

*fernando coutinho garcia  
aguinaldo aragon fernandes  
expedito giovanni porpino dias  
iglê santos pequeno  
antonio juarez m. martins  
adolfo antonio fetter jr.  
valter saurin*

# **Modernização Administrativa**

*coletânea de  
monografias*

instituto de planejamento  
econômico e social

secretaria de modernização e  
reforma administrativa - SEMOR

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO**

**INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL (IPEA)**

Presidente do Conselho de Administração

**JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO**  
Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento

Presidente do IPEA

**ÉLCIO COSTA COUTO**  
Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento

Instituto de Pesquisas (INPES)

**HAMILTON CARVALHO TOLOSA**  
Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

**ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**  
Superintendente

Instituto de Programação e Orçamento (INOR)

**ANTONIO ALVES DE OLIVEIRA NETO**  
Diretor-Geral

Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)

**JAYME COSTA SANTIAGO**  
Diretor

---

**SECRETARIA DE MODERNIZAÇÃO E REFORMA  
ADMINISTRATIVA (SEMOR)**

**ALYSSON DAROWISH MITRAUD**  
Secretário

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
**Coletânea de Monografias**





INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
SECRETARIA DE MODERNIZAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA (SEMOR)

# MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

## Coletânea de Monografias

FERNANDO COUTINHO GARCIA  
AGUINALDO ARAGON FERNANDES  
EXPEDITO GIOVANNI PORPINO DIAS  
IGLÊ SANTOS PEQUENO  
ANTONIO JUAREZ M. MARTINS  
ADOLFO ANTONIO FETTER JR.  
VALTER SAURIN

**Modernização administrativa :  
coletânea de monografias**

BRASÍLIA  
1978



## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
--------------	---

### I

#### MODERNIZAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UMA INTERPRETAÇÃO DOS IMPASSES E UM PROJETO ALTERNATIVO

Fernando Coutinho Garcia

I. 1 — Introdução	7
I. 2 — O Modelo Administrativo Brasileiro: Um Pouco de sua História .....	11
I. 2. 1 — As Raízes Centralizadoras antes da Revolução de 1930 .....	11
I. 2. 2 — Antecedentes Históricos da Reforma Administrativa (1930/67) .....	16
I. 3 — Estado, Administração Pública e Sociedade Civil	30

II.8.2.13 — Prováveis Entradas do Sistema .....	103
II.8.2.14 — Detalhamento de Entrada/Saída por Subsistema .....	103
II.8.2.15 — Arquivos Prováveis	106
II.9 — Conclusão	107
Anexos: 1 — A Administração Pública como um Sistema .....	111
2 — Sistema Nacional de Informações sobre Comércio Exterior .....	112
3/1 — Funções dos Componentes dos Subsistemas .....	113
3/2 — Funções dos Componentes dos Subsistemas .....	114
4 — Vinculação Área/Subsistema .....	115
Bibliografia	117

### III

#### RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ATENDIMENTO DE NECESSIDADES BÁSICAS

Expedito Giovanni Porpino Dias

III.1 — Introdução	123
III.2 — Quadro Sinótico da Administração Municipal Brasileira .....	124
III.2.1 — As Funções de Governo .....	124
III.2.2 — O Município no Sistema Federativo Brasileiro .....	126
III.2.2.1 — As Prerrogativas do Município Brasileiro	

	— Uma Abordagem Jurídico-Formal	126
	III.2.2.2 — O Município e o Processo do Desen- volvimento	129
III.3	A Concentração do Setor Público como Impe- rativo da Ampliação das Funções do Estado	147
	III.3.1 — Considerações Iniciais	147
	III.3.2 — As Implicações do Processo de Des- centralização	150
	III.3.2.1 — Aspecto Legal	150
	III.3.2.2 — Aspecto Técnico e Administrativo	150
	III.3.2.3 — Aspectos Financei- ros	151
	III.3.2.4 — Relações Intergover- namentais	152
	III.3.3 O Modelo Brasileiro	153
	III.3.3.1 — Causas e Conse- quências do Centra- lismo	153
	III.3.4 — Planejamento Regional	156
	III.3.4.1 — Metas e Valores Subjacentes a uma Política de Desen- volvimento Regional	156
	III.3.4.2 — Problemas Ineren- tes a uma Política de Desenvolvimento Regional	158
III.4	— Programa de Ação Intergovernamental para Promoção do Atendimento das Necessidades Básicas	163

III.4.1 — Considerações Iniciais .....	163
III.4.2 — Componentes do Programa .....	167
III.4.2.1 — Promoção da Melhoria dos Níveis de Desempenho dos Governos Locais .....	167
III.4.2.2 — Identificação das Necessidades Básicas .....	173
III.4.2.3 — Relações Intergovernamentais .....	175
III.4.3 — Premissas Básicas .....	177
III.4.4 — Definição dos Objetivos do Programa .....	179
III.4.5 — Estrutura Operacional .....	181
III.4.6 — Considerações Finais .....	184
Bibliografia .....	199

#### IV

### DEMANDA ORGANIZACIONAL: UMA ESTRATÉGIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Iglê Santos Pequeno

Apresentação .....	203
IV.1 — Introdução e Objetivos .....	203
IV.2 — As “Reformas Administrativas” .....	208
IV.2.1 — Antecedentes .....	208
IV.2.2 — A Comissão Amaral Peixoto .....	213
IV.2.3 — O Decreto-Lei nº 200 .....	215

IV.2.4 — As Experiências Estaduais e Municipais .....	218
IV.2.5 — O Âmbito Privado .....	222
IV.3 — Um Modelo Organizacional e suas Premissas ..	223
IV.3.1 — O Ambiente .....	224
IV.3.2 — Os Objetivos Organizacionais ...	227
IV.3.3 — As Organizações .....	228
IV.3.4 — A Ação Organizacional .....	229
IV.4 — Reduções do Modelo .....	234
IV.4.1 — Primeira Redução: O Plano Organizacional .....	235
IV.4.2 — Nova Redução: O Plano Administrativo .....	241
IV.5 — O Conceito de Demanda Organizacional ....	244
IV.6 — Algumas Conclusões .....	252

## V

### UM MODELO GERENCIAL PARA O SETOR MINERAL

Antonio Juarez M. Martins

V.1 — Introdução .....	259
V.2 — O Papel da Mineração no Desenvolvimento Brasileiro .....	261
V.3 — A Participação da Indústria Privada .....	266
V.4 — A Participação Estatal .....	270
V.4.1 — Empresas Federais .....	271
V.4.2 — Empresas Estaduais .....	278
V.5 — O Modelo Atual .....	279

V.5.1 — O Organograma do Ministério das Minas e Energia (MME) .....	279
V.5.2 — Órgãos Regionais .....	284
V.5.3 — Administração Direta <i>versus</i> Empresas de Economia Mista .....	286
V.5.4 — Visão Crítica do Modelo .....	287
V.6 — O Modelo Proposto .....	289
V.6.1 — A Divisão do Ministério das Minas e Energia .....	290
V.6.2 — A Definição de Atribuições .....	293
V.6.3 — Considerações Finais	297

## VI

### ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO: CONCEITOS, RELAÇÕES E ESTRATÉGIAS

Adolfo Antonio Fetter Jr.

VI.1 — Introdução	301
VI.2 — Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Administrativo .....	302
VI.2.1 — A Busca do Desenvolvimento Administrativo .....	306
VI.2.2 — Administração para o Desenvolvimento como Campo de Estudos.	308
VI.2.3 — Administração para o Desenvolvimento como Área de Atuação ...	311
VI.3 — Burocracia Pública e Mudança Social .....	312
VI.3.1 — A Burocracia Pública .....	312

VI.3.2 — As Relações entre a Burocracia Pública e o Sistema Político . . . .	315
VI.3.3 — O Caso Brasileiro . . . . .	317
VI.3.4 — Variações na Estrutura Burocrática e no seu Papel na Mudança Social . . . . .	322
VI.4 — Administração Direta e Indireta . . . . .	324
VI.5 — Estratégias de Administração para o Desenvolvimento . . . . .	326
VI.5.1 — Formação de Administradores para o Desenvolvimento . . . . .	328
VI.5.2 — Desenvolvimento Institucional . . .	333
VI.6 — Considerações Finais . . . . .	335
Bibliografia	339

## VII

### ESTUDO DA TIPOLOGIA ESTRUTURAL DO SISTEMA DE ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO E CULTURA FEDERAL

Valter Saurin

Apresentação	343
VII.1 — Introdução . . . . .	344
VII.2 — Referencial Teórico . . . . .	346
VII.2.1 — A Fixação de Objetivos . . . . .	347
VII.2.2 — Estrutura . . . . .	348
VII.2.3 — O Ambiente . . . . .	358
VII.2.4 — Sistemas Organizacionais . . . . .	360
VII.2.5 — Tipologia Organizacional . . . . .	362
VII.3 — Metodologia . . . . .	366

## Gráficos

VII.1 — Representação Gráfica da Estrutura Linear	350
VII.2 — Representação Gráfica da Estrutura Funcional	351
VII.3 — Representação Gráfica da Estrutura de Linha e Assessoria .....	352
VII.4 — Representação Gráfica da Estrutura Matricial	355
VII.5 — Fluxos Funcionais para a Elaboração da Proposta Orçamentária em 1977 .....	408
VII.6 — Fluxos Organizacionais do Sistema .....	409
VII.7 — Objetivos Legais do Sistema .....	410
VII.8 — Síntese dos Fluxos do Sistema .....	411
VII.9 — Representação Gráfica do Modelo Estrutural Proposto para o Sistema de Orçamento e Finanças Federal .....	419

## Tabelas

III.1 — Distribuição da População dos Municípios Brasileiros com Menos de 5.000 Habitantes ....	132
III.2 — Distribuição por Região dos Municípios com Menos de 5.000 Habitantes .....	135
III.3-A — Exemplificação de Atribuições de Agentes do Primeiro Nível da Estrutura Operacional	185
III.3-B — Exemplificação de Atribuições de Agentes do Segundo Nível da Estrutura Operacional	188
III.3-C — Exemplificação de Atribuições de Agentes do Terceiro Nível da Estrutura Operacional	192
VII.1 — Fluxos Funcionais para a Elaboração da Proposta Orçamentária em 1977 .....	403
VII.2 — Fluxos Organizacionais do Sistema .....	404
VII.3 — Objetivos Legais do Sistema .....	405

VII.4 — Síntese da Estrutura Existente do Sistema ..	406
VII.5 — Síntese dos Fluxos do Sistema .....	407

### **Quadros**

VII.1	Fluxos Funcionais para a Elaboração da Proposta Orçamentária em 1977 .....	400
VII.2	Fluxos Organizacionais do Sistema .....	401
VII.3	Objetivos Legais do Sistema .....	402



## APRESENTAÇÃO

A Administração Pública de qualquer país deve constituir-se em instrumento de realização das políticas de desenvolvimento escolhidas e assumidas ao nível político.

A promoção do desenvolvimento econômico-social, sobretudo nos países em desenvolvimento, consagrou-se nas últimas décadas como a meta justificadora de todos os esforços de uma nação, razão pela qual ao lado de funções tradicionais da Administração Pública emergiram novas missões relacionadas com o processo de desenvolvimento.

Dentro desta perspectiva a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR, no exercício de suas atribuições no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, vem direcionando a sua atuação, visando a atender às necessidades da Administração do País, como instrumento eficaz para implementar suas políticas governamentais.

Esta percepção do significado da Administração Pública realça a relevância da atividade de modernização administrativa na medida em que a projeta como recurso para a promoção do próprio desenvolvimento.

A SEMOR entende que esta visão de modernização administrativa envolve a pesquisa, o estudo, a divulgação e a promoção das medidas cabíveis no seio da Administração Federal, no que se refere aos instrumentos disponíveis para a realização das finalidades de cada órgão, em função das políticas de desenvolvimento econômico e social do País.

Naturalmente tornar a Administração apta a desempenhar este papel, implica superar uma série de obstáculos de natureza variada e de raízes profundas.

Ciente da complexidade do problema e das limitações do alcance de sua ação, a SEMOR, preocupada em acumular conhecimentos numa área ainda não muito explorada de forma sistemática, vem empreendendo uma série de iniciativas que, uma vez conjugadas e difundidas, representam uma contribuição valiosa, no sentido de transformar a Administração Pública num instrumento capaz de participar da formulação e da execução das políticas e estratégias de desenvolvimento.

Dentro deste contexto e buscando um melhor conhecimento da realidade administrativa do País, a SEMOR tem baseado sua ação em instrumentos como o banco de dados denominado Cadastro da Administração Federal, constando de minuciosa descrição da organização e funcionamento de órgãos e entidades federais, o que tem servido ao aperfeiçoamento da organização formal, obtido através de análises das estruturas e procedimentos, bem como da prestação de assistência técnica para a modernização. Conhecimentos empíricos também têm sido acumulados para direcionar o alcance e a natureza da modernização, notadamente através da contratação de pesqui-

sas e estudos, bem como pelo incentivo à produção de trabalhos de teóricos, pesquisadores e técnicos interessados no aperfeiçoamento da Administração Pública. Tal é o caso do concurso anual de monografias sobre Administração para o Desenvolvimento, que visa, permanentemente, de um lado, criar um foro de debates sobre questões relevantes na Administração Pública; e de outro, colher subsídios para a elaboração e implementação de programas e projetos de modernização.

Como se sabe, os conhecimentos teóricos e práticos disponíveis sobre esta área no Brasil são incipientes. Esta carência deveria ser atendida pelas instituições acadêmicas dedicadas ao ensino e à pesquisa administrativa que orientassem a Administração Pública para a sua modernização e adaptação às necessidades da realidade brasileira. Entretanto, esta contribuição é insuficiente, predominando nesta área a tradução de obras essencialmente teóricas que estão em voga nos centros mais adiantados. Daí justifica-se essa iniciativa da SEMOR, como mais um incentivo à produção de trabalhos que incorporem as peculiaridades de nosso sistema administrativo.

Os primeiros dois concursos realizados nos anos anteriores já representam uma contribuição, dentro das expectativas dos seus promotores, bem como dos estudiosos e dos gerentes públicos, aos quais se tem feito chegar os trabalhos selecionados. As três primeiras monografias classificadas no I CONCURSO, foram publicadas na *Revista de Administração Pública — RAP*, da Fundação Getúlio Vargas, em número especial de outubro/dezembro de 1977.

Tendo em vista tratar-se de promoção permanente e dada a importância das atividades de modernização administrativa no âmbito do Sistema de Planejamento Federal, o Instituto de Planejamento Econômico e Social — IPEA passa a publicar, a partir deste ano, os textos selecionados em cada concurso.

A Comissão Julgadora do II CONCURSO indicou para publicação, além das três primeiras classificadas, as outras quatro monografias incluídas nesta edição. A monografia classificada em 1º lugar tem como tema a “Modernização e Reforma Administrativa no Brasil”. Neste trabalho o autor procurou interpretar as experiências brasileiras na área, ressaltando o sentido de tais iniciativas e os impasses constatados.

A 2ª colocação coube à monografia “Uma Operacionalização do Conceito de Sistema como Estratégia de uma Administração para o Desenvolvimento”. O autor aborda numa primeira parte aspectos relativos à Reforma Administrativa no Brasil e na América Latina; sobretudo as abordagens, os princípios e o meio ambiente da reforma. Na segunda parte o trabalho explora a contribuição da abordagem sistêmica à Administração Pública, com destaque para a tomada de decisões.

A monografia “Relações Intergovernamentais e o Atendimento das Necessidades Básicas” foi classificada em 3º lugar. Este trabalho analisa as relações intergovernamentais em seus múltiplos aspectos (administrativos, financeiros, legais, etc.) diante do quadro de exigências da realidade brasileira.

Relativamente ao III CONCURSO, em realização, já se procedeu a algumas modificações, sugeridas pelos membros das comissões julgadoras anteriores e pelos próprios concorrentes, o que caracteriza o entendimento dessa iniciativa como um processo sujeito a permanente aperfeiçoamento.

ALYSSON DAROWISH MITRAUD

**I — MODERNIZAÇÃO  
E REFORMA ADMINISTRATIVA  
NO BRASIL:  
UMA INTERPRETAÇÃO  
DOS IMPASSES  
E UM PROJETO ALTERNATIVO**

FERNANDO COUTINHO GARCIA

Doutor em Ciência Política e Professor  
do Programa de Pós-Graduação  
em Administração da UFRGS



## **I.1 — Introdução**

A tradição das análises nas Ciências Sociais em geral e, em particular, na Ciência Administrativa, tem percorrido caminhos quase sempre descritivos e preditivos, na vã esperança de que a história se repita e, destarte, com a consciência voltada para modelos na sua maior parte elaborados nas nações adiantadas, como se a realidade dos países periféricos fosse de um século ou mais atrasada em relação à dos países ditos desenvolvidos.

Hipóteses são levantadas, abstrações incorporadas ao chamado raciocínio lógico (leia-se método dedutivo), variáveis são logo classificadas segundo a tipologia como dependentes e independentes, e, após o emprego de uma bateria de correlações, regressões, testes estatísticos, etc., as hipóteses são verificadas ou não, o que permite finalmente que se fotografe a realidade organizacional e se apresente, enfim, um modelo alternativo.

Essa a herança positivista da qual ainda hoje se vale a maioria dos cientistas sociais voltados para o estudo da Administração Pública brasileira, como se alternativas possíveis não passassem de meros exercícios intelectuais mirabolantes.

Nós, ao contrário, pensamos que as análises nas Ciências Sociais devem conter em lugar de descrição, a explicação e, em lugar da predição, a identificação das contradições internas, para que, assim, possamos ter elementos de ir aos fatos e, através deles (ou seja, dos erros), propormos caminhos alternativos que tenham como objetivo primeiro o desenvolvimento econômico e social.

No plano da epistemologia contemporânea, isso implica, como nos mostra Feyerabend, uma contra-indução. “A contra-indução é, portanto, duas coisas: um fato — a ciência não poderia existir sem ele — e um movimento legítimo e muito necessário no jogo da Ciência”.<sup>1</sup>

O fato e o movimento serão, pois, os dois elos dominantes em nossa análise da Administração Pública brasileira.

O que os leitores encontrarão ao longo deste ensaio repousa no argumento de que a Administração Pública é uma atividade do Estado e, como tal, do Poder Público, bem como de seus aparelhos e que a chamada Administração para o Desenvolvimento não é senão a resposta de um Estado voltado para o desenvolvimento.

Entrar na discussão da Administração para o Desenvolvimento, sem, contudo, introduzir o Estado — sua natureza, seus traços marcantes, objetivos, etc. — constitui para nós muito mais uma *démarche* para o vazio do que propriamente uma digressão intelectual. Sendo assim, como coloca muito bem Vieira da Cunha, “a Administração Pública, como atividade que é do Estado, transforma-se, antes de tudo, à medida em que o Estado assume novas feições e novos propósitos”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Paul K. Feyerabend, *Contra el Método* (Barcelona: Arlel 1974), p. 55

<sup>2</sup> Mário W. Vieira da Cunha, *O Sistema Administrativo Brasileiro* (Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963), p. 6.

Destarte, este trabalho tem por finalidade mostrar que a modernização da Administração Pública antes de ser uma necessidade, deverá ser uma possibilidade, pois, caso contrário, veremos acontecer, como no caso brasileiro, uma modernização decretada! Para chegar a esta tese, mostraremos que a história administrativa brasileira é uma história da centralização desde seus primórdios — Império, República Velha e após a revolução de 1930 — até 25 de fevereiro de 1967, quando, por um passe de mágica, a descentralização foi incorporada...! Essa descentralização, todos sabemos, é uma descentralização de execuções e, conseqüentemente, uma centralização das decisões, indicando-nos, assim, um desencadeamento lógico do abandono de um Estado nacional-populista para um Estado autoritário-burocrático.

Sendo mais claro, a “ideologia nacional” cede lugar a uma “ideologia estatal”, e as corporações reproduzirão o espírito do Estado, como o Estado reproduzirá o espírito das corporações, com uma categoria, a social-tecnoburocracia, fazendo a mediação entre o geral e o particular. A reforma administrativa, portanto, antes de ser um discurso modernizante, será mais do que nunca um discurso fayolista, pois, como todos sabemos, Fayol, se não foi o primeiro, foi um dos primeiros a afirmar a necessidade da descentralização das execuções, na medida em que o Estado fosse modernizado, ou seja, fosse burocratizando na mais pura tradição hegeliana-weberiana.

Um verdadeiro holocausto logo vem à tona, por serem as nossas organizações supercentralizadas, enquanto que a dita burocratização do Estado brasileiro demandava maior descentralização. Com isso, temos um quadro em que “o Estado assumiu obrigações maiores e mais complexas e a máquina administrativa não acompanhou esse progresso. Foi ela crescendo de forma inorgânica, com a criação de instituições ou a amplia-

ção das existentes, para satisfazer necessidades imediatas, sem uma visão mais ou menos integral ou projetada para o futuro”.<sup>3</sup>

A reforma administrativa, como indicado acima, sugere um paradigma muito mais fayolista do que modernizante, além de não prever instrumentos eficazes para o aniquilamento do “critério feudalista, ou de estruturas de poder, que leva alguns dirigentes de organismos públicos a adotarem, geralmente, uma atitude de repúdio a qualquer medida alheia à sua instituição que a afete de uma forma ou de outra”.<sup>4</sup>

Em síntese, pretendemos nesta monografia explicar que a grande questão da Administração Pública Brasileira reside no fato de se separar a dita Administração do Estado brasileiro, de se promulgar uma Reforma Administrativa que, em última análise, não responde às demandas de um Estado que se burocratiza em passos largos e que, se de fato temos que buscar a descentralização a todo e qualquer preço, devemos inicialmente descentralizar o executivo (Administração Pública direta), pois, caso contrário, a luta pela modernização administrativa no Brasil continuará a existir sem, entretanto, ter um vencedor que, no caso presente, é a própria racionalidade de uma estratégia de reforma administrativa, que, como todos nós sabemos, é dinâmica e não estática, oferecendo-nos instrumentos jurídico-legais capazes de nos propiciarem intervenção tanto nos níveis macroestruturais, como nos níveis microcomportamentais.

Enfim, este trabalho se propõe a identificar certos “erros” (Feyerabend) antes de podermos traçar um paradigma modernizante “possível” com a nossa estrutura política, social e econômica.

---

<sup>3</sup> “Recursos Administrativos para o Desenvolvimento”, in *Revista Brasileira de Estatística*, vol. 31, n.º 124 (Rio de Janeiro: outubro/dezembro de 1970), pp. 357-360.

<sup>4</sup> *Ibid.*

## **I.2 — O Modelo Administrativo Brasileiro: Um Pouco de sua História**

Nesta seção procuraremos revelar as raízes centralizadoras do Estado brasileiro e, conseqüentemente, da sua Administração, no período conhecido como Estado Oligárquico-Tradicional, ou seja, de 1822 a 1930, fazendo uma breve referência ao período colonial para mostrar o nexó existente entre a Colônia, o Império e a República Velha no que tange à centralização.

Em seguida, examinaremos a natureza do Estado burguês, nascente em 1930, até 1967, período caracterizado na história administrativa brasileira como centralizador e nepotista e possuidor de uma Administração Pública mais voltada para o clientelismo e o empreguismo do que para uma visão racional-burocrática, até que se esfacelou com o Estado populista em 1964, quando se inaugurou uma nova fase da história, com um Estado autoritário-burocrático em busca de racionalidade e eficiência, e um desenvolvimento econômico formulado e dirigido não mais pelos “políticos profissionais”, mas, sim, por uma tecnoburocracia ideologicamente neutra e comprometida acima de tudo com o “critério científico”.

As bases da reforma administrativa foram lançadas para, finalmente, em 25 de fevereiro de 1967, serem definitivamente incorporadas à nossa Administração na forma de um decreto-lei.

### **I.2.1 — As Raízes Centralizadoras Antes da Revolução de 1930**

Na verdade, podemos dizer que o Brasil jamais conheceu uma fase significativa na sua história de descentraliza-

ção de poderes no âmbito do Estado e, *in extenso*, da Administração Pública. Ele já nasce, segundo Chacon, “confessadamente centralizado”, pois “os organizadores, e não só os próceres do Despertar Nacional, tinham tanto consciência disto, que afirmavam, por exemplo, na pena de Visconde de Uruguai, máxima autoridade do nosso nascente Direito Administrativo, as vantagens da vigorosa organização e centralização romana, base principal da grandeza do império, contrastando com o fracionamento, por mil maneiras, da autoridade no Feudalismo Medieval, cuja miséria foi estar o poder não somente de administrar, como também de governar, repartido entre mil mãos”.<sup>5</sup>

Se isto não bastasse para caracterizar o centralismo de um Visconde de Uruguai, afirma ele ainda que “a uma centralização excessiva, substitui-se uma descentralização excessiva também, subversiva e desorganizadora, que entregava às facções que se levantassem nas Províncias o Poder Executivo Central de mãos e pés atados!”<sup>6</sup>

Como podemos observar, no Império, a descentralização não só era “odiada”, mas expressamente cunhada de “subversiva”. No período colonial, onde realmente as raízes dessa descentralização subversiva são plantadas, o que se via era que no período de “D. João IV (1640/1656) inaugurava-se uma centralização repressiva, que o regime das minas, na virada do século, iria consolidar ferreamente”.<sup>7</sup> Para tal intento, providências não faltaram, pois logo em 1642 “um órgão de comando político foi criado para orientar a retomada do mundo colo-

---

<sup>5</sup> Vamireh Chacon, “Federalismo Aparente e Unitarismo Permanente no Brasil”, *in Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 20, n.º 42 (Belo Horizonte, janeiro de 1976), pp. 108-128.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder* (Porto Alegre: Globo, 1973), p. 150.

nial: o Conselho Ultramarino, órgão de centralização colonial".<sup>8</sup>

Um pouco de conhecimento da história de Portugal já nos esclarece que essa "centralização repressiva", antes de ser um instrumento de controle das minas de metais preciosos no Brasil, era reflexo do absolutismo português preocupado com a "bancarrota de sua economia", já nitidamente identificável nesse período. O absolutismo português e a existência das minas de ouro, diamante, etc., no Brasil, faz com que "a autonomia municipal, incentivada por amor ao fisco, seja sufocada e esmagada pelo crescente fiscalismo e pelo comercialismo devorador de energias e trabalho".<sup>9</sup>

Logo após a proclamação da Independência, num clima de euforia com o modelo inglês — federativo e descentralizado — aparecem as reformas de 7 de abril de 1831, que também, por um passe de mágica, decretam (!) a descentralização no Brasil.

Nas palavras de Faoro "o salto era imenso: da centralização das Ordenações Filipinas à cópia do localismo inglês. A política dos sertões e do interior tornou-se atribuição judiciária e eletiva a autoridade. A maré democrática, depois de submergir a regência, chegava ao seu alvo: O autogoverno das forças territoriais, que faziam em eleições, recebendo a parte do leão na partilha, o senhorio da impunidade na sua violência e no seu mandonismo. O centro do sistema estava no juiz de paz, armado com a truculência de seus servidores, os inspetores de quartirão, de triste memória nos anais do crime e da opressão: era talvez a terceira autoridade depois da regência e dos ministros".<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 306.

Esta breve incursão pelo modelo inglês iria durar pouco, pois não faltavam vozes que afirmavam, por um lado, que esta descentralização era “o código da anarquia”,<sup>11</sup> como, por outro, declaravam que o “modelo francês” — no qual Fayol inspirou sua Administração Geral e Industrial — inteiramente diverso do inglês, é o mais simples, o mais metódico, o mais claro e compreensivo, pois ele vai propiciar muito pouco o estabelecimento do *self-government*”.<sup>12</sup>

O ambiente de descentralização, para os defensores do Estado Centralizado, gerava distribuição de poderes e, conseqüentemente, desorganização, pois nesse ambiente acalorado e de lutas internas acirradas, a única alternativa visível é a paz. A paz é o caminho único, mas com ela temos “a volta da hierarquia, numa confederação de comando, sob o império de um arbítrio, louvado de imparcial quando eleva um grupo ao poder e de despótico quando o abate”.<sup>13</sup> O Estado, obviamente, volta a ser o “Estado de origens e fundamentos patrimonialistas. Ele se reequipa para as funções de condutor da economia, com o quadro de atribuições concentradas no estamento burocrático, armado em torno do senado, dos partidos, do Conselho de Estado e da política centralizadora”.<sup>14</sup>

O partido conservador implanta definitivamente a centralização, liquidando para sempre o autogoverno, tendo sido o Visconde do Uruguai não só o mentor, como também um dos principais artífices dessa estratégia programática do Partido Conservador. O Conselho de Estado, com funções homologadas pela Constituição, minorava a irresponsabilidade do imperador, fazendo com que o Poder Moderador estivesse quase

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 308.

<sup>12</sup> Vamireh Chacon, *op. cit.*

<sup>13</sup> Raymundo Faoro, *op. cit.*, p. 310.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 324.

sempre na dependência desse Conselho para todo e qualquer tipo de deliberação.

Em linhas gerais, podemos resumir que, na administração imperial (1822/1889), “a atividade administrativa do Estado cada vez mais se avoluma e se complica. Em consequência, na estrutura governamental, o Poder Executivo, ou melhor, a administração, tende a crescer em significação política, em recursos e atividades”.<sup>15</sup> Já a administração da República Velha (1889/1930) se caracterizaria, principalmente, pelo federalismo, mas um “federalismo aparente, pois ele representava para as novas classes rurais dominantes uma solução, ainda que rude e despida do espírito de solidariedade do nacionalismo”.<sup>16</sup> Dada esta submissão da administração pública aos interesses da burguesia rural — principalmente a do café — intensifica-se o poder dos Estados sobre os Municípios, levando à ampliação da máquina administrativa do Estado, com o consequente reforço de seus aparelhos.

Com isso, então, fica claro mais uma vez a “aparência” do federalismo (descentralização) na República Velha, pois se houve uma desconcentração de poderes no âmbito do Executivo Federal, esse foi transferido para o estadual, que estava totalmente sob controle das oligarquias rurais.

A Revolução de 1930, com seu cunho modernizante, vai tentar introduzir modificações estruturais na Administração Pública, mas neste caso, mais uma vez deslocaria as fontes do poder, que passariam do Estado para o Executivo Central, fato que se consolidaria ainda muito mais com a inauguração do Estado Novo, que se estendeu de 1937 a 1945 sob a égide do ditador Vargas.

---

<sup>15</sup> Mário W. Vieira da Cunha, *op. cit.*, p. 31.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 35.

### 1.2.2 — Antecedentes Históricos da Reforma Administrativa (1930/67)

A Revolução de 1930, ao romper com uma ordem econômica definida pela oligarquia rural e instaurar o processo de industrialização (capitalismo tardio) no âmbito da formação social brasileira, traz em seu bojo, no plano administrativo, a modernização, a urbanização (decorrente da industrialização) e, principalmente, a idéia de se criar um órgão de modernização administrativa, o que foi levado a cabo finalmente em 1938 com a criação do DASP.

Essa modernização no plano econômico-administrativo vinha acompanhada, no plano institucional, de uma centralização excessiva, haja vista o teor da filosofia política vigente, pois não só ela iria mostrar e evidenciar o regionalismo político, mas também eliminar possíveis focos de tensão no centro do Poder, como o movimento conhecido como tenentismo nos anos 20, que tinha como *slogan* o liberalismo e a democratização.

A Revolução de 1932 ilustra claramente o cenário político da época, levando, pois, a nova República a se identificar fielmente com o centralismo. Vieira da Cunha assim se expressa ao se referir a esse período clássico da história administrativa brasileira:

“Se a República Velha confundia a sua pregação com a defesa do liberalismo, atendendo deste modo ao domínio econômico dos senhores rurais e das nascentes oligarquias estaduais da época, a nova República opunha ao federalismo e ao separatismo a centralização política exercida pelo Governo Federal”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 24.

Esta centralização excessiva criada pelos novos “Donos do Poder”, obriga o ditador Vargas a promover a expansão da burocracia, pois a partir daquele momento as decisões outrora tomadas pelos coronéis (oligarquias), seriam tomadas pelos funcionários do Estado (da ditadura). Mas, longe de haver conflitos no seio das classes dominantes — burguesia industrial nascente e os novos “burocratas do Estado” — vamos presenciar uma aliança, pois “o serviço que a ditadura prestava às classes dominantes, retendo o livre acesso das classes urbanas às lutas políticas, retardando a sua organização, a nova República trata de aproveitar e melhor disciplinar”.<sup>18</sup>

No plano jurídico, a Carta de 1934 referenda mais uma vez a centralização, pois, como afirma Dourado Gusmão:

“pode-se dizer que a Constituição de 1934 teve por objetivo concentrar a função legislativa na Câmara dos Deputados, em que se reuniam os representantes da opinião pública e dos interesses econômicos e de classes”.<sup>19</sup>

Este raciocínio é completado por Pontes de Miranda que diz:

“Na Constituição de 1934, reflete-se as tendências divergentes do nosso tempo liberal, preocupa-se demasiado com a segurança, e daí, pender para o fascismo; democrática, teme as lutas e presta-se a ser manejada contra a Democracia. Três almas diferentes confundem-se nela — a Democracia norte-americana, a das Constituições novas da Europa e a dos exemplos italiano e alemão recentes”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>19</sup> Paulo Dourado Gusmão, *Manual de Direito Constitucional* (Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1957), p. 237, in Mário W. Vieira da Cunha, *op. cit.*

<sup>20</sup> Pontes de Miranda, “Comentários à Constituição de 1934 da República dos Estados Unidos do Brasil”, in Mário W. Vieira da Cunha, *op. cit.*

No plano administrativo, como acusa Wahrlich, a década de 30 e até meados da de 40 caracteriza, por assim dizer, o início do pensamento reformador no âmbito da Administração Pública Brasileira, pensamento este marcado por uma teoria administrativa que consagra os tão clássicos princípios da administração.<sup>21</sup>

Com a criação do DASP em 1938, já em 39 se dá “a reforma administrativa de pessoal, que foi a contribuição mais significativa da época”.<sup>22</sup> Um fato importante a considerar, sem entrar na questão ideológica do DASP, de servir fielmente ao ditador em todo o período do Estado Novo, é que “seu defeito maior foi ter procurado criar um divórcio, inocente ou não, entre a administração e o quadro social e econômico a que devia servir. . . Tendeu a um dogmatismo matizado de esoterismo, que lhe facilitava a imposição das suas decisões. E da implantação das suas soluções resultou para a administração uma disciplina artificialmente sobreposta às reais condições de trabalho e a uma honesta e verdadeira colimação dos objetivos visados pelos organismos públicos”.<sup>23</sup>

Por isso mesmo, a reforma administrativa de pessoal levou a um maior crescimento do número de extranumerários, em oposição aos de carreira, para desta forma desenvolver mais amplamente o clientelismo e o empreguismo. Toda essa situação permanecia e era legitimada, pois o Estado brasileiro, no período de 1937/45, caminhou para o autoritarismo tendo à frente um ditador liberal (Vargas). Mas, como afirma Faoro:

“liberal, sim, mas de teor tutelador, de caráter positivista e não rousseauiano, com a sabedoria popular como pres-

---

<sup>21</sup> B. M. de Souza Wahrlich, “Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente”, *in Revista de Administração Pública*, vol. 2, nº 8 (Rio de Janeiro: abril/junho de 1974), pp. 27-75.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Mário W. Vieira da Cunha, *op. cit.*, p. 92.

são a ser atendida pelo governo, guardando este a liberdade de selecionar as reivindicações. Os problemas sociais deveriam ser incorporados ao mecanismo estatal, para pacificá-los, dominando-os entre extremismos, com a reforma do aparelhamento, não só constitucional, mas político-social”.<sup>24</sup>

Isso fez com que o Estado assumisse sua própria “ideologia”, e não a da “sociedade civil”, principalmente após a revolta de 1935, que levou a “repressão a centralizar as forças no centro”.<sup>25</sup> Com isso, vamos ter um quadro político-administrativo no getulismo em que o regime se propõe a modernizar o País, “não mais no sentido do ajustamento ao padrão europeu ou norte-americano, mas preocupado com a integração nacional, sob o pálio das forças armadas, com o mesmo sentido de homogeneidade política de 1889”.<sup>26</sup>

A centralização excessiva, conforme analisaremos mais à frente, traz em seu bojo a formação de um estamento burocrático, como as novas forças sociais capazes de administrar os novos setores estatizados por um governo “liberal-nacionalista-ditatorial”. Assim, nas palavras de Faoro:

“Sob a cor do amparo e proteção do capital e do trabalho, num esquema ainda liberal na pena do autor das medidas reformistas — liberal com tintas herdadas de Augusto Comte e emprestadas do uruguaio Battle y Ordonez — o alvo seria o controle estatal para a eventual direção do industrial e do operário”.<sup>27</sup>

Como podemos observar, a revolução burguesa no Brasil, de cunho marcadamente modernizante, pois promove a industrialização no plano econômico e se inicia com reformas de base no plano administrativo, não deixa escapar a oportuni-

---

<sup>24</sup> Raymundo Faoro, *op. cit.*, p. 693.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 697.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 706.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 714.

dade de que ditas estratégias de modernização sejam acompanhadas de maior intervencionismo estatal, que segundo Faoro seria o “Capitalismo Politicamente Orientado”, ou como querem os analistas mais recentes, de um capitalismo de Estado, mas longe de pretensões socializantes e, sim, usando a “mão invisível” naqueles setores que a iniciativa privada não podia açambarcar.

Um ponto, portanto, importante a destacar é o fato de que o papel do Estado na conjuntura não tem outro fim a não ser o de, “por meios indiretos”, emancipar o País do jugo colonial inglês, via incentivo à indústria de base e o estímulo à pequena produção industrial.

Com o fim do Estado Novo e a redemocratização em marcha com a eleição de Dutra, de novo a chama da descentralização é acesa, falando-se em uma nova Constituição votada por uma Assembléia Constituinte. Essa Constituição, embora de cunho marcadamente liberal-democrática, foi sendo modificada, dada a presença cada vez mais forte do Executivo em nossa vida administrativa.

É importante observar, mais uma vez, que a chamada descentralização nunca teve realmente uma longa vida na Administração Pública brasileira, pois sempre houve um Visconde de Uruguai a denunciar que ela nos levaria ao caos administrativo, à anarquia e ao total distanciamento da ordem, segurança e legitimidade. Se a história do Estado brasileiro é a história de um Estado cada vez mais burocrático-autoritário no plano da administração, não poderia gerar outra coisa senão uma história cada vez mais centralizada, em que todo o poder concentra-se no Executivo. As reformas administrativas no período Dutra não tiveram muito sucesso, pois o órgão encarregado de promovê-las, ou seja, o DASP, entrou no período da redemocratização extremamente desgastado não somente por ter sido criado em plena ditadura (Estado Novo) mas, principalmente, pela sua inoperância em todo esse período.

“O DASP sofre grandes críticas na imprensa” — é Vieira da Cunha quem escreve — “e no parlamento, correndo o risco de ser extinto. Subsiste, porém, com seus poderes diminuídos, especialmente quanto ao orçamento, e com o seu prestígio abalado. Não são poucos os técnicos que o abandonam, procurando melhores posições nos organismos internacionais e nos Ministérios. Prossegue, com menos brilho e penetração nas suas velhas diretrizes, embora comece a dar sinais de que procurará exercer, senão uma autocrítica, pelo menos uma superficial revisão de seu trabalho”.<sup>28</sup>

Para, de certa forma, dar maior especialização ao DASP, é criada a Fundação Getulio Vargas com o principal objetivo de formular linhas de pensamento e de ação administrativas para o Brasil. Surgiu então a nossa primeira escola de Administração Pública com a criação da EBAP — Escola Brasileira de Administração Pública, que até hoje vem prestando serviços da mais alta relevância para a teoria e a prática administrativa brasileira.

Após esse período de relativa interrupção no plano das reformas, no segundo governo Vargas, em 1952, o espírito reformista volta a reinar, pois é o próprio Vargas quem vai nomear um grupo de assessores diretos com a finalidade de elaborar um ambicioso projeto de reforma administrativa, cujas diretrizes fundamentais Wahrlich assim nos descreve:

“Centralização da orientação superior no Presidente da República;

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

---

<sup>28</sup> Mário W. Vieira da Cunha, *op. cit.*, p. 109.

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”.<sup>29</sup>

Se observarmos bem os elementos léxicos dominantes no texto acima citado, sem maior dificuldade poderemos compreender que o termo “centralização” define, por assim dizer, os esforços reformistas do segundo governo Vargas. Inicialmente, concentra-se todo o poder no Executivo Central, na pessoa do Presidente, em seguida fortalece o primeiro nível de gestão (centralização da decisão), logo após descentraliza os demais níveis (obviamente em termos de execução) e, finalmente, institucionaliza o planejamento e a coordenação, mas este instrumento será manipulado (formulado) pelo Presidente e Ministros, ficando, por conseguinte, os demais níveis de gestão escalados para cumprir todos os objetivos formulados pelo escalão superior.

Qualquer teórico da administração, com conhecimentos elementares de teoria administrativa, identifica sem maior esforço tais proposições com uma teoria administrativa clássica, ou seja, Taylor, Fayol, etc., na qual há hegemonia da estrutura piramidal, com decisões tomadas linearmente e não verticalmente, no sentido de consulta às bases.

O mais interessante a observar é que o Decreto-Lei nº 200 reproduz tais pressupostos, sob um *plateau* conhecido como teoria dos sistemas, como se tal teoria (poder explicativo no sentido de Popper) fosse uma “boa” teoria ao ser submetida por um *falsation*. A chamada “teoria” dos sistemas jamais foi teoria, pois ela não inaugura um novo paradigma de explicação na prática administrativa, mas, sim, repete esquemas anteriores — parsonianos — e toda a *doxa* de pensadores funcio-

---

<sup>29</sup> B. M. de Souza Wahrlich, *op. cit.*

nalistas, sem introduzir sequer um dado novo, mas apenas uma alternativa de palavras, pois equilíbrio é substituído por homeostase e conflito por entropia. Nada mais inexequível...

Tendo esse projeto somente dado entrada no Congresso em 1953, os trâmites burocráticos impediram que fosse transformado em lei, mas, apesar desse entrave, o governo Café Filho dá-lhe seu apoio, bem como o de Kubitschek, embora logo no início de seu mandato, o Deputado Gustavo Capanema apresente um substitutivo, como é de costume na praxis legislativa.

Conhecedor do andamento de projetos no Congresso, Kubitschek cria, em 1956, a CEPA, ou seja, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, que tem por finalidade assessorar o Congresso em questões de Reforma Administrativa. Para não fugir à nossa História Administrativa (leia-se, história da centralização), a CEPA teve como recomendações a apresentar no seu relatório final as seguintes:

- "a) descentralização da execução e centralização do controle;
- b) estabelecimento de treinamento de funcionários;
- c) institucionalização do planejamento;
- d) expansão do sistema de mérito;
- e) profissionalização do serviço público;
- f) desburocratização do serviço público".<sup>30</sup>

Se atentarmos mais detalhadamente para essas recomendações, vamos notar algumas contradições latentes, que ao passarem despercebidas pela CEPA como um *deus ex machina*, só poderiam refletir uma "ideologia estatal", ao invés de uma "ideologia nacional" (da sociedade civil), pois estas contradições saltam aos olhos.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

Se entendemos burocracia como um modelo racional-legal, segundo padrões weberianos, com um esquema de dominação também racional-legal, a crítica por parte de nossos reformadores à burocracia (ao introduzirem a descentralização da execução e a descentralização do serviço público) é uma crítica senão elementar, pelo menos muito ingênua, porque antes de gerar centralização, as clássicas disfunções — que se desdobram hoje para os “críticos vulgares” numa papelocracia e, em decorrência disso, propõem uma *ad hoc*racia — ignoram que a burocracia, antes de tudo, é uma relação de poder, e que as sociedades, tanto ocidentais como orientais, têm em seu destino a burocratização cada vez mais intensa, ou seja, a burocracia vai preenchendo cada vez mais os vazios das organizações tradicionais ou carismáticas, na medida em que o sistema econômico de mercado também penetra cada vez mais nos espaços vazios da formação econômico-social brasileira. A burocratização das sociedades (das organizações, enfim, que a compõem) é uma necessidade histórica, como tão bem colocou Max Weber a questão.<sup>31</sup>

Compreender o discurso weberiano, é compreender que a burocracia é, antes de mais nada, um discurso do poder e, *in extenso*, “a teoria administrativa é por sua vez o discurso que vai justificar o poder da burocracia”.<sup>32</sup>

Falar em desburocratização do serviço público é ter como verdadeira a possibilidade de existência de organizações pós-burocráticas, organizações dialéticas, antiadministração e todo

---

<sup>31</sup> Max Weber, *Economia y Sociedad* (México: Fondo de Cultura, 1973).

<sup>32</sup> Fernando Coutinho Garcia, “Poder e Organização”, dissertação de mestrado (Belo Horizonte, 1975), mimeo, e “Centralismo Democrático e Autoritarismo Partidário: Uma Contribuição à Questão da Organização”, tese de doutoramento (São Paulo, 1977), mimeo.

esse emaranhado de modelos resultantes de uma visão estereotipada da realidade organizacional, pois ao privilegiarem as relações informais e a variável comportamental nas organizações, perdem a perspectiva do nível estrutural, tanto em sua expressão micro, como na sua forma macro, em termos de determinação do sistema como um todo sobre as organizações que, *incontinenti*, vão reproduzir as relações sociais. Falar, pois, “em organizações pós-burocráticas, nos obriga a falar também em Estados e sociedades pós-burocráticas”.<sup>33</sup>

Se tampouco temos exemplos de sociedades desenvolvidas que desburocratizaram suas relações sociais — pelo contrário, como indicamos acima, elas se burocratizaram cada vez mais — no Brasil, muito ao contrário, temos visto cada vez mais um processo de burocratização e modernização que praticamente, se assim podemos dizer, iniciou-se em 1930/37 com o Estado Novo e, até hoje, mais do que nunca, conserva-nos empenhados num processo de burocratização do Estado e de suas organizações. Se, ao contrário, falassem (os reformistas) em burocratização, aí poderíamos concordar, pois o que dominava até então — 1956 — e ainda tem fortes raízes na administração pública brasileira, é tradicionalismo na sua expressão de clientelismo, empreguismo, nepotismo e outros ismos. . .

Em 1956, também no governo Kubitschek, criou-se, junto ao DASP, por paradoxal que possa parecer, a COSB — Comissão de Simplificação Burocrática, que tinha como funções principais:

a) estudar os meios de descentralização dos serviços, mediante delegação de competência, fixação de responsabilidades e prestação de contas da autoridade;

---

<sup>33</sup> W. Bennis, *D. O.: Sua Natureza, Origens e Perspectiva* (São Paulo: Edgar Blucher, 1972); e Fernando Coutinho Garcia, “Dialética e Organização: Uma Contribuição para o Debate” (Porto Alegre, 1977), mimeo.

b) promover, junto aos Ministérios, medidas relacionadas ao exame da situação das repartições e das rotinas que merecessem providências imediatas de correção.

A COSB, criada em 14 de julho de 1956, e a CEPA, em 24 de agosto de 1956, formam assim os pilares da estratégia de Reforma Administrativa no governo Kubitschek. Os resultados, e não poderiam ser outros, foram um aprofundamento do processo de centralização do Executivo (Presidente e Ministérios) e uma preocupação com a “papelocracia”, como se isso fosse realmente uma “disfunção” da burocracia, quando analisada em termos de Poder.

O contexto político em 1960/62, altamente inflamado, levou a uma menor dedicação aos problemas da reforma, só voltando a ser ela tratada em fins de 1962, quando a Consultoria-Geral da República, sob o governo Goulart, redigiu um anteprojeto, publicado no Diário Oficial em 14 de dezembro de 1962.

Como já se falava em “reformas” basicamente desde 1930, essa Comissão não teve alternativa a não ser informar 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”.<sup>34</sup>

Com a criação, em 1963, do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, os “estudos da Comissão Amarel Peixoto foram consubstanciados no Projeto de Lei nº 1.482, de 1963: Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal”.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> José Paiva Neto, “Contribuição ao Estudo dos Problemas de Reforma Administrativa do Governo Federal no Brasil”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 8, nº 3 (Rio de Janeiro, julho/setembro de 1974), pp. 25-68.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Para não fugir à regra da nossa história administrativa, em que se confunde burocracia com papelocracia e descentralização com delegação de competência, “este projeto consagrava um conjunto de doze princípios norteadores da efetivação da reforma administrativa, alguns dos quais foram incorporados ao texto do Decreto-Lei nº 200:

- 1) fixação de responsabilidades;
- 2) descongestionamento das chefias executivas superiores;
- 3) sistematização;
- 4) racionalidade;
- 5) controle
- 6) planejamento e orçamento;
- 7) integração;
- 8) intelectualização do processo decisório;
- 9) coordenação;
- 10) homogeneidade;
- 11) alcance de controle;
- 12) descentralização”.<sup>30</sup>

De novo aqui se insiste em contradições latentes, tais como alcance de controle e descentralização, coordenação com intelectualização do processo decisório, ou seja, torná-lo unipessoal com uma tecnoburocracia na primeira gestão, descentralização com redução de chefias superiores (unidade de comando e de chefia, segundo Fayol) e outras menos clarividentes, mas que atestam claramente a percepção de uma teoria administrativa “de princípios” por parte dos nossos “reformadores”.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

A compreensão da natureza do processo burocrático, como processo capaz de ser superado por uma centralização cada vez mais intensa nos níveis decisórios, tanto os de primeira como os de segunda gestão, ou, como se diz na “linguagem brasileira”, primeiro e segundo escalões cada vez mais poderosos, e um Executivo Central onipotente, tendo toda a máquina sob a sua coordenação, constituía o grande objetivo dessa comissão.

Até 1964, o que se observa, portanto, é uma compreensão “abusiva” do fenômeno burocrático no âmbito do Estado e das organizações públicas, por um lado e, por outro, uma bateria de princípios de administração, na base dos clássicos, numa tentativa (ingênua, é claro) de promover a desburocratização, o planejamento, a coordenação, etc.

Atingir a tão propalada eficiência administrativa sem, portanto, buscar a eficácia (Etzioni) no sentido de atingimento dos meios, tais como o de representatividade, o de descentralização de fato (distribuição do poder), o de intervenções macro-organizacionais, é o que caracteriza o conjunto de estudos sobre a reforma até aquele momento.

Com a Revolução de 1964, o Estado Nacional — Populista, cede lugar a um Estado burocrático — autoritário, com preocupações acentuadamente desenvolvimentistas e corretivas do processo econômico, político e social. Entretanto, a Administração Pública, mais uma vez, é deixada de lado, e a reforma administrativa de 1967 vai, por assim dizer, inspirar-se quase que por completo nos estudos anteriores.

Alguns nomes são invertidos, o conceito de “sistema aberto” constitui a introdução mais “inovadora”, e a palavra dinâmica torna-se sinônimo de Reforma Administrativa, em oposição a outras tentativas extremamente estáticas.

Na terceira etapa deste trabalho, voltaremos mais detalhadamente ao processo que resultou no Decreto-Lei nº 200, e ao próprio texto da Reforma Administrativa, para sugerir que de concreto nada mudou, a substância continua a mesma, ou seja, a centralização foi mantida e uma visão vulgar do fenômeno “burocracia” foi também mantida na vã esperança de assim promover uma eficiência administrativa capaz de servir de infra-estrutura de gerência ao arrojado plano de desenvolvimento econômico lançado pelo governo revolucionário de 1964.

Na verdade, o que se viu foi uma seqüência de atos de hegemonia do Executivo, pois a burocratização do Estado brasileiro estava caminhando a passos largos, enquanto as organizações estagnavam, pois em lugar de descentralizarem, elas delegavam competência, como se uma coisa fosse idêntica à outra.

Na seção seguinte, pretendemos analisar a dinâmica da formação do Estado burocrático-autoritário nascente em 1964, seus reflexos na sociedade civil e na própria Administração Pública.

Quando retornarmos às questões do Decreto-Lei nº 200, vamos perceber que outras estratégias de reforma devem ser traçadas para, pelo menos, obedecerem a uma lógica aristotélica ou cartesiana, a fim de se compreender que determinados fins se entrelaçam com determinados meios e, principalmente, de mostrar que a história não se repete, pois se em 1937/45 tivemos um quadro administrativo centralizado e autoritário, os novos desafios que se apresentam no seio do Estado brasileiro em relação à sociedade civil nos obrigam a pensar em questões alternativas para os rumos da Reforma Administrativa no Brasil.

## **1.3 — Estado, Administração Pública e Sociedade Civil**

A fim de que possamos “explicar”, e não meramente descrever, os principais aspectos da modernização administrativa no Brasil advinda da reforma, optamos por incluir este tema no trabalho com o intuito de, no plano político, corroborar nossa tese sobre a história administrativa brasileira como sendo a história da centralização.

Procuraremos, em última instância, mostrar a hegemonia do Estado brasileiro em relação à sociedade civil, acarretando esse processo maior centralização, cujas conseqüências imediatas foram a estatização (estatismo, como querem alguns) por um lado e, por outro, a emergência da tecnoburocracia como categoria social destinada a administrar nosso crescimento econômico e administrativo. Com isso saímos da centralização num dado momento histórico (Estado burocrático-autoritário) para chegarmos a uma modernização levada a cabo por esse Estado, com conotações altamente centralizadas. Enfim, mostraremos que a descentralização, entendida como distribuição de poder, tornar-se-á impraticável no caso brasileiro enquanto não conseguirmos submeter os poderes do Estado (poder público constituído, ou seja, a própria Administração Pública) ao controle da chamada sociedade civil.

### **1.3.1 — A Hegemonia do Estado em Relação à Sociedade Civil**

Antes de passarmos ao estudo da natureza do Estado brasileiro após 64 (Estado burocrático-autoritário), faz-se necessário que definamos bem o que consideramos autoritarismo para que, quando introduzirmos em nossa proposta (alternativas possíveis) elementos antitéticos a uma situação autoritá-

ria (Juan Linz) como a brasileira e, assim, identificarmos os grandes impasses da nossa Administração, os leitores não mais tenham dúvidas sobre o que vem sendo tratado por nós como autoritarismo, ou como dissemos acima, o que define bem a noção de um Estado burocrático-autoritário.

Para o cientista político Linz, os regimes autoritários podem ser assim definidos:

“... sistemas políticos em que existe certo pluralismo, limitado, não responsável; onde não há uma ideologia elaborada e corrente, mas, sim, uma mentalidade bastante característica; sem mobilização política, quer intensiva, quer extensiva, exceto em alguns momentos de seu desenvolvimento; e nos quais um líder (ocasionalmente um pequeno grupo) exerce o poder dentro de limites que, embora formalmente mal definidos são, na verdade, bastante previsíveis”.<sup>37</sup>

Lamounier, comentando o texto acima, indica-nos algumas limitações dessa definição, as quais achamos válidas e incorporamos ao nosso conceito de autoritarismo: “O tratamento que faz Linz da ideologia nos regimes autoritários parece-me deficiente em quatro aspectos” ... que, em resumo, seria o contraste entre ideologia/mentalidade, que dificilmente se ajustará à análise dos regimes autoritários.<sup>38</sup>

Ao refutar a distinção entre ideologia/mentalidade em Linz, Lamounier define o que seja autoritarismo. Autoritário, para o autor em questão, é “um sistema caracterizado por uma estrutura vertical de poder, numa estrutura social em que existe ampla margem de pluralismo tradicional e um setor marginal (populações faveladas, etc.) sem formas desenvolvidas de vida associativa, quer clássica, quer étnica”.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> B. Lamounier, *Ideologia em Regimes Autoritários*, Estudos CEBRAP, n.º 7 (São Paulo, 1974), p. 69.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>39</sup> *Ibid.*

Tendo sido caracterizado o que seria para nós um regime autoritário, passemos à questão seguinte de analisar a hegemonia do Estado em relação à sociedade civil, como causa determinante da implantação (ou melhor dizendo, inauguração) de um novo patamar estatal — o burocrático — autoritário.

Toda a nossa tradição da centralização no âmbito da administração pública e, *in extenso*, da hegemonia do Estado em relação à sociedade civil, reside no aspecto da nossa história (Império, República Velha, República Nova...), em que o “Estado é recorrentemente pensado como mediador, como Poder Moderador, situado entre as classes. A aceitação do poder de Estado pelos grupos dispensaria o mercado como seu fundamento: não é o interesse racional do indivíduo que, numa sociedade possessiva baseada no mercado, impõe a norma da soberania como garantia de sobrevivência”.<sup>40</sup>

Na Colônia já é nítido o processo de capitalismo politicamente orientado, bem como a formação de um “estamento burocrático na vida política brasileira”.<sup>41</sup> No plano político, esse Estado mediador nunca foi contestado realmente — a não ser por períodos de tão pouca duração que perdem a representatividade histórica — porque, “na política raramente os liberais têm aceito o ônus do liberalismo”.<sup>42</sup> Para confirmar essa afirmativa de Cardoso, poderíamos citar a deposição de Vargas em 1945 e 1954, bem como a de Goulart em 1964, quando os nossos mais “brilhantes” liberais foram os primeiros a reforçarem a concepção do Estado autoritário, burocrático e protetor.

No plano administrativo — como a administração é uma atividade do Estado — os mesmos liberais, na sua quase maior

<sup>40</sup> F. Henrique Cardoso, *Notas sobre Estado e Dependência*, Cadernos CEBRAP, nº 11 (São Paulo, 1975), p. 12.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 13.

ria empresários, reclamam junto ao Estado a necessidade urgente de criação de mecanismos corretivos para nossa economia, quando então se dá definitivamente a institucionalização do planejamento no Brasil, tendo esta prática se consolidado em 1967 com o Decreto-Lei nº 200.

O Estado brasileiro, em vista disso, consolida definitivamente o seu papel de “protetor” e de Poder Moderador, ficando, pois, a sociedade civil como mero “organismo coletivo”, o qual, para ser ativado, deve necessariamente ser incentivado pelo “protetor”.

A nossa representatividade vai-se tornando ao longo desse processo uma mera cidadania, pronta a responder às demandas do protetor, até que surjam conflitos no seio dos próprios agentes — Estado *versus* empresariado — quando então uma pseudo luta é institucionalizada, tendo de um lado a estatização — fruto de um planejamento autoritário levado a cabo pelos tecnocratas — e, de outro, a privatização.

Evidentemente não teremos um vencedor, pois, como veremos mais adiante, essa luta é esotérica, só interessando àqueles setores empresariais que, após o investimento infra-estrutural por parte do governo, agora querem a privatização para que eles consigam elevados rendimentos nas suas aplicações de capital, pois a expectativa do risco já foi eliminada, por ter sido o Estado o investidor pioneiro. O importante a considerar nesta discussão, como apontou corretamente Cardoso, é que o fortalecimento do Estado incentiva sempre as esperanças e o medo da instauração do que já se chamou de “socialismo dos tolos”.<sup>43</sup>

Essa “situação autoritária”, na colocação errada de Linz, ou, de forma mais correta, um Estado que em toda a sua história recente (1937/45; 1964/77) vem apresentando como

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 15.

alternativa viável o autoritarismo como modelo político, faz nascer no âmbito da administração pública uma burocracia poderosa, de cunho marcadamente centralizadora que, ao invés de criar obstáculos ao processo de ajustamento do Estado com a sociedade civil, muito contrariamente reforça tal tipo de tendência ao promulgar uma reforma administrativa que tem como lógica de seu discurso o centralismo e a verticalidade do poder.

Não obstante, veremos até mesmo brotarem conflitos no seio de burocracias dominantes, como acontecimentos recentes vem-nos mostrando, quando determinadas políticas de certos ministérios não são homologadas por outros, levando, às vezes, a crises não muito tênues para o Executivo como um todo.

Nosso objetivo ao colocar este tópico nesta peregrinação pela história administrativa recente do Brasil não obedece a outro critério a não ser o de sugerir que, enquanto tivermos um Estado como Poder Moderador, ou como Tutelador nos momentos “difíceis” da história, dificilmente teremos uma Administração Pública eficiente, ou seja, descentralizada e, principalmente, apta para reagir às demandas de seu sistema-cliente, que é nada mais, nada menos, que a sociedade brasileira no seu conjunto.

Se existe uma saída nessa questão, não pode ser outra a não ser a de eliminar “o mito de uma sociedade civil amorfa, como querem setores responsáveis pelos destinos de nossa Administração”.<sup>44</sup> No momento presente, urge redimensionar a lógica pela qual vem sendo regida a nossa Administração, fazendo crer que o Estado não está desvinculado dessa Administração, que o excessivo aumento de nossas organiza-

---

<sup>44</sup> Lúcio Kowarick, “O Mito da Sociedade Amorfa e a Questão da Democracia”, *in Folha de São Paulo* (07-08-77).

ções públicas (burocratização) nos leva novamente a pensar na dinamicidade e na flexibilidade do Decreto-Lei nº 200.

É necessário entender, pois, que Estado e Administração Pública não são fenômenos estanques, mas que se entrelaçam e se harmonizam na formulação de seus objetivos.

Uma visão estereotipada desse processo leva a medidas exageradas, tais como intervenções microcomportamentais, no intuito de promoverem mudanças organizacionais, enquanto que o momento histórico presente exige intervenções estruturais e, principalmente, reinterpretação do dimensionamento da articulação entre o Estado e a Administração.

### **I.3.2 — Centralização, Estatização e Tecnoburocracia**

Conforme indicamos na seção anterior, a centralização será um fenômeno presente na história política do Brasil se o Estado continuar exercendo sua hegemonia em relação à sociedade civil. Uma das conseqüências desse processo após 1964 foi a chamada estatização, que estudaremos nesta seção, juntamente com o problema da tecnoburocracia ou, simplesmente, os executivos da nossa administração pública. Foi sugerido brevemente acima que, na verdade, essa luta entre estatistas e privatistas é esotérica na medida em que o Estado brasileiro não está aumentando sua propriedade dos meios de produção — o que afasta, de início, qualquer possibilidade de “socialismo”, se bem que “dos tolos” — mas, pelo contrário, o que se tem observado no que tange às empresas estatais é algo simplesmente implícito a qualquer dinâmica do capitalismo moderno, no qual as empresas públicas estão acompanhando o crescimento de toda a economia, aumentando a sua capacidade de autofinanciamento e de acumulação financeira, procurando, ademais, diversificar seus investimen-

tos, como o faria qualquer grande empresa. Isto, porém, não significa que tenha crescido o peso do chamado setor produtivo estatal no conjunto das grandes empresas, porquanto sua taxa de crescimento não foi superior à de suas congêneres privadas.

Além disso, são os mesmos setores em que já operava anteriormente, com a grande exceção da petroquímica, onde entrou num esquema de participação com a empresa privada. O mesmo se pode dizer do setor financeiro, onde não houve estatização alguma. O engano aqui reside na confusão entre a capacidade do Estado em utilizar seu poder fiscal para constituir fundos de poupança compulsória e a apropriação por ele desses recursos. Em outras palavras, o Estado acentua seu papel de mobilizador e concentrador de excedente, mas age apenas como mero repassador de fundos ao setor privado".<sup>45</sup>

Esclarecida a diferença, no plano econômico, entre estatização e intervencionismo, passemos a examinar essa maior intervenção estatal no plano administrativo (centralização) e no plano político (autoritarismo), como simples decorrência de um processo já em fase avançada, que é a modernização do Estado brasileiro. O chamado processo estatizante, segundo os privatistas, é fruto da elaboração de um grupo de tecnocratas — segundo escalão, etc. — que não estão interessados em outra coisa a não ser no aumento das empresas públicas no mercado brasileiro e, destarte, procuram a todo o custo sua proliferação, o que coloca o setor privado em situações difíceis de concorrência. O que os privatistas esquecem é que a função do Estado no moderno capitalismo é garantir a acumulação geral a longo prazo, o que leva alguns empresários a críticas impertinentes, até mesmo dirigidas ao processo de regionalização da economia, onde novos espaços geo-

---

<sup>45</sup> J.M.C. de Mello e L.G. de Mello Beluzzo, *Reflexões sobre a Crise Atual*, Escrita II (São Paulo, 1977).

gráficos, outrora vazios, vêm sendo preenchidos por volumosos investimentos governamentais, a fim de aumentar o “nível (padrão) de acumulação regional e, conseqüentemente, atenuar os desníveis econômicos entre as diversas regiões”.<sup>46</sup>

Nada mais óbvio, portanto, do que no “capitalismo retardatário o Estado não deva limitar-se às funções clássicas da administração fiscal e monetária: as condições objetivas do desenvolvimento lhe impõem a tarefa de criar e acumular capital produtivo, centralizar e intermediar o capital financeiro e supervisionar, globalmente, a acumulação de capital”.<sup>47</sup>

Essa evidência tem, no entanto, uma lógica, que é o que mais nos interessa nesta seção.

Ao dizermos que o capitalismo politicamente orientado, com o estamento burocrático correspondente, foi uma realidade no Brasil desde a Colônia, Império, etc., o que se verifica também no presente, dizíamos implicitamente que as novas funções do capitalismo tardio trazem também em seu bojo a formação de uma burocracia, ou como ela está sendo definida no momento, de uma tecnoburocracia. Se a centralização é uma necessidade da própria dinâmica do capitalismo retardatário, então, por um lado, o processo de intervencionismo estatal se aprofunda e, por outro, a chamada tecnoburocracia vai cada vez mais acumulando poderes, o que de certa forma provoca maior centralização, pois cada vez menos a sociedade civil vem participando das decisões — através de suas instituições, é claro — em oposição a uma tecnoburo-

---

<sup>46</sup> Fernando H. Cardoso, *Estatização e Autoritarismo esclarecido: Tendências e Limites*, Estudos CEBRAP, n.º 15 (São Paulo, 1976).

<sup>47</sup> L. G. Coutinho e H. Reichstul, “O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo” (Campinas, 1975), mimeo.

cracia cada vez mais poderosa. Isto porque, de certa forma, ela participa do excedente econômico apropriado pelo Estado, daí já se chamar tal categoria social de “burguesia de Estado”.<sup>48</sup> Em linhas gerais, podemos afirmar que a centralização é decorrente de um capitalismo retardatário, levando à formação de uma burocracia poderosa e a um intervencionismo estatal cada vez mais intenso.

No plano administrativo propriamente dito, os burocratas estatais, na medida em que exercem amplos poderes, irão referendar *par excellence* a verticalidade das decisões, não oferecendo elementos para uma real descentralização no seio das nossas grandes organizações públicas — Ministérios, empresas estatais, autarquias, etc., que a par de necessitarem efetivas descentralizações no âmbito da gerência, ainda continuam a adotar em grande escala estilos gerenciais autoritários, com uma conotação reformista — dinâmica de grupo, DO, APO, e outros “OS”, na vã esperança de conseguirem elevados aumentos de eficiência e eficácia organizacionais.

A inviabilidade dessa estratégia — contida implicitamente na Reforma — é o que passaremos a analisar agora.

## **I. 4 — Modernização Administrativa Brasileira: Caminho para um Paradigma Fayolista**

Após termos analisado os grandes traços que caracterizam como um todo o Estado, a Administração Pública e a Sociedade Civil brasileira, sugerimos agora que a reforma administrativa não apresenta em sua filosofia uma teo-

---

<sup>48</sup> F. H. Cardoso, *As Tradições do Desenvolvimento Associado*, Estudos CEBRAP, n.º 8 (São Paulo, 1974).

ria administrativa por assim dizer paradigmática (Kuhn), pois toda ela remonta aos clássicos da administração (enquanto ciência!), de influência marcadamente fayolista, como foi aliás toda a inspiração para a racionalização da Administração Pública brasileira, com importação *in totum* do modelo francês. Não pretendemos aqui fazer grandes incursões pelos fatores históricos da reforma, o que já foi estudado acima. Vamos, de preferência, recorrer ao próprio Decreto-Lei nº 200, para, *pari passu*, irmos indicando os elementos fayolistas da teoria administrativa em que se fundamenta.

#### **I.4.1 — O Decreto-Lei nº 200: Um Discurso Modernizante?**

Como já mencionamos em passagens anteriores, o discurso da reforma preocupa-se muito mais com o problema microcomportamental do que com o macroestrutural e, neste, faz incursões ao nível de burocracia, significando papelocracia.

Esclarecido esse aspecto, esforçar-nos-emos agora para identificar no texto legal tais premissas, associadas ao substrato de uma teoria organizacional clássica. Assim, o conceito de organização que inspirou toda a reforma era precisamente o de “um agregado de pessoas trabalhando harmoniosa e coordenadamente para a realização de objetivos previamente delineados”,<sup>49</sup> o que para o teórico da administração francesa, Henri Fayol, é a mesma coisa, pois em sua *Administração Industrial e Geral*, publicada nos primeiros anos do século, assim se expressa:

“As expressões máquina administrativa e engrenagem administrativa dão idéia de um organismo que obe-

---

<sup>49</sup> J. de Nazaré T. Dias, *A Reforma Administrativa de 1967* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1968), p. 73.

dece ao impulso do chefe e no qual todas as partes, bem ligadas, se movem harmoniosamente, visando ao mesmo fim. E isso é excelente”.<sup>50</sup>

Não obstante as diferenças de linguagem, como era de se esperar, podemos observar que as palavras-chave, do ponto de vista administrativo, estão presentes nas duas definições, ou seja, harmonia e objetivos (fins), com a coordenação implícita no texto de Fayol, pois ele se refere à coordenação utilizando a expressão “bem ligadas”.

No que tange ao problema estrutural, diz o discurso reformista:

“Os aspectos estruturais de organização têm sentido mais estático, compõem verdadeiras fotografias, os instantâneos da estrutura organizacional: os organogramas. Embora — insistimos — sejam dotados de relevância por expressarem organicidade à Administração Federal e constituírem, sob certos aspectos, mecanismos de controle, de definição hierárquica, não se constituem na principal preocupação da reforma administrativa.

A esta interessam, precipuamente, os aspectos dinâmicos, a administração como filme, em movimento, a seqüência do seu funcionamento em busca de resultados.

Em matéria de organização, tudo tem sua relevância. Estrutura, liderança pessoal, material, finanças, comunicação, tudo isso é importante. Mas o que faz funcionar a contendo qualquer organização é o êxito da coordenação, que consiste, essencialmente, em coordenação de pessoas, e não de estruturas”.<sup>51</sup>

Essa passagem, um pouco extensa, convence-nos amplamente da estratégia da reforma, de privilegiar os aspectos comportamentais em oposição aos estruturais, como se as pessoas fossem desvinculadas de seus cargos.

---

<sup>50</sup> H. Fayol, *Administração Industrial e Geral* (São Paulo: Atlas, 1976), p. 75.

<sup>51</sup> J. de Nazaré T. Dias, *op. cit.*, p. 74.

Já indicava Weber que a autoridade não está na pessoa e, sim, no cargo, se quisermos acentuar-lhe a superficialidade, mas, ao penetrarmos na substância de uma filosofia reformista, que diz formalmente que à administração interessam os aspectos comportamentais e não estruturais, percebemos que tal filosofia nega, na essência, o “moderno” conceito de organização, onde está explícito que ela nada mais nada menos é do que um sistema de contradições internas, dados os aspectos de sua estrutura, e que a idéia de saúde organizacional é tão absurda “como a sua idéia de equilíbrio ou, como querem os sistêmicos, de homeostase dinâmica”.<sup>52</sup>

“O conceito de saúde organizacional — é Guerreiro Ramos quem escreve — usado por Bennis baseia-se na psicologia do ajustamento e não reconhece autonomia individual. Não é uma categoria científica, mas um instrumento ideológico disfarçado, um artifício pseudocientífico que objetiva a inclusão total do indivíduo dentro da organização. Como tal, a teoria de desenvolvimento organizacional de Bennis, da qual sua noção de saúde organizacional é um elemento essencial, representa um retrocesso”.<sup>53</sup>

Não é por acaso, nem por simples coincidência, que o décimo quarto princípio de administração para Fayol é a “União de Pessoal”.

Assim se expressa o nosso “grande” teórico:

“A harmonia e a união de pessoal de uma empresa não são uma grande fonte de vitalidade para ela. É necessário, pois, realizar esforços para estabelecê-la”.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Fernando Coutinho Garcia, “A Teoria da Organização Ortodoxa” (Porto Alegre: UFRGS, 1977), mimeo.

<sup>53</sup> Alberto G. Ramos, “A Teoria Administrativa e a Utilização Inadequada de Conceitos”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 7, n.º 3 (Rio de Janeiro, julho/setembro de 1973), pp. 5-17.

<sup>54</sup> H. Fayol, *op. cit.*, p. 55.

Para, logo abaixo acrescentar que:

“Dividir as forças inimigas para enfraquecê-las é conservar: mas dividir seu próprio pessoal é uma grave falta contra a empresa”.<sup>55</sup>

Como podemos observar, por um lado essa tendência da reforma em privilegiar a instância comportamental vai totalmente de encontro aos estudos mais sérios (não ideológicos) produzidos recentemente em Teoria das Organizações e, por outro, deixa claro, como Fayol nos mostrou de outra forma, que o pessoal jamais pode estar dividido, pois se dividir for preciso, somente os inimigos.

Essa linguagem hoje é substituída por coordenação, ou, se quisermos ficar mais na moda, pela palavra integração (organizacional).

Ainda sob a ótica dos clássicos, os reformadores não se inibem em afirmar que:

“Somente vantagens poderão advir da identificação da lei de Reforma Administrativa dos conceitos básicos que sustentam o pensamento reformador. Cinco são os princípios enumerados: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle”.<sup>56</sup>

Esses princípios, além de serem “princípios” e, destarte, virem sendo criticados pelos teóricos da organização há pelo menos meio século, não são, aqui, também senão os princípios formulados por Fayol, pois para ele, como para os reformadores, existem cinco princípios, quais sejam, previsão (planejamento), organização, comando, coordenação e controle. Antes de mostrarmos as grandes semelhanças entre esses princípios, passemos à definição dos princípios da Reforma Administrativa de 1967. Segundo o Decreto-Lei nº 200, o planejamento é:

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> J. de Nazaré T. Dias, *op. cit.*, p. 89.

“O princípio que traduz com grande precisão o sentido de que a ação governamental obedeça o planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, contando como instrumentos básicos o plano geral de governo, os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual...”.<sup>57</sup>

Fayol não se distancia muito dessa definição, pois para ele:

“A máxima “governar é prever” dá uma idéia da importância que se atribui à previsão no mundo dos negócios. É verdade que se a previsão não é toda do governo, é dele, pelo menos, uma parte essencial. Prever, aqui, significa ao mesmo tempo calcular o futuro e prepará-lo; é, desde logo, agir.

O programa de ação é, ao mesmo tempo, o resultado visado, a linha de conduta a seguir, as etapas a vencer, os meios a empregar: uma espécie de quadro de futuro em que os acontecimentos próximos figuram com certa clareza, segundo idéias preconcebidas, e onde os acontecimentos distantes surgem mais ou menos vagos; é a marcha da empresa prevista e preparada para certo tempo”.<sup>58</sup>

Já o princípio da coordenação para a reforma significa que “as atividades da Administração Federal, e especialmente a execução dos planos e programas, serão objeto de permanente coordenação, em todos os níveis”,<sup>59</sup> enquanto que para Fayol a coordenação consiste em “dar ao organismo material e social de cada função as proporções convenientes para que ele possa desempenhar seu papel segura e economicamente”.<sup>60</sup>

Ou seja, aquilo a que os reformadores se referem como “coordenação em todos os níveis”, Fayol, pelo fato de ser

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> H. Fayol, *op. cit.*, op. 58.

<sup>59</sup> B. M. de Souza Wahrlich, *op. cit.*

<sup>60</sup> H. Fayol, *op. cit.*, p. 125.

mais simples, chama de desempenho seguro e econômico de todas as partes. Nada mais semelhante, como também o foi a definição de planejamento.

A descentralização se operou em três níveis, ou seja, “dentro da própria Administração Federal... da Administração Federal para as unidades federadas... da Administração Federal para a órbita privada, mediante contrato ou concessões”.<sup>61</sup>

Se, como fica claro no texto da reforma, essa descentralização é de execução, havendo obviamente maior centralização do controle, vamos encontrar a mesma preocupação com a descentralização em Fayol, por mais “inquietante” que isso possa parecer, pois Fayol chega inclusive a recomendar tal tipo de estratégia (a de descentralização). Colocado como seu oitavo princípio — a centralização — Fayol não hesita em afirmar que “se o valor do chefe, sua força, sua inteligência e experiência e a rapidez de sua percepção lhe permitirem estender bastante sua ação, ele poderá levar longe a centralização e reduzir seus auxiliares a simples agentes de execução. Se, ao contrário, mesmo conservando o privilégio de determinar as diretrizes gerais, ele preferir recorrer mais à experiência, ao critério, aos conselhos de seus colaboradores, poderá efetuar ampla *descentralização*”.<sup>62</sup>

Como podem observar facilmente os leitores, basta dar substância a um discurso fayolista e colocá-lo em traje novo, que aqui estamos chamando de discurso reformista, ou discurso modernizante. Na verdade, como mostramos em exaustivas passagens anteriores, a modernização da Administração Pública brasileira não faz outra coisa do que consubstanciar a idéia de princípios, recorrendo ora a Fayol, ora

---

<sup>61</sup> B. M. de Souza Wahrlich, *op. cit.*

<sup>62</sup> H. Fayol, *op. cit.*, p. 48 (o grifo é nosso).

a outros clássicos sem, portanto, colocar em discussão nenhuma alternativa realmente paradigmática (Kuhn).

Os outros dois princípios, delegação de competência e controle, de certa forma confirmam as passagens analisadas acima, pois se fala em descentralização fala-se também em delegação de competência, tanto para Fayol, como para os reformistas e, quanto ao controle, não existe a esse respeito a menor dúvida, pois a preocupação de ambos — fayolismo e reforma — é aumentar cada vez mais o controle, exercendo-o em todos os níveis e em todos os órgãos.

A par destas considerações, resta-nos deixar claro que, do ponto de vista da teoria, a reforma reproduz os postulados básicos da teoria clássica de organização, tentando introduzir como algo de descoberto, fascinante, novo e sedutor o conceito de “sistema aberto”; como se fosse possível a existência de um “sistema fechado”, ou, pior ainda, de uma organização que não fosse dinâmica. Desde a emergência da burocracia como organização ideal para a economia de mercado, essas organizações transacionam com o mundo externo, sendo-lhes praticamente impossível sobreviver sem uma constante interação entre ambiente interno e externo. A idéia de sistema aberto está presente tanto em Taylor, Fayol, Follet, como em todos os demais teóricos mais recentes.

A justificativa de que a grande inovação da reforma é a concepção da administração como sistema aberto, dinâmico, integrado e inter-relacionado entre suas partes constituintes parece-nos muito mais uma tarefa de justificação ideológica (para substituir a justificação de incompetência) do que qualquer outra evidência. Falar em descentralização, participação, etc., dentro do espírito do Decreto-Lei nº 200, é a mesma coisa que falar português na Índia, pois uma coisa nada tem a ver com a outra. O que encontramos na reforma, como vimos sugerindo ao longo deste trabalho, é uma distribuição de tarefas e uma participação falsa, com conotações

manipulativas. Mencionar participação tornou-se necessário porque o treinamento — o tão famoso treinamento!!! — vem à tona, e através dele as consultorias, as assessorias, o prestígio, a riqueza, etc., etc., transformando todo o processo num mar de falsidade e contradições.

Na seção seguinte, indicaremos algumas alternativas para o atual impasse da Administração Pública brasileira, com base nas questões levantadas por nós no decorrer deste trabalho.

## **1.5 — Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: Algumas Questões Inadiáveis**

Nesta última seção, pretendemos apresentar algumas questões inadiáveis da administração pública, face aos impasses por que vem passando não só o Estado, mas também uma teoria administrativa que ainda não superou as grandes linhas da chamada administração científica, mas apenas vem utilizando inadequadamente outros conceitos de ciências afins, principalmente a cibernética, como se a importação de conceitos fosse uma “revolução conceitual” na reformulação (ou apresentação) de “novas” teorias destinadas a explicar a realidade organizacional.

O nosso pensamento está fundamentado em alguns postulados determinantes do atual desdobramento da Administração Pública brasileira, por um lado, e, por outro, em questões epistemológicas da teoria administrativa, que tornam mais do que nunca urgente que se faça um posicionamento crítico e não ideológico, como muitos querem, impedindo-se dessa forma o próprio desenvolvimento da ciência.

Utilizando nossos conceitos de organização, centralização e descentralização, de reforma administrativa, de modernização e de participação, pretendemos traçar, pois, as grandes linhas gerais do tema. O conceito que de certa forma antecede todos os demais, pela sua amplitude e extensão, é o conceito de organização.

Apesar de termos tocado levemente na seção anterior no que vem a ser organização, pretendemos aqui pormenorizar tal conceito, pois achamos por demais importante sua correta interpretação. A organização para nós nada mais é que “uma instituição em cujo interior se realiza aquela determinada relação de produção que caracteriza todo o sistema social... Sua racionalidade, por isso, é a negação da racionalidade substancial. Longe, por isso, da harmonia dos interesses, rege-se pela coerção e manipulação. A vida de seus membros não só está objetivamente alienada, como também subjetivamente carregada de tensões, de ambigüidades, de medos, de conflitos. Encarna o estado de coisificação ao nível mais profundo, que consiste em promover a aceitação da ideologia dominante, que não compreende as relações sociais subjacentes das coisas”.<sup>63</sup>

Partindo desse conceito, a organização, longe de ser vista como em equilíbrio dinâmico, é entendida como um sistema social onde as relações sociais se reproduzem, dando assim condições amplas e seguras para se instaurar em seu seio um sistema de contradições. Para que estas sejam superadas, devemos, no caso da Administração Pública, introduzir o aspecto macrogovernamental, ou seja, o Estado e sua Administração Direta, como elementos ativos no processo de equilíbrio — conflito — equilíbrio, e não, como tem sido a prática corrente, intervir somente no nível microcomportamental,

---

<sup>63</sup> Mino Vianello, *Contributto Alla Critica Della Teoria Classica Dell'Organizzazione* (Milão: Franco Angeli Editore, 1973), pp. 27-28.

através de práticas organizacionais já totalmente superadas, na comunidade acadêmica administrativa, tais como DO, APO, Análise Transacional, Liderança Situacional e outras pseudo-técnicas de implementação de uma pseudo-saúde organizacional.

A centralização, já definida acima, não significa também outra coisa que a hegemonia do Estado em relação à Sociedade Civil, que se tornou mais nítida após o início da modernização com o surgimento de um Estado burocrático autoritário na tradição hegeliana.

Em nosso projeto, estamos mais empenhados numa estratégia de Descentralização, haja vista a importância que ela assumiu no texto do Decreto-Lei nº 200, mas não ultrapassando Fayol nas suas propostas.

Nosso conceito de descentralização não está desvinculado do Estado e das suas instituições, porque achamos que a descentralização, enquanto distribuição de poder, deverá primeiro se concretizar nos níveis mais altos de gestão para, *a posteriori*, chegar aos níveis intermediários e aos níveis mais operacionais. A descentralização, portanto, apresenta-se como um “problema de distribuição de poder — poder de decisão e poder de ação ou execução — entre o governo central e as unidades do governo local”,<sup>64</sup> por um lado, e, por outro, como um problema de distribuição de poder na ambiência interna das grandes organizações governamentais, por se tratar não só de uma recomendação legal, mas, acima de tudo, por uma necessidade histórica, sem a qual as organizações não conseguem sobreviver com índices até mesmo mínimos de eficácia organizacional.

---

<sup>64</sup> Paulo R. Vieira, “Em Busca de uma Teoria da Descentralização”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 1, n.º 2 (Rio de Janeiro, 2.º semestre de 1967), pp. 45-70.

Para que haja uma distribuição de poder no âmbito dessas macroestruturas governamentais, faz-se necessária, principalmente, a descentralização no âmbito do próprio Estado, ou seja, deverá ser incentivado e não impedido um maior controle da Sociedade Civil sobre o Estado e, concomitantemente, maior controle do “sistema-cliente” da Administração Pública sobre seus dirigentes, numa forma ao mesmo tempo profícua para a Administração como um todo, como também necessária para impedir os “abusos” de alguns dirigentes com heranças do passado populista, onde o clientelismo e o empirismo atuam ainda como forças sociais motivadoras.

Neste momento, faz-se necessário definirmos a participação, pois somente com a institucionalização de estilos gerenciais participantes podemos ter o quadro administrativo delineado por nós acima. Por participação no âmbito das organizações entendemos “um processo de co-gestão nas decisões em substituição ao processo de heterogestão, em que a verticalidade do poder é não somente uma realidade, mas também uma necessidade, dado o processo centralizador de toda a Administração Pública. Por co-gestão, entendemos uma participação dos gerenciados e gerentes nas decisões que afetam os destinos da organização, numa forma de participação ativa e real”.<sup>65</sup>

Já podemos observar alguns experimentos realizados nesse nível no Brasil, como atesta o Presidente do BNDE numa entrevista, em que diz que vem incentivando “um estilo gerencial participativo no âmbito da instituição que dirige”.<sup>66</sup> Enquanto esse processo de descentralização não ocorrer no âmbito do Estado como um todo, poderemos presenciar apenas alguns experimentos isolados, que no conjunto da administra-

---

<sup>65</sup> Fernando Coutinho Garcia, “O Poder dos Gerentes ou os Gerentes do Poder?” (Porto Alegre: UFRGS, 1977), mimeo.

<sup>66</sup> “Vianna Denuncia o Modelo”, *in Isto É* (13 de julho de 1977).

ção pública não representam uma mudança significativa. Por outro lado, temos que aplaudir tal atitude por parte do BNDE, como um esfoço isolado de descentralização num continente da centralização. Isso sugere que a sociedade civil, através de suas instituições, pode iniciar um processo de descentralização até chegar ao nível do Estado.

Outro fator importante a considerar nessas questões é o problema da modernização, que tem sido analisado pelos nossos administradores como um processo muito mais necessário do que possível ou, em outras palavras, a modernização no Brasil é vista como uma necessidade e não como uma possibilidade.<sup>67</sup>

Concordamos com Ramos, ao defender a estratégia da modernização possível, pois acreditamos que a história não se repete e, destarte, não necessariamente teremos que alcançar o atual estágio de desenvolvimento dos países centrais, segundo os mesmos padrões, costumes, etc.

Ao contrário, possuímos uma cultura própria, uma economia com industrialização tardia, gerando particularidades também próprias, uma herança patrimonial-tradicional, enfim, uma série de características que não encontramos nos países desenvolvidos, às quais têm que ser analisadas e ponderadas para alcançarmos nosso próprio estágio de país desenvolvido.

Por isso mesmo, se vemos na modernização uma necessidade, vamos elaborar uma estratégia de reforma com critérios determinísticos, importados das economias adiantadas, sem a mínima perspectiva crítica da menor ou maior vantagem para o nosso caso, ou seja, a modernização tornar-se-á um imperativo, sem fins definidos, nem tampouco critérios esta-

---

<sup>67</sup> Alberto G. Ramos, "A Modernização em Nova Perspectiva: Em Busca do Modelo de Possibilidade", in *Revista de Administração Pública*, vol. 1, n.º 2 (Rio de Janeiro, 2.º semestre de 1967), pp. 7-44.

belecidos. A modernização vista como possível oferece-nos condições para desenvolver nossas estruturas com base e critérios em nossa própria história de um capitalismo retardatário, politicamente orientado, desníveis regionais significativos, etc., impedindo, dessa forma, uma modernização de fachada (!), feita a todo o custo, com grandes sacrifícios para a população brasileira no seu conjunto, sem contudo significar um amplo desenvolvimento econômico e social.

Finalmente, por Reforma Administrativa entendemos primeiramente um processo político e não só um processo tecnocientífico. Ademais, a “Reforma Administrativa, para ser eficaz, tem que buscar alcançar metas, acima de tudo, de justiça social, pelo compromisso que ela carrega na sua substância, de modificadora de estruturas”.<sup>68</sup>

Esta modernização de estruturas não se opera em organogramas, pois os organogramas mudam (alteram) a forma mas não a substância. Por tudo isso, o moderno conceito de Reforma Administrativa tem que deixar explícito que a reforma é “um processo permanente e dinâmico de transformação de atitudes, processos, sistemas e estruturas administrativas que se insere no contexto político, econômico e social de um país e que constitui meio indispensável para aumentar a eficácia e a eficiência do setor público na busca de melhor cumprimento de todos os objetivos visados pelo Estado, tanto os que constituem a sua razão de ser como aqueles que a conjuntura política demanda. Esta noção de reforma administrativa requer um esquema conceitual que nos permita formular um sistema de treinamento que complete, do ponto de vista operacional, as necessidades de aperfeiçoamento dos funcionários públicos para que tornem verdadeiros agentes da refor-

---

<sup>68</sup> N. M. Sousa e L. C. Adame, “Programas de Treinamento e Reforma Administrativa”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 9, nº 4 (Rio de Janeiro, outubro/dezembro de 1975), pp. 155-187.

ma administrativa e, mediante novos conhecimentos, habilidades e melhores atitudes, desempenhem suas funções públicas com autêntica dedicação aos serviços do País”.<sup>60</sup>

Tal tipo de visão de uma estratégia de Reforma Administrativa exige, pois, agentes sociais não só possuidores de conhecimentos técnicos, mas, principalmente, conscientes de seus papéis como promotores de um desenvolvimento acima de tudo político, econômico e social. É totalmente inaceitável, em um país onde o Estado assume cada vez mais funções de administrador de bens e serviços, a formação de agentes sociais incapazes de perceberem o fenômeno da reforma como fenômeno tácito de contextura política.

Enfim, a nossa estratégia de Reforma Administrativa para o Brasil consubstancia-se em AÇÃO em lugar de REFLEXÃO, em CONSCIÊNCIA SOCIAL em lugar de CONSCIÊNCIA INDIVIDUAL, em RESPONSABILIDADE PARA COM A CIÊNCIA E A TÉCNICA em lugar de FAVORITISMO PARA O CARGO E O *STATUS* e em PARTICIPAÇÃO em lugar de EXCLUSÃO.

## **I.6 — Conclusão**

Como ficou claro ao longo deste ensaio, estivemos a todo momento interessados na explicação, e não na descrição, por acharmos que a atual situação da Administração Pública brasileira requer uma tomada de posição por parte dos nossos administradores para solucionar os grandes impasses que ela sofra no plano estrutural. Sugerimos, inicialmente, que a história administrativa brasileira é a história da centralização e do “capitalismo politicamente orientado” e, como tal, o Estado sempre atuou como Poder Moderador, que os antece-

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

dentos históricos da reforma foram, na sua maioria, marcados pela centralização de decisão, por um lado, e, por outro, por uma teoria administrativa clássica, fundamentada em princípios, e que essa situação permaneceu até o Decreto-Lei nº 200, não tendo pois a Reforma Administrativa apresentado um discurso modernizante, mas simplesmente um discurso fayolista.

Em seguida, mostramos que o Estado, a Administração Pública e a Sociedade Civil, em vez de serem órgãos estanques, distintos e dissociados, estão arrolados e inter-relacionados, formando, assim, uma “totalidade social”, que deve ser analisada e interpretada como totalidade, e não como partes independentes umas das outras, como se verifica na tradição das análises sobre a Administração Pública no Brasil.

Finalmente, apresentamos algumas questões inadiáveis no que diz respeito a uma estratégia de Reforma Administrativa, enfatizando a modernização como possibilidade e não como necessidade.

Se Michels, em seu clássico “Political Parties”, afirmava que quem uma vez tenha alcançado o Poder não mais está disposto a regressar à situação anterior, pois tal renúncia é demasiada dura para o medíocre, nós, ao contrário, achamos que mais do que nunca, no âmbito da Administração Pública brasileira, é chegado o momento de excluir de seus quadros os “amantes do poder” e, portanto, segundo Michels, os “medíocres”, e substituí-los por quadros que vejam na atividade do Estado um ato de compromisso para com os destinos de toda a sociedade brasileira e que, destarte, sejam amantes da “responsabilidade social”.



**II — UMA  
OPERACIONALIZAÇÃO  
DO CONCEITO DE SISTEMAS  
COMO ESTRATÉGIA  
DE UMA ADMINISTRAÇÃO  
PARA O DESENVOLVIMENTO**

AGUINALDO ARAGON FERNANDES

Professor da Universidade Católica  
de Brasília



## II.1 — Introdução

Estamos, talvez, atravessando uma das épocas mais críticas da história da humanidade. As transformações ocorrem com tanta rapidez que muitas vezes não as percebemos por completo. E isso ocorre em quase todos os setores da nossa vida, afetando os valores, tradições e comportamentos por nós internalizados. Chegamos a um ponto que, a cada dia que passa, os recursos explorados pelo homem se tornam mais escassos, gerando uma competição nunca vista entre as nações, sendo que umas na luta pela manutenção de sua hegemonia como potência mundial, outras na luta para sair do subdesenvolvimento em que se encontram. É com certeza uma competição desigual, pois as primeiras detêm as mais sofisticadas tecnologias, enquanto as segundas dependem da “boa vontade” das grandes nações; e essa situação tende a se tornar mais crítica no decorrer do século, implicando constantes choques entre os dois blocos, ou seja, entre os países mais ricos e os mais pobres. Há, porém, um motivo de encorajamento em toda essa realidade, ou seja, as estratégias destes últimos países para suportar a competição e instrumentalizar sua Administração para amenizar essa distância. As estratégias se configuram através das chamadas reformas que, em constante reformulação e ino-

vação de idéias, tentam fazer com que diminua o impacto das pressões sofridas em relação ao seu ambiente.

As armas que utilizam talvez não sejam as mais eficazes, visto trazerem em suas ações vícios arraigados desde décadas passadas, muito embora note-se uma tendência para o surgimento de nações com razoável importância no cenário mundial, como no caso do Brasil, que, em termos econômicos e apesar das dificuldades enfrentadas, é considerada a 15ª economia mundial e é reconhecidamente o maior manancial de recursos naturais não explorados no mundo, tendo condições, portanto, para atingir um alto grau de desenvolvimento e bem-estar social. Encontramo-nos num ponto em que as pressões aumentam em todos os sentidos e formas, ou seja, pressão social interna e pressão econômica e política externas, pois muitos de nossos objetivos são contrários aos interesses do capital internacional. Resta-nos, então, a dinamização destas reformas de forma pragmática, utilizando com eficiência a exploração e alocação dos já escassos recursos postos à nossa disposição e, o que talvez seja fundamental, o consenso das pessoas em torno de objetivos comuns.

O trabalho ora apresentado procura, através desse enfoque, analisar os processos de reforma em face de sua eficácia no contexto em que ela se insere a fim de propiciar bases para uma visão mais ampla da Administração Pública em termos do conceito de sistemas e sua operacionalização. Pretende-se, também, abordar aspectos mais práticos do que teóricos, em virtude de se observar que a maioria das proposições estão muito além da nossa realidade. O tema aqui abordado, apesar de estar relativamente difundido, põe em relevo a importância da Informática como poderoso instrumento para se levar a efeito processos de modernização por meio de tomadas de decisão eficazes.

## **11.2 — Breve Histórico das Reformas Administrativas no Brasil**

A luta de povos e nações por melhores condições de vida tem caracterizado, através dos séculos, a história da humanidade. Hoje, com o advento da moderna tecnologia, chegou-se a um estágio de interação entre as nações em que, poderíamos dizer, o nosso planeta é um macrossistema, a começar pela miscigenação de valores culturais e, principalmente, no que interessa à economia mundial, economia esta em que uma perturbação em qualquer de suas partes influencia sobremaneira o todo.

E é nesse contexto, no qual mudanças ocorrem com grande rapidez, que encontramos países em busca de maior adaptação a essas alterações. Mas, infelizmente, as diferenças entre as nações são algo de alarmante. Há países, porém, que estão em transição, isto é, numa posição intermediária entre subdesenvolvimento e desenvolvimento, possuindo grandes recursos a explorar. Estes são os que chamamos em via de desenvolvimento, entre os quais está incluído o Brasil.

No estágio de desenvolvimento em que nos encontramos, percebemos os claros econômicos existentes que, pela insuficiência do fator capital por parte da iniciativa privada, obrigam o Estado a ser o maior investidor, sendo que, na maioria das vezes, não há retorno imediato, como é o caso da saúde, educação e energia. Este, a nosso ver, é o principal motivo pelo qual um Governo tenta modernizar-se e obter instrumentos capazes de levar a efeito essa modernização, principalmente em virtude dos crescentes encargos assumidos para com uma sociedade em desenvolvimento como a nossa.

Esses problemas decorrem tanto de nossa formação histórica, que gerou certa vulnerabilidade a perturbações na eco-

nomia internacional (caso do petróleo), como de outros fatores. No Brasil, os esforços de modernização e adaptabilidade do Governo em relação às demandas ambientais se caracterizaram, até bem pouco tempo, por sua inoperância. Não que se calçassem em fatos duvidosos, mas, sim, pela inexistência de orientação finalística e sistêmica. Mas não podemos considerar o Brasil como um fato isolado. Na América Latina, devido às suas peculiaridades, vemos que isso ocorreu, também, em países como a Venezuela, Peru, Colômbia, México, etc.

“No Brasil, o esboço de uma reforma teve início, realmente, somente depois de 1930, quando houve algumas modificações nos serviços administrativos com a formação da Comissão Central de Compras, a criação do DASP, o Estatuto dos Funcionários Públicos, e a padronização de normas orçamentárias e contábeis”.<sup>1</sup>

A primeira tentativa de se fazer algo novo, pelo menos em idéia, deu-se em 1956, através da criação de uma Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), que teria como incumbência “estudar os meios de descentralização dos serviços, mediante delegação de competência e fixação de responsabilidade e a simplificação de rotinas”.<sup>2</sup>

Entretanto, nesse mesmo ano, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), que teve como atribuições a “análise de métodos, análise de procedimentos e análise de estruturas organizacionais. Tal Comissão não apresentou resultados concretos”.<sup>3</sup> Pelo Decreto nº 51.705, de 14-02-63, surgiu a Comissão Amaral Peixoto, que, apesar da

---

<sup>1</sup> Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Escritório de Reforma Administrativa, *Reforma Administrativa em Marcha: Atividades em 1967 e 1968* (Brasília, 1969), p. 9.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 12.

tentativa de implantar uma verdadeira reforma na administração federal, não logrou os resultados esperados. Mas, saliente-se, foi o “primeiro esforço em termos de uniformização, padronização e integração”.<sup>4</sup> Até esse ponto, vemos que a reforma, como era concebida, tinha aspecto puramente processualístico, isto é, baseada nos meios.

A partir da gestão do Ministro do Planejamento Hélio Beltrão, essas idéias se transformaram radicalmente com a introdução de princípios que, na época, se tornavam necessários, pois a Administração Federal requeria uma total reformulação. Dizia, então, o Sr. Ministro: “A Reforma não é apenas um problema técnico, mas, sim, um problema de política ou de filosofia de administração”.<sup>5</sup> Nesse momento, foram lançadas as bases para uma autêntica Reforma Administrativa. E, em novembro de 1964, foi instalada a COMESTRA, comissão que se encarregaria de pôr em prática os princípios que culminariam com a expedição do Decreto-Lei nº 200/67.

Esses princípios eram:

Planejamento

Descentralização

Coordenação (e controle)

Simplificação

Além disso, foi introduzido o conceito de sistemas, e se falou pela primeira vez em seletividade de projetos prioritários para implementação gradativa da reforma. O caráter desta reforma idealizada, que gerou o Decreto-Lei nº 200/67, assumiu, então, uma forma teleológica, objetivando dar eficácia à máquina governamental.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 16.

### 11.3 — Algumas Abordagens da Reforma na América Latina

Creemos que os esforços de Reforma Administrativa levados a efeito na América Latina se concentraram no mesmo ponto, ou seja, a busca da eficiência, para apoiar uma melhor administração dos governos e implementar seus projetos sócio-econômicos. Tal ênfase ocorreu no Brasil até 1967, e em outros países, como a Venezuela, México e Peru. Geralmente, nos países latino-americanos, “os processos de reforma não vão além de mera expressão de boas intenções, que quase nunca se cristalizam em atos concretos respaldados por uma efetiva tomada de decisões”.<sup>6</sup> Isso ocorre, principalmente, pelo caráter processual que envolve esses atos.

Na Venezuela, por exemplo, a Reforma Administrativa se baseou na “*Transformação de estruturas e procedimentos da administração*”, tentando integrar o planejamento administrativo no planejamento global, através de uma reforma estrutural, funcional e de pessoal. Saliencia-se, entretanto, que este enfoque foi puramente formalístico, suportado por simples conjuntos de normas, orientações e instruções legais”.<sup>7</sup>

No México, a reforma não fugiu a este tipo de abordagem, sendo que, por uma Comissão de Administração Pública, criada em 1965, levou-se a cabo uma tentativa de moderniza-

---

<sup>6</sup> Lulz Rodrigues Mena, “Algumas Considerações sobre Reforma Administrativa na Venezuela”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 9, n.º 3 (Rio de Janeiro, julho/setembro de 1975), pp. 69-91.

<sup>7</sup> Beatriz Wahrlich, *Reforma Administrativa en la América Latina: Similitudes y Diferenciaciones entre Cinco Experiencias Nacionales* (Instituto Mexicano de Administración Pública, Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, 1973), p. 28.

ção pela procura de uma estrutura mais adequada para a administração pública; pela introdução no governo de técnicas de organização administrativa; pela melhor preparação de pessoal para o serviço governamental e pela reforma da legislação.

Por sua vez, o Peru nos apresenta algo mais apurado na base de pesquisa multidisciplinar, e o seu Plano Geral de Reforma Administrativa convergiu para conceitos de sistemas. Esses conceitos propuseram a identificação de três sistemas na Administração Federal:

- O Sistema de Decisão Política;
- Os Sistemas de Gestão;
- Os Sistemas Auxiliares.<sup>8</sup>

O primeiro é de nível microadministrativo, no qual se relacionam meios e fins, buscam uma maior eficiência para dar suporte ao Sistema de Decisão Política, sendo este orientado para a eficácia. Os Sistemas Auxiliares são considerados como recursos, tanto materiais e humanos, como informais.

Lembramos, porém, que apesar das peculiaridades dos países latino-americanos, no que concerne às bases de sua economia (essencialmente agrícolas), observa-se que os processos de modernização foram implantados em ambientes culturais e sociais relativamente distintos. Entretanto, mesmo com essa distinção, vemos que há um ponto convergente na formação das estratégias nacionais, isto é, a preocupação com a eficiência, preocupação esta que, mesmo sem uma acurada visão econômica, mostra-nos uma América Latina cada vez mais dependente, tanto em termos econômicos, como tecnológicos, sendo este o principal fator para um desenvolvimento satisfatório.

---

<sup>8</sup> Carlos Malpica, *Instrumentos Metodológicos para la Reforma Administrativa* (Instituto Mexicano de Administración Pública, Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, 1973), p. 13.

Não queremos com isso tirar o mérito desses enfoques, pois sabemos que tentar instrumentar um país para respostas mais rápidas a um ambiente em constante mudança é um desafio extremamente complexo. Cremos que um dos aspectos primordiais desse estado de coisas residiu no fato de não ter havido orientação finalística nessas reformas e meios para transformar uma estratégia em multiplicadora de benefícios, assim como a forma de realizar uma contínua sustentação e alimentação do sistema, que é o aparato governamental. Não devemos pensar em variáveis ambientais imutáveis, tanto qualitativa como quantitativamente. É preciso, antes de mais nada, tornar exequível a regulação e controle da entrada dessas variáveis, ou mesmo combinações delas, até o nível em que o sistema possa suportar, sem afetar-lhe o processo, assim como os benefícios desejados. Observa-se, todavia, que o principal não é somente o enfoque finalístico, mas, sim, a concepção de algo que integre o processual com o teleológico, respeitando as amplitudes de suas respectivas funções, bem como seus pontos de contato.

#### **II.4 — Aspectos Ecológicos que Envolvem um Processo de Reforma**

Tem-se observado que os processos de reforma nos países em desenvolvimento são meras transferências de técnicas padronizadas, ou mesmo princípios trazidos de países industrializados. A experiência tem demonstrado que isto vem falhando na sua aplicação. Há, porém, aspectos de grande relevância que contribuem para que isto ocorra. Constantemente, notamos que os “países em desenvolvimento tentam competir com as nações desenvolvidas pela imitação pura de seus pro-

cessos históricos de crescimento ou obter os benefícios da modernização — independência e segurança, padrões de vida elevados, vida mais longa e trabalho mais significativo — ao mesmo tempo que conservam o máximo de sua cultura nativa”.<sup>9</sup> Esses países se caracterizam pela heterogeneidade social e econômica e pela superposição de formas modernas e tradicionais em consequência de condições históricas.

Aliado a essas condições, o Estado se torna o principal investidor de recursos, dando à estrutura administrativa uma fisionomia diferente da dos países que realizaram há mais tempo seu processo de industrialização. Os resultados dessas técnicas e princípios importados, apesar de não terem sido colhidos os benefícios esperados pelos países que os importaram, serviram para constatar uma nova realidade em relação às teorias administrativas: “Verificou-se que o simples transplante de teorias e métodos não produz os resultados esperados; verificou-se a presença de tradicionalismo e valores arraigados que, por uma parte, obstaculizam a reorganização administrativa e, por outra, explicam e justificam muitas modalidades administrativas, aparentemente absurdas; verificou-se a relatividade das teorias até então consideradas de validade universal”.<sup>10</sup>

Observando-se esses pontos, conclui-se pela necessidade de desenvolvimento de teorias ajustadas a cada realidade social e “começaram a valorizar as conclusões da Antropologia e outras ciências que permitem um conhecimento mais preciso das pautas valorativas de diferentes culturas, para

---

<sup>9</sup> Gerald E. Caiden, “Administração do Desenvolvimento e Reforma Administrativa”, in *Inovação na Administração Pública*, coletânea de artigos do *International Social Science Journal* (Rio de Janeiro: FGV, 1974), p. 5.

<sup>10</sup> Enrique Saraiva, *La Teoría General de la Administración Pública y la Reforma Administrativa* (Instituto Mexicano de Administración Pública, Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, 1973), p. 26.

assim estimar, razoavelmente, que classe de programas administrativos poderiam elas aceitar e que tipo de pautas burocráticas poderiam arraigar nas mesmas".<sup>11</sup>

Alguns desses valores culturais são bastante claros em certas nações, como, por exemplo, "nos países de origem luso-hispânica o legalismo é condição básica e inseparável de sua cultura, sendo que, normalmente, os meios de controle favorecem essas circunstâncias, contribuindo para o formalismo, não interessando se a tarefa do empregado chegue a um fim exitoso. Deve-se cuidar que ele não tenha violado as regras para sua realização. Em suma, não interessa o resultado, senão a sujeição aos regulamentos".<sup>12</sup>

A esse formalismo, faz Paulo Motta a seguinte menção: "A burocracia governamental passou a ser entendida simplesmente como uma complexa hierarquia de autoridade, com administradores competentes e neutros, cujo comportamento era definido somente em termos das normas burocráticas. A importância de valores sociais externos no comportamento administrativo era negada, com base na argumentação de que a racionalidade da burocracia naturalmente eliminaria qualquer possibilidade de incorporação de valores".<sup>13</sup> Estes, portanto, são aspectos e condições que fazem com que pensemos da forma a mais ampla possível, integrando todos os fatores que concorrem para opor limitações aos processos de reforma. Se pensarmos assim, encontraremos modelos e conceitos que nos auxiliarão a atingir resultados satisfatórios.

É preciso haver uma integração entre a racionalidade administrativa e os padrões sociais e culturais que determinam o

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>13</sup> Paulo R. Motta, "Doutrinas de Inovação em Administração Pública: A Questão dos Valores", in *Inovação na Administração Pública*, coletânea de artigos do *International Social Science Journal* (Rio de Janeiro: FGV, 1974), p. XII.

comportamento de indivíduos. Desta forma, as organizações encontrariam legitimidade na sua ambiência social, podendo formular objetivos que atendam ao público-cliente, principalmente considerando que, nas nações em desenvolvimento, a administração pública tem como atividades os mais variados programas desenvolvimentistas.

A Administração para o Desenvolvimento torna-se, desse ponto de vista, uma perspectiva para atingir objetivos de desenvolvimento político, econômico e social e para se converter em instrumental da modernização da sociedade. Mas, para que isso venha a tornar-se realidade, precisamos internalizar o fato que “não é suficiente promulgar leis ou decretos, copiar estruturas existentes em outros países ou injetar organismos para cumprir novas funções”.<sup>14</sup>

Em cada nação, a realidade e a tradição, o passado cultural e histórico, que determinam os instrumentos políticos e de pressão social, constituem fatores principais na identificação das alternativas mais adequadas para a organização da Administração Pública.

Os aspectos abordados nesta seção talvez se constituam nas maiores restrições a um processo de reforma, já que, apesar de termos condições de constatar valores determinantes de comportamentos, é bem mais difícil tentar contorná-los.

## **II.5 — Princípios da Reforma Administrativa Federal e suas Implicações**

Como já dissemos anteriormente, qualquer esforço reformista advém da necessidade de adaptação da Administração

---

<sup>14</sup> Enrique Saraiva, *op. cit.*, p. 38.

Pública face às demandas ambientais. Isto se torna ainda mais importante quando se trata de países em vias de desenvolvimento, que realizam vultosos investimentos em áreas de infraestrutura para obter pleno desenvolvimento. A reforma administrativa federal brasileira, gerada a partir do Decreto-Lei nº 200/67, é um reflexo dessa necessidade de adaptação. Seus princípios normativos revelam tal tendência, procurando atender com maior eficiência e eficácia à máquina governamental para efetivo cumprimento de suas atribuições.

Um dos princípios que talvez seja o mais importante, o da descentralização, praticamente orientou a estratégia reformista concebida pelo então Ministro do Planejamento Hélio Beltrão. Trouxe benefícios no que se refere à articulação das decisões, transferindo poderes a escalões mais baixos da hierarquia governamental, o que, na época, era premente, dadas as circunstâncias que envolviam a nossa administração pública.

Esse princípio consistiu na distribuição de poderes, a chamada delegação de competência dentro da Administração Federal, para as Administrações Estaduais e Municipais através da celebração de convênios e, para a órbita privada, pela transferência de alguns de seus encargos a empreiteiras, concessionárias de serviço público, etc.

A ação desencadeada, se por um lado mostrou sua validade, por outro foi até certo ponto falha, fato que discutiremos mais adiante. O primeiro aspecto dessa ação, a delegação de competência, veio trazer maior mobilidade a dois níveis, o de direção e o de execução, tendo em vista a tomada de decisão. O segundo aspecto trouxe melhores condições para a execução *in loco* de atividades extremamente necessárias para a dinamização do processo de desenvolvimento sócio-econômico em determinadas regiões carentes de recursos. Quanto a este último, salientamos que, atualmente, é difícil dissociar o governo central do governo local, pois o primeiro depende muito

do segundo. O terceiro aspecto, transferência de encargos para a área privada, dinamizou certos setores da economia até então sem participação significativa na criação de oportunidades de emprego e conseqüente geração de renda. A descentralização, em suma, é efeito da incapacidade de um governo centralizado supervisionar a maioria de suas funções, dada a complexidade cada vez maior de todas elas.

Outro princípio dinamizador da reforma, e que se substanciou numa maior preocupação com os fins da Administração Pública, foi o planejamento. Nessa área ficou evidente o enfoque relativamente teleológico da reforma, pois surgiram vários programas de duração plurianual, assentados sobre um orçamento-programa e uma programação de desembolso, que além da estarem se aperfeiçoando a cada execução anual devem dar suporte a esse planejamento.

O princípio da coordenação, por sua vez, foi criado com o intuito de fazer com que esse planejamento se cumprisse com maior eficácia pela redução de atividades em duplicidade, para a integração dos serviços públicos e para que os prazos de execução dos projetos não sofressem atrasos em demasia, o que, em uma economia em crescimento como a nossa, é muito dispendioso.

Por último, temos o controle, que se tornou, no contexto da reforma, de importância vital, posto ter sido conseqüência da descentralização. O grau de descentralização administrativa estabelecido é diretamente proporcional ao controle requerido, sem o que ficaria completamente sem efeito.

Mas não só sob aspectos positivos podemos ver a reforma instituída pelo Decreto-Lei nº 200/67. Muitos vícios da nossa burocracia governamental ainda persistem, criando forças restritivas à aplicação prática desses princípios. Cabe, portanto, repetir o velho ditado: "A teoria, na prática, é outra".

Não só a boas intenções podemos nos ater, o que nos força a analisar as restrições sob vários prismas.

Todo o conhecimento humano, em suas disciplinas específicas, está integrado de uma forma ou de outra; a sociologia condiciona a economia, que por sua vez se reflete na política, o que revela os entraves de uma administração em busca de desenvolvimento. Quanto a essa realidade, diz José Maria Jácome: “A problemática administrativa é extremamente complexa e, ao se tentar atuar sobre ela sem conhecimento suficiente dos elementos que a compõem, deparamos com obstáculos intransponíveis”.<sup>15</sup>

Que obstáculos seriam esses?

Ao observarmos o nosso ambiente, como fator de influência, verificamos em primeiro plano uma tendência acentuada para o formalismo, à observação de normas e regulamentos em detrimento dos resultados que se quer atingir. Em um nível mais elevado vemos, também, a própria sociedade em que vivemos com condições, até certo ponto, diferentes e significativas em termos de valores culturais, valores estes que determinam o comportamento de indivíduos oriundos de certas regiões do País.

O estilo de influência adotado pela reforma é outro fator significativo e que produz impacto, não muito benéfico, nos ocupantes da hierarquia governamental. Em relação a esse problema, comenta Kleber Nascimento: “O estilo de influência utilizado para implantar as medidas reformistas baseou-se num processo impositivo, ao invés de um processo de internalização. O primeiro se caracteriza como predominante-

---

<sup>15</sup> José Maria Jácome, “O Planejamento Administrativo para o Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 2, n.º 2 (Rio de Janeiro, 2.º semestre de 1968), p. 11.

mente mandatório, cujas soluções apresentadas, em forma final, são perfeitas e acabadas, deixando-se pouca ou nenhuma flexibilidade para ações alternativas à luz de condições inesperadas. O outro caracterizou-se como predominantemente sugestivo e exploratório, cujas soluções apresentam-se como pontos de partida que se vão modificando no envolver da reforma, com as adaptações exigidas pela realidade. A distinção crítica entre os dois processos, contudo, é que somente o de internalização conduz a uma reorganização perceptiva, pelo indivíduo, da relação entre os meios utilizados na mudança e os objetivos a que esta se propõe”.<sup>16</sup>

Como efeito de processo impositivo, temos a necessidade constante de controle para dar continuidade à reforma, fato que, na maioria das vezes, é ignorado. Outro fator, que contribuiu para a ocorrência disso, é a natureza dos treinamentos desenvolvidos para os funcionários, onde uma vez encaminhados a cursos e centros de treinamento voltam como pontos isolados a um órgão cuja burocracia é alheia ao tipo de motivação adquirida pelo indivíduo. Os aspectos aqui enfocados talvez sejam os maiores obstáculos enfrentados para o sucesso de uma reforma. A par disto, há, também, os efeitos causados pela aplicação dos princípios do Decreto-Lei nº 200.

Com a descentralização ocorreu um fato negativo, que foi a proliferação de entidades públicas e, principalmente, à criação de órgãos que ainda não possuem situação jurídica definida. Supõe-se que uma das soluções para determinados problemas e satisfação de necessidades seja a criação abundante de órgãos. Ora, essa excessiva descentralização acarretou uma visível perda do controle e coordenação, prejudicando sensi-

---

<sup>16</sup> Kleber Nascimento, “Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 1, n.º 1 (Rio de Janeiro, 1.º semestre de 1967), p. 22.

velmente a integração tão pretendida. Em virtude disto, atividades e serviços dispendiosos são duplicados, por órgãos do governo, muitos desconhecendo o que o outro está fazendo na mesma área de atividade.

Neste momento cabe uma pergunta: qual o meio pelo qual poderíamos reduzir essas restrições de ordem operacional e social? Se nos detivermos para refletir, veremos que, quanto às restrições de ordem social, estaremos entrando nos chamados obstáculos intransponíveis, principalmente levando em conta o caráter mais ou menos imediatista do processo de reforma em um país em desenvolvimento, que necessita implementar projetos de grande envergadura, em espaço de tempo relativamente curto, para atender a seu crescimento acelerado. O aspecto operacional envolve uma reformulação: a reforma não é um aspecto técnico mas, sim, princípios e filosofias.

É claro e evidente que, dez anos após a promulgação do Decreto-Lei nº 200, a situação inverteu-se, ou seja, agora é um problema técnico. Não queremos com isso voltar à natureza processualística, mas, sim, enfatizar uma forma de operacionalizar o decantado conceito de sistemas, que nos fala sobre a integração de conjuntos em termos horizontais e verticais, e que propicia a solução de vários problemas.

Não podemos pensar também em fins sem meios adequados. Analogamente, diríamos que “é inútil pretender promover desenvolvimento sem capital ou trabalho”. No moderno enfoque que se dá a aplicação do conceito de sistemas, tudo se baseia na necessidade de informações por parte de órgãos, departamentos e mesmo de indivíduos, que as recebem para a execução de suas atividades, assim como as geram para as de outros. No particular, os meios têm especial significação, pois, sendo racionais e simplificados, propiciam ao fluxo da informação uma maior rapidez, tendo em vista as relações intra e interórgãos, dando condições, inclusive, de se selecionar a in-

formação realmente necessária e relevante para qualquer atividade que se esteja desenvolvendo.

A ênfase colocada nos meios para propiciar informações adequadas, tendo em vista o processo de tomada de decisão, deve-se ao fato de que nos encontramos em condições de usufruir muito do que a automação pode oferecer em relação ao nosso desenvolvimento; além do mais, não se quer que a reforma e seus objetivos se resumam apenas na necessidade de informações, mas que o intuito desas abordagem tenha condições de conseguir a diminuição e mesmo a eliminação de restrições de ordem operacional e, indo mais adiante, de ordem social.

## II.6 — A Abordagem de Sistemas na Administração Pública

Temos comentado varias vezes neste trabalho a ênfase adotada pelos processos de reforma e a necessidade de orientá-los para fins. Essa necessidade, tendo em vista os fatores que a ocasionam, deve traduzir-se em algo que possibilite a concretização desse tipo de orientação.

Sabemos que “a Administração evoluiu da Engenharia Humana para a Ciência Social Aplicada, ou seja, evoluiu de uma abordagem de sistema fechado para uma abordagem de sistema aberto”.<sup>17</sup> Para que possamos caracterizar essa situação, é preciso que tenhamos conhecimento de como o con-

---

<sup>17</sup> Kleber Nascimento, “Implicações do Moderno Conceito de Administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 6, n.º 1 (Rio de Janeiro, janeiro/março de 1972), p. 7.

ceito de sistemas pode auxiliar-nos no enquadramento de qualquer organização em dois tipos de realidade: a abstrata, conhecida em termos teóricos, de difícil caracterização; e a concreta, cujas implicações e manifestações podem ser verificadas na prática.

A Teoria dos Sistemas foi o baluarte de todas as transformações que ocorreram para que a Administração tomasse novos rumos, inclusive com o surgimento de novas disciplinas que contribuíram para a solução dos problemas gerenciais, proporcionando melhor entendimento da realidade que nos cerca. Essa teoria surgiu em função da crescente especialização criada pela sociedade industrial, através de sua tecnologia cada vez mais sofisticada.

A respeito dessa especialização, comenta Bertalanffy: "A ciência moderna é caracterizada por sua crescente especialização, determinada pela enorme soma de dados, pela complexidade das técnicas e das estruturas teóricas de cada campo. Assim, a ciência está dividida em inumeráveis disciplinas que geram continuamente novas subdisciplinas. Em consequência, o físico, o biólogo, o psicólogo e o cientista social estão, por assim dizer, encapsulados em seus universos privados, sendo difícil conseguir que uma palavra passe de um casulo para outro".<sup>18</sup> Porém, em contraposição a esse fato, verificou-se que determinados problemas surgiram em campos de conhecimento completamente distintos.

Pela análise e correlação de constatações nessas áreas de saber, procurou-se a formulação de princípios válidos para os sistemas em geral, que culminaram na disciplina chamada Teoria dos Sistemas, tendo como propósito básico criar uma unidade da ciência. Decorrente dessa nova disciplina, surgiram várias abordagens correlatas, que muito têm auxiliado a

<sup>18</sup> Ludwig von Bertalanffy, *Teoria Geral dos Sistemas* (Petrópolis: Vozes, 1975), p. 52.

compreensão de parte da realidade abstrata das organizações, assim como da realidade concreta, tais como a Teoria da Informação, a Cibernética, as Teorias dos Jogos, da Decisão, os modelos Estocásticos, a Pesquisa Operacional, etc.

Mas o importante para a nossa discussão é o conceito de sistema, observando-se que, embora esse conceito não disponha de uma colocação ou fixação de regras que solucionem todos os problemas, é um esquema proveitoso para visualizar vários fenômenos.

Um sistema pode ser definido como um todo complexo ou organizado; uma reunião ou combinação de partes, formando um complexo ou todo unitário. Uma de suas características mais importantes é que é composto de uma hierarquia de subsistemas. Segundo E. W. Martin, Jr: "A ênfase dada ao conceito de sistemas é nas relações entre as suas partes e como estas relações afetam o desempenho do sistema total. Este ponto de vista nos permite aplicar conhecimentos concernentes aos organismos vivos, da complexidade da eletrônica, dos sistemas mecanizados para os sistemas organizacionais".<sup>10</sup>

Para que possamos aplicar esses conhecimentos, é interessante verificarmos a Taxonomia de Boulding, na qual são expostos sistemas conforme sua complexidade. Essa complexidade é traduzida em nove níveis:

1. Estrutura estática — mapas cartográficos
2. Sistemas de dinâmica simples — relógios
3. Sistemas de controle cibernético — termostato
4. Sistemas abertos, automantidos — célula (equilíbrio dinâmico), interação com o ambiente

---

<sup>10</sup> E. W. Martin, Jr., "The Systems Concept", in Cleland & King, *Systems, Organizations, Analysis, Management: A Book of Readings* (Mc Graw-Hill, 1969), pp. 49-50.

5. Nível genético-social — planta
6. Nível animal — animais
7. Nível humano — esqueleto, músculos
8. Organizações sociais — pequenos grupos, organizações de grande escala, incremento de complexidade
9. Sistemas transcendentais — filosofia, religião.

Nota-se aqui que, à medida que os níveis se tornam mais complexos, passa-se da realidade concreta para a realidade abstrata. Mas, para uma maior caracterização dos sistemas, devemos conhecer seus elementos básicos, que são: a entrada (*INPUT*); meio (*AMBIENTE*); processamento; saída (*OUTPUT*); e *feedback* (*CONTROLE*).

A par da hierarquia, complexidade e elementos componentes dos sistemas, há uma distinção entre sistemas fechados e abertos. Os primeiros se caracterizam pela pouca ou quase nula troca de energia com o ambiente, sendo que seus *outputs* são constantes e o *feedback* é preestabelecido. Os segundos mantêm um estado de interação permanente com o meio, influenciam e são influenciados por ele; seus *outputs* e *inputs* são variáveis no tempo, tendo em vista o fim regulador do *feedback*.

Esses, portanto, os principais conceitos e características dos sistemas, que nos dão condições de compreender melhor um sistema complexo como é o da Organização Pública. Este talvez seja o exemplo mais preciso de um macrosistema social, com múltiplas finalidades. Segundo Lawrence & Lorsch, essas múltiplas finalidades são decorrência do que se denomina da *diferenciação/integração*. A organização, especialmente a pública, possui um universo de ação extremamente complexo, composto por segmentos completamente distintos. Esses segmentos fazem com que ela se fragmente em setores também distintos, para atender às várias partes desse universo. Nesse ponto, deve-se chegar a um máximo de diferencia-

ção no que tange a atividades e a um máximo de integração quanto a objetivos.

A Administração Pública, como organização social, deve ser vista e analisada como um sistema aberto de grandes proporções, que se esforça para atingir um ponto satisfatório quanto à diferenciação/integração. Note-se, porém, que ela se situa no oitavo nível da classificação de Boulding, ou seja, há fenômenos que podemos caracterizar com precisão. Dizem eles respeito à realidade concreta, enquanto que em outros isso é quase impossível. Estes, por sua vez, representam a realidade abstrata.

Esse enfoque dos sistemas abertos, dado aqui à Administração Pública, é de extrema necessidade, principalmente em relação a uma economia em desenvolvimento. As transformações ambientais, nesta segunda metade do século, se processam com rapidez espantosa, fazendo com que muitas vezes um sistema adquira entropia e culmine em seu desmoronamento e morte. Mas para que o sistema consiga certo equilíbrio é necessário que as demandas externas sejam atendidas a contento. Essas demandas geralmente se caracterizam por variáveis de ordem econômica, social, política e tecnológica, que influenciam o sistema de tal maneira que ele deve procurar adaptar-se através de um planejamento eficaz que resulte na implementação de planos de desenvolvimento. Esses programas devem ser avaliados por um controle para evitar distorções nos seus objetivos.

Vê-se também que a Administração Pública é composta por níveis de decisão que afetam o funcionamento do todo, pois cada ponto de decisão existente gera um determinado subsistema que deve estar integrado nas políticas e objetivos propostos nos planos de desenvolvimento. A inter-relação torna-se por demais intrincada sob esse ponto de vista, em virtude do que, muitas vezes, é difícil identificar e compor esse enca德amento lógico.

Outro motivo que dificulta a caracterização é o fato de que na Administração Pública os efeitos, apesar de serem facilmente verificados, levam um tempo consideravelmente longo desde as causas que os geraram, tornando quase inidentificáveis estas últimas. Por isso mesmo são de êxito duvidoso as tentativas de reformulação de cursos de ação, principalmente em ambientes em constante mudança. Mas podemos, pelo menos, minimizar esses aspectos que limitam o desempenho da Administração Pública.

Ao compararmos essas deduções teóricas com a realidade, vemos que as disfunções existentes nos propiciam meios de solucioná-las. Primeiro, pela tentativa de caracterização da situação e, segundo, pela construção de modelos. A caracterização da situação é feita através da análise das disfunções existentes e de suas conseqüências e a construção de modelos da transposição dos conceitos aqui expostos, dando luz à sua operacionalidade. Este último ponto será apreciado posteriormente.

Partindo do princípio de que a máquina governamental se caracteriza por ser um sistema aberto, pode-se fazer uma tentativa para identificar os elementos que a configuram. Se analisarmos seu ambiente, veremos que é por demais complexo, envolvendo variáveis diversas. Essas variáveis dão origem à estruturação de seu processamento, tendo como fim a exportação de produtos, representados por planos de desenvolvimento. Além desse fato, para quaisquer dos planos que são implementados, há forças que restringem a consecução de seus objetivos.

Nos países em desenvolvimento, geralmente encontramos características que, independentemente de sua diferente formação histórica, lhe são inerentes. Apresentamos a seguir algumas dessas características ambientais:

#### Variáveis Econômicas:

- Escassez de recursos.
- Alto custo de produção.
- Carência de mão-de-obra especializada.
- Dependência externa quanto a fontes de energia.
- Economia inflacionária.
- Baixa produtividade do setor primário.

#### Variáveis Tecnológicas:

- Desenvolvimento da pesquisa em processo incipiente.
- Dependência de tecnologia dos países industrializados.
- Dificuldade de desenvolvimento de tecnologia própria.
- Deficiência de ensino na formação de cientistas e pesquisadores.

#### Variáveis Sociais:

- Habitação.
- Saneamento.
- Oportunidades de emprego.
- Analfabetismo.
- Saúde.

#### Variáveis Políticas:

- Ideologistas.
- Modelos políticos.
- Grupos de interesse.

As características aqui focalizadas traduzem parte da complexidade do ambiente com que se defronta a Administração Governamental e, para que ela se estruture com o intuito de dar respostas eficazes ao mesmo, necessita de melhor

organização de seu processamento, que geralmente se reflete nas chamadas reformas. Portanto, as reformas são uma tentativa de instrumentalizar a Organização Pública face às demandas de seu ambiente. Sendo assim, devem ser orientadas tanto para fins como para meios, já que do ponto de vista sistêmico é difícil dissociar uma coisa da outra. É difícil a dissociação pelo fato de que, sendo o enfoque sistêmico relacionado a fins e estes à qualidade da decisão, vê-se que de nada adianta uma decisão racional se sua execução não o é.

Além do mais, a máquina governamental deve proporcionar resultados baseados na implementação dos programas de desenvolvimento, tendo como elemento de controle o planejamento e a coordenação. Este controle proporciona a reimplantação do sistema pela alteração das condições iniciais através da mudança de *inputs* tanto em quantidade como em qualidade, ou mesmo pela eliminação e inserção de novos. É o princípio regulador do equilíbrio, homeostase, de um sistema e o da equifinalidade que nos dão condições de transpor esses fatos da teoria para a realidade organizacional.

Observamos, porém, que a Administração Pública, enquanto sistema aberto, tem o poder de modificar substancialmente as condições ambientais referidas anteriormente, tendo em vista seu poder institucional e os mecanismos de todo tipo postos à sua disposição para tal (ver Anexo 1).

As disfunções encontradas na Administração dos países em vias de desenvolvimento são, talvez, decorrentes dos seguintes fatores:

- Dificuldade em identificar o impacto das variáveis ambientais na organização.
- Formas de estruturação inadequadas do serviço público para atender as demandas do meio.
- Os pontos de decisão não estão racionalmente integrados.

- Os objetivos e políticas são traçados de maneira geral não expondo detalhes para a sua operacionalidade.
- Valores culturais e sociais arraigados no que tange a procedimentos, obstruindo o livre fluxo da informação.
- Pouca atenção dada às necessidades de informação para o processo decisório.
- Ênfase dada a processos sem o devido planejamento.
- O tempo de resposta dos produtos da organização no ambiente e sua repercussão são consideravelmente longos, fazendo com que, na maioria das vezes, a tomada de decisão corretiva em relação a distúrbios verificados fique sem efeito.
- Mal aproveitamento de recursos já escassos.

Quando ao primeiro fator apresentado, observamos que a Organização Pública não possui um componente que tenha a característica de sensor, com o fim de identificar e dimensionar o impacto causado por determinada variável, o que implica muitas vezes obstáculos para se efetuar um bom planejamento com conseqüências nada benéficas. As formas de arranjo de sua estrutura contribuem também para as deficiências como um todo. A idéia geral é a de que, quando surge algo de novo em termos de necessidades ambientais, procura-se criar novos órgãos ou mesmo superdimensioná-los. Há, portanto, criação de mais atividades de suporte sem prévia avaliação de sua validade e dos objetivos que se pretenda atingir.

Em relação aos pontos de decisão, vê-se que não há uma integração quanto aos objetivos estabelecidos pelas esferas superiores. É fácil constatar que, muitas vezes, são tomadas decisões completamente distintas tanto em conteúdo como valor e que se referem à mesma área de atividade. Aquelas que, por sua vez, têm como aspecto limitante a legislação, vão

em determinados momentos de encontro a essa mesma legislação, o que, no âmbito do público-cliente, produz um descrédito muito grande em relação às suas necessidades, desejos e satisfações. Além disso, as decisões consideradas programadas são calcadas em procedimentos anti-rationais e as não programadas se baseiam na intuição de quem vai tomá-las, não se preocupando o indivíduo com a lógica e o universo que tal decisão vai afetar.

É difícil também verificarmos planos operacionais derivados de planos de maior magnitude, ou mesmo a aplicação prática de determinados decretos. Tomemos como exemplo o famoso cupom da gasolina, que propunha um recolhimento restituível, mas que posto em prática seria completamente inviável, pois há cidades do interior brasileiro que nem estabelecimentos bancários possuem e o custo da manutenção do controle desse sistema tornaria sem efeito o objetivo do recolhimento. Isto talvez seja um efeito da não existência de um componente com características de sensor. A experiência tem demonstrado que soluções decorrentes de situações críticas desviam-se completamente do alvo desejado.

Planos operacionais com meios de implementar planos de desenvolvimento sofrem ainda as restrições oriundas das reformas, posto que estas não buscam padronização de ação, mas, sim, um punhado de normas que deixam ao arbítrio de cada um sua praticabilidade. As reformas, a esse nível, enfatizam geralmente dois aspectos: a preocupação com a processualística e com os fins, mas dissociando o primeiro do segundo, e isto em virtude de se pensar em meios muito aquém do que realmente devem ser e em fins sem um sistema integrado de informações.

Os valores culturais e sociais se constituem talvez no fator mais relevante em relação às disfunções observadas. As re-

formas, como elemento transformador do processamento, e mesmo quando são originadas de reais influências do ambiente, dão pouca importância à mudança comportamental para a sua efetivação. Ou como nos diz Kleber Nascimento: “Os processos reformistas não procuram internalizar no sistema objeto de mudança os valores que o sustentariam e o prosseguiriam”.<sup>20</sup>

Isso é um fato incontestável e, a propósito de nosso tema, afirmamos que esse aspecto entrava qualquer sistema de informação por mais elementar que seja, tendo em vista a resistência à mudança, esta invariavelmente implicando comportamentos difusos, como o negligenciamento de fontes de informações vitais para dada atividade, a falta de estímulo e interesse por parte dos indivíduos, a oposição entre determinados grupos, etc.

Por último, temos como causa das disfunções a morosa realimentação do sistema, ou seja, o tempo entre a verificação de desvios dos seus objetivos e a tomada de ação corretiva. Esse fato possibilita a entropia do sistema, visto que desvirtua e prejudica o planejamento e a coordenação, confundindo a implementação da ação corretiva. Confunde a tal ponto que é extremamente difícil identificar qual o tipo de reforma que seria necessária para a situação surgida, valendo lembrar que esse intervalo de tempo faz com que muitas vezes procuremos as causas sem, entretanto, descobri-las. Tomando essas disfunções como um todo, podemos relacioná-las a problemas de duas naturezas: uma derivada dos sistemas operacionais, e, outra, dos sistemas sociais que compõem a Administração Pública.

Um sistema exerce influência decisiva sobre o outro, isto é, o desempenho de cada um não pode ser visto de forma iso-

---

<sup>20</sup> Kleber Nascimento, “Reflexões sobre Estratégia...” *op. cit.*, p. 23.

lada, sem o que não haveria a consecução das suas múltiplas finalidades. Portanto, todos os possíveis fatores que contribuem para as disfunções verificadas na Organização Pública devem ser considerados como entrelaçados e interdependentes, constituindo, talvez, uma rede de eventos integrados, ora em série, ora em combinação.

## **II.7 — A Informação como Fator Preponderante na Tomada de Decisão**

Todas as organizações se vistas como sistemas abertos exibem vários pontos de decisão. Estes devem estar integrados, de forma que resultem numa efetiva coordenação das atividades da organização, bem como na plena realização dos objetivos visados pelo seu planejamento. Esses pontos de decisão são geralmente considerados como catalisadores de transformações e atuam para que se desenvolvam as ações necessárias. Vão ainda definir subsistemas, bem como suas inter-relações, pois é pelos pontos de decisão que as saídas de um processamento vão proporcionar novas entradas para outro processamento, e assim por diante.

A Administração Pública não escapa a esse aspecto, porém os seus pontos de decisão se revestem de um caráter todo especial, dada a complexidade de seu meio ambiente. Todavia, essa complexidade vai depender do segmento com o qual o ponto de decisão está mais intimamente ligado. Por exemplo, as atividades de suporte, tais como recursos humanos, financeiros e materiais, incluem variáveis de fácil mensuração. Por sua vez, as atividades que se relacionam com partes mais complexas do ambiente exigem decisões baseadas em variáveis de difícil mensuração.

A tomada de decisão, tal como é concebida por diversas organizações, é vista sob dois ângulos: o primeiro aborda a intuição, a experiência e o comportamento como base para o processo decisório, desde a identificação do problema até a escolha de alternativas a serem implementadas. O segundo aspecto estuda a decisão racional, baseada em reais necessidades de informação.

O primeiro poderia ser aceito se o meio ambiente no qual vivemos não fosse complexo e não estivesse em constante mutação, pois no caso de cada decisão tomada seria fácil sanar suas conseqüências. Mas o avanço tecnológico do mundo atual e a crescente especialização das disciplinas tornam tal procedimento impraticável. O impacto de tais fatores em nossa vida fez com que se criassem meios de tomar decisões da maneira a mais racional possível, escolhendo-se entre as alternativas aquelas constituídas por informações relevantes e necessárias.

Com o advento das técnicas de computação e da própria máquina, essa tarefa, apesar de trabalhosa, é realizada com maior precisão, embora sejam ainda poucos os dirigentes que conhecem as reais possibilidades de utilização e benefícios de um computador. Em relação à Administração Pública, constata-se que o primeiro aspecto é o mais utilizado, deixando de lado parte significativa do universo, que deveria ser analisada, para que as alternativas escolhidas tivessem êxito quando da sua implementação. Além do mais, esse fato se reflete tanto em decisões programadas, aquelas de caráter repetitivo, como em decisões não programadas, as de caráter não repetitivo, descaracterizando completamente os objetivos pretendidos. Numa organização como o governo, isso implica disfunção, tanto nas atividades de suporte como nas atividades-fins. Em um país em desenvolvimento, onde os programas adquirem ritmo acelerado, é impossível aceitar tal situação.

A ênfase deve ser posta nas necessidades reais de informação para a construção de sistemas operacionais e de decisões gerenciais inteiramente integrados entre si. Mas para que possamos compreender a ênfase dada a essa integração é necessário conceituar as informações sob dois enfoques. Sob o enfoque sistêmico, tomado no sentido geral, a informação é toda a interpretação, mensuração e avaliação de fatos do meio ambiente, podendo ser eles tanto abstratos como concretos. Sob o ponto de vista de processamento eletrônico de dados, é uma estrutura de dados afins, sendo o dado um fato isolado.

O processo decisório, portanto, dependendo de seu nível, envolve as informações inestruturadas e estruturadas vindas diretamente do meio ambiente para a organização, assim como as elaboradas no interior da organização. Por exemplo, a informação de que os americanos vão opor restrições às nossas exportações de calçados vai determinar nossa mudança de atitude e fazer com que descubramos novos mercados. Mas para que isto ocorresse, necessitaríamos de um relatório que contivesse informações sobre que países importadores de calçados, além dos EUA, teriam interesse em comprar, qual o tipo de calçado, especificações requeridas para os mesmos, enfim, tudo que nos pudesse auxiliar no planejamento e tomada de decisão.

Vemos, então, que uma informação vinda diretamente do ambiente obriga a um processamento de dados, tendo como produto relatórios que contenham informações para a tomada de decisão. Note-se que a diferença entre dado e informação depende da finalidade e do nível de decisão. Porém, segundo Vasconcellos, "Os modernos equipamentos de processamento de dados só poderão ser utilizados eficientemente se todos os processos da organização forem reexaminados como parte de um todo, e não como unidades estanques. Além disso, as informações dirigidas para os diversos níveis de ge-

rência devem ser filtradas, agrupadas e complementadas, de modo que se possa apresentar o mínimo de números com o máximo de significado, possibilitando à Administração a tomada de decisões rápidas e certas”.<sup>21</sup>

Não se pode mais aceitar a Informática desvinculada do processo de tomada de decisão, pois ela proporciona meios de solucionar problemas dos mais variados tipos, dando-nos condições de fundamentar as decisões em bases mais reais, ou seja, nas informações necessárias e relevantes.

## II. 8 — Uma Operacionalização do Conceito de Sistemas

O conceito de sistemas proporciona-nos maior entendimento da realidade organizacional e mostra ainda como podemos transformar esse conceito em algo concreto e operacional. Surge, então, o conceito de Sistema de Informação que, segundo Emery, “é um integrado e interrelacionado grupo de processos e funções, tanto manuais como automatizadas, que provê à organização um quadro de suas operações e indica que decisões propiciarão benefícios”.<sup>22</sup> Partindo desse conceito, tentaremos construir um modelo de Sistema de Informação, mas, antes disto, é preciso focalizar algumas de suas características.

---

<sup>21</sup> Augusto de Vasconcellos e Paulo Goulart, *Empresas, Sistemas e Analistas* (Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, LTD/DATAMEC, 1975), p. 2.

<sup>22</sup> James C. Emery, “An Overview of Management Information Systems”, in *Systems Development* (Averbach, 3 de abril/fevereiro de 1974), p. 1.

## II.8.1 — Características de um Sistema de Informação

- a) Um Sistema de Informação possui características que o diferenciam de outras aplicações em PED:

Parte das atividades da organização

Um sistema de informação bem estruturado torna-se parte importante da organização. Fornece a nível operacional a comunicação necessária para integrar as diversas áreas e, a nível de planeamento, diz onde e quando as decisões devem ser tomadas.

Baseado na tecnologia de computadores

É uma das aplicações mais sofisticadas dessa tecnologia.

— Um sistema homem-máquina

É composto por processos tanto manuais como automatizados.

Conjunto de Subsistemas

É formado por um conjunto de subsistemas, podendo estes partilharem dos mesmos dados e recursos e serem integralmente interdependentes.

Orientado para o *Data-Base*

É talvez sua característica mais importante. Consiste de milhões de caracteres de dados e de armazenagem através de discos, *tapes*, etc. Proporciona acesso controlado aos dados. É um dos aspectos mais complexos dos sistemas de informação.

— Adaptativo

Proporciona a adaptabilidade tornada necessária pelas mudanças ambientais, dando à organização maior flexibilidade.

b) Baseia-se em princípios da Teoria de Sistemas:

— Limites do Sistema

A identificação dos limites do sistema, bem como sua amplitude, dá-nos condições de verificar variáveis que o influenciam.

— A Estrutura do Sistema

Propicia-nos a verificação de como as atividades são integradas, o esboço de cada subsistema, a hierarquia dos mesmos, bem como seus *interfaces*; são fatores que se refletem diretamente no desempenho do sistema.

— Interação entre Subsistemas

Mostra-nos a sua complexidade, assim como os recursos utilizados.

— Coordenação entre Subsistemas

É importante para a estruturação de um sistema, pois envolve os seus custos de implementação e operação, através da otimização dos recursos alocados.

— *Feedback*

Usado para o controle das operações do sistema, pois a capacidade para eliminar as perturbações verificadas depende da sua natureza.

c) É baseado na Tecnologia dos Computadores:

— Fontes comuns de dados

Num sistema de informação, os dados são gerados em pontos comuns, que ao entrarem no sistema são selecionados para cada subsistema.

— *Data-Base*

Os dados são compartilhados segundo cada subsistema e armazenados em um único ponto.

— Programas

Todas as suas funções e instruções podem ser combinadas em um único programa.

— Recursos

Os recursos utilizados pelo sistema são compartilhados pelos subsistemas, evitando-se duplicidade dos mesmos e propiciando grande economia para o sistema.

O Sistema de Informação como operacionalização do conceito de sistema proporciona a qualquer organização uma substancial melhoria no seu processo de tomada de decisões, podendo ela planejar com maior segurança suas atividades para atingir os objetivos e metas pretendidas.

O modelo que aqui será exposto abrange apenas uma das muitas funções desenvolvidas pela Administração Pública, dando condições para a construção de sistemas para outras atividades. Refere-se ao Comércio Exterior, tendo em vista a política do Governo de fomento das exportações.

## **II.8.2 Sistema Nacional de Informações sobre Comércio Exterior**

Procuramos evitar individualizar órgãos da Administração Federal, direta ou indireta, em virtude da vasta legislação que

lhes atribui competência e, sim, tomar as atribuições como um todo através da determinação de áreas, como agricultura, relações exteriores, energia, indústria e comércio, etc.

#### II.8.2.1 — *Objetivo do Projeto*

##### — Curto Prazo

Implantar um Sistema de Informação sobre Comércio Exterior que leve em conta aspectos de informações de setores da economia nacional, de natureza documental e conjuntural e para o estabelecimento de políticas de comércio exterior.

##### — Longo Prazo

Propiciar elementos para o planejamento nas áreas de energia, transporte, comunicações e educação e cultura, que se relacionam respectivamente à eletrificação rural, corredores de exportação, comunicações/redes, e capacitação de Recursos Humanos especificamente para o comércio exterior.

#### II.8.2.2 *A Necessidade de um Sistema de Informação*

À medida que o país tenta afirmar-se no cenário mundial através de comércio mais intenso com outras nações, surgem restrições impostas por muitas delas, o que nos leva a procurar novos mercados. A par disso, existe ainda o problema de nosso balanço de pagamentos, que entrava a aceleração da economia. A falta de informações oportunas e confiáveis sobre cada setor produtivo da economia nacional, para efeito de comercialização, interfere negativamente no estabelecimento das políticas de comércio exterior. É necessário, portanto:

- Decisões que proporcionem impulso efetivo às exportações.
- Decisões que se baseiem em informações confiáveis, claras e precisas sobre a situação tanto interna dos setores produtivos como externas, sobre as oportunidades de mercado.
- Acompanhamento e controle da implementação das políticas de comércio exterior.

A falta de um Sistema de Informação que dê condições para a tomada de decisões corretas conduz a esforços isolados em vários níveis da Administração Federal, tornando onerosos os procedimentos e elevando o custo de obtenção das informações.

#### II.8.2.3 — *Objetivos do Sistema de Informação*

- Intensificar e disciplinar o processo de informação técnica, científica e econômica de cada setor (Primário, Secundário e Terciário) para dar meios à tomada de decisão governamental.
- Incrementar a rapidez e confiabilidade das informações à disposição de cada setor.
- Disciplinar o inter-relacionamento entre os subsistemas do sistema.

#### II.8.2.4 — *Funções do Sistema*

As funções do sistema relacionam-se com os escalões decisórios do Governo, assim como com os participantes e usuários finais, ou seja, os produtores, industriais, agentes de comercialização, etc.

##### a) Função 1 — *Coleta*

- Refere-se à coleta de dados conjunturais, tanto sobre o aspecto interno, isto é, sobre a economia e seus setores produtivos, como dos aspectos externos.
- b) **Função 2 — *Processamento***
  - O processamento envolve duas finalidades: o processamento de dados para armazenamento e utilização pela Administração Direta e Indireta de relatórios específicos e, para os usuários finais, de informativos periódicos específicos a cada setor.
- c) **Função 3 — *Armazenamento***
  - Refere-se ao armazenamento dos dados coletados (banco de dados) para a utilização e aplicações específicas que venham a ser solicitadas.
- d) **Função 4 — *Propagação***
  - Refere-se à propagação e difusão das informações necessárias à tomada de decisão governamental, bem como a de produtores, empresas, agentes de comercialização, etc.
- e) **Função 5 — *Planejamento***
  - Refere-se ao planejamento, coordenação e controle do sistema total para a tomada de decisões.

#### II.8.2.5 — *Princípios para a Implantação do Sistema*

- Os produtos gerados pelo sistema deverão atender às solicitações de cada setor. O sistema de informação deve, portanto, atender às necessidades de informação dos usuários.

- O processamento deverá ser centralizado, procurando selecionar os produtos prioritários de cada setor, orientados para a exportação. A centralização propiciará a redução de custos, tendo em vista o menor controle e a padronização de técnicas a serem utilizadas.
- O planejamento deverá ser centralizado. Isto implica maior precisão na tomada de decisão.
- A coleta e propagação das informações deverão assumir caráter descentralizado, tendo em vista os aspectos geográficos de cada setor e mercado, assim como as ramificações da Administração Federal.
- Estabelecimento de um planejamento gradualista. Deve-se, portanto, estabelecer prioridades para o desenvolvimento do Sistema, tendo em vista suas limitações.
- Deverá haver um encadeamento entre os componentes do Sistema. Implica isso o estabelecimento de normas que os vinculem, e a criação de instrumentos que tornem efetivo esse relacionamento.
- Verificação de ações já realizadas ou de sistemas similares existentes. Tal procedimento proporciona estudo da possível integração com outros sistemas existentes ou que estão sendo desenvolvidos e a acumulação de fatos e experiências que auxiliem este projetado Sistema de Informação.

#### II.8.2.6 — *Saídas Prováveis do Sistema*

O Sistema de Informação proposto para o comércio exterior deve ter saídas distintas para cada setor.

- a) Saídas para o Setor Primário
  - Previsão de safras.
  - Armazenagem.

- Tecnologia Agrícola.
  - Comercialização: orientação para exportação.
  - Escoamento/facilidades.
  - Cotações no exterior.
  - Atuais Importadores/Consumo.
  - Principais produtores mundiais/Produção-preços.
  - Hábitos alimentares, por países.
  - Épocas das safras por produto e por país.
  - Legislação de importação.
- b) Saídas para o setor Secundário
- Produção de manufaturados.
  - Financiamentos.
  - Tecnologia industrial.
  - Atuais importadores/consumo.
  - Potenciais importadores.
  - Atuais concorrentes/produtos — tecnologia utilizada.
  - Especificações requeridas por países importadores.
  - Comercialização; orientação para exportação.
  - Legislação de importação.
- c) Saídas para o setor Terciário
- Desenvolvimento de tecnologia nacional.
  - Serviços exportáveis existentes.
  - Atuais compradores.
  - Negociações: orientações.
  - Serviços requeridos por países.
  - Análise da evolução tecnológica dos atuais compradores.

A natureza dessas saídas pode envolver aspectos informativos para cada segmento dos setores através de publicações periódicas, ou solicitações individuais por parte dos usuários, assim como relatórios para órgãos da Administração Direta ou a Indireta.

### II.8.2.7 — *Finalidades das Informações Geradas pelo Sistema*

As informações geradas pelo sistema devem proporcionar:

- Orientação às decisões de produção e comercialização de produtos ou serviços em cada setor.
- Estabelecimento da política global de comércio exterior.
- Acompanhamento e controle da implementação dessa política.

### II.8.2.8 — *Constituição do Sistema*

Compõem-se de quatro subsistemas:

- Subsistema de Planejamento.
- Subsistema de Informações do Setor Primário.
- Subsistema de Informações do Setor Secundário.
- Subsistema de Informações do Setor Terciário. (Ver Anexo 2.)

### II.8.2.9 — *Funções dos Subsistemas*

- Subsistema de Planejamento

Compreende a coordenação do sistema total. É composto pelos núcleos processador, armazenador e de planejamento, coordenação e controle. Caracteriza-se por sua função normativa dentro do sistema e pelo estabelecimento das políticas de comércio exterior, bem como o acompanhamento e controle da implementação dessas políticas.

- Subsistema do Setor Primário  
Tem a responsabilidade de coordenar a coleta e disseminação das informações, respeitados os vínculos com o Subsistema de Planejamento.
- Subsistema do Setor Secundário  
Tem a responsabilidade de coordenar a coleta e disseminação das informações estritamente dentro do setor que lhe compete.
- Subsistema do Setor Terciário  
Desempenha a mesma função que a dos anteriores.

#### II.8.2.10 — *Funções dos Componentes dos Subsistemas*

##### a) Subsistema de Planejamento

- Núcleo Processador  
Recebe os dados ou informações oriundas dos diversos subsistemas e os processa para a tomada de decisão do núcleo de planejamento, coordenação e controle, propiciando várias aplicações específicas.
- Núcleo Armazenador  
Recebe os dados ou informações processadas e as armazena em um banco de dados para utilização posterior pelo núcleo de planejamento, coordenação e controle.
- Núcleo de Planejamento, Coordenação e Controle  
Utiliza os dados ou informações processadas para a tomada de decisões, estabelece as políticas globais sobre comércio exterior. Também tem como funções básicas o controle e coordenação do sistema total.

— Principais Áreas Envolvidas no Subsistema

- Indústria e Comércio.
- Fazenda.
- Planejamento.

b) Subsistema do Setor Primário

— Núcleos Coletadores

Compreendem a coleta de informações conjunturais e outras de interesse do setor primário, tanto a nível interno (país), como externo (exterior), para posterior processamento e utilização pelo núcleo do subsistema de planejamento, coordenação e controle.

— Núcleos Coordenadores

Compreendem os principais elementos de ligação com o Subsistema de Planejamento. Executam as normas emanadas deste último. Envia as informações coletadas para o Núcleo Processador e as recebe já processadas enviando-as para o Núcleo Propagador de seu próprio subsistema.

— Núcleos Propagadores

Recebem as informações processadas do Núcleo Coordenador e as propaga a nível de produtor/ agente de comercialização/importadores/interessados.

— Principais Áreas envolvidas

- Agricultura.
- Relações Exteriores.
- Transporte.
- Comunicações.
- Educação e Cultura.
- Energia.
- Planejamento.

c) Subsistema do Setor Secundário

— Núcleos Coletadores

Desempenham a mesma função que os respectivos núcleos do subsistema anterior, mas atendem somente ao setor no qual estão inseridos.

— Núcleos Coordenadores

Seguem a mesma orientação.

— Núcleos Propagadores

Propagam as informações a nível de empresas/agentes de comercialização/importadores/interessados.

— Principais Áreas envolvidas no Subsistema

- Indústria e Comércio.
- Relações Exteriores.
- Fazenda.
- Educação e Cultura.
- Comunicações.
- Energia.
- Transportes.
- Planejamento.

d) Subsistema do Setor Terciário

— Núcleos Coletadores

Desempenham a mesma função que os respectivos dos dois subsistemas anteriores, mas atendem somente ao setor no qual estão inseridos.

— Núcleos Coordenadores

Seguem a mesma orientação.

— Núcleos Propagadores

Propagam as informações pertinentes ao setor a nível de empresas/agentes de comercialização/importadores/interessados.

— Principais Áreas envolvidas

- Indústria e Comércio.
- Relações Exteriores.
- Planejamento.
- Educação e Cultura. (Ver Anexos 3/1 e 3/2.)

II.8.2.11 — *Vinculação das Áreas com cada Subsistema*

a) Subsistema de Planejamento

— Indústria e Comércio

Estabelece e estatui normas e regulamentos, concebe as políticas de comércio exterior, bem como seu acompanhamento e controle. Forma o Núcleo Processador, o Armazenador e o Núcleo de Planejamento, Coordenação e Controle.

— Fazenda

Estabelece e estatui normas, regulamentos sobre exportações, estabelece quotas de exportação, controla o balanço de pagamentos, etc. Juntamente com a área de indústria e comércio forma as funções do Núcleo de Planejamento, Coordenação e Controle.

b) Subsistema do Setor Primário

— Agricultura

Estabelece e estatui normas sobre a agropecuária.

Contém um Núcleo Coletador, um Núcleo Coordenador e um Núcleo Propagador. O primeiro e o último estão a nível de produtor/agente de comercialização/importadores/interessados.

— Relações Exteriores

Trata das relações internacionais quanto a comércio exterior, intercâmbio, exportação, etc.

Contém um Núcleo Coletador, sendo diferente do respectivo da área da agricultura em virtude de coletar dados conjunturais sobre aspectos do comércio exterior.

Contém ainda um Núcleo Coordenador e um Núcleo Propagador referentes às atividades de promoção comercial a nível de importadores/agentes de comercialização/interessados.

— Transportes

Área propriamente de suporte ao desenvolvimento das atividades de exportação, visto estabelecer a política de transportes que diz respeito aos corredores de exportação.

— Comunicações

Também área de suporte, tendo em vista a implantação de redes de comunicação que atendam a zonas produtivas do setor primário.

— Educação e Cultura

Caracteriza-se pelo suporte educacional dado às atividades do setor, através das universidades, escolas de agronomia, etc.

— Energia

Vincula-se ao aspecto da eletrificação rural para atender aos produtores.

— Planejamento

Executa a coordenação e supervisão dos planos setoriais e regionais. É essencialmente de suporte.

c) Subsistema do Setor Secundário

— Indústria e Comércio

Contém um Núcleo Coletador, referente a aspectos internos, a nível de empresas/agentes de comercialização, um Núcleo Coordenador, e um Núcleo Propagador a nível de empresas/agentes de comercialização/importadores/interessados.

— Relações Exteriores

Contém um Núcleo Coletador referente a aspectos externos de comércio, um Núcleo Coordenador e um Núcleo Propagador de importador/agentes de comercialização/interessados.

Observação: As outras áreas envolvidas caracterizam-se por serem de suporte, analogamente ao subsistema anterior.

d) Subsistema do Setor Terciário

— Indústria e Comércio

Contém um Núcleo Coletador, um Núcleo Coordenador e um Núcleo Propagador.

— Relações Exteriores

Análoga à área anterior.

— Planejamento e Educação e Cultura.

Áreas de suporte (Ver Anexo 4.)

II.8.2.12 — *Prováveis Usuários do Sistema*

- a) Setor Primário
  - Produtores/Agentes de comercialização.
  - Importadores estrangeiros.
  - Órgãos da Administração Federal.
- b) Setor Secundário
  - Indústrias/Agentes de comercialização.
  - Importadores estrangeiros.
  - Órgãos da Administração Federal.
- c) Setor Terciário
  - Empresas/Agentes de comercialização.
  - Compradores de serviços estrangeiros.
  - Órgãos da Administração Federal.

II.8.2.13 — *Prováveis Entradas do Sistema*

- Políticas e diretrizes governamentais para cada setor.
- Planos e programas governamentais.
- Informações conjunturais e documentárias de cada setor.

II.8.2.14 — *Detalhamento de Entrada/Sáida por Subsistema*

- a) Subsistema do Setor Primário

Os dados ou informações coletadas e propagadas são a nível de produtor/agente de comercialização/governo/mercado exterior.

— *Entradas:*

- Política e diretrizes governamentais para o setor.
- Previsão de safras.
- Desempenho do setor.
- Composição da produção.
- Níveis de produtividade.
- Tipos de mercados.
- Sistemas de escoamento.
- Preços e condições.
- Incentivos Fiscais.
- Financiamentos à exportação.
- Oportunidades de mercado, etc.

— *Saídas:*

- Safras.
- Informações sobre sistemas de armazenamento.
- Tecnologia Agrícola/Aplicações.
- Custos de Produção.
- Escoamento/Facilidades.
- Cotações no exterior.
- Principais concorrentes/produtos, produção.
- Atuais importadores/consumo.
- Comercialização: orientação para exportação.
- Safras por produto e por países.
- Legislação de importação.

b) Subsistema do Setor Secundário

Os dados ou informações coletadas e propagadas são a nível de empresa/agentes de comercialização/governo/mercado exterior.

— *Entradas:*

- Produção por setor industrial.
- Política e diretrizes governamentais para o setor.
- Mercados/tipos.
- Desempenho do setor.
- Composição da produção.
- Custos de produção por produtos prioritários.
- Preços de similares no mercado internacional.
- Financiamento à exportação.
- Oportunidades de mercado, etc.

— *Saídas:*

- Produção de manufaturados.
- Produtos exportados.
- Tecnologia industrial.
- Atuais importadores/consumo.
- Especificações requeridas por país importador.
- Legislação dos importadores.
- Comercialização: orientações.
- Atuais concorrentes/produtos-produção-custos.
- Importadores em potenciais.

c) Subsistema do Setor Terciário

Os dados ou informações coletadas e propagadas são a nível de empresas/agentes de comercialização/governo/mercado exterior.

— *Entradas:*

- Desenvolvimento tecnológico no setor.
- Política e diretrizes governamentais para o setor.
- Serviços existentes/tecnologia utilizada.
- Atuais Clientes.
- Clientes em potencial.
- Legislação de importação.
- Comercialização/orientações.

— *Saídas:*

- Informativos tecnológicos.
- Países interessados/tipo de serviço.
- Negociações/orientações.
- Legislação.
- Oportunidades de mercado.
- Orientações para a exportação de serviços.

d) Subsistema de Planejamento

— *Entradas:*

- Todas as informações coletadas segundo cada subsistema.

— *Saídas:*

- Informações processadas e armazenadas na forma de publicações periódicas ou aplicações específicas.
- Normas reguladoras e políticas de comércio exterior.

II.8.2.15 — *Arquivos Prováveis*

Poder-se-ia projetar arquivos que estivessem relacionados a cada aspecto conjuntural. Tais arquivos poderiam ser os seguintes:

— Tecnologia

Conteria as informações a respeito do universo tecnológico abrangido pelos setores da economia.

— Legislação

Conteria informações sobre a legislação interna relativa às exportações, bem como a dos países importadores.

— Produtos Exportáveis

Indicaria quais os produtos exportáveis, com suas respectivas especificações.

— Mercados

Conteria informações a respeito dos diversos mercados, sua caracterização e oportunidades.

— Cadastro de Importadores

Individualizaria cada importador, seu histórico no que diz respeito a importações já realizadas, bem como produtos adquiridos.

— Cadastro Histórico

Conteria informações referentes à evolução das exportações do país em nível geral.

— Cadastro de Facilidade/Exportação

Conteria informações sobre facilidades de escoamento, energia, e comunicações por áreas do país.

Do projetamento e utilização desses arquivos, poderiam ser geradas publicações periódicas para cada setor, bem como atendidas solicitações individuais e específicas de usuários do sistema.

Observa-se, porém, que para se projetar e implantar um sistema de tal porte devemos verificar todos os aspectos que possam influenciar a construção do mesmo. Tais aspectos, muitas vezes, nos condicionam a estabelecer prioridades para o desenvolvimento de forma gradual, sem o que correríamos riscos muito grandes.

*Observação:* Não se incluiu a extração mineral como do setor primário, em virtude de ser uma atividade estritamente estatal, diferentemente da agropecuária.

## II.9 — Conclusão

Temos visto neste século grandes progressos na tecnologia e nos conhecimentos humanos. Grande parte desses conhe-

cimentos já se transformou em processos industriais, mas o maior talvez seja a revolução da informação. Ela ocorre de forma espantosa, fazendo com que surjam, a cada dia, técnicas mais sofisticadas, atendendo às ciências em geral. Estas, por outro lado, têm-nos auxiliado na criação de novas linguagens, novos métodos de comunicação e mesmo na alteração de estruturas sociais, nos hábitos, costumes e comportamentos. Diríamos, por isso mesmo, que uma mudança quantitativa na tecnologia reflete diretamente uma mudança qualitativa de vida.

Temos experimentado tal fato em nosso cotidiano, tal como as ligações telefônicas por microondas, o telex e os satélites dando-nos informações sobre aspectos do solo, meteorologia, ou descobrindo riquezas. Nas organizações, também contamos com benefícios inimagináveis até bem pouco tempo. Centros de computação vêm sendo utilizados para a montagem de sistemas integrados de informação e de aplicações as mais diversas, relativas às operações das empresas.

Há organizações que possuem complexos sistemas de informação, tendo suas operações controladas por computadores, das mais simples, através da utilização de minicomputadores, até as mais complexas, que usam equipamentos de grande porte de terceira geração, proporcionando maior precisão dos seus processos decisórios. Esses meios não podem ser mais desvinculados da vida da organização, visto ser o ambiente destas cada vez mais competitivo, gerando uma gama de dados bem maior e mais complexa.

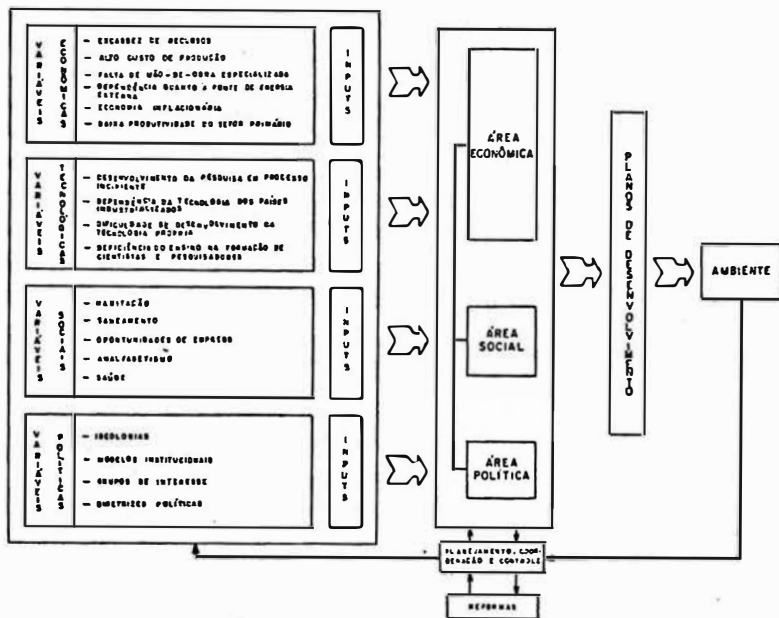
Estamos, portanto, na era da automação e, se quisermos dotar nossa Administração Pública de meios que lhe dêem condições de atuar significativamente no cenário mundial, e melhorar o bem-estar da nação, é preciso explorar com intensidade todos os benefícios que, adaptados às nossas peculiaridades, os computadores e a tecnologia da informática podem oferecer-nos.

## **Anexos**



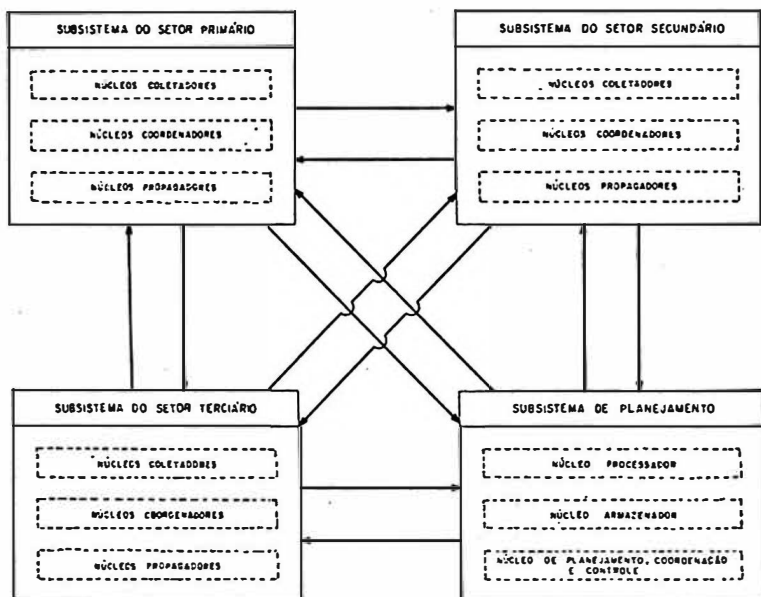
Anexo 1

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UM SISTEMA



Anexo 2

## SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE COMÉRCIO EXTERIOR



## FUNÇÕES DOS COMPONENTES DOS SUBSISTEMAS

SUBSISTEMA DO SETOR PRIMÁRIO		
NÚCLEO COLETADOR	NÚCLEO COORDENADOR	NÚCLEO PROPAGADOR
COLETA INFORMAÇÕES	RECEBE AS INFORMAÇÕES COLETA- DAS, CONFERE -AS À LUZ DAS NORMAS	RECEBE INFORMAÇÕES DO NÚCLEO COORDENA- DOR E AS DISSEMINA
POLÍTICA GOVERNAMENTAL	EMANADAS DO NÚCLEO DE PLANEJAMENTO,	PREVISÃO DE SAFRAS
SAFRAS	COORDENAÇÃO E	SISTEMAS DE ARMAZENAMENTO
DESEMPENHO/SETOR	CONTROLE DO SUB- SISTEMA DE PLANE- JAMENTO E AS ENVIA	TECNOLOGIA AGRÍCOLA
COMPOSIÇÃO DA PRODUÇÃO	PARA O NÚCLEO	COTAÇÕES NO EXTERIOR
PRODUTIVIDADE	PROCESSADOR DO	IMPORTADORES, ETC.
TIPOS DE MERCADO	MESMO SUBSISTEMA	FORMA DE RECEBIMENTO
SISTEMAS DE ESCOAMENTO	RECEBE AS INFORMAÇÕES PROCES- SADAS DO NÚCLEO DE	PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS
OPORTUNIDADE DE MERCADO, ETC.	PLANEJAMENTO,	APLICAÇÕES ESPECÍFICAS
NÍVEL DE COLETA	COORDENAÇÃO E CONTROLE	NÍVEL DE DISSEMINAÇÃO
PRODUTOR/AGENTE DE COMERCIALIZAÇÃO/ GOVERNO/MERCADO EXTERIOR	ENVIA PARA O NÚCLEO PROPAGADOR	PRODUTOR/AGENTE DE COMERCIALIZAÇÃO/ GOVERNO/ MERCADO EXTERIOR
ENVIA INFORMAÇÕES PARA O NÚCLEO COORDENADOR.		

SUBSISTEMA DO SETOR SECUNDÁRIO		
NÚCLEO COLETADOR	NÚCLEO COORDENADOR	NÚCLEO PROPAGADOR
COLETA INFORMAÇÕES	RECEBE AS INFORMAÇÕES COLETADAS E AS ENVIA PARA O NÚCLEO	RECEBE INFORMAÇÕES DO NÚCLEO COORDENADOR E AS DISSEMINA
PRODUÇÃO P/SETOR INDUSTRIAL	PROCESSADOR DO SUBSISTEMA DE PLANEJAMENTO	PRODUÇÃO DE MANUFATURAÇOS
POLÍTICA GOVERNAMENTAL	RECEBE AS INFORMAÇÕES PROCES- SADAS DO NÚCLEO DE	PRODUTOS EXPORTADOS
MERCADOS/TIPOS	PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E CONTROLE	TECNOLOGIA INDUSTRIAL
COMPOSIÇÃO DA PRODUÇÃO	ENVIA PARA O NÚCLEO PROPAGADOR	IMPORTADORES
IMPORTADORES		LEGISLAÇÃO, ETC.
OPORTUNIDADES DE MERCADO, ETC.		FORMA DE RECEBIMENTO
NÍVEL DE COLETA		PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS
EMPRESAS/AGENTE DE COMERCIALIZAÇÃO/ GOVERNO/ MERCADO EXTERIOR		APLICAÇÕES ESPECÍFICAS
ENVIA INFORMAÇÕES PARA O NÚCLEO COORDENADOR.		NÍVEL DE DISSEMINAÇÃO
		EMPRESAS/AGENTE DE COMERCIALIZAÇÃO/ GOVERNO/ MERCADO EXTERIOR

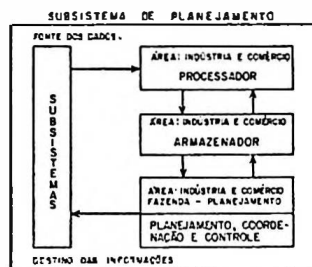
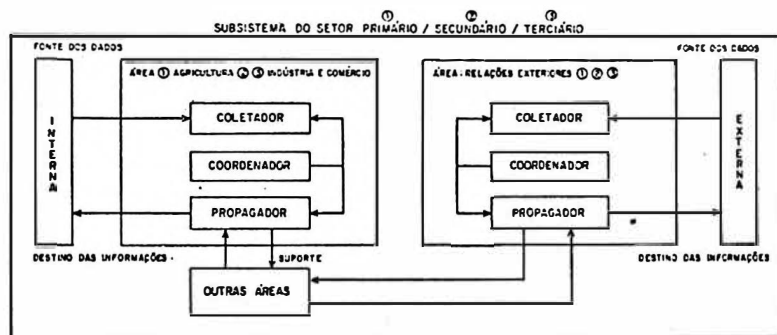
## FUNÇÕES DOS COMPONENTES DOS SUBSISTEMAS

SUBSISTEMA DO SETOR TERCIÁRIO		
NÚCLEO COLETADOR	NÚCLEO COORDENADOR	NÚCLEO PROPAGADOR
COLETA INFORMAÇÕES DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO POLÍTICA GOVERNAMENTAL SERVIÇOS EXISTENTES/ TECNOLOGIA UTILIZADA ATUAIS CLIENTES CLIENTES EM POTENCIAIS OPORTUNIDADES NÍVEL DE COLETA EMPRESAS/AGENTES/ GOVERNO/MERCADO EXTERIOR ENVIA INFORMAÇÕES PARA O NÚCLEO COORDENADOR	RECEBE AS INFORMAÇÕES COLETADAS, AS CON- FERRE E ENVIA PARA O NÚCLEO PROCES- SADOR DO SUBSISTEMA DE PLANEJAMENTO E AS RECEBE JÁ PROCES- SADAS PELO NÚCLEO DE PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E CONTROLE ENVIA AS INFORMAÇÕES PROCESSADAS PARA O NÚCLEO PROPAGADOR	RECEBE INFORMAÇÕES DO NÚCLEO COORDENA- DOR E AS DISSEMINA INFORMATIVOS TECNOLÓGICOS PAÍSES INTERESSADOS/ TIPOS DE SERVIÇO LEGISLAÇÃO NEGOCIAÇÕES, ORIENTA ÇÕES, ETC. FORMA DE RECEBIMENTO PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS APLICAÇÕES ESPECÍFICAS NÍVEL DE DISSEMINAÇÃO EMPRESAS/AGENTES/ GOVERNO/MERCADO EXTERIOR

SUBSISTEMA DE PLANEJAMENTO		
NÚCLEO PROCESSADOR	NÚCLEO ARMAZENADOR	NÚCLEO DE PLANEJAMENTO COORDENAÇÃO E CONTROLE
RECEBE AS INFORMAÇÕES COLETADAS DOS RES- PECTIVOS NÚCLEOS COORDENADORES, PRO- CESSA-AS E ENVIA PARA O NÚCLEO ARMAZENADOR	RECEBE AS INFORMA- ÇÕES PROCESSADAS E AS ARMAZENA EM UM BANCO DE DADOS	UTILIZA AS INFORMA- ÇÕES ARMAZENADAS PARA TONADA DE DECISÃO (ESTABELE- CIMENTO DA POLÍTICA GLOBAL DE COMÉRCIO EXTERIOR), COORDENA E CONTROLA O SIS- TEMA, ATRAVÉS DE NORMAS PARA OS RES- PECTIVOS NÚCLEOS COORDENADORES

ÁREA 4

### VINCULAÇÃO ÁREA / SUBSISTEMA





## Bibliografia

### Livros e Publicações Restritas

- BRASIL, Leis, decretos, etc. *Reforma Administrativa Federal: Dec. Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira e Marcus Cláudio Acquava. São Paulo: Saraiva, 1976.
- . Presidência da República. *II PBDCT — II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Brasília 1975.
- . Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Escritório de Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa em Marcha: atividades em 1967 e 1968*.
- . Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento Sócio-Econômico (1975-1979)*. Brasília, 1974.
- . Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. *Cadastro da Administração Federal, 1975 — Ministério da Agricultura*. Brasília, 1976.
- . Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. *Cadastro da Administração Federal, 1975 — Ministério da Fazenda*. Brasília, 1976.
- . Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. *Cadastro da Administração Federal, 1975 — Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, 1976.
- . Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. *Cadastro da Administração Federal, 1975 — Ministério dos Transportes*. Brasília, 1976.

- . Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. *Cadastro da Administração Federal, 1975 — Ministério da Indústria e Comércio*. Brasília, 1976.
- BAUVIN, Gérard. *A Informática a Serviço da Gerência*; trad. da equipe de LTC/DATAMEC, rev. téc. Augusto de Vasconcelos. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, LTD/DATAMEC 1975.
- BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoria Geral dos Sistemas*; trad. de Francisco M. Guimarães. Petrópolis, Vozes, 1973.
- CLELAND, David I. e KING, William R. *Systems Analysis and Project Management*. New York: Mc Graw-Hill, 1968.
- . *Systems, Organizations, Analysis, Management: a Book of Readings*. New York: Mc Graw-Hill, 1969.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Inovação na Administração Pública*. Trad. de Ana Marla de Carvalho Coelho. Rio de Janeiro, 1974. Coletânea de artigos do *International Social Science Journal*, v. 21, n.º 1, 1969 — UNESCO.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Engenharia de Sistemas: planejamento e controle de projetos*. Petrópolis: Vozes, 1973.
- JOHNSON, Richard P. *The Theory and Management of Systems*. New York: Mc Graw-Hill, 1967.
- KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. *Psicologia Social das Organizações*. Trad. de Auripebo Simões. São Paulo, 1971.
- LAWRENCE, Paul e LORSCH, Jay W. *As Empresas e o Ambiente*. Trad. de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1973.
- MALPICA, Carlos. *Instrumentos Metodológicos para 1.ª Reforma Administrativa*. Instituto Mexicano de Administración Pública. Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, 1973.
- Mc RAE, T. W. (comp.). "Management Information Systems". *Penguin Modern Management Readings*. Middlesex: Penguin Books, 1971.

- OPTNER, Sanford L. *Análise de Sistemas Empresariais*. Trad. de Antonio Garcia Miranda Netto. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1973.
- PRINCE, Thomas R. *Sistemas de Informação: Planejamento, Gerência e Controle*. Trad. de José Ricardo Brandão Azevedo. 2 v. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, e São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.
- ROSE, John. *Automation: its anatomy and physiology*. London: Oliver & Boyd, 1967.
- SARAIVA, Enrique, *La Teoria General de la Administración Pública y da Reforma Administrativa*. Instituto Mexicano de Administración Publica. Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, 1973.
- SCHODERBEK, Peter P. *Management Systems*. 2 ed.; John Wiley & Sons, 1971.
- SUCESO/RIO. *Monografias do Seminário de Gerência de CPD*. Rio de Janeiro, SUCESO/RIO.
- VASCONCELLOS, Augusto de e GOULART, Paulo. *Empresas Sistemas e Analistas*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, LTD/DATAMEC, 1975.
- . *Análise e Projeto de Sistemas Empresariais*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, LTD/DATAMEC, 1975.
- WAHRLICH, Beatriz. *Reforma Administrativa en la America Latina: Similitudes y Diferenciaciones entre Cinco Experiencias Nacionales*. Instituto Mexicano de Administración Publica. Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, 1973.

### Periódicos/Artigos

- AUERBACH, Isaac L. "The Information Revolution: Will it Improve the Quality of Life?". *General Management* (Auerbach, 1974).

- DIAS, José Maria A. M. "Estudo sobre Órgãos Autônomos". *RAP*. Vol. 9, n.º 3 (Rio de Janeiro, julho/setembro de 1975), pp. 47-67.
- EMERY, James C. "An Overview of Management Information Systems". *Systems Development* (Auerbach, 1974).
- GENARI, Breno. "A Modernização Operacional do Planejamento: Uma Identificação de Áreas Críticas". *RAP*. Vol. 3, n.º 2 (Rio de Janeiro, julho/dezembro de 1969), pp. 7-32.
- JÁCOME José Maria. "O Planejamento Administrativo para o Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina". *RAP*. Vol. 2, n.º 2 (Rio de Janeiro, 2.º semestre de 1968), pp. 7-57.
- MENA, Luiz Rodrigues. "Algumas Considerações sobre Reforma Administrativa na Venezuela". *RAP*. Vol. 9, n.º 3 (Rio de Janeiro, julho/dezembro de 1975), pp. 69-91.
- NASCIMENTO, Kleber T. "Implicações do Moderno Conceito de Administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa". *RAP*. Vol. 6, n.º 1 (Rio de Janeiro, janeiro/março de 1972), pp. 5-31.
- . "Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira". *RAP*. Vol. 1, n.º 1 (Rio de Janeiro: 1.º semestre de 1967), pp. 11-50.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. "A Modernização em nova Perspectiva: em Busca de um Modelo de Possibilidade". *RAP*. Vol. 1, n.º 2 (Rio de Janeiro, 2.º semestre de 1967), pp. 8-44.
- STONE, Donald e STONE, Alice. "Capacitação Administrativa: o Ingrediente que Carece a Estratégia de Desenvolvimento", *RAP*. Vol. 9, n.º 1 (Rio de Janeiro, janeiro/março de 1975).
- VIEIRA, Paulo Reis. "Em Busca de uma Teoria de Descentralização". *RAP*. Vol. 1, n.º 2 (Rio de Janeiro, 2.º semestre de 1967), pp. 45-69.

**III — RELAÇÕES  
INTERGOVERNAMENTAIS  
E ATENDIMENTO  
DE NECESSIDADES BÁSICAS**

**EXPEDITO GIOVANNI PORPINO DIAS**

**Técnico da Fundação para o Desenvolvimento  
da Região Metropolitana de Recife**

O estudo proposto engloba três aspectos, quais sejam: **Necessidades Sociais Básicas; Viabilização de Governos Locais; e Mecanismo Operativo para o Atendimento das Necessidades.**

O conteúdo, os produtos esperados e a representatividade desses produtos — em termos contributivos para a superação dos problemas da administração municipal — acham-se explicitados na terceira parte.

### **III.1 Introdução**

Este trabalho se constitui, em síntese, em justificativa e embasamento de um estudo com vistas à definição de um programa de atendimento das Necessidades Sociais Básicas, como política social de desenvolvimento. Identifica-se como uma abordagem complementar dos problemas da administração municipal brasileira, com o propósito de fornecer subsídios necessários à efetivação do estudo supramencionado.

A viabilidade de tal estudo é defendida, no primeiro plano, pelos objetivos que ele poderia concretizar a curto prazo, ou sejam, o soerguimento econômico e a reabilitação da capacidade administrativa dos municípios. Em segundo plano, de intenções bem mais ambiciosas, por se constituir em pedra angular à definição de um programa de atendimento de necessidades sociais básicas.

Consta da primeira parte uma apreciação sumária das questões relativas à administração municipal brasileira, bem como das hipóteses levantadas com a finalidade de encaminhamento da solução dos problemas identificados. A segunda parte enfoca certos aspectos do planejamento regional, o estágio e as perspectivas do planejamento das ações a nível municipal e

microrregional, como também as implicações do processo de centralização.

Não se tenciona, aqui, proceder à análise aprofundada das causas das situações enfocadas. Tampouco houve preocupação em fazer uma análise histórica do processo da administração municipal no País, posto que já foram feitas em trabalhos anteriores sobre o assunto. É, como se pode inferir destas considerações, um trabalho de síntese. Objetiva, precipuamente, chamar atenção para alguns componentes — considerados no desenvolvimento do trabalho como fundamentais — não apreciados pelos estudos já efetuados e justificar sua pertinência e representatividade no contexto da problemática da administração municipal brasileira.

## **III.2 — Quadro Sinótico da Administração Municipal Brasileira**

### **III.2.1 — As Funções de Governo**

O Estado se destina a assegurar o respeito aos direitos do Homem e tem como seu órgão diretor o Governo, isto é, “O conjunto de funções que impõem a disciplina jurídica; o complexo de magistraturas que determinam a ação do Estado distribuída através de serviços públicos”.<sup>1</sup>

A existência do Governo se justifica por ser a forma de organização mais satisfatória concebida pelo Homem para garantir à coletividade segurança e satisfação de suas necessidades básicas.

---

<sup>1</sup> Pedro Calmon, *Teoria Geral do Estado* (1949), p. 174.

Com a evolução dos tempos, diversificou-se, quantitativa e qualitativamente, o quadro geral das necessidades sociais, bem como evoluíram as formas de governo, instrumentos e mecanismos que asseguravam às comunidades a segurança individual e coletiva e a satisfação de necessidades. Os níveis de saciedade das necessidades do Homem, é bem verdade, variam de país para país, posto que são condicionados por fatores ecológico-culturais. Por outro lado, as formas de exteriorização dessas necessidades assumem uma variegada gama, acrescentando-se, às determinantes supracitadas, uma outra, de natureza política.

Contudo, considerando o Homem isoladamente, como ser que vive e vivencia, será função do Governo — quer do ponto de vista humanitário, quer do social ou político — a satisfação das necessidades básicas indispensáveis a lhe assegurar, pelo menos, um nível de vida nos padrões mínimos compatíveis com a natureza humana. O desempenho dos governos, na satisfação das necessidades sociais, varia segundo o grau de otimização dos meios (capital, recursos naturais, instrumentais e humanos) disponíveis, estando para tanto a satisfação daquelas necessidades, por conseguinte, estreitamente correlacionada com o grau de desenvolvimento da região, Estado ou País.

O desenvolvimento é, em última análise, um processo de geração e assimilação de transformações. A rapidez desse processo e o alcance de seus objetivos cardeais (aumento da renda real e de disponibilidades de bens e serviços postos à disposição da coletividade) estão em estreita dependência do equilíbrio de relacionamento entre as comunidades e do nível de articulação e integração entre os agentes promotores e executores das ações transformadoras necessárias à consecução dos propósitos do processo de desenvolvimento.

Deste modo, dispondo determinado governo dos ingredientes básicos asseguradores de um bom desempenho, exis-

tindo um equilíbrio de relacionamento entre as comunidades e utilizando meios eficazes de articulação e integração, que garantam a otimização de suas ações, terá montado a engrenagem do processo de desenvolvimento. No caso do Brasil, onde os desequilíbrios internos são bastante acentuados, o Governo enfrenta um duplo desafio: alçar o País à condição de nação desenvolvida e dirigir o processo de indução do desenvolvimento, de modo a atenuar os desequilíbrios e tensões internas.

Conforme dito anteriormente, a ação do Estado é distribuída através de serviços públicos. Existindo no Brasil três aparelhamentos administrativos, decorre como consequência a distribuição do desempenho dos serviços públicos em cada uma das três esferas de governo: a Federal, a Estadual e a Municipal. O Município ocupa, portanto, o terceiro grau da escala na hierarquia federativa e tem como função primordial a prestação de serviços — exercida pela máquina administrativa municipal, direta ou indiretamente — para atendimento das necessidades da comunidade. Por dedução lógica, caberia ao Município o desempenho do papel de indutor do desenvolvimento (à semelhança do Governo Estadual) como agente de mudanças a nível local.

### **III.2.2 — O Município no Sistema Federativo Brasileiro**

#### *III.2.2.1 — As Prerrogativas do Município Brasileiro Uma Abordagem Jurídico-Formal*

O Município é uma pessoa jurídica de direito público interno, ocupando o terceiro grau na escala federativa.

São prerrogativas do Município:

- Autonomia administrativa — Caracterizada pela competência própria de organizar e gerir os serviços públicos locais.
- Autonomia política — Efetivada pela eleição de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.
- Autonomia financeira — Manifestada pela capacidade para decretar, arrecadar e aplicar os tributos de sua competência.

Tais prerrogativas são os meios básicos com que contam os Municípios para o desempenho de suas funções, isto é, a satisfação das necessidades das pessoas agrupadas em seu território, através da prestação de serviços públicos.

Ao lado dos aspectos político e jurídico, sumariamente focalizados acima, ocupa o aspecto sociológico fundamental importância, uma vez que é no espaço geográfico do Município que o Homem tem contato com a terra e sofre sua influência. É ainda nesse espaço que se fazem sentir de maneira concreta os reflexos dos problemas nacionais (indústria, comércio, transporte, educação, saneamento, etc.), visto que envolvem o Município e se definem no âmbito municipal. Assim, no seio da comunidade da qual faz parte, sofre o homem — através das autoridades locais — as influências do Poder Central e dos Estados.

Sob o constante impacto dessas influências, passa o homem, segundo sua escala pessoal de valores, a compreender e a assumir a postura que lhes ditam seus sentimentos em relação à sua pátria.

Para efetivação do desempenho do Município, quanto à satisfação das necessidades das pessoas agrupadas em seu território, carece o governo local — da mesma maneira que uma

pessoa humana necessita de uma base física (bens materiais, como renda e propriedade) que lhe permita uma existência nos padrões desejados — de recursos compatíveis com as exigências de suas funções, isto é, a satisfação das necessidades de seus habitantes, pela prestação de serviços públicos.

As prerrogativas jurídico-formais, concedidas ao Município, portanto, somente se efetivariam em termos práticos e reais caso as rendas do Município fossem compatíveis com as suas necessidades. Caso contrário, se esfumariam aquelas prerrogativas de todo o conteúdo substantivo. À luz desse raciocínio, portanto, far-se-ia necessário que a autonomia municipal, como concepção jurídica ou política, tivesse sua correspondência na autonomia econômica e financeira.

Considerando esses pontos e cogitando-se da participação do Município no processo de desenvolvimento, através da utilização de meios que a ele estariam disponíveis, propõem-se, aqui, as seguintes indagações:

- Quais os serviços e respectivos níveis de desempenho necessários à satisfação das necessidades da comunidade?
- De que meios deveria dispor o Município para a prestação dos serviços, nos níveis requeridos pela comunidade?
- Como definir as formas de intervenção entre os diferentes níveis de governo na prestação dos serviços necessários para assegurar padrões de vida satisfatórios às comunidades, considerando os seguintes fatos: inviabilidade de o Município arcar com a total responsabilidade pela prestação dos serviços, em face de suas limitações de natureza administrativa, técnica e financeira; possibilidade de desenvolvimento do Município pela utilização racional de suas potencialidades?

- Quais os mecanismos que possibilitem a harmonização ou compatibilização das formas de intervenções em que atuam diferentes níveis de governo de modo a efetivar, não só a maximização do rendimento das intervenções do poder público, como também garantir a conversão dos serviços nos padrões desejados?

Em torno dessas indagações (retomadas nos capítulos seguintes) gravitam todos os problemas da administração municipal brasileira.

### III.2.2.2 — *O Município e o Processo de Desenvolvimento*

#### *Colocação do Problema*

No sistema federativo brasileiro, as unidades de governo local gozam de autonomia administrativa, financeira e política e participam (formalmente) de quase todas as atividades inerentes às funções públicas governamentais.

A concessão dessa autonomia objetiva, em última análise, a institucionalização do Município, meta que não concretizou até o momento em face de não ter havido uma tentativa no sentido de lhe firmar essa base institucional, uma vez que o Governo Central vem utilizando as municipalidades como agentes administrativos.

A autonomia está intimamente associada à capacidade financeira da unidade de governo, capacidade que lhe permita executar um mínimo de funções que justifiquem sua existência como entidade autônoma.

Um fator-chave no que tange à capacidade financeira é, evidentemente, a disponibilidade de recursos para custeio dos serviços públicos. Ora, arrecadando a grande maioria das mu-

municipalidades recursos insuficientes para o custeio desses serviços, recorrem, o mais das vezes, a recursos externos a fim de suprir as necessidades locais. Essa dependência pesa consideravelmente no grau de autonomia das municipalidades, pois quanto maior o percentual de recursos próprios no suporte financeiro de uma comunidade, tanto maior será o grau de autonomia. O conceito de autonomia, por conseguinte, se situa acima e bem mais além de um mero conceito legalista.

O sistema descentralizado, como o sistema federal brasileiro, implica a participação de cada uma das unidades de governo no processo de desenvolvimento nacional. Essa participação, contudo, é condicionada pela situação sócio-econômica dos municípios, pela definição precisa do papel que cabe a cada nível de governo e pela exploração de todos os instrumentos necessários e adequados à cooperação e integração das ações dos agentes transformadores, pertencentes às diferentes esferas de governo, atuantes a nível local.

Essa abordagem formal, contudo, não encontra correspondência na realidade.

A concentração de poder, por parte do Governo Central (acentuada a partir dos últimos dez anos), aliada à Reforma do Sistema Tributário Nacional, vem acarretando esvaziamento das funções e conseqüente marginalização das unidades de governo local, sobretudo as de pequeno porte, aqui considerados os Municípios com população urbana inferior a 5.000 habitantes.

Quanto aos Municípios de pequeno porte, valeria um exame mais aprofundado no que tange à sua situação econômico-financeira. Primeiramente, pelo significado daqueles municípios (quase 70% das municipalidades brasileiras) no panorama municipal no País e no processo de desenvolvimento. Em segundo lugar, pelo fato de que as observações inferidas

do estudo sobre a situação dos pequenos municípios em grande parte seriam aplicáveis aos municípios de médio porte, uma vez que os problemas referentes aos dois universos considerados, embora variem em complexidade e intensidade, permanecem semelhantes em sua quintessência.

Considerando a forte correlação ente o índice de urbanização e o incremento das receitas próprias dos municípios,<sup>2</sup> pode-se deduzir da tabela seguinte a situação de quase total dependência de recursos transferidos em que se encontra a grande maioria dos municípios brasileiros.

Entre as muitas observações que se poderia fazer a respeito das informações constante da Tabela III.1, vale a pena tecer comentários sobre as que parecem mais pertinentes ao problema enfocado:

a) nos Municípios com receita inferior a Cr\$1.000.000,00, a preços de 1970, ou seja, a esmagadora maioria, as receitas transferidas (FPM e ICM) representam 63,9% sobre a receita total.<sup>3</sup> Vale frisar que a aplicação das receitas transferidas é vinculada a determinados serviços, não podendo os municípios aplicá-los naquilo que melhor lhes aprouver, mesmo que seja para a satisfação de uma ingente necessidade da comunidade. Uma vez que a vinculação estabelecida pelo Governo Central responde a interesses do desenvolvimento nacional, deixa de levar em conta, desse modo, peculiaridades regionais e locais. Essa uniformidade ou simetria, isto é, o ilogismo “de atribuir indistintamente a todos os Municípios a mesma soma

---

<sup>2</sup> O Imposto Predial e Territorial Urbano e o Imposto sobre Serviço constituem basicamente as únicas fontes de receita própria dos governos locais.

<sup>3</sup> IBAM, *Composição da Receita dos Municípios em Relação às Rendas Transferidas (1970)*, p. 12.

TABELA III.1 — DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS  
COM MENOS DE 5.000 HABITANTES

Estados	Número de Municípios	Muni- cípios com — de 5.000 Habitantes	% sobre Total	População				
				Quadro Urbano e Suburbano	% sobre Total	Quadro Rural	% sobre Total	Total
Acre	7	5	71,4	13.405	14,1	74.343	85,9	87.748
Amazonas	44	39	84,1	58.681	12,5	408.221	87,5	466.902
Pará	83	57	69,0	77.614	10,8	635.667	89,2	713.281
Maranhão	130	100	77,0	162.393	11,1	1.311.415	88,9	1.473.808
Piauí	114	97	85,1	148.885	15,1	838.280	84,9	987.165
Ceará	142	77	54,2	179.361	18,3	799.980	81,7	979.341
Rio Grande do Norte	150	128	85,1	202.611	24,5	623.293	75,5	825.904
Paraíba	171	142	83,1	244.144	19,6	999.417	80,4	1.243.561
Pernambuco	164	100	60,1	260.724	11,9	1.092.690	88,1	1.353.414
Alagoas	94	73	77,0	133.536	18,9	577.541	81,1	711.077
Sergipe	74	62	83,1	120.009	27,0	316.109	73,0	436.118
Bahia	336	234	69,1	542.351	17,6	2.527.296	82,4	3.069.647
Espirito Santo	53	27	51,0	67.973	21,2	256.662	78,8	324.635
Rio de Janeiro	63	14	22,2	40.240	23,3	132.099	76,7	172.339
Minas Gerais	722	511	70,7	1.009.484	26,5	2.797.274	73,5	3.806.758
Goiás	221	178	80,5	319.304	24,0	1.010.521	76,0	1.329.825
Mato Grosso	84	54	64,2	115.019	24,2	359.852	75,8	474.871
São Paulo	571	329	57,6	549.652	28,6	1.366.910	71,4	1.916.562
Paraná	288	200	69,0	436.383	16,0	2.361.260	84,0	2.797.643
Santa Catarina	197	156	79,0	257.620	18,7	1.119.982	81,3	1.377.602
Rio Grande do Sul	232	132	57,0	252.595	17,0	1.227.869	83,0	1.480.464
Brasil	3.940	2.715	68,9	5.192.204	20,0	20.836.686	80,0	26.028.665

FONTE: FIBGE, *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico — 1970.*

de poderes, as mesmas atribuições”,<sup>4</sup> vem acarretando uma série de dificuldades aos municípios para aplicarem tais recursos, uma vez que a manutenção dos setores contemplados na lei <sup>5</sup> já é feita quase que totalmente pelos Estados;

b) o baixo índice de urbanização desses municípios, associado a uma base econômica extremamente frágil, não lhes permite um incremento expressivo da receita própria, para fazer face aos investimentos necessários à prestação dos serviços públicos demandados pelas respectivas comunidades;

c) a carência de recursos humanos, financeiros e materiais dos municípios de pequeno porte são fatores impeditivos à concepção e desenvolvimento de ações que levem os dirigentes municipais ao aproveitamento das potencialidades locais, eternizando-se, assim, a situação de penúria econômica dessas comunidades, que se arrastam num lento e inexorável processo de estagnação. Nos últimos trinta anos, vêm desenvolvendo os Estados (através de órgãos específicos) políticas de modernização das administrações municipais, por meio da implantação de métodos racionais de trabalho e capacitação de servidores municipais. Contudo, os baixos salários (condicionados pela situação econômico-financeira) das Prefeituras interioranas não conseguem reter o pessoal, que, uma vez qualificado, volta-se para instituições que lhe ofereçam melhores níveis de remuneração;

d) as limitações técnicas, financeiras e administrativas desses municípios são obstáculos impeditivos a um desempenho satisfatório. O desempenho satisfatório dos governos locais está na dependência do equilíbrio da função espacial cidade-cam-

---

<sup>4</sup> Diogo Lordello de Mello, *O Município na Organização Nacional* (Rio de Janeiro, 1971), p. 45.

<sup>5</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *O FPM e a Política de Receitas Vinculadas* (1976), pp. 44-70.

po.<sup>6</sup> A promoção desse equilíbrio, por sua vez, depende de um aproveitamento adequado das potencialidades ecológico-culturais e da realização simultânea de ações voltadas para a manutenção e preservação dessas potencialidades, posto que são esgotáveis. A colimação desse objetivo requeriria a ação conjunta e integrada dos três níveis de Governo. Essas ações seriam ditadas por políticas de fixação do homem à terra e, por outro lado, de medidas levadas a termo nas cidades com vistas à absorção da produção advinda do campo.<sup>7</sup> Ora, considerando as limitações supramencionadas, referentes aos municípios em apreço, pode-se inferir a debilidade de sua coparticipação nas ações com outras esferas de Governo.

Analisada em termos regionais, a situação se configura conforme a Tabela III.2.

Em termos comparativos, das posições demonstradas pela tabela anterior, a região Nordeste se encontra em situação mais desvantajosa, em relação às demais. Primeiramente, pelo elevado percentual (75,1%) de municípios de pequeno porte; em segundo lugar, pelo maior contingente populacional existente naqueles municípios (41% da população total da Região); em terceiro pelo elevado percentual (81,2%) da população rural. Associado este último aspecto aos problemas de natureza climática, peculiares à região, pode-se inferir o nível de marginalização a que se acha confinada parcela tão expressiva da população do País, ou seja, aproximadamente 21% de sua população total.

Nessa hierarquia de infortúnio (não em termos percentuais representativos) segue-se a região Norte e, em terceiro lugar, a região Centro-Oeste. Nessas três regiões, cobrindo

---

<sup>6</sup> MINTER/SUDENE/DDI, *Subsídios à Política de Desenvolvimento Local da SUDENE* (1977), p. 14.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 16-25.

TABELA III.2 — DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO DOS MUNICÍPIOS COM MENOS DE 5.000 HABITANTES

Regiões	Número de Municípios	Municípios com — de 5.000 Habitantes	% sobre Total	População				
				Quadro Urbano e Suburbano	% sobre Total	Quadro Rural	% sobre Total	Total
Norte	134	101	75,3	149.700	11,8	1.118.231	88,2	1.267.931
Nordeste	1.375	1.013	75,1	1.994.214	18,8	9.086.021	81,2	11.080.035
Centro-Oeste	1.027	743	72,3	1.443.807	25,7	4.167.647	74,3	5.611.454
Leste	687	370	53,8	657.865	27,3	1.755.671	72,7	2.413.536
Sul	717	488	68,3	946.598	16,7	4.709.111	83,3	5.655.709
Brasil	3.940	2.715	68,9	5.191.984	20,0	20.836.681	80,0	26.028.665

FONTE: FIBGE, *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico — 1970.*

uma área de, aproximadamente, 80% da área total do país, vivem cerca de 36% de sua população.

Embora contendo proporção significativa de municípios pequenos (61%), não se pode aplicar às regiões Sul e Leste as mesmas observações referentes aos pequenos municípios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

A base econômica das regiões Leste e Sul, a maior densidade de municípios, os meios de comunicação, a concentração de investimentos, bem como os indicadores de saúde e de educação, são elementos convincentes de que a situação dos pequenos municípios naquelas regiões é bem diversa da de seus similares nas demais regiões.

Os efeitos regressivos do modelo de crescimento adotado vêm contribuindo para acentuar ainda mais os desníveis entre os dois blocos regionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste/Sul e Leste) e, por extensão, o processo de marginalização do bloco Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

As migrações e o conseqüente esvaziamento de municípios e “inchações” de cidades de grande porte, agravando os problemas nelas já existentes e aumentando as tensões sociais naquelas regiões, são um exemplo bastante palpável dos efeitos agravados pelo modelo adotado.

#### *Precondições à Participação do Município no Processo de Desenvolvimento*

Os Municípios considerados nesta breve análise, longe de se identificarem como instituições e nessa qualidade poderem contribuir ativa e eficazmente para o desenvolvimento nacional, ao contrário, passam a gerar deseconomias e alimentar fluxos migratórios. Essa situação acentua ainda mais os desníveis regionais e os níveis de deterioração da qualidade de vida

nas cidades receptoras dos fluxos migratórios, eternizando, assim, o desafio que, paradoxalmente, o Governo impôs a si próprio: atenuar os desequilíbrios regionais e melhorar a qualidade de vida nas cidades.

Das funções (administrativa, social, econômica e política) que o Município poderia desempenhar — e que lhe possibilitaria, através da delegação e articulação com outras esferas de Governo atuar no processo de desenvolvimento — só a função política se acha definida. Restam ainda, como tarefas a concluir: definição do papel do município na organização nacional; delimitação da competência funcional do Município; formulação de mecanismos que possibilitem a integração dos Municípios no processo de desenvolvimento econômico e social.<sup>8</sup>

A definição do papel do Município na organização nacional faz-se imperiosa, seja pelos motivos expostos anteriormente — que por si sós justificariam — seja pelo crescimento em volume e complexidade das funções governamentais, e que se vem agravando a cada dia ante o processo acelerado de urbanização.

O processo de urbanização, bem verdade, é fenômeno comum tanto às áreas economicamente desenvolvidas, quanto àquelas em estágio de desenvolvimento. As conseqüências, contudo, são bastante diferenciadas. Enquanto que nos países desenvolvidos o crescimento das cidades tem sido um fenômeno decorrente de um desenvolvimento proporcional da indústria e dos serviços, nos países em desenvolvimento (como no caso do Brasil), o crescimento das cidades se faz a ritmo mais rápido que os índices de crescimento dos setores secundário e terciário, não tendo esses setores condições de absorver, mesmo gradualmente, os enormes contingentes populacionais egressos do setor primário.

---

<sup>8</sup> Diogo Lordello de Mello, *op. cit.*, pp. 13-27.

O Governo Central vem-se mostrando sensível ao problema da urbanização, assumindo postura que se poderia considerar, de certo modo, inovadora, em sua ótica desenvolvimentista, isto é, antepondo à preocupação em lucratividade imediata a preocupação em atender às aspirações do homem urbano de uma vida amena e sem tensões.

Fruto dessa preocupação, surgem no II PND intenções do Governo, no sentido de desconcentrar e descentralizar o processo de crescimento, através do estímulo ao fortalecimento de metrópoles regionais e cidades de porte médio; o estabelecimento de diretrizes para a preservação das belezas naturais e de cidades históricas, e limitação da crescente deterioração da qualidade de vida urbana.

Contudo, à margem desses propósitos, permanecem sem perspectivas de solução tendências que poderão comprometer os resultados colimados: a indefinição do papel dos municípios na prestação de serviços públicos e equacionamento do problema dos municípios de pequeno porte, sobretudo os de regiões menos desenvolvidas. Tais unidades de Governo são inviáveis como entidades autônomas, dada a fragilidade de suas bases econômicas (na forma como atualmente são exploradas suas potencialidades ecológico-culturais), subsistindo, assim, à custa de recursos transferidos. Em ambos os casos, vale frisar, as soluções não são fáceis, consideradas as questões de natureza legal, técnica e administrativa que abrangem.

A definição do papel do Município na prestação de serviços públicos implica, fatalmente, a transferência de encargos (quer totais, quer parciais) para as unidades de Governo local. Para a efetivação daquelas transferências, surgem obstáculos de natureza legal, já que a maioria dos textos pertinentes às áreas de serviços não explicita a forma nem os crité-

rios a adotar para a transferência de tais encargos.<sup>9</sup> Por outro lado, para o custeio dos serviços delegados necessitariam os Municípios de contar com maior soma de recursos. Dada a situação sócio-econômica da grande maioria dos Municípios de pequeno porte (o que lhes impossibilitaria o financiamento dos serviços com recursos próprios) far-se-ia mister, portanto, maiores transferências do Governo Central. Isso implicaria modificações no sistema vigente, quer no de transferência, quer no de arrecadação. Do ponto de vista administrativo, as estruturas organizacionais dos municípios teriam de contar com unidades de trabalho especializadas (relativas à área transferida para sua competência), bem como recursos humanos qualificados. Por fim, far-se-ia necessário que os Estados desenvolvessem programas de cooperação técnica e financeira com os Municípios a fim de lhes assegurar o satisfatório desempenho de suas funções.<sup>10</sup>

Conforme já visto anteriormente, quando do exame da situação dos pequenos Municípios considerados isoladamente e da bordagem do problema a nível regional, os governos locais de pequeno porte constituem o mais sério problema da administração municipal brasileira. Esses Municípios não dispõem de condições para prestar os serviços que são reclamados pela comunidade e do ponto de vista administrativo se acham quase que totalmente desaparelhados, o que impede aos executivos locais de se voltarem para a exploração das fontes de renda da competência privativa do Município. Mesmo se estivessem aparelhados administrativamente, a situação permaneceria semelhante, uma vez que criaria outro obstáculo de monta à melhoria de seu desempenho: a situação econômica dessas

---

<sup>9</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *Municipalização dos Serviços de Educação e Saúde* (Rio de Janeiro: IBAM, 1977), pp. 19-24.

<sup>10</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *Municipalização...*, op. cit., p. 39.

unidades de governo. Em outras palavras, seria inútil implantar nos Municípios aparelhamento institucional em padrões modelares, pensando com isso aumentar, a níveis significativos, a arrecadação de tributos. Todas as pretensões seriam tolhidas pelo estágio econômico das comunidades. De onde iria a prefeitura arrecadar tributos e, na tentativa de contrair empréstimos para realização de obras, como teria condições de amortizá-los com o aumento da arrecadação própria, se o poder aquisitivo dos municípios mal lhes garante a sobrevivência material?

Assim, não possuindo essas unidades de governo condições econômicas e financeiras capazes de atender à demanda de habitação, empregos, educação, água, esgotos, saúde, etc., mostram-se incapazes de absorver de maneira ordenada, a população crescente, fazendo-o, geralmente, de maneira caótica. As conseqüências obviamente são danosas, quer na qualidade de vida, quer no equilíbrio social.

O inexpressivo desempenho do Município como entidade econômica constitui, por conseguinte, o problema fundamental a estorvar todas as intenções de se tomarem medidas no sentido de levá-los a uma participação efetiva no processo de desenvolvimento, para o que se faria mister a habilitação administrativa e o soerguimento da suas bases econômicas, de modo a transformá-los em unidade de produção.

O Município como entidade econômica nada mais é que o reflexo do que forem seus habitantes como unidades de produção e o seu espaço geográfico como fator de trabalho. Daí a grande importância do binômio homem-terra, uma vez que é dele que, geralmente, depende a melhoria dos padrões de vida, a renda individual, a capacidade de produção e o bem-estar da comunidade.

Essa colocação do problema tem como propósito chamar a atenção para a inviabilidade de se fazer com que o Municí-

pio participe do processo de desenvolvimento através da simples definição de funções e de transferências de encargos (conseqüentemente, transferência de recursos) e da divisão de responsabilidade entre as três esferas de Governo. O atingimento da meta colimada pelo Governo Central, ou seja, a participação do Município no processo de desenvolvimento, somente será possível com a tomada de medidas que visem a transformá-lo em unidade de produção, tornando seu espaço geográfico um fator de desenvolvimento sócio-econômico e de acúmulo de riquezas. Embora justificada a necessidade de se proceder a uma divisão do trabalho governamental, resta ainda considerável lacuna a ser preenchida para que se possa instituir uma ação nesse sentido, com substantiva margem de segurança.

A literatura sobre a administração municipal brasileira se atém com mais profundidade à análise das causas de natureza financeira, administrativa, técnica e institucional, geradoras dos problemas que suscitam estudos e interpretações. Essa postura, adotada até o momento, é compreensível pelo fato de que a solução dos problemas de natureza econômica — dada sua abrangência, complexidade e os condicionamentos de natureza política — geralmente foge do poder decisório dos governos locais.

Ao lado das análises efetuadas — eivadas de argumentos embasados em dados insofismáveis — sobre a realidade municipal brasileira, o quadro geral dos problemas continua sem apresentar modificações significativas no que diz respeito à minoração dos aspectos negativos levantados pelos estudos e pesquisas sobre o assunto. Pelo contrário, faz-se notar uma tendência para o agravamento progressivo dos problemas levantados, como decorrência natural do processo de crescimento por que passa o País. Esse processo implica constantes adaptações dos setores da economia das unidades federadas, bem como de suas respectivas máquinas institucionais, às transformações sucessivas e graduais inerentes a todo processo de cres-

cimento. Por conseguinte, a uma participação efetiva nesse processo, faz-se imprescindível (por parte das unidades federadas) a adaptação ou assimilação dessas transformações. O descompasso ao ritmo, pelo contrário, gera o ônus da marginalidade no processo.

Os desníveis regionais — denominação eufemística da marginalização sócio-econômica de regiões que representam 60,2% do território e aproximadamente 32% da população do País <sup>11</sup> — concorrem significativamente para o agravamento dos problemas da administração municipal, sem falar nos reflexos negativos no processo de desenvolvimento do País como um todo. O agravamento desses problemas vem suscitando novos estudos, novas análises e interpretações, que redimensionam em matizes cada vez mais sombrios o quadro geral da problemática da administração municipal brasileira.

A inexistência de estudos e pesquisas sobre as limitações e potencialidades ecológico-culturais dos municípios brasileiros representa uma lacuna de conhecimento que se constitui, hoje, em um sério entrave à tomada de providências que possam contribuir de maneira substantiva para a superação das situações já levantadas.

Se bem que reconhecida a importância do fortalecimento da base econômica dos Municípios, inexistem na literatura sobre a administração municipal do País estudos que enfoquem, com um desejável nível de aprofundamento, os seguintes pontos:

- a) as limitações e potencialidades ecológico-culturais dos Municípios brasileiros (sobretudo os de pequeno porte);
- b) as possibilidades ou alternativas de exploração dessas potencialidades, quer considerando o Município isoladamente, quer num contexto microrregional;

---

<sup>11</sup> Consideradas somente as regiões Norte e Nordeste.

c) os sistemas funcionais e operativos pertinentes às diversas áreas da atividade econômica e as possibilidades de acioná-los e canalizar ações, articuladas às dos governos locais, para solução de seus problemas;

d) identificação do papel do Município no contexto da rede funcional urbana regional e, conseqüentemente, as funções que lhe cabem desempenhar;

e) o instrumental (legal, técnico, administrativo e financeiro) para o desempenho das funções do Município, segundo seu papel na rede funcional urbana regional.

Essa nova abordagem do problema da administração municipal brasileira teria como propósitos identificar as possíveis alternativas de soerguimento sócio-econômico das municipalidades e, em segunda etapa, o estabelecimento de políticas de ação para a implantação de atividades que possam encaminhar, de maneira sistemática e gradativa, a solução dos problemas detectados em seus diversos aspectos.

No extenso e variegado elenco das medidas postuladas nos estudos, pesquisas, teses e monografias que versam sobre o panorama da administração municipal no País, algumas são comuns a todos eles, como, por exemplo:

- Definição do papel do Município na organização nacional.
- Definição do trabalho governamental, pela municipalização de serviços públicos.
- Aumento real das transferências de recursos para os Municípios.
- Fortalecimento da base econômica dos Municípios.
- Tratamento diferenciado dos Municípios, levando em conta as peculiaridades regionais e locais.
- Desenvolvimento de programas de cooperação técnica e financeira com os Municípios em bases mais realistas.

- Qualificação de recursos humanos e modernização das estruturas administrativas municipais.

Embora já considerável o acervo de informações de natureza financeira e técnico-administrativa sobre os Municípios brasileiros, o equacionamento das medidas supracitadas — pelo menos as mais significativas — ainda é impossível, um vez que variáveis outras, que não as consideradas nas análises efetuadas, se fazem atuantes como forças restritivas.

Um exame mais demorado dessas postulações, considerando seu conteúdo e os meios requeridos para sua materialização, fundamenta o questionamento.

Seriam condições para que o Município desempenhasse o papel que naturalmente lhe deveria caber no processo de desenvolvimento nacional, as seguintes:

- Definição de fronteiras funcionais e de responsabilidades.
- Definição de mecanismos adequados para as relações intergovernamentais.
- Definição dos serviços públicos, cuja prestação estaria sob sua responsabilidade.

A realização dessa tarefa é condição imprescindível para que o Município possa vir, gradativamente, a desempenhar as funções administrativa, social, econômica e política. Em decorrência do desempenho dessas funções, assumiriam eles uma participação positiva no processo de desenvolvimento, não só como veículos transmissores às populações interioranas dos bens gerados pelo desenvolvimento, mas sobretudo como agentes indutores, a nível local, do processo de desenvolvimento.

São conhecidas as dificuldades de natureza legal, administrativa, técnica e financeira para a execução da tarefa enfocada. Merecem ser consideradas ainda variáveis outras que

incidem no desempenho dessas funções. Como exemplo, vale-ria citar: as modalidades de relacionamento entre as unidades de governo local; as funções, de certo modo, já diferenciadas entre os Municípios, no espaço nacional; a projeção do relacionamento entre os governos locais no tempo, aí consideradas todas as possíveis modificações que adviriam, sejam como conseqüências naturais, sejam como produto de políticas indutoras de crescimento, como as políticas de desenvolvimento regional e de urbanismo, ainda incipientes.

Sopesados esses fatos, poder-se-ia aventar a hipótese de que os propósitos esperados, em decorrência das definições postuladas, estariam em parte comprometidos, a médio e longo prazo, pelas restrições anteriormente referidas.

Promover a transferência de encargos, sem o conhecimento prévio das diferenças e peculiaridades regionais e locais, seria incorrer no mesmo ilogismo do tratamento indiferenciado. Para uma transferência de encargos em moldes racionais faz-se necessário uma identificação e definição prévias do papel a desempenhar pelos governos locais inseridos num contexto microrregional e regional. A definição desse papel a desempenhar pelo Município está na dependência do conhecimento da rede funcional urbana regional ou inter-regional, em alguns casos específicos.

A delegação de atribuições, ou divisão do trabalho governamental, se fará exeqüível, em moldes racionais, quando se conhecer o papel das unidades de governo local e suas respectivas funções. Como as funções dos governos locais variam segundo seu posicionamento e conseqüente complexidade do papel a desempenhar na rede funcional urbana regional, surge a necessidade de conhecimento de um outro dado cognitivo pertinente ao desempenho: as necessidades sociais básicas. O conhecimento das necessidades sociais básicas de uma comunidade seria, por conseguinte, um indicador referencial para o

dimensionamento qualitativo e quantitativo das funções dos Municípios. Subsidiaria, por outro lado, o dimensionamento dos recursos que seriam necessários ao financiamento e manutenção da prestação de serviços.

Desnecessário é enfatizar o enfoque financeiro do problema da prestação de serviços. Analisando-o segundo o aspecto substantivo de suas fontes de custeio, só uma merece referência: a União. Isso se deve, de um lado, à precariedade da base econômica da maioria dos pequenos Municípios e, de outro, à concentração de tributos em mãos do Governo Central. Isto posto, a alternativa lógica seria o aumento de transferências da União, bem como de um maior número de tributos para o Município. Contudo, o aumento quantitativo das transferências, em que pese as vantagens imediatas que disso adviriam, sempre desempenharia um papel paliativo, pois, considerando o aumento gradativo da demanda dos serviços prestados pelos governos locais — em decorrência natural do processo de urbanização — seria praticamente inviável cogitar-se em aumento proporcional de transferência de recursos (considerada a elasticidade das respectivas fontes geradoras) aos governos locais. Por outro lado, o incremento das receitas próprias dos Municípios, resultante do maior número de tributos que lhe venham a ser transferidos, será diretamente proporcional aos índices de melhoria de desempenho dos setores de sua economia.

No sentido de contornar a reduzida capacidade de resposta dos Municípios, a alternativa de otimização dos programas de cooperação técnica e financeira atualmente existentes (ou que venham a ser criados, complementarmente) poderia parecer válida como solução. Mas, considerando que a capacidade técnica e administrativa das municipalidades é mais função do desempenho de sua economia do que do desempenho de políticas de cooperação técnica e financeira (argumento emba-

sado nos resultados desses programas levados aos Municípios),<sup>12</sup> volta-se ao ponto gerador de toda a fundamentação do raciocínio: os propósitos almejados com a divisão de trabalho governamental está na estreita dependência do fortalecimento da base econômica dos governos locais.

### **III.3 — A Concentração do Setor Público como Imperativo da Ampliação das Funções do Estado**

#### **III.3.1 — Considerações Iniciais**

Embora não se haja comprovado até hoje, em termos definitivos, uma correlação entre descentralização e desenvolvimento econômico, há, contudo, variáveis determinantes ou condicionantes do grau de descentralização num país.

Esse tema é tratado com profundidade no trabalho “Em Busca de uma Teoria de Descentralização”,<sup>13</sup> que corrobora hipóteses formuladas sobre as possíveis correlações entre a descentralização e algumas variáveis ambientais.

Conclui a pesquisa supracitada que, dentre as variáveis analisadas, apresentaram correlações mais significativas com a descentralização as seguintes: número de unidades de governos locais; idade do país; urbanização; produto nacional bruto;

---

<sup>12</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *Assistência Técnica a Municípios* (Rio de Janeiro: IBAM, 1977), pp. 48-62; e MINTER/SUDENE/DDL, *Panorama da Cooperação Técnica a Municípios do Nordeste* (1975), pp. 4-5.

<sup>13</sup> Paulo Reis Vieira, *Em Busca de uma Teoria de Descentralização* (Rio de Janeiro: FGV, 1971).

comunicações; economia do país. Variáveis que apresentaram correlação pouco significativa: área do país; organização constitucional; composição étnica; população total; densidade populacional; gastos governamentais (em serviços públicos) como percentual do PNB.

Consistindo a descentralização em um “Processo pelo qual se outorga autoridade a estruturas políticas e administrativas locais para a formulação de diretrizes de governo local e o desempenho de funções locais”,<sup>14</sup> pode-se inferir a representatividade do papel dos Municípios como unidades de governo atuantes e participantes no processo de desenvolvimento sócio-econômico do País.

No caso dos países em desenvolvimento e, particularmente, no caso do Brasil — País de grande extensão territorial, considerável número de unidades de governo local e acelerado processo de urbanização — a descentralização se faz necessária como meio de assegurar o atendimento das necessidades básicas das comunidades, através da necessária expansão dos serviços públicos, tarefa cuja exequibilidade, em termos efetivos, seria bastante questionável por uma máquina administrativa centralizada, quer em face do considerável aumento de atividades governamentais requeridas pela expansão dos serviços públicos, quer estimando o aumento burocrático que acarretaria a centralização, o que retardaria a tomada de decisão, fato que seria grandemente agravado pela extensão territorial do País e as deficiências de comunicações.

Se não bastasse o respaldo da experiência e resultados do processo de descentralização vivido pelos países desenvolvidos, em nosso caso, além de possibilitar uma participação dos governos locais e conseqüente envolvimento das comunidades no processo de desenvolvimento, a descentralização simplificaria a máquina burocrática do Governo Central, o que valeria dizer,

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

liberaria grandes contingentes de recursos humanos — atualmente envolvidos em problemas locais — para tratar de tarefas de maior complexidade, de natureza nacional.

A esse juízo formal do problema se antepõem os meios ou condições prévias requeridas para a efetivação da descentralização, posto que seria uma tarefa somente exequível uma vez definidas as funções a desempenhar pelos Municípios na prestação dos serviços públicos, bem como a instrumentalização administrativa, técnica e financeira dessas unidades de governo local; tarefas que, em síntese, implicariam a revisão do esquema de relações intergovernamentais vigente.

Surgem, aqui, dificuldades de peso para que se torne real o processo de descentralização no caso brasileiro. Primeiramente, a definição das funções dos Municípios e a implicação de natureza legal, administrativa, técnica e financeira a ela inerente. Em segundo lugar, o sistema de relações intergovernamentais. Esses seriam os insumos básicos, por assim dizer, à realização do processo de descentralização. Certamente não se esgotam nesses elementos as dificuldades apontadas. Outros expedientes<sup>15</sup> se fariam necessários à prática da descentralização, tais como:

- A existência de planos e programas nacionais, nos quais estariam explicitados o papel que caberia aos governos locais e sua execução.
- Estabelecimento de padrões e normas relativos à execução dos serviços públicos, como instrumentos asseguradores do desempenho dos governos locais ao atendimento das necessidades básicas das comunidades — nos níveis e critérios estabelecidos.
- Definição de mecanismos que assegurem a responsabilidade dos governos locais no desempenho das funções que lhes venham a ser delegadas.

---

<sup>15</sup> Dlogo Lordello de Mello, *op. cit.*, pp. 72-79.

### **III.3.2 — As Implicações do Processo de Descentralização**

Implicando a descentralização uma delegação de atribuições aos Municípios para a formalização de diretrizes e o desempenho das funções locais, essa delegação envolve medidas de natureza legal, administrativa, técnica e financeira.

#### **III.3.2.1 — *Aspecto Legal***

O processo de transferência de encargos requer uma cobertura legal. Na legislação brasileira pertinente às áreas setoriais, essa cobertura não é explícita, no que diz respeito à delegação de atividades, isto é, no especificar as atividades que poderiam ser delegadas aos Municípios.

Vale dizer que se faz necessário para a listagem dessas atividades a identificação das diferentes etapas de operação dos serviços, o que tornaria possível a divisão de responsabilidade segundo os níveis de complexidade inerentes às fases de operação identificadas.

Essa lacuna na cobertura legal para a delegação de atividades aos governos locais é também observada em relação aos Estados.<sup>10</sup>

#### **III.3.2.2 — *Aspecto Técnico e Administrativo***

Do ponto de vista técnico e administrativo, as unidades de governo local deveriam estar em condições de atender às reivindicações das comunidades quanto à prestação de serviços públicos a eles delegada, bem como a prestar a contribui-

---

<sup>10</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *Municipalização...*, *op. cit.*, pp. 23-24.

ção necessária à execução de certos programas de interesse mútuo das esferas de governo envolvidas. Dizendo em outras palavras, as estruturas administrativas dos governos locais deveriam estar adequadas ao exercício de funções executivas, na prestação direta dos serviços públicos requeridos, bem como às funções de suporte às medidas dos Governos Estadual e Federal ao executarem providências transformadoras a nível local.

Isso implicaria, evidentemente, que a máquina administrativa municipal contasse em seus quadros funcionais com pessoal devidamente qualificado ao exercício das múltiplas funções requeridas, algumas delas de razoável grau de complexidade inerente ao seu desempenho. Essas exigências preliminares, esbatidas contra o pano de fundo da situação técnica e administrativa das municipalidades brasileiras, suscitam vigoroso questionamento quanto ao êxito de uma política de descentralização das atividades da administração federal.

### III.3.2.3 — *Aspectos Financeiros*

As implicações de ordem financeira inerentes ao processo de descentralização constituem (no caso brasileiro), ao lado dos condicionamentos técnicos e administrativos, o principal obstáculo à implementação do processo em tela. É inquestionável que as reformas introduzidas a partir de 1964 aumentaram consideravelmente a dependência financeira dos Municípios, fato que o Governo Central tenta contrabalançar com o sistema de rendas transferidas.

Ao mesmo tempo que os Municípios têm sua autonomia financeira, administrativa e política cada vez mais cerceadas, vêem os Executivos locais aumentar a demanda de serviços públicos, em decorrência da urbanização acelerada, demanda que terá de ser atendida — segundo o sistema formal de competências — pelos governos locais.

Ora, considerando as limitações dos recursos e a situação de penúria congênita da grande maioria dos governos locais, pode-se deduzir que a prestação dos serviços à comunidade dificilmente estará sendo feita nos níveis desejados pelo Governo Central, isto é, de levar às comunidades, de maneira equânime, os frutos da ação governamental.

#### III.3.2.4 — *Relações Intergovernamentais*

As relações intergovernamentais, no que é paradoxal, criam mais um obstáculo à efetivação do processo de descentralização, vez que o modelo brasileiro, de tendência crescentemente concentradora, vem acarretando a centralização do poder em torno do Governo Federal, restringindo, conseqüentemente, a autonomia dos demais níveis de governo. Esse processo de concentração (cujo prelúdio remonta aos anos 30) conduziu o sistema federativo brasileiro a uma situação *sui generis*. Embora formalmente seja um Estado Federativo — o que pressuporia tecnicamente um sistema descentralizado — na prática tem sido centralizador. Assim, não sendo formalmente um Estado unitário, o Governo Central não se sente obrigado a atender às necessidades básicas das comunidades locais, através da prestação de serviços. Isso deveria estar a cargo — segundo o critério de competências — dos governos locais, que o deveriam fazer, quer isoladamente, quer de forma associada.<sup>17</sup> Por outro lado, as políticas públicas levadas a cabo, ou fomentadas pelo Governo Central (como, por exemplo, o sistema de rendas transferidas, planejamento regional, etc.), como alternativas para resolver a situação gerada, não vêm apresentando os resultados que seria de esperar.

---

<sup>17</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *Associação e Consórcios Intermunicipais* (1977), pp. 38-46.

### III.3.3 — O Modelo Brasileiro

#### III.3.3.1 — *Causas e Conseqüências do Centralismo*

Parece insofismável a relação entre concentração das atividades econômicas e concentração do poder público, a primeira atuando como geradora da segunda e esta, por sua vez, passando a beneficiar o pólo concentrador das atividades econômicas.<sup>18</sup>

Uma breve visão retrospectiva da evolução histórica do modelo brasileiro oferece exemplos bastante claros que confirmam essa constatação. Entre tais exemplos vale citar, pelo seu peso no panorama nacional, os dos desníveis regionais gerados por taxas de crescimento diferenciado entre regiões do País. Às causas de natureza demográfica e econômica que contribuem para esse crescimento desigual<sup>19</sup> somam-se as de natureza política, isto é, a política governamental de beneficiar o pólo dinâmico do País. Outros exemplos poderiam ser citados, como o da recente controvérsia sobre o ICM entre os Estados consumidores (cujo núcleo representativo é composto pelos Estados menos desenvolvidos do Nordeste) e os Estados produtores.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *Municipalização...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>19</sup> Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, *Desenvolvimento Regional no Brasil*, Série Estudos para o Planejamento (Brasília: IPEA/IPLAN, 1976), n.º 16, pp. 35-48.

<sup>20</sup> Fernando A. Rezende da Silva e Marla da Concelção Silva, *O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 13, pp. 13-27.

A ampliação das funções do Estado, em contrapartida, contribui significativamente para a concentração do poder, por parte do Governo Central. Segundo Antoni R. Kuklinsky,<sup>21</sup> isto se configura como a principal característica da sociedade moderna, em que o desempenho do Governo Central passa a ter maior envergadura, em decorrência de suas constantes e gradativas intervenções no domínio econômico. Para ele, a idéia de autonomia municipal (sobretudo nos moldes preconizados pela corrente municipalista mais radical) é bastante questionável e defende o ponto de vista de que “a administração municipal moderna vai emergir em um novo sistema de instituições públicas baseadas em aspectos geográficos”.

Realmente, se acompanharmos a evolução histórica da instituição municipal, desde a introdução do sistema federativo no País (1891) até o presente, salta aos olhos o constante enfraquecimento do Município, seja em termos políticos (poder de decisão no âmbito local), seja administrativos e financeiros (esvaziamento de suas funções, gradativamente assumidas pelo Estado e União). Contudo, o esvaziamento da instituição municipal não parece ter no aumento das funções do Governo Central sua única determinante. Ou, dizendo de outra forma, a tendência centralista não tem no aumento das funções do Estado sua única causa geradora. Fundamenta-se, sobretudo, na premissa da incapacidade dos governos locais para o desempenho satisfatório das funções que lhes foram cometidas de direito.<sup>22</sup>

Assim, considerado inapto ao desempenho de um papel significativo na organização nacional, vem tendo o Município

---

<sup>21</sup> Antoni R. Kuklinsky, “Las Administraciones Municipales bajo la Perspectiva Regional y Nacional”, in *União Internacional de Governos Locais* (Hala, 1971).

<sup>22</sup> Dórgo Lordello de Mello, “Município e Centralização no Brasil”, in *Relatório de Atividades do IBAM* (1977), p. 67.

suas funções suprimidas, passando os Governos Estadual e Federal a assumi-las, argumentando com a incapacidade gerencial dos governos locais. Mas, até onde seria válido tal argumento como justificativa do centralismo, ou dizendo de outra forma, até onde o açambarcamento das funções municipais, quer pelo governo estadual, quer pelo federal, asseguraria um melhor nível de atendimento, em termos sociais, dos serviços públicos?

Estudos efetuados sobre a prestação de serviços públicos (água e esgotos sanitários) pelas diferentes esferas de governo atestaram que o fornecimento desses serviços pelos governos locais tem um desempenho bem mais significativo, em termos sociais, que o do Estado. Isto é, o nível de atendimento (número de beneficiados com a prestação do serviço) tende a ser maior e a tarifa cobrada é mais baixa. Ao contrário, quando o mesmo serviço é prestado por órgão estadual, o nível de atendimento é menor, as tarifas são mais altas e o órgão prestador do serviço é superavitário, enquanto que, no caso da prestação do serviço pelo Município, o órgão é deficitário.<sup>23</sup>

Essa constatação, por sua vez, suscita questionamentos (não colocados no estudo supracitado), como: o significado do *superavit* em órgão prestador de serviço público necessário ao atendimento da satisfação de necessidades básicas da comunidade; magnitude e causas dos *deficits* dos órgãos municipais prestadores daqueles serviços.

Evidentemente, uma abordagem circunstanciada desses dois pontos fugiria ao escopo e propósito deste trabalho. Tal questionamento foi levantado apenas por encerrar dois temas abundantes de significado e que requerem um maior aprofundamento através de estudos pertinentes.

<sup>23</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *Serviços Urbanos: Estudo Comparativo de Municípios Brasileiros* (Rio de Janeiro: IBAM, 1974), pp. 27-32.

A centralização pode ser defendida como consequência natural do aumento em volume e complexidade das funções do Estado e — reduzindo à expressão mais simples — necessidade de rentabilidade do capital disponível, através da concentração de investimentos em determinados espaços econômicos formados por unidade motrizes geradoras da lucratividade procurada. Contudo, é inegável a influência desequilibrante — em termos sociais, econômicos e políticos — desses espaços, transmitida à região, como um todo, através dos sistemas de preços, fluxos de demanda e investimentos.<sup>24</sup>

Na tentativa de encontrar respostas para os problemas criados pelos desequilíbrios setoriais-espaciais, determinadas áreas do território nacional — as chamadas “regiões deprimidas” passaram a ser objeto de ação do governo, a partir dos anos 50. De início, as ações do governo foram canalizadas para regiões de grandes rios, como o São Francisco e o Amazonas. Daí evoluíram para as políticas de desenvolvimento macrorregional, cujo termo referencial é a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959.

### III.3.4 — Planejamento Regional

#### III.3.4.1 — *Metas e Valores Subjacentes a uma Política de Desenvolvimento Regional*

O que caracteriza o processo de desenvolvimento no Brasil (como em toda a América Latina) é a inexistência de tran-

---

<sup>24</sup> Hamilton C. Tolosa, “Pólos de Crescimento: Teoria e Política Econômica”, in Paulo R. Haddad (ed.), *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, Série Monográfica (1.<sup>a</sup> edição; Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 8, p. 196.

sição espacial do desenvolvimento e conseqüente falta de integração em termos econômicos, sociais e políticos. Ou seja, esse processo é caracterizado pelo acelerado desenvolvimento ocorrido em um pequeno número de cidades, ao lado de vastas áreas do País que em nada se beneficiam desse desenvolvimento. Esse fato é facilmente constatável, se levamos em consideração o grande contingente populacional que fica à margem desse processo, nem para ele contribuindo, nem dele se beneficiando, em face da dificuldade de mobilidade e acesso desse contingente populacional aos fatores de produção, bens de consumo e ao poder de decisão.

Isso posto, as metas e valores de uma política de desenvolvimento regional deveriam estar relacionadas a diferentes formas de integração físico-territorial do desenvolvimento econômico e social, de modo a estender progressivamente os benefícios do desenvolvimento ao maior número possível de pessoas. À luz desses propósitos, poderiam ser identificadas — segundo os aspectos econômicos, sociais e políticos — as metas e valores abaixo subjacentes a uma política de planejamento e desenvolvimento regional.<sup>25</sup>

#### Aspectos Econômicos:

- Ampliação do mercado nacional, de modo a facilitar o desenvolvimento industrial contínuo, do lado da demanda.
- Incorporação de recursos naturais adicionais de áreas periféricas para promover o desenvolvimento da economia nacional, do lado da oferta.

---

<sup>25</sup> Walter B. Stohr, "Regional Development — Experiences and Prospects in Latin America", in *Regional Development and Planning*, Mens en Ruimte, Regional and Urban Series n.º 1 (Bruxelas, 1973), pp. 24-25.

#### Aspectos Políticos:

- Garantia do domínio nacional em áreas subdesenvolvidas de fronteiras, onde haja potencialidades em recursos naturais.
- Desenvolvimento, da parte de grupos populacionais periféricos, de uma crescente pressão no sentido de obter maior participação no processo decisório de alocação de recursos nacionais.

#### Aspectos Sociais:

- Maior atenção, por parte do Governo Central, aos desníveis regionais.

#### III.3.4.2 — *Problemas Inerentes a uma Política de Desenvolvimento Regional*

O processo de planejamento regional no Brasil foi gerado por causas de natureza emergencial, que exigiam ação imediata do Governo. Iniciou-se com a criação da SUDENE e teve continuidade através da criação das demais superintendências de desenvolvimento regional. Nesse estágio do processo de planejamento regional houve como preocupação o acréscimo acelerado do produto regional, o que deveria levar à eliminação das desigualdades regionais, em seus aspectos demográficos (expresso pelo percentual da população total participando no contingente de mão-de-obra) e econômicos (potencialidades de recursos naturais, principalmente água e solo).

Apesar da existência de alguns indicadores de desenvolvimento econômico, a meta desejada — eliminação dos desníveis regionais — não foi atingida. Isso se deve não só por haver sido implantada (no caso da região Nordeste) uma estrutura de produção desarticulada e extremamente dependente do núcleo

desenvolvido do País, mas sobretudo pelo fato de que a solução dos problemas regionais de importância regional depende fortemente da forma como são tratados os problemas regionais de importância nacional. A nova estratégia estabelecida pelo Governo, depois de 1970, se fundamenta no primeiro ponto supracitado, cujos aspectos negativos são destacados pelas críticas à excessiva importância atribuída à industrialização, em detrimento da agricultura; pouco efeito sobre a criação de oportunidades de emprego, proporcionado pelo programa de incentivos e, por fim, a tendência centralizadora de investimentos, gerando uma excessiva concentração nas áreas metropolitanas (Recife e Salvador).<sup>26</sup>

Em decorrência da nova estratégia, os planos diretores de desenvolvimento regional são substituídos por planos de desenvolvimento, que seguem orientação do Governo Federal. Os órgãos regionais perdem a capacidade de decisão e de iniciativa, passando a desempenhar um papel de coordenação e execução de medidas geradas no centro de comando do planejamento nacional. Passa, então, a ser centralizado o processo de condução do desenvolvimento regional no País.

As metas e valores subjacentes à política de desenvolvimento regional, consideradas em seus aspectos econômicos, políticos e sociais não foram satisfatoriamente atingidas. O resultado mais palpável da implantação dessa política é demonstrado pela concentração do desenvolvimento nas metrópoles regionais, ficando ainda por solucionar o problema da integração físico-territorial do desenvolvimento, vez que os centros médios e pequenos continuam à margem do processo.

Fazem-se pertinentes, aqui, algumas considerações — em face do peso de sua representatividade no processo e na obtenção dos resultados que seria de esperar do planejamento regio-

---

<sup>26</sup> Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clovis de Vasconcelos Cavalcanti, *op. cit.*, pp. 83-84.

nal — sobre as inter-relações entre os problemas regionais de importância nacional e regional, a eleição de prioridades e os resultados colimados no espaço regional e nacional.<sup>27</sup>

Entre os problemas regionais de importância nacional estariam compreendidos:

- Desenvolvimento de recursos naturais.
- Vazios econômicos.
- Desenvolvimento metropolitano.
- Unidade cultural.
- Defesa nacional.

Entre os de importância regional:

- Qualidade do meio físico, em termos de habitação, infra-estrutura econômica e social e poluição.
- Posse e uso da terra.
- Atividade econômica regional.
- Desenvolvimento social.

Vale ressaltar o primado dos problemas regionais de importância nacional sobre os de importância regional, na medida em que os problemas regionais de importância regional dependem fortemente da forma como são tratados os problemas regionais de importância nacional. Em verdade, a eleição de prioridades no solucionar tais problemas varia segundo a ideologia de cada Governo, partindo daí formas de abordagem em seu tratamento geradoras de resultados contrários aos interesses regionais.

No caso brasileiro, parece predominar a ideologia do crescimento econômico. Esse pressuposto se embasa nos propósitos subjacentes a alguns projetos de vulto, empreendidos pelo Go-

---

<sup>27</sup> Jos Hilhorst, "Regional Planning in Latin America", in *Regional Development and Planning*, Mens en Ruimte, Regional and Urban Series n.º 1 (Bruxelas, 1973), pp. 28-31.

verno, como a construção da Transamazônica e a política de distribuição de renda, por exemplo. No primeiro caso, tenta-se promover a integração na economia nacional de espaço economicamente vazio — através da colonização por meio de contingentes egressos do Nordeste — e do aproveitamento dos recursos naturais.

A política de distribuição da renda — aliada às facilidades creditícias — favorece grupos de classe alta e média, aumentando a demanda de bens duráveis de consumo, o que, por sua vez, passa a estimular o centro de produção existente na região Centro-Sul do País (Rio—São Paulo).

No que tange à obtenção de resultados colimados pela política de planejamento regional, serão considerados os problemas metropolitanos (importância nacional) e a qualidade do meio físico (importância regional), não somente pelo seu estreito relacionamento, mas principalmente por se constituírem objeto da terceira parte do trabalho.

Existem definidas no Brasil políticas de desenvolvimento metropolitano e de pólos de crescimento. Em relação à política de pólos de crescimento, os objetivos estão mais voltados para minorar os efeitos dos problemas do crescimento metropolitano do que para a criação de uma rede de distribuição de cidades que garanta a efetiva ocupação do território nacional (de modo a estender os benefícios do desenvolvimento ao maior número possível de pessoas), meta precípua de política de desenvolvimento regional, sobretudo para os países em crescimento.

O atingimento dos objetivos definidos pela política, em relação aos centros médios,<sup>28</sup> contudo, se faz bastante dis-

---

<sup>28</sup> SEPLAN-FR/SAREM/IBAM, *O Município e o Processo de Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: IBAM, 1976), pp. 20-31; Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (1975-1979).

cutível, se levados em conta os obstáculos (analisados na primeira parte) à programação das ações dos Municípios médios brasileiros. O planejamento das ações desses Municípios só teria representatividade, como contribuição ao tratamento de problemas objeto da política, se eles dispusessem de meios para modificar, através das ações identificadas, o quadro geral de sua situação sócio-econômica e da prestação dos serviços demandados pela comunidade. Ao contrário, a prática de planejamento municipal se atém tão-somente aos aspectos físico-territoriais, não abrangendo os aspectos sócio-econômicos e institucionais.<sup>20</sup> Essa postura é ditada pelos condicionamentos de natureza técnica, administrativa e financeira das administrações municipais brasileiras.

Por outro lado, é incontestável a relação de dependência entre o desenvolvimento sócio-econômico do Município e o de sua área de influência. Daí se deduz que o planejamento para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico municipal teria forçosamente que extrapolar as fronteiras físicas do Município. É verdade que o equacionamento do problema vem sendo tentado através das alternativas institucionais, tais como a associação horizontal (consórcios intermunicipais) e a vertical (atuação conjugada das três esferas de Governo).

O País conta com várias experiências de associações e consórcios municipais, através das quais se intentou efetuar a necessária articulação entre o Município e as demais esferas de Governo e promover o desenvolvimento sócio-econômico das unidades que agregavam. Mas não há indicadores que comprovem o atingimento desses objetivos. O que se constata é o reflexo, por parte dessas organizações, das próprias limitações municipais, não se tendo logrado efetivar a articulação e a atuação conjugada dos diferentes níveis de Governo, neces-

---

<sup>20</sup> SEPLAN-PR/SAREM/IBAM, *O Município ...*, *op. cit.*, p. 22.

sarias à promoção do desenvolvimento sócio-econômico dos Municípios.<sup>30</sup>

As alternativas se acham concebidas a nível técnico, restando, ainda, encontrar o caminho mais indicado para a solução dos problemas graves das necessidades básicas das comunidades.

### **III.4 — Programa de Ação Intergovernamental para Promoção do Atendimento das Necessidades Básicas**

“Inclino-me a pensar que a descoberta científica é impossível se não se tem fé em idéias puramente especulativas e muitas vezes destituídas de toda precisão”.

Karl Popper

#### **III.4.1 — Considerações Iniciais**

A realidade municipal brasileira tem sido analisada sob vários aspectos, surgindo dos trabalhos já realizados inúmeras proposições. A despeito de seu embasamento e sua pertinência, essas proposições ainda não foram operacionalizadas ou absorvidas pelo processo de transformação, que reconhecem que tais estudos devem ser levados a termo como condição imprescindível para que o Município passe a participar do processo de desenvolvimento.

---

<sup>30</sup> SEPAN-PR/SAREM/IBAM, “As Associações e Consórcios” . . . , *op. cit.*, pp. 81-82.

As proposições formuladas carecem de um referencial básico que possibilite, por parte dos agentes transformadores, a configuração do que seriam os padrões desejáveis a atingir nos respectivos aspectos que abordam. Esse fato, por si só, poderá ter atuado como causa impeditiva à operacionalização das proposições, já que a política de ação somente gera produtos que contribuam para a modificação da situação no momento em que assente em elementos concretos seus pressupostos básicos ao atingimento dos objetivos a que almeja.

A primeira e segunda parte dos trabalhos tiveram como propósito inicial traçar um bosquejo do estágio e perspectiva do planejamento das ações a nível local e microrregional. Com isso se almejava enfatizar o esforço experimental no sentido de consubstanciar a ação participativa dos Municípios, seja como suporte às ações de outros níveis de governo, seja através de atuação direta na prestação de serviços públicos às comunidades.

Em segundo lugar, frisar as situações que impedem agências de desenvolvimento regional de atuar como indutoras e promotoras de uma participação efetiva dos governos locais no processo de desenvolvimento. Por fim, as implicações do processo de centralização e questionamento da validade do atingimento dos propósitos de natureza social — colimados pelo Governo Central — consubstanciados no II PND.

Parece inquestionável que o fim último do Governo seja garantir à coletividade segurança e satisfação de suas necessidades básicas. Partindo desse pressuposto, considera-se numa primeira sondagem a dificuldade em se decodificar — dada a complexidade que encerram — os objetivos da política social de desenvolvimento. Em segundo nível, procede-se à análise das dificuldades e obstáculos ao desempenho — nos padrões satisfatórios e na geração de produtos nos prazos que seriam

de esperar — do sistema funcional e operativo responsável pela efetivação daqueles objetivos.

Julgamos urgente a execução de medidas que a curto e médio prazo venham a assegurar ao homem a satisfação de suas necessidades básicas. O programa de ação intergovernamental para promover o atendimento dessas necessidades, aqui proposto, é defendido como alternativa válida — dentro das condições político-institucionais vigentes — para o atingimento gradativo dos objetivos sociais da política de desenvolvimento. Em verdade, os objetivos sociais da política de desenvolvimento (eliminação da pobreza, pleno emprego e melhoria da qualidade de vida) são de difícil conceituação, posto que envolvem problemas de natureza bastante complexa, como limiar de pobreza, sentido econômico do emprego e padrão referencial de qualidade de vida. O exame desses pontos constituiriam, por assim dizer, a fundamentação ou argumentação em que se basearia o programa de “Relações Intergovernamentais para a Satisfação das Necessidades Básicas”. As necessidades básicas, ao contrário dos objetivos sociais supracitados, é um conceito objetivo e concreto. Poderia, por conseguinte, vir a se constituir no objetivo social da política de desenvolvimento. Gira em torno desse propósito todo o conteúdo da terceira parte do trabalho, onde se conceitua, se explicita os propósitos e se definem os produtos esperados do programa proposto.

Argumenta-se com o fato de que, em sendo o conceito de necessidades básicas objetivo e concreto, faz-se possível expressá-lo em termos qualitativos e quantitativos, tornando menos difícil a definição e identificação, em diferentes níveis de complexidade, das medidas necessárias ao atendimento das situações identificadas, bem como a determinação de resultados imediatos.

O programa de ação através do relacionamento intergovernamental consiste, em linhas gerais, na identificação de ações setoriais a desempenhar, pela atuação conjunta de agentes nos diferentes níveis de governo, envolvidos no tratamento de problemas ou situações observadas a nível local. Objetivo do programa: promover a satisfação das necessidades básicas da população, havendo, como referencial qualitativo, padrões adrede estabelecidos.

Seriam, por conseguinte, pressupostos à efetivação do programa:

- a. Explicitação de qualidade de vida, a partir da identificação de necessidades básicas.
- b. Gradação da qualidade de vida, em função das diferenciações entre os núcleos populacionais e, consequentemente, diferentes níveis de complexidade de anseios e demanda de serviços, por parte das comunidades.
- c. Identificação de agentes executores e respectivas formas de participação segundo a complexidade das tarefas inerentes ao programa; estimativa das potencialidades dos recursos humanos, financeiros e instrumentais, e poder decisório.

Dada a conotação social de que se reveste o programa, o escopo ou raio de ação não poderia deixar de ser globalista, atingindo, portanto, todos os municípios. O atingimento dessa meta, contudo, poderia ser planejado de forma gradativa, para o que se lançaria mão de estratégias já empregadas no tratamento de problemas locais, como, por exemplo, os programas objeto de ação governamental, ou sejam, cidades de porte médio, microrregiões homogêneas, regiões metropolitanas, etc.

### III. 4. 2 — Componentes do Programa

#### III. 4. 2. 1 — *Promoção da Melhoria dos Níveis de Desempenho dos Governos Locais*

##### *Viabilização de Municípios*

O êxito, em termos sociais, de quaisquer programas de governo, com o objetivo de prestação de serviços à coletividade, estará na proporção direta do nível de capacidade gerencial das administrações locais. Essa premissa se baseia em dois fundamentos. Primeiramente, as atribuições de direito cometidas aos municípios, responsabilizando-os pela prestação dos serviços públicos à comunidade. Em segundo lugar, o estreito contato do governo local com a comunidade, possibilitando, desse modo, uma interpretação mais realista dos anseios e carências dos municípios, como também a rapidez de respostas à satisfação das necessidades demandadas e verificação ou avaliação dos resultados obtidos.

Todavia, o momento histórico nos induz a questionar a validade da contribuição que, porventura, levariam as administrações locais às atividades voltadas para o atingimento dos objetivos da política social de desenvolvimento. Isso, levando-se em conta os níveis de desempenho da grande maioria dos municípios brasileiros, reputados de insatisfatório, como bem o atesta o processo de encampação das funções municipais pelos demais níveis de governo. Por outro lado, o objetivo social da política de desenvolvimento em sua expressão temporal e espacial se afigura inatingível sem que os municípios sejam envolvidos no processo de prestação de serviços necessários à satisfação das necessidades da população. Essa colocação do problema emana do juízo de que a administração estadual não teria condição de assegurar a continuidade da

prestação dos serviços requeridos para a obtenção dos padrões de vida reputados satisfatórios ao maior número possível de pessoas no território nacional.

Difícilmente, a máquina administrativa estadual conseguiria identificar os serviços necessários, prestá-los e proceder a verificação dos resultados com a mesma rapidez das administrações municipais. Ademais, cumpre levar em conta o elevado custo operacional da máquina administrativa do Estado, em relação à do Município, na prestação de serviços de natureza local. Outro ponto a considerar é que a centralização tende ao emprego — por parte dos agentes executores — de soluções sofisticadas, ou seja, a um distanciamento de soluções intermediárias, ou simples. Dizendo em outras palavras: não são levados em conta, seja o potencial das comunidades, no encontrar as soluções de acordo com seus padrões, sejam as possibilidades das administrações locais, que dessa maneira não têm condições de dar continuidade, em termos de conservação, aos benefícios introduzidos.

Sopesadas essas considerações e as exigências da política social de desenvolvimento (cujo desafio se resume na disseminação, ao maior número de pessoas e no mais curto espaço de tempo, dos benefícios do desenvolvimento), parece inquestionável que a medida mais adequada, em termos de ação governamental, seria promover sistemática e gradativamente o revigoramento das instituições municipais, de modo a que as unidades de governo local passassem assim a assumir um papel mais relevante na prestação dos serviços reivindicados pelas comunidades.

O objetivo cardinal dessa ação do Governo seria assegurar (uma vez iniciada) a continuidade do programa de atendimento das necessidades básicas pela efetiva participação dos Municípios. Isso se justifica pelo fato de que o contínuo crescimento, em volume e complexidade, da demanda de serviços

públicos terminaria por agigantar a máquina administrativa do Estado, não se contando com o concurso, em moldes substantivos, das administrações locais.

Na realidade, as respostas aos estímulos da ação do Governo somente se farão sentir a médio e longo prazo, uma vez que o processo de revigoramento das instituições municipais é, certo modo, lento. Isso implica que, ao demarrar o programa, não possa contar o Estado com uma participação representativa da grande maioria dos governos locais, dadas as limitações já explicitadas. Essa necessária participação terá que ser conseguida gradativamente, durante o curso do programa, através de ações dos Estados, com a finalidade de promover à capacitação administrativa ou gerencial e fortalecimento da base econômica dos municípios.

Ao conjunto dessas ações — a empreender por meio de órgãos específicos, integrantes das estruturas governamentais — que complementam ou integram o programa proposto, conveniou-se chamar de “Viabilização de Municípios”. Essa denominação visa, sobretudo, a enfatizar um sério problema da administração municipal, ou seja, a viabilidade do governo local no sistema federativo brasileiro.

Esse questionamento deve soar, aos ouvidos dos municipalistas, como um extremismo com forte conotação pessimista. Mas uma vez que otimismo e pessimismo são matizes emprestados pelas pessoas, quando da exteriorização de seus pontos de vista sobre determinados fatos, consistem, portanto, em elementos essencialmente subjetivos. Desse modo, há comumente certa predisposição, diante de indagações desse tipo, em não conceder-lhes maior atenção, vez que assumem conotação demasiado subjetiva para ser levada em conta.

Mas, o questionamento da viabilidade dos governos locais aqui enfocado — assunto bastante complexo quanto ao con-

ceito e de interesse relevante quanto à essência — é juízo hipotético, cuja comprovação de fato poderia ser conseguida através de estudos e levantamentos nos quais se analisariam e se interpretariam dados à luz de nossa realidade econômica, política, social, físico-territorial e institucional. Objetivaria não só a responder substantivamente à indagação acima, mas sobretudo à identificação de hipóteses alternativas para superação dos problemas identificados e que atuam como impeditivos à evolução e conseqüente participação dos governos locais no processo de desenvolvimento sócio-econômico do País.

Em síntese, seria objetivo primordial dos estudos, levantamentos e ações conseqüentes, contribuir para a valorização e melhoria gradativa dos níveis de desempenho dos governos locais e ao lançamento de um processo que possa conduzi-los ao desenvolvimento auto-sustentado, objeto último a que visam todas as ações de cunho municipalista.

A essa área de estudos, pertinentes ao desenvolvimento do Município, será conferida uma abordagem bidimensional, considerando, de um lado, o Município sob o enfoque jurídico e político e, de outro, sob o enfoque do desempenho das administrações locais.

Na abordagem do desenvolvimento municipal serão considerados os seguintes pontos:

- Dimensionamento das funções dos Municípios, segundo seu posicionamento e projeção de seu desempenho na rede funcional urbana regional.
- Condicionantes de natureza econômica, social, física, institucional e financeira, impeditivas ou frenadoras dos esforços dos governos locais para atingirem um nível satisfatório de desempenho, bem como de uma atuação efetiva no processo de desenvolvimento.

- Estudo especulativo das possíveis medidas que propiciariam aos Municípios uma participação no processo de desenvolvimento e a incidência de fatores endógenos e exógenos restritivos à implementação das medidas identificadas.

A incidência desses elementos na situação real dos governos locais — considerados, de um lado suas limitações e potencialidades ecológico-culturais e, de outro, a demanda da comunidade, em termos de prestação de serviços — possibilitaria que se inferissem dados substantivos sobre as possibilidades ou alternativas para obtenção de situações de equilíbrio de desempenho dos governos locais e se identificassem casos críticos de inviabilidade de municípios, ou seja, a impossibilidade de se atingir padrões desejáveis de desempenho, dada a incompatibilidade dos meios disponíveis para o atendimento da demanda postulada.

No que diz respeito às proposições, além da explicitação das medidas necessárias ao encaminhamento da superação das situações detectadas, objetivaria o estudo a apresentar hipóteses alternativas à operacionalização das medidas corretivas, enfocando aspectos institucionais, econômicos e jurídico-formais, componentes do processo decisório canalizador das soluções dos problemas levantados.

Dentre outros, valeria assinalar os resultados que poderiam ser obtidos com o estudo em apreço e que se constituiriam em subsídios de fundamental importância para o encaminhamento da solução dos problemas a tratar nessa área, quais sejam:

- Conceituação, em termos cognitivos e operativos, de viabilidade municipal e concepção de modelo referencial de município viável, segundo os padrões do Estado.

- Identificação das potencialidades econômicas, bem como da viabilidade de sua exploração, de modo a que os Municípios sejam efetivamente beneficiados.
- Concepção e desenvolvimento de novas linhas de cooperação técnica para consubstanciar o poder de ação dos Municípios, capacitando-os para o exercício de atividades complementares ou supletivas aos planos, programas e projetos de outros níveis de governo ou para a prestação direta dos serviços de interesse imediato para a comunidade.
- Identificação dos casos típicos de inviabilidade de municípios, como unidades de governo, e das peculiaridades de tratamento que lhes deveriam ser dispensadas pelas demais esferas de governo a fim de que as respectivas populações tenham assegurada a prestação dos serviços de que necessitam para o atendimento de suas necessidades.

A utilização — por parte dos órgãos governamentais — dos produtos citados visaria ao fortalecimento da instituição municipal para o desempenho de um papel mais importante nas relações intergovernamentais, de modo a viabilizar uma política de descentralização para distribuição de poderes entre os três níveis de governo, o que viria a assegurar uma maior racionalização do processo de desenvolvimento.

#### — *Conceituação de Viabilidade Municipal*

Dentro dos propósitos do programa, conceitua-se viabilidade municipal como a qualidade que o Município apresenta de ser viável ou exequível como unidade de governo, isto é, quando determinado município presta ou assegura a prestação de serviços essenciais à população nos níveis de padrões referenciais estabelecidos como satisfatórios. Assim, implica esse

conceito a identificação do referencial que poderia ser aceito ou tomado como modelo ou padrão de Município viável. A viabilização de governos locais, por conseguinte, seria o processo pelo qual se objetivaria a tornar o Município viável ou exeqüível, ou seja, o desenvolvimento de ações (consideradas, aqui, como política governamental) no sentido de fazer com que o Município atingisse o nível de viabilidade indicado pelo modelo.<sup>31</sup>

Todavia, nem todas as unidades de governo local, em face das limitações ecológico-culturais, poderiam ser tornadas viáveis em relação ao modelo definido. Isso implicaria admitir que o processo de viabilização não apresentaria os resultados desejados em todos os Municípios indistintamente, quer pelas limitações de recursos, quer pelos elevados insumos que teriam de ser introduzidos no sistema sem a previsão de compensações econômicas e sociais.

A caracterização de casos específicos, onde não se faria possível o processo de viabilização, isto é, a caracterização de situações de Municípios onde se tornaria inviável ou improfícua<sup>32</sup> a exploração de suas potencialidades como tentativa de geração de recursos para o custeio da prestação de serviços, tem como objetivo formular proposições alternativas (através de tratamento diferenciado) para se promover o atendimento das necessidades básicas das respectivas comunidades.

#### III.4.2.2 — *Identificação das Necessidades Básicas*

Vale salientar que o programa proposto tem caráter essencialmente pragmático, uma vez que seu objetivo fundamental

---

<sup>31</sup> Governo do Estado de Sergipe, *Viabilidade Municipal da Região de Aracaju* (Aracaju: CONDESE/CATM/SUDENE, 1977), p. 11.

<sup>32</sup> Governo do Estado de Sergipe, *op. cit.*, p. 13.

é possibilitar, pelos órgãos executores, a obtenção de subsídios para o planejamento de suas atividades. Essa colocação do problema se torna apropriada em face das interpretações de cunho teórico que poderiam ser feitas do tema de necessidades básicas. Na verdade, esse tema é demasiado complexo e justificaria, por si só, uma pesquisa de vulto para defini-lo em termos substantivos, dada a múltipla e variada gama de enfoques sob os quais poderia ser concebido o conceito de necessidades básicas, isto é, tomado isoladamente, ou analisado e comparado com situações conhecidas num contexto estadual, regional, nacional e mesmo internacional.

Todavia, esse grau de complexidade está muito acima do pretendido e necessário ao desenvolvimento do programa em questão. Aqui se procura dispensar ao tema um tratamento que possa conceituá-lo em termos operativos, através de uma abordagem bidimensional, ou seja, uma especulação filosófica sobre necessidades básicas e um exame em profundidade do seu atendimento, através da prestação de serviços pelos governos locais. O tratamento filosófico consistiria em estudo e análise de documentos pertinentes ao assunto, nos níveis de aprofundamento requeridos no que tange a concepções filosóficas, indicadores de atendimento de necessidades ou de explicitação de necessidades, abordagens qualitativas e quantitativas. O objetivo desse estudo seria o de identificar padrões ou modelos a utilizar como referencial básico para confronto com situações vigentes, no que diz respeito à satisfação de necessidades básicas.

A investigação profunda trataria do confronto entre padrões ou modelos referenciais com situações identificadas *in loco*, com a finalidade de identificar as situações de desequilíbrio existentes nos governos locais, no que tange aos níveis de atendimento das necessidades e relacionamento desses níveis com a situação econômica dos Estados onde se inserem os governos locais pesquisados.

### III.4.2.3 — *Relações Intergovernamentais*

É inquestionável a necessidade de uma ação conjugada de agentes nos três níveis de governo para desempenho satisfatório da função precípua do Estado, isto é, a satisfação de necessidades básicas do homem, através da prestação de serviços públicos. Primeiramente, em face do aumento em volume e complexidade das funções do Estado, impondo ao Governo Central, de um lado, a necessária delegação de atribuições aos demais níveis de governo e, de outro, uma adaptação constante da máquina governamental. Em segundo lugar, pela necessidade de harmonizar as ações empreendidas por agentes de diferentes esferas de governo e orientadas para a solução de problemas comuns. Por fim, para identificar as ações a desempenhar pelo Estado ou União de modo a preencher lacunas (causadas por níveis insatisfatórios de desempenho da parte dos Municípios) no atendimento das necessidades da comunidade.

Assim, consiste a articulação, em suma, em identificar e agregar interesses, bem como estabelecer formas de ação conjunta entre os Governos Federal, Estadual e Municipal.

Cumprir frisar aqui dois pontos de fundamental importância, uma vez que são determinantes do êxito da função de articulação:

- Definição de competências e fixação de objetivos.
- Capacidade técnico-administrativa, ou nível de atuação gerencial equilibrado dos órgãos públicos, nos três níveis de governo, a fim de que se possa promover a integração e coordenação de suas ações.

O processo de articulação se assenta em três componentes básicas, representando, por assim dizer, três diferentes graus de complexidade, requerendo cada uma tratamento específico,

sem o que estariam comprometidos os benefícios de programas baseados na ação cooperativa entre níveis de governo.

O primeiro grau de dificuldade encontrada consiste na necessidade de compatibilização permanente de planos e políticas desenvolvidos pelos agentes nas diferentes esferas de governo. O segundo plano seria a necessidade de adaptação contínua das estruturas dos agentes às modificações do meio ambiente, como imperativo para garantia do equilíbrio dos níveis gerenciais. O terceiro nível de dificuldade, de certa maneira relacionado ao segundo, estaria no desenvolvimento de programas de cooperação técnica, como instrumento à promoção do equilíbrio dos níveis gerenciais — mormente em se tratando de governos locais — entre os agentes envolvidos no processo de articulação, vez que se faria inviável a obtenção de produtos significativos da articulação entre agentes de níveis gerenciais muito defasados.

Vale aqui ressaltar que a eficácia da articulação depende em muito da eficácia dos programas de cooperação técnica.

Por outro lado, uma vez que a articulação tem como objeto primordial a conjugação de esforços para assegurar o atendimento de necessidades da população, pela prestação de serviços públicos, emerge outra imposição do processo, isto é, a de que o agente articulador conheça as reais carências de comunidade, em cujo benefício se tenta promover a conjugação de esforços para prestação dos serviços demandados.

Diante dessas ponderações, fácil se torna apreender a complexidade inerente ao exercício da função articuladora, atualmente cometida a órgãos estaduais específicos. O exercício satisfatório da função articuladora exige a preexistência de determinados componentes de natureza técnica, sem o respaldo dos quais estarão comprometidos os resultados ou propósitos das ações que nesse campo venham a ser iniciadas.

Entre esses elementos ou pressupostos básicos ao desempenho satisfatório da função de articulação, merecem ser mencionados:

- Capacidade técnico-administrativa do órgão executor da articulação.
- Conhecimento aprofundado da realidade local, ou seja, do espaço sobre o qual deva incidir os produtos da ação articuladora.
- Conhecimentos técnicos de áreas substantivas.
- Orientação das ações, por parte do órgão articulador, para atender às necessidades de sua clientela.
- Desenvolvimento de programas de cooperação técnica.

Posto que a cooperação técnica atua como condicionante ou determinante básica do processo de articulação, as diligências das instituições fomentadoras da função de articulação, bem como os órgãos executores dessa função, devem estar voltados para a concepção e o desenvolvimento de formas mais adequadas de relacionamento entre os órgãos articuladores e os Municípios.

### **III. 4. 3 — Premissas Básicas**

No desenvolvimento (em termos de concepção) do programa, alguns pontos foram tomados como axiomas. Esse fato deve ser levado sempre em consideração, uma vez que constitui a base, por assim dizer, em que se estrutura todo o programa proposto. A finalidade dessas premissas, ao lado dos conceitos operativos, citados anteriormente, é tornar mais precisa a definição dos objetivos a que visa o programa. Assim, foram tomadas como premissas:

- O julgamento da qualidade dos serviços públicos é essencialmente subjetivo. Contudo, faz-se possível a identificação de parâmetros, ou indicadores, que atribuam a determinados serviços públicos as qualidades inerentes a um serviço considerado bom.<sup>33</sup>
- Os níveis de atendimento estão estreitamente relacionados com os níveis de renda.<sup>34</sup>
- As cidades mais representativas de cada Estado poderiam, a contento, ser consideradas como macro-indicadores ou estágio de desempenho a ser alcançado pelos demais Municípios do Estado considerado.
- A viabilização dos serviços do Município pode ser conseguida, parcial ou totalmente, seja pela reestruturação do sistema, seja pela inversão de novos recursos.
- Não há casos de inviabilidade municipal absoluta, mas, sim, casos em que o montante de investimentos para se conseguir a viabilidade será bastante elevado, em relação às compensações econômicas e sociais que possam advir do processo.
- O nível de desempenho do Município, como suporte às ações efetuadas pelas demais esferas de governo, em seu território, é função do fortalecimento de sua base econômica, da racionalização de sua máquina administrativa e de mecanismos de articulação que possibilitem a harmonização de suas ações com as de outros níveis de governo.
- A identificação ou definição das funções do governo local — na qualidade de agente transformador — é

---

<sup>33</sup> Governo do Estado de Sergipe, *op. cit.*, pp. 11-16.

<sup>34</sup> Governo do Estado do Ceará, *Viabilização Municipal*, Secretaria de Planejamento e Coordenação (Fortaleza: SUDEC/SUDENE, 1977), pp. 43-56.

determinada pelo conhecimento do nível de complexidade das atividades requeridas para prestação dos serviços — expressos em termos qualitativos e quantitativos — demandados pela comunidade.

- Um programa de promoção do atendimento das necessidades básicas requer a participação efetiva dos governos locais em sua execução, sem o que estaria comprometida a base de legitimidade das ações governamentais.
- A concepção, montagem e operação de mecanismos articuladores se baseia na capacidade técnico-administrativa do agente articulador e no conhecimento dos agentes transformadores e respectivas funções, no universo considerado.
- A disseminação dos resultados benéficos do órgão central promotor da função de articulação, bem como dos agentes transformadores atuantes na região, poderá ser consideravelmente otimizada por meio do apoio e da ação conjunta dos organismos regionais de desenvolvimento (sem o que se correrá o risco da concentração dos produtos), consistindo esse apoio na interpretação — em termos regionais — dos propósitos colimados por aqueles agentes (através das respectivas ações) e ajustamento desses propósitos por meio de uma ação conjunta.

#### **III.4.4 — Definição dos Objetivos do Programa**

As premissas formuladas constituem os pontos de balizamento que orientarão as ações, ou dizendo em outras palavras, são dados referenciais estabelecidos com a finalidade de assegurar a necessária articulação entre os objetivos colimados, ou

imagem objeto pretendida, e a conduta a adotar para seu atingimento. Formuladas as premissas e conhecido o grande propósito a ser alcançado, torna-se possível, com o desejado grau de precisão, a identificação dos objetivos inerentes às várias etapas do processo que levará à consecução do objetivo maior, no caso, a satisfação das necessidades básicas da população.

Isso posto, a execução do programa objetivaria ao atingimento dos seguintes objetivos gerais:

- Conceituação, em termos qualitativos e quantitativos, do que seria um bom nível de prestação de serviços públicos.
- Estabelecimento de padrões de prestação dos serviços básicos.
- Mensuração, a nível local, dos *deficits* de atendimento de serviços básicos.
- Definição de uma política para o melhor desempenho do sistema analisado.

Dentre os objetivos específicos merecem referência:

- Explicitação das necessidades básicas, bem como dos serviços requeridos para o atendimento dessas necessidades, a nível de Município.
- Identificação de indicadores — bem como dos critérios a adotar para sua aplicação — que possibilitem uma mensuração qualitativa e quantitativa da prestação dos serviços públicos, a nível local, por órgão federal, estadual e municipal.
- Formulação de modelo de viabilidade municipal para configurar o distanciamento ou distorção de situações detectadas nos Municípios em relação aos parâmetros adotados como referenciais para a satisfação das necessidades de uma comunidade.

- Identificação dos instrumentos e critérios para coleta e análise dos dados necessários ao desenvolvimento do programa.
- Identificação de casos típicos de inviabilidade (ou viabilidade improfícua) municipal.
- Conhecimento das potencialidades dos governos locais e da viabilidade de sua exploração, em benefício dos Municípios.
- Especificação de recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à prestação dos serviços básicos, nos níveis requeridos para o atendimento das necessidades básicas.
- Estabelecimento das formas de atuação dos órgãos estaduais específicos, seja em termos de cooperação técnica aos governos locais, seja em termos de ação articuladora junto aos agentes transformadores.
- Identificação das formas de enquadramento de projetos de viabilização de Municípios e promoção do atendimento das necessidades básicas nos planos de desenvolvimento do Estado.

### **III.4.5 — Estrutura Operacional**

A estrutura operacional do programa se comporia de três níveis, seja em função do posicionamento na escala hierárquica federativa dos agentes nele considerados, seja pelo tipo e raio de abrangência das funções e atividades a efetuar no desenvolvimento do programa. Desse modo, comporiam o primeiro nível a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e os Ministérios (Figura III.1). O segundo nível seria constituído pelas agências regionais de desenvolvimento e

os órgãos da estrutura governamental dos Estados. No terceiro nível se situariam os Órgãos Estaduais de Articulação e os Municípios.<sup>35</sup>

As atividades necessárias ao desempenho dos trabalhos poderiam ser absorvidas pelo sistema funcional e operativo já existente, voltado para o tratamento do problema aqui enfiado, cujos agentes integram a estrutura operacional concebida.

A fim de melhor elucidar a forma de desempenho das ações inerentes ao programa, tenta-se, com os quadros exemplificativos de atribuições de agentes nos diferentes níveis da estrutura operacional, possibilitar uma visão de conjunto das atividades que viriam a ser efetuadas pelos agentes, segundo os diferentes níveis da estrutura operacional, bem como a destinação dos produtos gerados.

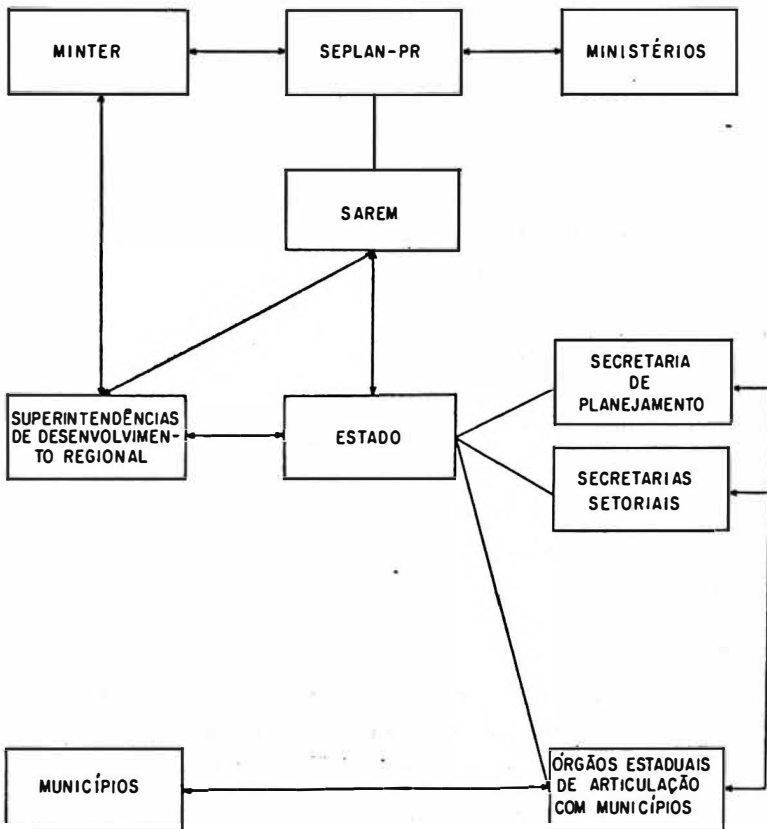
Considerado o caráter propositivo do programa em tela, não se procedeu (ou mesmo não seria pertinente fazê-lo) ao exame, com o necessário nível de aprofundamento, das inter-relações do sistema funcional e operativo em seus múltiplos e variados aspectos e implicações de natureza legal, administrativa, técnica e financeira. Desse modo, objetiva-se com os quadros supracitados a traçar um bosquejo ilustrativo do encadeamento de medidas tomadas, por agentes envolvidos no programa.

---

<sup>35</sup> Esses órgãos teriam uma atuação bem significativa no programa. Primeiramente, por integrarem o sistema estadual de planejamento, o que tornaria menos difícil o desempenho das funções de articulação. Em segundo lugar, pelo estreito contato com os governos locais e vivência dos problemas das administrações municipais, possibilitados pela especificidade do trabalho por eles desenvolvidos. Por fim, pelo conhecimento que têm da realidade municipal, em termos de carência e aspirações das comunidades. Existem, atualmente, no País, 26 órgãos de articulação com Estados e Municípios dos quais 21 integram a estrutura das Secretarias Estaduais de Planejamento.

Figura III .1

### ESTRUTURA OPERACIONAL DO PROGRAMA



Pela mesma razão, não se levou em conta, nos referidos quadros, vários outros elementos que contribuiriam para melhor explicitação das atividades, tais como: forma de execução, produtos gerados, agentes detentores de insumos necessários ao desempenho das atividades, formas de articulação, etc.

### **III.4.6 Considerações Finais**

Os recursos humanos e financeiros para a execução do programa não tiveram aqui tratamento específico, uma vez que se acredita exequível a utilização do sistema funcional e operativo já existente para seu desenvolvimento. Far-se-á necessário, certamente, um ajustamento do sistema, através do cometimento, aos agentes transformadores, de algumas atribuições requeridas para a realização do programa, atribuições estas que atualmente não são desenvolvidas na forma como se acham discriminadas nos quadros explicativos, constantes da Subseção III.4.5.

Outro ponto a considerar é que os agentes integrantes da estrutura operacional já contam, em suas respectivas programações, com recursos destinados ao tratamento dos problemas, valendo acrescentar que esses recursos poderiam ter rentabilidade ótima, em termos sociais, com a realização do programa. Não se quer dizer com isso que os meios disponíveis aos diferentes agentes sejam compatíveis com as exigências de investimentos que venham a ser conhecidas, quando da identificação dos projetos a executar, seja no que tange à viabilização de Municípios, seja no que diz respeito à satisfação de necessidades básicas, por meio da prestação de serviços públicos. Ao contrário, poderão ser evidenciadas situações em que se faça imperativa a inversão de recursos em volume bem maior que o atualmente aplicado, o que levará, forçosamente, à reprogra-

TABELA III.3-A — EXEMPLIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE AGENTES DO PRIMEIRO NÍVEL DA ESTRUTURA OPERACIONAL

Agentes	Especificação de Atribuições	Destinação dos Produtos Gerados
Ministérios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise, à luz dos respectivos programas de trabalho, das situações configuradas no âmbito estadual e regional (em termos de necessidades básicas e viabilização de municípios), a fim de considerar e absorver nas programações de suas atividades as proposições consideradas válidas, no sentido de superar as carências identificadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporação das proposições formuladas por órgãos estaduais de planejamento e órgãos regionais de desenvolvimento aos planos setoriais de atendimento das necessidades básicas.</li> </ul>
Secretaria de Planejamento da	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicitação do desempenho que seria desejável, por parte de órgãos regionais de desenvolvimento, bem como de órgãos estaduais específicos, como apoio ou suporte às ações dos Ministérios efetuadas a nível local, no sentido de promover a prestação de serviços públicos necessários à satisfação de necessidades básicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento, em bases mais objetivas, de programas de cooperação técnica com os Estados (efetuados pelos órgãos regionais), bem como de programas semelhantes voltados para a qualificação das administrações locais (empreendidos por órgãos estaduais específicos), que objetivam a promover uma participação mais substantiva dos municípios no tratamento dos problemas locais.</li> </ul>

(continua)

(conclusão)

Agentes	Especificação de Atribuições	Destinação dos Produtos Gerados
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de diretrizes para execução da política social de desenvolvimento, de âmbito nacional, com embasamento no quadro geral de atendimento das necessidades básicas resultantes das situações configuradas pelos Estados ou Órgãos Regionais de Desenvolvimento.</li> <li>• Definição de objetivos e metas a atingir pela política social de desenvolvimento.</li> <li>• Coordenação e controle do desempenho e avaliação dos resultados da política social de desenvolvimento, em âmbito nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia da necessária harmonização das ações desenvolvidas pelos agentes transformadores, nos diferentes níveis de governo, na perseguição de objetivos comuns.</li> <li>• Definição de referenciais para confronto dos resultados do desempenho da política social de desenvolvimento, no País.</li> <li>• Ajustamento de programações e prestação do necessário apoio institucional e financeiro para garantir o atingimento dos objetivos e metas definidos pela política social de desenvolvimento.</li> </ul>

Secretaria  
de  
Articulação  
com  
Estados  
e  
Municípios  
(SAREM)

- Geração e desenvolvimento de estudos relativos aos problemas da administração municipal brasileira, de modo a gerar subsídios à definição de grandes diretrizes, objetivos e metas na área de cooperação técnica com os governos locais.

- Formulação de proposições, embasadas no conhecimento da realidade da administração municipal brasileira, para induzir a introdução, no sistema de relações intergovernamentais vigentes, das modificações necessárias a um tratamento diferenciado dos Municípios brasileiros.

- Estimulo às atividades de articulação para promover a atuação conjugada de agentes transformadores, no desempenho de atividades voltadas para o atendimento de necessidades básicas.

- Formulação de programas de cooperação técnica em bases mais realistas e promoção da melhoria dos níveis de desempenho dos sistemas estaduais de planejamento.

- Fornecimento de insumos à identificação de formas e critérios do tratamento diferenciado, bem como à definição de instrumentos hábeis que possibilitem o atingimento dos propósitos colimados.

- Suporte institucional e financeiro para que os agentes transformadores alcancem níveis de desempenho requeridos para o atingimento dos objetivos explicitados.

TABELA III.3-B — EXEMPLIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE AGENTES DO SEGUNDO NÍVEL DA ESTRUTURA OPERACIONAL

Agentes	Especificação de Atribuições	Destinação dos Produtos Gerados
Órgãos Regionais de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="357 420 827 560">● Fornecimento de insumos básicos necessários à programação de atividades dos agentes transformadores para a promoção do atendimento das necessidades básicas e fortalecimento da base econômica dos municípios.</li> <li data-bbox="357 601 827 770">● Geração e desenvolvimento de programas de cooperação técnica voltados seja para o fomento da função articuladora, seja para promover a melhoria dos níveis gerenciais de agentes transformadores envolvidos no programa.</li> <li data-bbox="357 816 827 1012">● Desenvolvimento de atividades voltadas para a análise e tratamento de problemas regionais, seja com a finalidade de adequação dos programas de cooperação técnica às reais necessidades da Região, seja de gerar insumos para alimentar os sistemas estaduais do planejamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="900 420 1376 512">● Ajustamento das atividades dos agentes transformadores à consecução dos propósitos colimados em sua ação planejada.</li> <li data-bbox="900 601 1376 770">● Suporte institucional técnico e mesmo financeiro, necessários para que agentes da estrutura operacional atinjam níveis de desempenho compatíveis com o exercício das funções a eles cometidas no desenvolvimento do programa.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="900 816 1376 936">● Formulação de programas de cooperação técnica em bases mais realistas e promoção da melhoria dos níveis de desempenho dos sistemas estaduais de planejamento.</li> </ul>

- Geração e desenvolvimento de estudos voltados para a identificação de padrões qualitativos e quantitativos de prestação de serviços requeridos para o atendimento das necessidades básicas.
- Configuração do quadro geral da carência, no atendimento de necessidades básicas na região, para formular proposições de medidas a empreender no tratamento requerido pelas situações identificadas.
- Coordenação e controle do desempenho e avaliação dos resultados da política social de desenvolvimento, no âmbito regional.
- Formulação de proposições em termos de diretrizes para execução da política social de desenvolvimento, no âmbito estadual, com base no quadro das necessidades básicas configurado pelas carências identificadas a nível local.
- Mensuração qualitativa e quantitativa seja da carência no atendimento das necessidades básicas, seja dos padrões de desempenho da prestação de serviços nos municípios.
- Fornecimento de insumos à definição (pelo órgão central de planejamento) de diretrizes, objetivos e metas a atingir pela política social de desenvolvimento.
- Ajustamento de programações e promoção da necessária cooperação técnica para garantir o atingimento dos objetivos explicitados pela política social de desenvolvimento no âmbito regional.
- Otinização dos produtos colimados pelos programas setoriais.

(conclusão)

---

Agentes	Especificação de Atribuições	Destinação dos Produtos Gerados
Secretarias Estaduais de Planejamento	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="351 389 827 555">● Proposição de objetivos a serem atingidos pela política social de desenvolvimento no Estado, com fundamento na situação identificada pelo quadro geral de carência de atendimento das necessidades básicas nos municípios.</li><li data-bbox="351 611 827 754">● Coordenação e controle do desempenho e avaliação dos resultados de atividades voltadas para o atingimento dos objetivos definidos pela política social do desenvolvimento no âmbito estadual.</li><li data-bbox="351 810 827 955">● Estímulo às atividades de articulação para promover atuações conjugadas de agentes transformadores no desempenho de atividades voltadas para o atendimento de necessidades básicas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="900 389 1376 486">● Orientação das atividades dos agentes transformadores para que se voltem para o atendimento das reais necessidades das comunidades.</li><li data-bbox="900 611 1376 683">● Ajustamento de programações e atividades para garantir o atingimento dos objetivos explicitados.</li><li data-bbox="900 810 1376 934">● Suporte institucional necessário para que os agentes transformadores alcancem o nível de desempenho requerido para o atingimento dos objetivos definidos.</li></ul>

- Fornecimento aos órgãos de articulação de insumos básicos (pertinentes às áreas de atuação das Secretarias) necessários à orientação de atividades voltadas para a configuração da realidade nos Municípios, em termos de necessidades básicas e viabilização de governos locais.
- Racionalização e otimização do desempenho dos órgãos de articulação, no exercício das atividades voltadas para a identificação das situações pertinentes à satisfação de necessidades básicas e viabilização de governos municipais.

Secretarias  
Estaduais  
(Setoriais)

- Análise, à luz dos respectivos planos de trabalho gerados pelos diagnósticos setoriais, das situações configuradas pelos levantamentos efetuados nos Municípios, em termos de necessidades básicas, de modo a considerar e absorver na programação de suas atividades as proposições consideradas válidas no sentido de suprir as carências identificadas.
- Incorporação das proposições formuladas pelos órgãos de articulação nos planos setoriais de atendimento de necessidades básicas.
- Explicitação do desempenho que seria desejável, por parte das administrações locais, como apoio ou suporte às atividades das Secretarias, efetuados a nível local, no sentido de promover a prestação de serviços públicos necessários à satisfação de necessidades básicas da comunidade.
- Desenvolvimento, em bases mais objetivas, dos programas de cooperação técnica com os governos locais, realizados pelos órgãos específicos, de forma a levar os municípios a uma participação mais substantiva no tratamento dos problemas locais.

TABELA III.3-C — EXEMPLIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE AGENTES DO TERCEIRO NÍVEL DA ESTRUTURA OPERACIONAL

Agentes	Especificação de Atribuições	Destinação dos Produtos Gerados
<p>Órgãos Estaduais de Articulação com os Municípios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Planejamento (definição de metodologia, esquemas operativos, estratégias de execução, etc.) das atividades de levantamento, análise, interpretação e apresentação de dados básicos necessários ao desenvolvimento do programa.</li> <li>● Geração e desenvolvimento de critérios e formas de articulação com os agentes identificados nos diferentes níveis da estrutura operacional, envolvidos no tratamento dos problemas estudados.</li> <li>● Identificação das formas de envolvimento e da participação das unidades de governo local na realização das ações programadas.</li> <li>● Levantamento, nos municípios, de dados pertinentes aos projetos de necessidades básicas e viabilização de municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Embasamento teórico e instrumental, seja para orientar o desenvolvimento das atividades, seja para a obtenção de recursos (junto a fontes financiadoras), e das abordagens de articulação (junto aos agentes envolvidos).</li> <li>● Definição e formalização de instrumentos necessários ao desenvolvimento, em caráter sistemático, da função de articulação, junto aos agentes envolvidos no programa.</li> <li>● Embasamento da abordagem para sensibilização dos governos locais, no sentido de se promover seu necessário engajamento nas atividades inerentes ao programa.</li> <li>● Apresentação, aos agentes envolvidos na prestação de serviços, das situações configuradas no quadro das necessidades básicas, assim como das</li> </ul>

- Identificação de critérios e formas de abordagem dos órgãos estaduais interessados ou envolvidos no tratamento dos problemas considerados, com a finalidade de não somente utilizar insumos básicos a eles disponíveis, bem como expor as situações detectadas e definir as bases para uma ação conjunta no encaminhamento da solução dos problemas comuns.
  - Configuração de casos típicos de inviabilidade de governos locais e formulação de proposições para o tratamento adequado das situações identificadas.
  - Representação, por Município, do quadro geral de atendimento das necessidades básicas e formulação de proposições para uma atuação conjugada dos agentes envolvidos no tratamento dos problemas.
- limitações e potencialidades das administrações locais, em termos de apoio e suporte às medidas que venham a ser tomadas pelos agentes no sentido de suprir as carências detectadas.
- Obtenção de insumos básicos ao desempenho das atividades de sua competência e realização de contatos para assentamento das bases iniciais do processo de articulação com os agentes envolvidos no programa.
  - Embasamento das ações corretivas e indutoras a desempenhar pelos órgãos de articulação junto aos agentes transformadores.
  - Embasamento das ações de natureza indutora a desempenhar pelos órgãos de articulação no exercício de suas funções junto aos agentes transformadores.

---

(continua)

(conclusão)

Agentes	Especificação de Atribuições	Destinação dos Produtos Gerados
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração e desenvolvimento de programas de cooperação técnica com os governos locais, pautados pelos propósitos do programa, ou seja, de projetos voltados para o fortalecimento da base econômica e a coparticipação dos Municípios no programa de atendimento de necessidades básicas.</li> <li>• Fornecimento de informações pertinentes ao desempenho municipal na área de prestação de serviços para satisfação das necessidades básicas, ou desenvolvimento — de forma isolada ou juntamente com os órgãos estaduais de articulação — de atividades de levantamento de dados necessários ao desenvolvimento do programa.</li> <li>• Acompanhamento e avaliação — de forma isolada ou juntamente com os órgãos estaduais de articulação — de resultados de planos, projetos e atividades executadas no espaço municipal, visando ao atingimento dos objetivos do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientação e coerência às ações dos órgãos de articulação voltadas para a qualificação das administrações municipais e para o desenvolvimento e sedimentação do processo de articulação.</li> <li>• Complementação de dados pertinentes à situação de atendimento das necessidades básicas, levantados pelos órgãos estaduais de articulação com os Municípios.</li> <li>• Retroalimentação dos agentes transformadores para que efetuem os ajustamentos que se façam necessários no desenvolvimento das ações corretivas por eles efetuadas.</li> </ul>

mação ou agenciamento de maiores somas de recursos financeiros para os investimentos requeridos.

Contudo, a quantificação desses recursos somente será possível quando da caracterização de situações encontradas a nível local, com o lançamento do programa.

Ao longo de todo o trabalho, tentou-se sintetizar, em linhas gerais, o quadro da situação da administração municipal brasileira, procurando-se, com isso, ressaltar os aspectos negativos iminentes dessa situação que tolhem as determinações governamentais, orientadas no sentido de promover a disseminação dos benefícios do desenvolvimento pela comunidade nacional.

De outro ângulo, procedeu-se a uma tentativa de análise das possíveis causas ou fatos geradores da matéria estudada, com o propósito de se conhecerem a natureza e o peso das dificuldades impeditivas ou frenadoras dos esforços que venham a ser despendidos para o encaminhamento da solução das situações existentes. Assim, afloraram questões relativas à definição de funções municipais; descentralização administrativa; planejamento municipal; planejamento regional; articulação; relações intergovernamentais, etc. Esses temas compõem a constelação de problemas em torno dos quais gravitam as ações do Governo, concebidas e voltadas para o encaminhamento das soluções adequadas.

A concepção do programa proposto se fundamenta no axioma de que a base da política de uma nação é local. Isso implica considerar que a tomada de decisões políticas, a nível nacional, deverá sempre levar em conta os interesses locais, o que constituiria a base de legitimidade do Governo.<sup>30</sup> À luz dessas considerações, foi desenvolvido o programa de atendi-

---

<sup>30</sup> John Friedman, "Política e Planejamento do Desenvolvimento Regional", in *Revista de Administração Municipal*, n.º 90 (1968), p. 84.

mento das necessidades básicas, aqui proposto em suas grandes linhas de atuação.

Pautando por esses propósitos — ou seja, a concepção de instrumentos que possibilitem ao Governo Central a captação dos interesses locais a fim de assegurar a desejada base de legitimidade de sua ação — a validade dos resultados do programa, no contexto do problema considerado (além do atingimento dos objetivos específicos, objeto primordial de sua execução), consistiria nos insumos que viriam a ser gerados ao longo de sua execução e sobre os quais se assentariam as ações governamentais para corrigir as situações encontradas.

Isso posto, valeria dizer que os projetos de viabilização de Municípios, satisfação de necessidades básicas e relações intergovernamentais, concebidos como válidos e adequados ao tratamento dos problemas aos quais são dirigidos, representariam, em síntese, aporte contributivo ao tratamento de três questões de capital importância no contexto nacional, uma vez que passariam a integrar o elenco das ações governamentais.

À guisa de exemplo, poderiam ser mencionados alguns elementos representativos, gerados pelo programa, para o embasamento de ações governamentais. Senão, vejamos:

- O projeto de viabilização de Municípios, executado através de órgãos estaduais específicos com o suporte de outros órgãos governamentais e sobretudo dos organismos regionais de desenvolvimento, ensejará o tratamento de síntese de vários estudos setoriais já executados por aqueles órgãos de desenvolvimento, o que poderia vir a originar diretrizes para o soerguimento da base econômica dos governos locais.
- Os levantamentos para mensuração dos *deficits* de atendimento das necessidades básicas, nos governos locais, proporcionaria dados mais substantivos ao dimensiona-

mento e projeção dos recursos necessários para financiamento dos serviços básicos e à promoção do equilíbrio de desempenho das administrações locais.

- A explicitação, em termos qualitativos e quantitativos, das necessidades básicas possibilitará a fixação de padrões e normas de execução, a fim de assegurar a prestação dos serviços públicos nos níveis desejados, segundo critérios definidos, constituindo, desse modo, referenciais para o balizamento das ações setoriais do Governo.
- Os produtos do levantamento, análise e formas de prestação de serviços públicos virão a gerar subsídios valiosos ao desenvolvimento de estudos voltados para uma divisão do trabalho governamental (entre as três esferas de governo) na prestação daqueles serviços.
- Os estudos do desempenho da prestação de serviços públicos, considerados em seus aspectos legais, técnicos, administrativos e financeiros, possibilitarão a identificação dos diferentes níveis de complexidade das tarefas inerentes à prestação do serviço; dos custos operacionais relativos às diferentes etapas ou estágios componentes do processo de prestação do serviço; e, por fim, de uma estimativa qualitativa e quantitativa dos recursos humanos e instrumentais demandados para a prestação dos serviços. Tais elementos poderiam vir a fundamentar uma política de divisão do trabalho entre os três níveis de governo na prestação de serviços públicos, o que tornaria mais palpável e próximo o horizonte de definição das funções municipais.
- A ação conjugada dos agentes executores do programa e o intercâmbio de experiências proporcionariam uma revisão de posições ante os problemas por eles tratados e conseqüente definição de diretrizes para progra-

mas de cooperação técnica calcados em propósitos mais objetivos.

- A caracterização dos casos típicos de inviabilidade de Municípios e as ações corretivas propostas poderão vir a se constituir no primeiro passo concreto à definição e institucionalização de um tratamento diferenciado (tema constante em todas as reivindicações de cunho municipalista) para os Municípios brasileiros.

Evidentemente, não se esgota nessa enumeração exemplificativa toda a gama de produtos que poderiam vir a ser gerados pelo programa em tela.

A finalidade desses exemplos é tão-somente destacar a representatividade de alguns produtos gerados pela execução do programa. Essa representatividade traduzir-se-ia seja pela contribuição ao encaminhamento da solução de problemas técnicos e administrativos pertinentes ao desempenho da máquina governamental, seja pelos insumos produzidos e que assegurariam que as ações governamentais se imbuiriam do conteúdo social desejado pelo Governo Central em seu propósito de distribuir de forma equitativa os frutos da sua ação em benefício da comunidade nacional.

## Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, e CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento Regional no Brasil*. Série Estudos para o Planejamento. Brasília: IPEA/IPLAN, 1976. N.º 16.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como Sistema Político*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Municipal*. São Paulo: Edição Universitária de Direito, 1975.
- FRIEDMANN, John. "Política e Planejamento do Desenvolvimento Regional". *Revista de Administração Municipal*. N.º 90 (Rio de Janeiro: IBAM, setembro/outubro de 1968).
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Viabilização Municipal*. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Coordenação — SUDEC/SUDENE, 1977.
- GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. *Viabilidade Municipal na Região de Aracaju*. Aracaju: CONDESE/CATM/SUDENE, 1977.
- HADDAD, Paulo R. (ed.). *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*. Série Monográfica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972. N.º 8.
- HILHORST, Jos. "Regional Planning in Latin America". *Regional Development and Planning*. Mens en Ruimte. Regional and Urban Series n.º 1 (Bruxelas, 1973).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL — IBAM. *Participação do FPM nas Receitas Municipais*. Rio de Janeiro: IBM, 1970.
- KUKLINSKY, Antoni. "Las Administraciones Municipales bajo la Perspectiva Regional y Nacional". *União Internacional de Governos Locais*. Hala, 1971.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. *O Município na Organização Nacional*. Rio de Janeiro, 1971.

- MINISTÉRIO DO INTERIOR — SERFHAU. *Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: SERFHAU, 1970.
- PAUPÉRIO, A. Machado. *O Município e seu Regime Jurídico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1973.
- REIS VIEIRA, Paulo. *Em Busca de Uma Teoria de Descentralização*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- SEPLAN-PR/SAREM/IBAM. *Relações Intergovernamentais: União — Município*. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.
- . *Relações Intergovernamentais: O Estado e o Município*. Rio de Janeiro: IBAM, 1974.
- . *Simpósio Nacional de Articulação com os Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.
- . *Municipalização dos Serviços de Educação e Saúde*. Rio de Janeiro: IBAM, 1977.
- . *Serviços Urbanos: Estudo Comparativo de Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro: IBAM, 1974.
- . *Assistência Técnica a Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 1977.
- . *Associações e Consórcios Municipais*. Rio de Janeiro: IBAM, 1977.
- . *O Município e o Processo de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.
- STOHR, Walter B. "Regional Development — Experiences and Prospects in Latin America". *Regional Development and Planning*. Mens en Ruimte. Regional and Urban Series n.º 1 (Bruxelas, 1973).

**IV — DEMANDA  
ORGANIZACIONAL:  
UMA ESTRATÉGIA  
DE MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA**

**IGLÊ SANTOS PEQUENO**



## **Apresentação**

A formulação de estratégias e metodologias de modernização administrativa, notadamente no setor público, tem sido relativamente abundante nos últimos anos. A elaboração desses conceitos doutrinários configuram não só a crescente preocupação acadêmica no Brasil a respeito, como também reflete a consolidação e avaliação das experiências já efetuadas.

Nesta linha, o presente trabalho não pretende estabelecer maiores inovações acadêmicas, mas tão-somente sistematizar, dentro de um esquema lógico, algumas contribuições a respeito do problema de adequação organizacional.

O modelo estabelecido deverá, portanto, para a sua aplicabilidade, ser criticado, enriquecido e, sobretudo, pragmatizado. A contribuição não tem, dentro deste espírito, a intenção de ser completa e acabada, e sim, apenas despertar a atenção para outras formas estratégicas de se intervir nas organizações.

### **IV.1 — Introdução e Objetivos**

Uma das características interessantes da evolução histórica da Ciência Administrativa consiste, como de resto nas demais

ciências, no crescimento com o tempo de seu universo de observação.

Assim é que observada essa evolução histórica, desde o enfoque microorganizacional utilizado pela “oficina” de Taylor na chamada Administração Científica até a atual e existente visão sistêmica que, a rigor, tudo considera como elenco das organizações, verifica-se que a base de observação ou de trabalho gradativamente se ampliou, tanto no conceito extensivo como verticalizado da questão.

As sucessivas agregações de partes no seu âmbito de estudo, sem considerar as diversas ênfases que cada teoria organizacional dá aos aspectos específicos ou à distinção de *approaches* têm, sem nenhuma dúvida, o propósito de ampliar a gama de fatores conhecidos e intervenientes no processo organizacional ou, em última análise, de melhor explicar o seu comportamento funcional.

É evidente que quase todas as teorias de organização pretendem estabelecer um modelo funcional representativo da realidade organizacional com o fim específico de formular uma base cognitiva capaz de permitir o estabelecimento de regras e padrões de reações suficientemente seguras para o processo de amoldá-la a parâmetros condicionantes previamente estabelecidos. E por que mudar as organizações? São diversos os enfoques usados para justificar as adequações organizacionais que vão desde a simples visão econômica (ou mesmo financeira) até a preocupação do papel social das organizações.

De qualquer forma, seja qual for o propósito doutrinário, eleito como justificador da interveniência, a idéia que se tem é a de otimizar ou, em alguns casos, promover um comportamento satisfatório das organizações, segundo seu “telos”. Portanto, quando se fala em processos maximizantes ou satisfatórios, refere-se objetivamente a desempenho. A grande dificuldade relativa a desempenho é que necessariamente se deve

possuir um processo de medi-lo, já que desempenho, quer nas dimensões micro (eficiência) quer na macro (eficácia), consiste em um conceito tipicamente de comparação.

A Teoria Geral de Sistemas<sup>1</sup> com seu enfoque necessariamente globalizante e funcional oferece uma forma bastante adequada de promover a avaliação de desempenho organizacional, através do conceito da caixa preta. Assim é que verificados os insumos (*inputs*) do processo e comparando-os com o seu produto (*output*), obtém-se a relação que permite estabelecer o chamado *rendimento organizacional* do processo (*throughput*).

Dentro desses parâmetros, a *modernização administrativa*<sup>2</sup> não é outra coisa senão um processo intencional, permanente e modificador das organizações e que tem como finalidade a alteração positiva do rendimento organizacional. A simples intenção de promover a modernização administrativa pressupõe a existência de problemas organizacionais, ou então de perspectivas de melhoria de desempenho organizacional.

Diagnosticado(s) o(s) problema(s) organizacional(is) que consiste na primeira e racional etapa de um processo modernizante, passa-se à implementação das medidas corretivas através da implantação de soluções modernizantes na organização, no controle de seus resultados e na reintrodução das soluções derivadas da realimentação, bem como, subsidiariamente, na ação sobre a qualidade de seus insumos. Este é, básica-

---

<sup>1</sup> Alguns autores tratam-na como "Teoria dos Sistemas Gerais", numa clara correlação dos termos vernaculares da origem desta teoria.

<sup>2</sup> Conforme visto, modernização administrativa é um processo amplo e aplicável a qualquer tipo de organização, embora no Brasil esteja por tradição mais vinculado à Administração Pública.

mente, o processo tradicional e consagrado de promover a modernização administrativa nas organizações.

O propósito do presente trabalho é demonstrar que o processo descrito consiste apenas numa das perspectivas a serem observadas, e que, se este processo for usado isoladamente, pode tornar mais demorada a obtenção dos resultados esperados. A observação empírica tem demonstrado que as inovações autônomas, com a vantagem de contornar os aspectos comportamentais que conformam a chamada “resistência à mudanças”, são obtidas inconscientemente, pelas organizações, através da direção inversa.

A aplicação da modernização administrativa das organizações torna-se mais segura e com um maior grau de probabilidade de sucesso à medida que, simultaneamente, são aplicados o conceito tradicional e o aqui chamado de *demanda organizacional*, conforme se pretende demonstrar a seguir.

Neste sentido, o presente trabalho está estruturado de forma a conduzir um raciocínio lógico que, indo do geral ao particular, estabeleça as bases e encadeamentos justificadores da proposição. Na Seção IV.1, formalizou-se uma microvisão do contexto onde se encontram imersos o conceito e os propósitos da modernização administrativa das organizações.

Na Seção IV.2, procura-se estabelecer uma visão histórica da evolução dos processos de intervenção nas organizações, principalmente em termos brasileiros. Este propósito quase que forçosamente pressupõe maior enfoque nas organizações que compõem o setor público, haja vista uma maior riqueza do aspecto documental a respeito da linha evolutiva do enfoque organizacional na Administração Pública.

A extrapolação, entretanto, para o setor privado pode ser feita facilmente, haja vista que, a nível nacional, a experiência tem mostrado que as novas técnicas de intervenção adminis-

trativa têm sido inicialmente testadas e aperfeiçoadas no setor público para depois, respeitadas as escalas e outras particularidades, serem inseridas nas entidades privadas.

Como consequência natural do capítulo anterior, a Seção IV.3 pretende fixar um modelo conceitual do que é, segundo a teoria de sistemas, em uma de suas visões, uma organização. A partir de uma formulação global, procura-se discriminar cada uma das peças que formam o “constructo” idealizado. Este modelo, de características dinâmicas, constitui uma primeira e mais globalizante visão da organização, ou seja, o seu modelo institucional.

A Seção IV.4 tenta demonstrar que a visão institucional do modelo de organizações pode ser sucessivamente reduzida, ou mesmo ampliada, numa situação não considerada, às perspectivas organizacionais e administrativas propriamente ditas. O propósito do capítulo é, portanto, mostrar a generalidade do modelo adotado e, por extensão a generalidade do conceito de demanda organizacional, dele derivada.

O conceito de demanda organizacional é estabelecido na Seção IV.5, onde, baseado em todo o arcabouço teórico anteriormente estabelecido, define-se o que é a técnica em questão, de forma a estabelecer também as medidas e condições necessárias à sua implantação.

Finalmente, na Seção IV.6, são configuradas algumas vantagens e desvantagens da aplicação da técnica da demanda organizacional, abrindo principalmente o leque de alternativas críticas, positivas ou não, para maiores discussões posteriores.

Ao fim de cada capítulo, procura-se apresentar um sumário do tema apresentado, com o fito de consolidar as idéias expostas e funcionar, ao mesmo tempo, como um *follow-up* de consulta nas dúvidas de seqüência e lógica que surgirem nos capítulos posteriores do trabalho.

Como se pode observar, a ordem dos capítulos, conforme apresentada, constitui uma estrutura de temas linearmente interligados, de forma a caracterizar um processo dedutivo que culmina com a definição da técnica em questão. Dentro dessas condições, a leitura de uma parte isolada pode traduzir dificuldades de apreensão de seu caráter intrínseco, razão pela qual se recomenda a visão deste trabalho como um todo.

## IV.2 — As “Reformas Administrativas”

O propósito do presente capítulo é procurar proporcionar uma visão resumida do desenvolvimento histórico de tentativas intencionais de mudar o *status quo* de instituições. A análise dessas tentativas retrata também os conteúdos metodológicos de cada uma delas, o que constitui, na realidade, o propósito final das colocações aqui formalizadas.

Por outro lado, além de seu conteúdo, cada uma das formulações reformistas consubstancia formas organizacionais que, numa visão comparativa metodizada, permite estabelecer padrões de modernização bastante interessantes para a definição de tendências.<sup>3</sup>

### IV.2.1 — Antecedentes

No Brasil, já houve mais de um entre os estudos das organizações nacionais que afirmaram que as reformas adminis-

---

<sup>3</sup> O trabalho de Antonio Amílcar de Oliveira Lima, “O Poder Executivo nos Estados Contemporâneos”, in *Tendências na Experiência Mundial* (Editora Artenova, 1975), contém, neste particular, subsídios extremamente importantes.

trativas são aqui tão antigas quanto o próprio País. Na realidade, uma análise *stricto sensu* das diversas formas através das quais se tentou administrar o nosso País que desde o tempo de Colônia não tinha grande importância (administrada centralmente através das capitanias gerais e do governo geral), Reino Unido, Império e até República Federativa, demonstra que houve tentativas racionais de melhorar o desempenho global da nação através da alteração dos modelos institucionais, organizacionais e gerenciais que presidiram as intenções governamentais em cada uma dessas fases.

Na realidade, essas colocações do problema quase que podem ser enquadradas dentro do folclore organizacional, ou até mesmo num sentido mais amplo, sociológico,<sup>4</sup> e não poderiam ou deveriam constar da retrospectiva histórica resumida que se pretende efetuar neste capítulo.

Objetivamente, as preocupações organizacionais no Brasil, mormente no setor privado, no início do século, raramente passaram de meras preocupações contábeis (do “guarda-livros”), embora já algumas multinacionais na época transplantassem para aqui modelos administrativos das suas sedes no exterior. Assim, por exemplo, os Fords modelo T que eram consumidos no Brasil, apesar de fabricados nos Estados Unidos, eram aqui acabados em “linhas de montagem”, técnica esta de produção que sabidamente teve origem na aplicação de outras técnicas — Organização & Métodos — da chamada Escola de Administração Científica.

Em termos brasileiros, os exemplos mais evidentes, todavia, de tentativas de mudança organizacional situam-se na área

<sup>4</sup> Alguns sociólogos vêem, talvez por brincadeira, tendências burocráticas e de tráfico de influências em nossas raízes já na carta de Pero Vaz de Caminha, comunicando ao “El Rei” a descoberta da nova ilha de Santa Cruz.

pública,<sup>5</sup> em função do aspecto documental com que revestiram, das metodologias intencionalmente empregadas e, sobretudo, da situação organizacional das entidades públicas.

Um estudo mais sério da realidade organizacional brasileira, e de tentativas feitas para alterá-la positivamente, pode ser feito sem receio de grandes desvios e perdas, a partir da institucionalização, pelo Governo Federal, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público,<sup>6</sup> criado em 1938, como órgão de assessoramento, execução e controle da *racionalização administrativa* da nova realidade política, institucional e organizacional lançada pelo Estado Novo, implantado com a revolução de novembro de 1930.

A nova instituição constituiu marco de significativa importância<sup>7</sup> (talvez a maior da história administrativa brasileira) pelos padrões de desempenho que introduziu na organização pública e, principalmente, pela formação e introdução de pessoal técnico qualificado (burocratas no sentido weberiano) no corpo organizacional público, e por extensão e decorrência natural, no setor privado nacional.

A maior contribuição, talvez, do até hoje existente DASP foi a aplicação do famoso Plano de Classificação de Cargos, baseado no sistema de méritos. Pela época em que essa organização se institucionalizou e pelo tipo de procedimentos e objetivos a que se propunha, verifica-se facilmente sua filiação à

---

<sup>5</sup> A este respeito, ver Aluizio e Ochs, Pinto, Smil, “Modernização e Reforma Administrativa do Governo Federal Brasileiro: Quatro Décadas de Experiência” (MINIPLAN/SEMOR/FGV/EIAP, 1973).

<sup>6</sup> Ver a respeito a reconstituição das origens e desenvolvimento do Estado Novo, contidas em *Brasil: De Getúlio a Castelo de Thomas Skidmore* (Editora Sagra S/A, 1969).

<sup>7</sup> O Decreto-Lei n.º 200/67 alterou o nome do DASP, embora mantendo a mesma sigla, para Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

chamada e pioneira Escola de Administração Científica, cujos principais expoentes foram Taylor, Fayol, Urwick e outros.

Além de ação racionalizante nos aspectos de administração de pessoal, o DASP teve importante papel na administração de material, em termos de simplificação e padronização, na área de orçamento e administração orçamentária como ferramenta de planejamento e, finalmente, na revisão de estruturas e racionalização de métodos.<sup>8</sup>

As formulações reformistas propostas pelo DASP, de cunho eminentemente casuístico e enfocadas numa relação causa-efeito de simples correlação, marcaram época até o fim do Estado Novo, com a queda do Presidente Getúlio Vargas, na metade da década de 40. Dessa época até o início dos anos 50, as atividades modernizadoras, a nível de Governo Federal, foram praticamente inexistentes.

É curioso notar a exagerada simetria existente entre o Governo Federal e os Estaduais, quer por imposição “de cima para baixo”, quer por aplicação incrítica pelos governos estaduais de soluções organizacionais da União. Nessa época, surgiram em diversos Estados os chamados DESP, ou seja, imitações do órgão federal correspondente.

Essa mesma época, entretanto, coincidindo com o pós-guerra, caracterizou-se no setor privado pela consolidação da incipiente indústria nacional surgida no período do conflito mundial. Essa consolidação foi mais decorrência das condições de mercado do que propriamente de uma depuração organizacional das indústrias nacionais. O período assinalou-se também

---

<sup>8</sup> Para a visão detalhada dessa formulação, ver Beatriz Wahrlich, “Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 2 (1974) e “Reforma Administrativa na América Latina: Semelhanças e Diferenças entre Cinco Experiências Nacionais”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 4 (1974).

pelo aumento do número de organizações multinacionais que se instalavam no País.

A década de 50 propiciou, entretanto, o surgimento em maior escala de uma solução institucional para os problemas de organização do governo: a Administração Indireta. Mormente já houvessem surgido antes dessa época entidades do gênero de sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil, a Usina Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores, as autarquias foram as formas que mais se multiplicaram no período. Fatores culturais e de tradição reservaram, entretanto, às autarquias destino e comportamento semelhantes à Administração Direta, com todos os seus acertos e desacertos, de tal forma ser bastante difícil distinguir, até hoje, as autarquias da administração direta.

Por volta de 1952, iniciou-se uma nova etapa de reforma administrativa da máquina governamental da União. Neste sentido, o projeto elaborado por assessores diretos do Presidente Getúlio Vargas pretendia a reestruturação da administração federal, a centralização da direção na Presidência da República, a descentralização das atividades executivas nos níveis setoriais, a institucionalização do planejamento e coordenação e o estabelecimento de processos funcionais mais racionais.

O aspecto mais importante da proposição em questão consistiu, sem dúvida, na utilização do planejamento como ferramenta usual e sistemática da ação governamental. Submetido ao Congresso Nacional, entretanto, através de Comissões Interpartidária, o projeto teve sua intenção de institucionalizar o processo de planejamento no Executivo não lograram aprovação.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ver, para maiores detalhes, Beatriz Wahrlich, Reforma Administrativa Federal (...), *op. cit.* Para uma visão bem mais detalhada da institucionalização do processo de planejamento no Governo brasileiro, ver Jorge Gustavo da Costa, Planejamento Governamental — A Experiência Brasileira (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971).

O projeto, apresentado em 1953 ao Congresso, perdeu-se, entretanto, na tramitação burocrática do processo legislativo, e até 1956, quando o Governo Kubitschek criou a CEPA — Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, não havia sido ainda aprovado.

O trabalho de cinco anos da CEPA abrangeu estudos e projetos na área estrutural (criação, fusão e extinção de ministérios), na área funcional (normas de elaboração, execução e controle orçamentário), além de recomendações (contidas em seu relatório final), que foram apresentadas já então ao Presidente Goulart, em 1961.

Paralelamente à CEPA, o Governo Kubitschek criou, junto ao DASP, a COSB — Comissão de Simplificação Burocrática, que deveria atuar a nível mais microorganizacional, efetuando estudos sobre rotinas nos ministérios, delegações de competência, etc. O seu sucesso aparentemente foi pouco expressivo.

#### **IV.2.2 — A Comissão Amaral Peixoto**

Foi, entretanto, no Governo de Goulart que o assunto reforma administrativa veio a ser retomado com maior ênfase através da criação do cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. O Ministro nomeado foi o deputado Amaral Peixoto, que liderou uma comissão de estudos que levou seu nome.

A Comissão Amaral Peixoto (1963) teria como base de atuação os trabalhos já desenvolvidos, inclusive o que se achava ainda em tramitação no Congresso desde 1953. O trabalho da Comissão inovou também pela elaboração das diretrizes, premissas e estratégias que deveriam nortear o projeto de reforma administrativa que se propunha executar, atendo-se, portanto, *a priori*, a uma linha conceitual de atuação.

Esta formulação foi de extrema importância, uma vez que, pela primeira vez em termos de governo e de trabalho de grande porte, era sugerido com a devida antecedência o *resultado final que se pretendia atingir*, bem como, as bases doutrinárias que conduziriam ao *como* promover a consecução da meta estabelecida.

Os resultados finais dos trabalhos da Comissão foram em número de quatro projetos específicos: <sup>10</sup> a Reforma Administrativa, consubstanciada no anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal,<sup>11</sup> o estudo e projeto na área de pessoal, estudo e projeto na área de material e o projeto de organização do Distrito Federal.

Conforme se pode observar, o projeto Amaral Peixoto não só inovou em termos de metodologia de ação, como também introduziu importantes conceitos em conteúdo. Em primeiro lugar, a incorporação do conceito de sistema (e organicidade) na formulação de modelos organizacionais; em segundo, para não citar outros, a dimensão doutrinária estabelecida para a ação governamental. Infelizmente nem o estudo da reforma administrativa do Governo Federal, nem os três outros projetos foram transformados em lei, haja vista a falta de consenso no legislativo e a reorientação que esse processo sofreu com o Governo revolucionário de 1964.

---

<sup>10</sup> Os projetos mencionados foram apresentados à Câmara dos Deputados sob os seguintes e respectivos números: 1.482/1.484-A/63, 1.483-A/63 e 1.486-A/63.

<sup>11</sup> O Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal continha 622 artigos, dispondo sobre quatro títulos: 1) as disposições preliminares, que qualificavam o sistema administrativo federal; 2) as disposições funcionais, que tratavam das formulações processuais, de nível mais elevado, do sistema; 3) as disposições orgânicas, que tratavam das estruturações do sistema; e 4) as disposições finais.

A reforma do Ministério da Fazenda foi programa básico de modernização administrativa, realizada entre 1962 e 1966, como forma de dinamizar o setor básico da máquina governamental. O trabalho foi conduzido pela Fundação Getúlio Vargas e os seus resultados se fizeram sentir em todos os níveis de Governo, através da introdução do novo sistema tributário nacional, consubstanciado pela Emenda Constitucional nº 18/65 e Lei nº 5.172/66.

#### **IV.2.3 — O Decreto-Lei n.º 200**

O texto legal que consubstancia a atual configuração da máquina administrativa federal teve por base o projeto Amaral Peixoto, que se encontrava em andamento na Câmara dos Deputados.

Com efeito, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA) instalada em novembro de 1964, com orientação fornecida pelo Ministério do Planejamento a respeito dos seus pressupostos doutrinários, deveria elaborar a proposta da reforma a ser implantada. Entendia o Governo que as definições de nível micro do sistema deveriam ser de competência interna do Executivo, através de atos normativos complementares; que o processo de reforma administrativa era bastante amplo, razão pela qual devia ser implementado em etapas e que, finalmente, devia-se compreender que a simples alteração estrutural não era suficiente para alterar positivamente a máquina administrativa.

O trabalho elaborado pela COMESTRA foi aperfeiçoado por uma assessoria do Ministério do Planejamento (ASESTRA), e no nível ministerial até a sua transformação nos Decretos-Leis n.ºs 199 e 200, respectivamente, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas e a Lei da Reforma Administrativa. O Decreto-

Lei nº 200, com seus 215 artigos, subdivide-se nos seguintes títulos:

- I. Da Administração Federal
- II. Dos Princípios Fundamentais
- III. Do Planejamento, do Orçamento-Programa e da Programação Financeira
- IV. Da Supervisão Ministerial
- V. Dos Sistemas de Atividades Auxiliares
- VI. Da Presidência da República
- VII. Dos Ministérios e Respectivas Áreas de Competência
- VIII. Da Segurança Nacional
- IX. Das Forças Armadas
- X. Das Normas de Administração Financeira e de Contabilidade
- XI. Das Disposições Referentes ao Pessoal Civil
- XII. Das Normas Relativas a Licitações para Comprar, Obras, Serviços e Alienações
- XIII. Da Reforma Administrativa
- XIV. Das Medidas Especiais de Coordenação
- XV. Das Disposições Gerais.

O simples exame dos títulos permite que se verifique as inovações que a legislação em questão trouxe à matéria de reforma administrativa. Em primeiro lugar, fixou um conteúdo doutrinário para o modelo organizacional que pretendia implantar, de forma a também consubstanciar uma filosofia de mudança.

Os princípios fundamentais da reforma, objeto do Título II do referido diploma, ao se fixarem nos aspectos de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, extravasa a intenção de reformular as questões estru-

turais e funcionais do sistema, e na verdade, procura, através de formalizações legais, afetar o próprio aspecto comportamental da questão. Em segundo, estabeleceu normas funcionais, de grande importância processual para o Sistema, tais como as relativas à administração financeira, as referentes às licitações e as que dispõem sobre a administração do pessoal civil. Ao contrário da maioria das experiências anteriores, a legislação fixou apenas os pontos principais da sistemática proposta, sem perder-se em detalhes que poderiam ser objeto de regulamentação em atos suplementares. Finalmente, o documento explicitou a ressalva de que o processo de reforma administrativa era amplo, profundo e demorado, razão pela qual devia ser implementado por etapas. Essa constatação inovava também experiências anteriores, que tornavam o processo imediato e instantâneo.

Com mais de dez anos de vigência, após ter sido complementado pelos Decretos-Leis nºs 900, 991 e 1.093, a legislação básica da reforma administrativa federal continua sendo um texto atual e de bom conteúdo. A sua aplicação, conforme ela mesmo preceituava, teve formas distintas de *approach*, que não só refletiam fases diferentes do processo, como também espelhavam governos diferentes.

Por outro lado, diversos trabalhos de reforma administrativa, de caráter setorial, foram levados a efeito sob a inspiração ou observância do modelo orgânico adotado pelo Governo Federal. Deste modo, a reforma dos Correios, do DNER, do IBGE e outras, foram trabalhos de bastante alcance e repercussão.

A propósito da reforma do DNER, conduzida pela Fundação Getúlio Vargas,<sup>12</sup> verificou-se um adensamento concei-

---

<sup>12</sup> José S. Carvalho, "Relatório-Estudo do DNER", parte doutrinária, in *Revista de Administração Pública* (julho/desembro de 1969).

tual ao embasamento do processo de modernização administrativa. Pela primeira vez, talvez, a organização era considerada como um sistema aberto que impunha e principalmente recebia influências da ambiência em que estava inserida. O processo de modernização administrativa do Executivo federal ainda continua, adaptando formas e conteúdo às contingências de cada época.

#### **IV.2.4 — As Experiências Estaduais e Municipais**

As experiências estaduais e municipais foram durante muito tempo reflexo das formulações estabelecidas no nível superior de governo, ou seja, do Executivo federal. Esse excesso de simetria fez com que numerosas distorções, quer pela impropriedade da transposição, quer pela inconveniência da solução surgissem no âmbito das máquinas administrativas estaduais e municipais. Um exemplo marcante da influência dos modelos adotados pelo Governo federal, principalmente nos Estados, é a existência de órgãos, que apesar de não pertencerem a nenhum sistema de âmbito nacional (por exemplo planejamento, informações, segurança, etc.) se projetavam principalmente a nível estadual, como cópias dos existentes na esfera mais ampla. O exemplo já citado é a existência dos Departamentos Estaduais de Serviço Público, à imagem e semelhança do DASP.

À exceção de uns poucos Estados, como o de São Paulo, as legislações reformistas estaduais foram cópias mal feitas das soluções federais, ao sabor das modas de reforma administrativa. Logo após a institucionalização da reforma administrativa federal, consubstanciada pelo Decreto-Lei nº 200, por exemplo, surgiram inúmeras “reformas” estaduais inspiradas naquele documento, como se fosse possível transladar todas as soluções

encontradas para a máquina federal para as burocracias estaduais.

Alguns Estados chegaram mesmo a institucionalizar em suas estruturas órgãos correspondentes àqueles federais, que por força de legislação somente tem sentido naquele nível de Governo.

A imitação de metodologia e conteúdo do Governo Federal não se fez, entretanto, de baixo para cima, mas também entre os diversos Estados da Federação. É bastante comum o uso de soluções organizacionais e institucionais de determinados Estados em outros, como se os problemas e contexto fossem rigorosamente os mesmos. De 1967 até o presente, além das cópias do DL-200, vale a pena mencionar as experiências reformistas da Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Espírito Santo, como formulações decorrentes de diagnósticos fundamentados, de soluções próprias e de empenho na aplicação dos modelos.

As tentativas dos municípios decorreram principalmente do ambiente institucional e organizacional dos Estados de que faziam parte. O que se observou, entretanto, foi a incapacidade do modelo tradicional de “arrumar” as máquinas administrativas municipais, haja vista o crescimento exponencial da demanda sobre municípios e o orçamento, de alternativas e recursos transferidos, principalmente pelo Governo Federal às municipalidades.

Nessa linha de pensamento, é importante lembrar que, segundo estudos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, do total da receita tributária brasileira, aos 55% do Governo Federal correspondem apenas 9% dos municípios. Estes dados tornam-se mais significativos quando se diz, quase que por tradição, que o Município é a célula básica do sis-

tema. Mais do que isso, é nele onde se encontra a maioria dos problemas públicos, pois, em última análise, é o nível de Governo em contato mais íntimo com a população.

A essa demanda sempre crescente sobre os governos municipais, principalmente em termos de problemas sociais e físicos (urbanísticos), as prefeituras têm como resposta apenas recursos cada vez mais depreciados e que, em que pese a sua insignificância, encontram-se em grande parte *vinculados* por disposições do Governo Federal.

Se forem somados as vinculações obrigatórias, os compromissos permanentes de custeio e os vícios e incapacidade das administrações públicas municipais de modo geral, ter-se-á a receita para municípios semifalidos.

Romper o estado de coisas descrito não constitui tarefa simples. Pelo contrário, requer imaginação criadora, conhecimento do problema e disposição hercúlea para resolvê-lo. Se a outros níveis de Governo o problema de recursos humanos parece insolúvel, a nível de Governo Municipal, principalmente das médias e pequenas prefeituras, constitui um obstáculo praticamente irremovível. Esta é, de fato, a principal limitação aos propósitos de modernização administrativa das municipalidades. De modo algum uma organização pode ser melhor do que os elementos que a compõem.

As limitações financeiras e de tradição não permitem que as prefeituras possuam recursos humanos nessa acepção, isto é, de *recursos*. São antes problemas.

Ainda que se considere a relativa consolidação do modelo de gestão administrativa das prefeituras devida sobretudo ao trabalho de um quarto de século do IBAM,<sup>13</sup> os condicionan-

---

<sup>13</sup> Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

tes exógenos e endógenos já apontados não permitem que as organizações municipais, em tese, alcancem os objetivos que lhes foram constitucionalmente imputados.

A constatação da inviabilidade do modelo organizacional modernizado como forma de fazer face à demanda municipal levou a uma necessária adoção de um modelo institucional mais adequado ou, pelo menos, mais funcional.

Essa a razão da crescente existência de entidades públicas da administração indireta no âmbito municipal. De modo geral, foram instaladas como companhias de desenvolvimento com o propósito de, através de maior flexibilidade organo-institucional, descobrir novas fontes de recursos para promover o desenvolvimento dos municípios.

Como forma de fugir das limitações impostas à administração direta, a institucionalização de entidades da administração indireta traz relativo sucesso. O problema que encontram deve-se geralmente, como aliás em qualquer outra organização pública ou privada, à qualidade da liderança necessária para dirigi-las.

Esse modelo institucional revela, na atualidade, o fortalecimento da Administração Direta Municipal como órgão policial e tributário. A execução social e urbanística (obras e serviços) tende de modo geral a constituir entidades distintas na Administração Indireta, que procuram a consecução destes propósitos. Assim, as entidades destinadas à execução de tarefas de natureza social (educação, saúde e assistência social, principalmente) põem ênfase na flexibilidade executiva. As de cunho urbano, ou melhor, econômico de modo geral, além de grande capacidade executiva, devem possuir orientação para captação de recursos externos, não necessariamente públicos.

#### IV.2.5 — O Âmbito Privado

A administração das organizações pertencentes ao âmbito privado, conforme já observado acima, pode ser dividida, em tese, conforme o tamanho da organização e de sua origem.

Assim, as organizações de origem direta no exterior, quase que independentemente de seu porte, traduzem nas posturas organizacionais adotados os princípios, processos funcionais e estruturas semelhantes aos de suas matrizes. Embora haja uma concordância explícita quanto às desvantagens de simples transplantes de metodologias e processos administrativos, essas empresas preferem tentar, muitas vezes através do método de erro-tentativa, outras vezes pela utilização de especialistas “juniors”, adequar os modelos em mãos.

Das empresas nacionais, ou multinacionais “climatizadas”, as de grande porte recorrem a consultorias específicas ou, o que é mais comum, criam setores organizacionais destinados a promover uma modernização administrativa capaz de melhorar a eficiência da organização.

Com bastante freqüência na atualidade, procuram promover a mudança comportamental de seus elementos de maior destaque face à empresa, através da utilização de seminários e cursos de *desenvolvimento organizacional*, contratados com prestadores desses serviços especializados.

Finalmente, as empresas nacionais de médio e pequeno porte, quando tendem a modernizar suas máquinas administrativas, recorrem a empresas prestadoras de serviço nessa área que, através de procedimento padronizado em todos os setores empresariais e nas diversas fases do trabalho, realizariam tais trabalhos, de aparente proficiência, por custo pouco elevado. Os resultados, como é de se esperar, não correspondem, na maioria das vezes, às expectativas, o que contribui fundamental-

mente para a descrença em trabalhos de modernização administrativa.

Ultimamente, a atuação da CEBRAE (Centro Brasileiro de Administração Empresarial) tem contribuído positivamente para a restauração da imagem desse tipo de serviços, bem como tem dado importante contribuição às próprias empresas privadas.

### **IV.3 — Um Modelo Organizacional e suas Premissas**

No capítulo anterior, procurou-se relatar resumidamente a evolução histórica de processos deliberados de modernização administrativa, de forma a explicitar, pelo menos parcialmente, os *approaches* utilizados.

Para cada tentativa de modernização existe, indubitavelmente, um modelo organizacional que lhe serve de arcabouço teórico e doutrinário, ou uma espécie de padrão ideal, de acordo com o qual tenta-se a adequação estrutural, funcional e até mesmo comportamental da organização.

Como o propósito do presente trabalho é tentar explicitar mais uma estratégia de modernização administrativa, é justo e necessário que se defina o modelo organizacional subjacente à estratégia que será proposta posteriormente. É esta justamente a intenção do presente capítulo.

A Teoria Geral de Sistemas, como instrumento científico-metodológico de percepção de realidades, trouxe à Ciência da Administração um novo enfoque às organizações, que passaram a ser vistas globalmente, independentemente das ênfases, de certa forma parciais, que a maioria das chamadas escolas

ou movimentos acadêmicos procura atribuir às entidades organizacionais.

Entretanto, a maior contribuição que a Teoria Geral de Sistemas trouxe aos estudos de organização diz respeito à formulação e adoção do conceito de sistema aberto. Essa construção teórica, que serve de modelo de uma realidade pragmática, na verdade já vinha sendo há muito testado por alguns setores da administração, notadamente a mercadologia e a administração financeira. Entretanto, foi principalmente essa colocação da Teoria de Sistemas que permitiu o surgimento de uma das mais novas formulações acadêmicas do estudo das organizações, a chamada Teoria Contingencial-Contextual, que procura sobretudo enfatizar e especificar qualitativa e quantitativamente as relações organização/ambiência.

No modelo sistêmico, as organizações são vistas segundo um quadrinômio bem definido de elementos distintos, porém intimamente relacionados. Consistem esses elementos nas organizações propriamente ditas e nos seus respectivos objetivos, ambientes e ações organizacionais.

Nas seções seguintes, procura-se descrever cada um desses elementos, caracterizando-se cada um dos seus respectivos atributos e aspectos intrínsecos. A justaposição que os estrutura também constitui escopo das formulações expressas a seguir.

#### **IV.3.1 — O Ambiente**

Basicamente, o ambiente, como peça primeira e maior desse modelo, consiste em um meio difuso, caracterizado principalmente por variáveis diversas, agrupadas sobretudo no caso em questão em espécies físicas, sociais e tecnológicas, que não só atuam isoladamente, como também se interagem. Como é

de se esperar, tal meio ambiente é dotado de alta energia cinética e potencial, caracterizando assim um estado de equilíbrio dinâmico (*steady state*) entre essas diversas variáveis.

Constitui um ponto de grande interesse para o estudo das organizações a decomposição das variáveis ambientais da espécie social, visto que são fundamentalmente as que maior influência exercem sobre as organizações. A razão preponderante disso é que as *organizações constituem, em última análise, grupos de pessoas (portanto, com relações inter e intra-sociais) voltadas, de modo geral racionalmente, para o atingimento de propósitos preestabelecidos.*

A decomposição do ambiente social (pode-se ler também, sistema social) revela diversas variáveis de interesse, entre as quais destacam-se as econômicas, culturais, de tradição de comportamento organizacional ou burocrático, e políticas.

Face à importância que têm no meio ambiente, as variáveis decorrentes da ação das outras organizações merecem destaque especial. Apesar de certa preponderância social dessas variáveis, para o modelo em questão elas assumem o chamado *sistema institucional* do ambiente. As variáveis físicas constituem, em verificação sumária, o primeiro plano do meio ambiente. Assim, não há como negar que, por exemplo, a fertilidade do solo seja fator de importância em uma organização agrícola e que as distâncias locacionais gerem demandas e comportamentos diferentes das organizações. Já a tecnologia é, segundo a Teoria Contingencial-Contextual, já mencionada, elemento básico para a formação organizacional. As variáveis tecnológicas constituem, sem sombra de dúvidas, elementos de excepcional destaque no estudo da ambiência e das organizações.

É importante mencionar, todavia, que não existe uma fronteira rígida entre as espécies e subespécies mencionadas, haven-

do, em certos casos, uma dificuldade bastante grande para classificá-las.

O fato é que todas essas variáveis dinamicamente se influenciam, e em certo instante começam a consolidar determinadas necessidades, a princípio indefinidas e que se explicitam até definir uma aspiração do meio ambiente. Pode-se dizer que essa aspiração na realidade constitui a resultante de um campo de forças, formado pela ação vetorial dessas variáveis.

À medida que a aspiração em questão se desenvolve e se cristaliza, o meio ambiente, para preservar o seu próprio equilíbrio, estabelece medidas para absorver essa aspiração através de uma solução estrutural, funcional ou comportamental, ou de combinações parciais ou total desses tipos.

À guisa de exemplo, se houver em certo instante como aspiração do meio ambiente (lembrar que ela constitui resultante de forças e não de consenso ambiental) um aumento apenas moderado dos preços dos produtos alimentícios básicos poder-se-ia ter como resposta do ambiente as seguintes alternativas: a criação de organização especializada no controle de preços, o desenvolvimento de programas de subsídios à produção e comercialização dos produtos e a mudança de hábitos alimentares da população. Correspondem essas alternativas respectivamente à solução estrutural, funcional e comportamental. Note-se que essas opções são válidas somente ao nível em que foi tomada a alternativa, já que cada solução poderá gerar, a níveis mais baixos, novamente a aplicação desses três tipos de solução. Usando o exemplo anterior, a criação de uma entidade para controle de preços, em sua operacionalização poderá gerar novamente soluções estruturais (unidades regionais, por exemplo), funcionais (obrigatoriedade de fornecimento de notas fiscais) ou comportamentais (campanhas de conscientização).

No caso exemplificado, é de interesse a verificação da solução estrutural para a satisfação do desequilíbrio ambiental (aspiração) criado. É o caso da institucionalização de uma organização.

Nesse instante, surgem no meio ambiente, simultaneamente, outras peças que faltavam no modelo sistêmico enunciado. São elas a *organização* e seus *objetivos*. É bastante sintomático o fato de essas peças surgirem associadas e simultaneamente. Na realidade, são indissociáveis. Os objetivos constituem a transformação das aspirações do ambiente no instante em que se institucionaliza a organização.

Nas seções seguintes estudaremos estas figuras que, apenas por questões metodológicas, consideram primeiramente os objetivos e depois a organização. Deve-se ter sempre em mente, entretanto, que, ao referir-se a uma peça desse binômio jamais se deve esquecer a outra.

#### IV.3.2 — Os Objetivos Organizacionais

A principal idéia relativamente aos objetivos organizacionais diz respeito ao fato de que, de modo geral, eles não possuem uma conotação estática. Esta afirmação é facilmente dedutível da observação que se fez quanto às origens desses objetivos. Ora, se as aspirações do meio ambiente, tal como ele, são mutáveis relativamente à estrutura das forças componentes desta ambiência, os objetivos organizacionais também o são. As implicações para a organização especializada que quer alcançar esses objetivos não são absolutamente óbvias.

Por outro lado, as clientelas que demandam os objetivos organizacionais também não são imutáveis no tempo. Pelo contrário, a constatação bastante comum é que elas também por força das variáveis ambientais, mudam seus gostos e necessi-

dades e, por conseguinte, suas demandas. Esta verificação vem, portanto, ratificar e acelerar a dinamicidade da mutação dos objetivos.

Outro aspecto ligado aos objetivos organizacionais é o que trata da sua operacionalização. Via de regra, o que se observa empiricamente é uma formalização vaga e inconsistente dos objetivos organizacionais por parte das instituições, o que contribui para a oficialização de qualquer resultado tentado, conquistado ou conseguido a termo, situação que num mundo de recursos escassos não deixa de ser bastante contraditória. Esta colocação será melhor enfocada na análise que se fará adiante das relações entre os elementos desse modelo quadrinomial.

A avaliação de desempenho (ou avaliação de objetivos) constitui matéria bastante estudada e consolidada nos dias atuais. Essa análise pode envolver complexos modelos matemáticos, capazes de oferecer indicadores de desempenho preciosos e eficazes.

Os objetivos para os quais foram criadas as organizações são os chamados objetivos *formais*, aos quais são contrapostos os objetivos *latentes*, como aqueles aos quais a organização está efetivamente realizando ou, então, enfatizando.

### **IV.3.3 — As Organizações**

As organizações (ou parte delas) historicamente se constituíram em peças iniciais de estudo das teorias organizacionais, que, conforme se disse no capítulo introdutório, ampliaram cada vez mais as áreas adjacentes à organização até o aparente último limite, isto é, a visão sistêmica das organizações. Neste trabalho pretende-se seguir o caminho inverso, ou seja, a partir do contexto geral chegar-se até a organização, ou parte dela, com o fim de propor uma estratégia complementar de modernização intencional de organizações.

O princípio fundamental relativamente às organizações é que elas contextualmente não têm valor intrínseco, isto é, não têm um fim em si mesmo. As organizações somente são válidas se atingirem seus objetivos, originais ou alterados.

Portanto, da mesma forma que os objetivos organizacionais não têm sentido sem uma organização, caso em que não passam de simples aspirações do meio ambiente, a organização, num sentido utilitarista, deve procurar atingir seus objetivos. Caso contrário, continuarão a persistir as aspirações que, tendo em vista a necessidade de equilíbrio da ambiência, deverão ser satisfeitas de outra forma, até mesmo com a institucionalização de nova organização. Essa reflexão deve ser considerada na análise de certas superposições organizacionais que se costuma observar na realidade institucional.

A colocação de que os objetivos organizacionais, como produtos do meio ambiente, são dinâmicos, transformando-se com o tempo, encerra graves implicações para a figura das organizações. Neste sentido, a vinculação existente entre organização/objetivo/ambiente faz com que se tenha como corolário que as organizações — como sistemas abertos — devam ser eminentemente adaptativas.

A visão tradicional de organizações, com pesadas estruturas e processos funcionais conservadores, torna-se cada vez mais obsoleta neste mundo (leia-se, ambiência) cada vez mais dinâmico, agitado que é pelas variáveis tecnológicas que aceleradamente vão aumentando a sua influência no contexto geral.

#### **IV. 3. 4 — A Ação Organizacional**

Até o presente momento, mostrou-se uma visão quase estática do modelo apresentado. A inter-relação de suas figuras

é que mostrará a dinamicidade do modelo. Como, basicamente, a movimentação do modelo decorre, segundo a perspectiva que nos interessa, da iniciativa da organização, a essa interação dinâmica do modelo dar-se-á o nome de *ação organizacional*.

Na Figura IV.1 são mostradas, numa série de representações gráficas, as diversas fases do modelo, no seu “constructo” dinâmico.

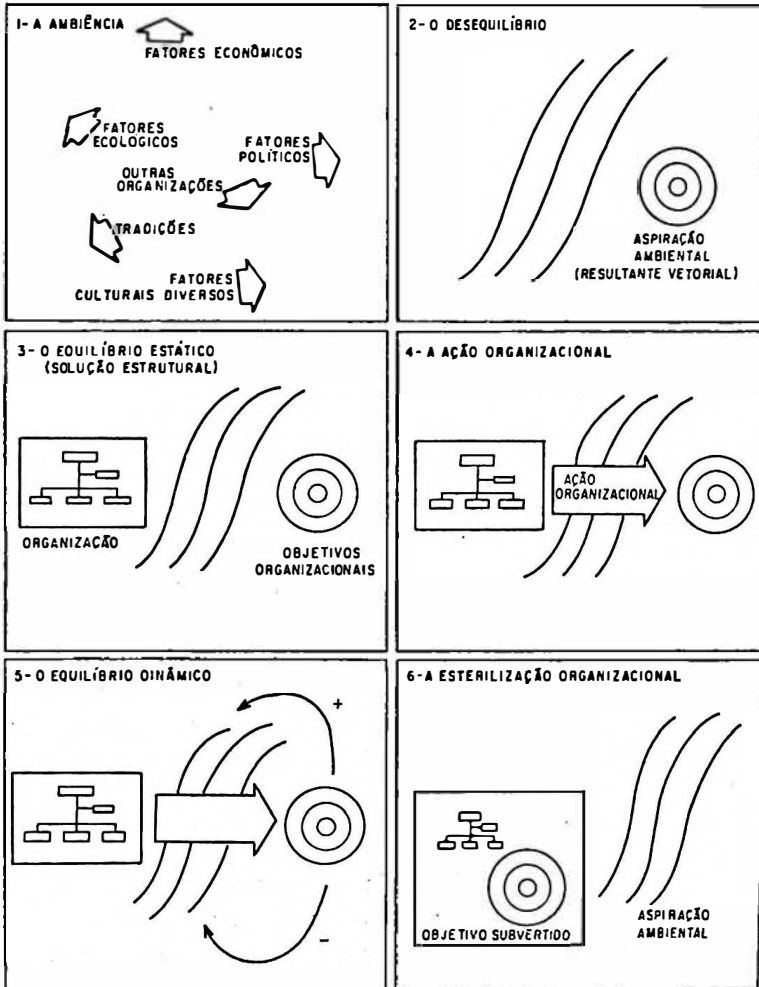
A organização para o desempenho de sua ação organizacional, no sentido de alcançar os objetivos a que se propõe, deve promover a adequação de recursos organizacionais especializados que lhes permita obter sucesso na sua empresa.

Os chamados recursos especializados consistem basicamente dos insumos organizacionais que se podem classificar sob a forma de *recursos humanos, financeiros, tecnológicos e administrativos*. Os recursos humanos, ou o contingente de pessoas que se engajam na organização com o propósito de assegurar o atingimento dos objetivos, constitui sem sombra de dúvida o aspecto mais problemático dentre os recursos organizacionais especializados. Tal como os demais recursos, trata-se de insumo escasso, quando não no sentido quantitativo, seguramente no qualitativo.

As inter-relações entre os diversos recursos, naquilo que se poderia chamar de *composto organizacional*, é que define os índices qualificados da participação de cada recurso. Assim é que, por exemplo, uma participação maior do insumo tecnológico exige, via de regra, uma qualificação maior dos recursos humanos e um processamento administrativo mais sofisticado.

A variável financeira do composto organizacional é, aparentemente, a mais escassa. Reside, de modo geral, na convicção de que recursos financeiros abundantes resolvem qualquer problema organizacional, inclusive o atingimento de objetivos.

Figura IV.1



Isso é uma idéia falsa, ou pelo menos uma meia verdade, já que empiricamente se conhece a chamada “incapacidade de gastar” de que se revestem algumas organizações.

Em última análise, os recursos financeiros com que conta uma organização constituem relação direta de sua liderança institucional. Neste sentido, a capacidade da organização de influenciar o meio ambiente, principalmente as organizações concedentes de recursos financeiros, é de fundamental importância. O estudo das condições e decorrências da liderança institucional e, principalmente, de sua correlação com as lideranças de dirigentes, constitui estudo que deve merecer bastante atenção dos teóricos de organização.

Os recursos tecnológicos, pela crescente influência que vêm exercendo sobre as demais variáveis do composto organizacional, bem como sobre a sociedade como um todo, merecem igualmente uma atenção mais detida. No aspecto tecnológico, afora o tecnicismo que possibilitou o surgimento da chamada casta de “tecnocratas”, as comunicações e a cibernética são as que mais interessam como fatores condicionantes do desenvolvimento das organizações.

Sem nenhuma dúvida, os problemas de comunicação,<sup>14</sup> tanto nos seus aspectos formais como nos de conteúdo, são responsáveis por grande parte das afuncionalidades e/ou disfuncionalidades das organizações. Na ausência de rigorismos quantitativos e qualitativos, prevalecem as percepções, mas que nem sempre levam ao lugar desejado. Não que se queira eliminar o subjetivismo. Entretanto, deve-se fazer o máximo possível para minimizá-lo.

As grandes possibilidades da integração homem-máquina, antevistas por Wiener<sup>15</sup> no início da década de 50, quando lançou as bases da cibernética, se constituem hoje em patente

---

<sup>14</sup> A propósito, devem-se recordar as afinidades congêntas de comunicação/informação.

<sup>15</sup> Norbert Wiener, *Cibernética e Sociedade* (São Paulo: Editora Cultrix, 1968).

realidade, bem como não há forma de negar a importância e o impacto da máquina, e como exemplo mais gritante, do computador nas organizações.

Finalmente, os recursos administrativos, apesar de serem de menor importância aparente, no seu conjunto formam o apoio logístico, de fundamental importância para o desenvolvimento da ação organizacional pelas instituições.

A reunião, pela organização, de recursos organizacionais especializados, na proporção que julgue adequada, possibilite empreender ação organizacional com o fito de atingir seus objetivos. O comportamento do meio ambiente nesse instante é de fundamental importância.

O fato de os objetivos organizacionais terem sido gerados pela própria ambiência não significa que esta seja extremamente receptiva à ação organizacional. Pelo contrário, na maioria das vezes reage às tentativas de a organização atingir seus objetivos. Algumas vezes, entretanto, dependendo das circunstâncias em que se acham os vetores-variáveis que compõem o campo de forças, podem favorecer a ação administrativa.

Na realidade, o que acontece no meio ambiente é que, num determinado instante, existem variáveis colineares e no mesmo sentido da ação organizacional, outras com sentido contrário, e as demais em direções diversas da ação organizacional. A decomposição destes vetores segundo a direção desejada é que vai definir o sentido e a intensidade com que o meio ambiente reagirá à ação organizacional.

Cada vez que a organização consegue atingir, parcial ou totalmente, seus objetivos, faz com que o meio ambiente diminua as suas resistências e, por conseguinte, aumente relativamente seu estímulo à ação organizacional. Volta-se novamente à liderança institucional.

Por outro lado, cada vez que o objetivo é tentado e não alcançado, a organização passa a enfrentar o enrigecimento das resistências do ambiente, fazendo com que reformule o seu composto organizacional a fim de tentar novamente a consecução dos objetivos.

O caso extremo de agressividade do ambiente ocorre quando a organização não consegue definitivamente alcançar os objetivos e, então, para não morrer, cria outros objetivos, de caráter meramente administrativo (burocrático no sentido popular), num processo que se pode chamar de *esterilização organizacional*. É a suplantação dos fins pelos meios.

Na seção seguinte, faremos o detalhamento do modelo apresentado, em particular focalizando a peça *organização*, que, através de reduções, procurará estabelecer uma visão verticalizada e particular.

#### **IV.4 — Reduções do Modelo**

O Modelo Sistêmico de Organizações, tal como mostrado aqui, tem como principal virtude sua grande amplitude, ou seja, a consideração total dos fatores variáveis envolvidos. Ocorre, entretanto, que para a proposição de uma estratégia suplementar de modernização administrativa, é necessário conhecer detalhes mais intrínsecos do modelo, notadamente no que diz respeito às organizações.

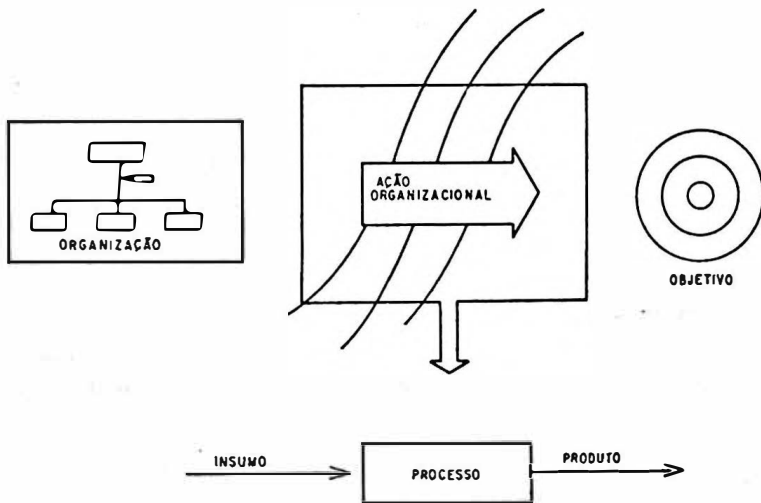
Neste sentido, o propósito do presente capítulo é efetuar no modelo sistêmico uma espécie de redução que possa detalhar melhor alguns de seus aspectos. A orientação a ser dada a esta redução poderia focalizar mais detidamente qualquer um dos elementos do modelo, porém, face ao interesse que assume a organização e a sua ação organizacional, é ali que se processará mais intensamente o processo de redução.

#### IV.4.1 — Primeira Redução: o Plano Organizacional

Até o presente momento, estivemos estudando o modelo sistêmico de organizações segundo um plano que aqui se chamará de institucional. Neste ponto, faz-se uma redução no modelo, enfocando precisamente a ação organizacional com o fim de se obter o chamado *plano organizacional* do modelo proposto (Figura IV.2). Ainda se continua, como não poderia deixar de ser, a considerar a organização como sistema aberto e bem como a observar seu aspecto dinâmico. Neste plano organizacional do modelo sistemático de organização, a ação organizacional toma a forma da chamada teoria da caixa preta (*black box*) onde novamente, para o caso dos sistemas abertos, se caracterizam três elementos: os insumos (*input*), o processo (*through put*) e o produto (*output*).

Figura IV.2

REDUÇÃO DO PLANO INSTITUCIONAL PARA O ORGANIZACIONAL



O capítulo introdutório mostrou que essa forma de ver a organização (ou sua ação) é extremamente conveniente para a análise do rendimento organizacional. Isto é, reduzidos à mesma unidade, quanto de recursos organizacionais especializados são necessários para outro tanto de produto (relação *input/output*)? Qual a perda no processo?

Tais perguntas, observando-se esta perspectiva organizacional, são respondidas com uma relativa facilidade nas organizações que têm o seu quadro de objetivos perfeitamente demarcado e, o que é mais importante, mensurável. A administração, notadamente a financeira, tem desenvolvido inúmeras técnicas para julgar a organização; assim é que sistemas de custos e informações, critérios de análise financeira e métodos de avaliação global das organizações têm funcionado como ferramentas de real utilidade.

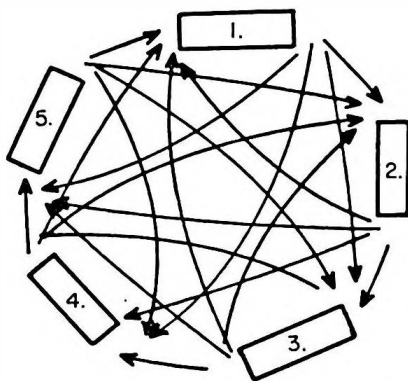
A grande crítica dessas colocações diz respeito ao enfoque unilateral e introspectivo que se dá à organização. É evidente que o tipo de objetivo organizacional é que permitirá a adoção ou não de técnicas financeiras (que têm como pressuposto a redução de todos, ou pelo menos os principais fatores intervenientes no processo, a uma base comum: a unidade monetária), embora modernamente, se veja com bons olhos, e até mesmo como necessária, a aplicação do conceito de custos na administração pública, que tem, como se sabe, objetivos sociais.

Outro fator a ser analisado para a adoção de métodos econométricos na análise do desempenho organizacional é o tamanho da organização. Isto significa que mesmo uma organização privada tipo empresa lucrativa, a partir de determinada envergadura passa a ter implicações sociais associadas ao seu objetivo de lucro. Parece que o chamado papel social da empresa, defendido por alguns teóricos, está condicionado a limites de tamanho empresarial, não se constituindo em conceito livremente extensível.

O objetivo central deste trabalho não é, entretanto, a análise de rendimento organizacional, embora o tema seja de alto interesse para a elaboração de diagnósticos organizacionais e para aferição de resultados da implantação de ações e processos modernizantes. O resultado que se está buscando é a discussão de métodos estratégicos de adoção de modernização administrativa.

O interessante a observar no modelo sistêmico de organizações utilizado é que as organizações, como peças sistêmicas, têm um alto grau de integração. Assim é que, dentro da visão caixa preta que o modelo no seu plano organizacional oferece, nota-se perfeitamente que a cadeia de organizações forma-se naturalmente, isto é, o produto de uma organização (ou, simplesmente, unidade organizacional) é o insumo de outra (Figura IV.3).

Figura IV.3



Nu m a determinada ambiência, uma organização fornece insumos à outra, diretamente. As relações sempre existem; o que varia é o seu nível. Teoricamente, todas as organizações se relacionam com todas as organizações, embora a níveis diferentes. Isso é da essência da colocação das organizações como sistemas abertos.

Essa afinidade, mais ou menos intensa, define o conceito de dependência ou independência sistêmica. Se levadas as considerações agora feitas ao máximo rigor, poder-se-ia provar

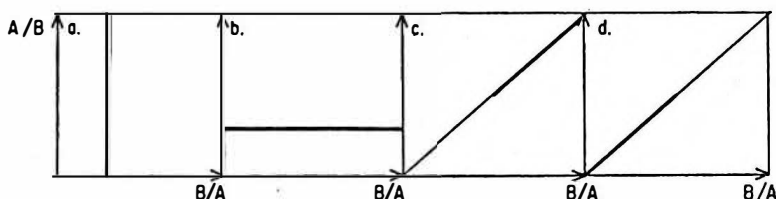
que o que existe na realidade é apenas o conceito de interdependência sistêmica, onde todas as organizações são partes ativas, com seus produtos, da ação organizacional das demais.

Esse *continuum* de relacionamento, entretanto, precisa ser limitado, estabelecendo-se uma fronteira em seu *frame*, a partir da qual elas deixam de ser dependentes e passam a ser independentes.

Essa distinção convencional que se pretende fazer torna-se tanto mais importante na medida em que as considerações a respeito das relações inter-organizacionais estavam se atendo apenas a uma consideração de único sentido.<sup>16</sup> Por definição, qualquer tipo de relacionamento pressupõe a bi-relação, ou para ser mais preciso, o duplo sentido. Nesta situação, estabelecendo, por exemplo, duas organizações A e B, ter-se-iam as seguintes possibilidades:

a) A depende de B e B independe de A; b) A independe de B e B depende de A; c) A depende de B e B depende de A; e d) A independe de B e B independe de A. A representação gráfica desta, em termos de *continuum*, é feita da seguinte forma (Figura IV.4).

Figura IV.4



<sup>16</sup> A colocação da palavra *sentido* que se faz no texto está expressando o significado usual que tem na análise vetorial.

Nas relações de dependência sistêmica, dependendo do sentido desta relação, ou seja, em outras palavras, qual a organização que fornece produto/insumo a outra organização, definem-se duas figuras organizacionais: a ativa e a passiva. Diz-se que, numa relação de dependência sistêmica, a organização que fornece o produto é ativa, e a que recebe o produto como insumo é passiva.

A análise da participação ativa das organizações em suas relações de dependência é extremamente importante, a partir do instante em que se focalizam sobre a organização as luzes que demarcam seus objetivos, no sentido de se saber até onde, ou melhor, até que grau de participação ativa, ou até que distância deve alcançar a sua ação. É o problema da jurisdição organizacional.

Para a elaboração do conceito de demanda organizacional, esta parte de análise de relações sistêmicas é bastante importante, razão pela qual procuraremos fixar ainda mais alguns parâmetros.

A tentativa seguinte será procurar qualificar esses papéis ativos e passivos da organização. Na realidade, essa tentativa torna-se mais difícil na medida em que temos em mente as relações produto/insumo. Assim é que consideramos até agora, no plano organizacional do modelo sistêmico proposto, uma visão simplista de produto organizacional, imaginando um produto único e diretamente relacionado com o objetivo organizacional.

Em verdade, na maior parte das vezes, o objetivo organizacional é de grande magnitude, o que impele as organizações a usarem diversos caminhos ou pontos de ataque para assegurar o atingimento parcial ou total de seus objetivos. Esta afirmação equivale a dizer que o produto da organização consiste, em última análise, no somatório de vários subprodutos,

que por sua vez estão associados a subobjetivos/ou objetivos subsidiários.

Isto constitui uma constatação importante, desde que poderíamos ter insumos organizacionais dirigidos especificamente para produtos de ordem menor, quase como de processos paralelos e de menor importância. É necessário, portanto, uma qualificação pragmática do que consiste, numa organização, de insumos e produtos principais e subsidiários.

As colocações feitas até agora podem sugerir que as relações produto/insumos são intencionais e só acontecem a partir do instante em que são desejadas. A Teoria de Sistemas para as organizações, porém, ao estabelecer e pressuposto de sistema aberto, exclui essa possibilidade como a única. Na verdade, existem relações propositadas e independentes, assim como as evitáveis e as inevitáveis.

Finalmente, nesta análise de relações sistêmicas de organizações, deve-se considerar, quase como corolário do parágrafo anterior, que às vezes o processamento dos insumos gera resíduos do processo, que, intencionalmente ou não, podem caracterizar-se como insumos, positivos ou negativos, de outras organizações.

São particularmente interessantes no presente caso as relações produto/insumos de caráter intencional e positivo, isto é, o caso em que o produto da organização ativa é propositamente enviado para se tornar insumo da passiva, com expressa permissão desta, e com retribuição por esse produto em termos de recursos especializados ou mesmo produtos da organização passiva, que, nesta situação, passaria a ser ativa, e/ou obrigação organizacional decorrente de arranjos determinados pelo sistema maior.

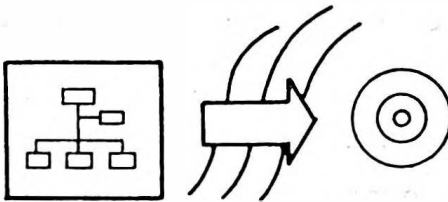
Existem muitas outras características das organizações passíveis de serem observadas e analisadas segundo a metodologia de sistemas, notadamente neste chamado plano organizacional. Entretanto, para os propósitos que se pretende

atingir, as principais características a analisar nesta redução do modelo são as apresentadas.

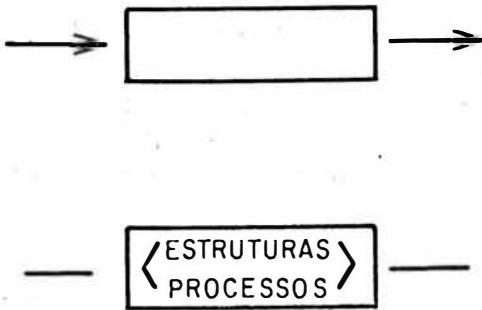
Na subsecção a seguir, trata-se da organização segundo um nível de características mais intrínsecas o que se consegue através de nova redução do modelo sistêmico de organizações, passando desta vez do plano organizacional para o agora denominado *plano administrativo*, que se pretende seja a dissecação do processo organizacional.

#### IV.4.2. Nova Redução: o Plano Administrativo

Figura IV.5



O plano administrativo do modelo sistêmico de organizações pretende ampliar o detalhamento do modelo, chegando à análise dos mecanismos que compõem o processo administrativo (Fig. IV.5).



O que se pode notar de comum nos três planos do modelo é o seu aspecto dinâmico. Assim é que no plano institucional o elemento mais importante é a chamada ação organizacional que, dentro do contexto apresentado, é a de maior dinamicidade; o plano organizacional é na sua essência e no seu todo de características dinâmicas.

O plano administrativo consiste talvez na forma mais conhecida da organização. É aquela visão tradicional da administração, com seus pesados organogramas e complicadíssimos processos organizacionais que estabelecem até mesmo os mais elementares movimentos de seus operadores. Evidentemente, ainda existe lugar (ou contexto) para esses estudos. Entretanto, as colocações mais modernas desenfatazaram essa selva de detalhes, tornando estes aspectos formais das organizações mais leves e flexíveis. É a superação do eficiente pelo eficaz.

De qualquer forma, a visão tradicional focaliza, embora não intencionalmente, o problema organizacional segundo duas perspectivas distintas: uma *estática*, duradoura e inflexível, representada pela estrutura organizacional, ou seja, em termos menos precisos, pelo *organograma*, e outra, *dinâmica*, detalhada e também inflexível, constituída pelos processos organizacionais, representada pelos *funcionogramas* e que tradicionalmente são formalizados em manuais administrativos, de procedimentos, de organização, etc.

Pretende-se nesta seção tomar o partido de que a visão estática da estrutura organizacional, conforme apresentada no parágrafo anterior, não existe. A estrutura é um caso particular de processo.

Explica-se melhor. Os processos que compõem uma organização podem ser mais ou menos dinâmicos em função de suas próprias características e processos. Desta forma, os processos organizacionais constituem um *continuum* de graus de dinamicidade; a estrutura é uma matriz que estabelece posições hierárquicas, para não falar das funcionais e, portanto, é causadora de efeitos dentro da organização. Em última análise, é um processo com grau de dinamicidade bastante pequeno, às vezes. As chamadas estruturas matriciais representam sem dúvida o melhor exemplo de que as estruturas são

processos funcionais dentro das organizações. Dentro deste conceito, e apenas para registro, a busca da chamada *estrutura sistêmica* não parece tão absurda como soa o seu nome.

Aceito este ponto de vista, de que as organizações são formadas exclusivamente por processos funcionais, torna-se mais fácil a adoção da idéia de que, a nível intra-organizacional, ainda mais uma vez, as caixas pretas são fundamentais. Em última análise, as organizações são compostas apenas de trinômios insumos/processo/produtos, tantos quantos forem seus processos funcionais, agregados horizontal e verticalmente.

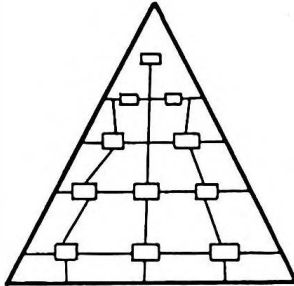
A agregação horizontal dos sistemas insumo/processo/produto estabelece o fluxo funcional da organização, representando, em termos operacionais, de modo geral, um sistema para cada organização departamental da instituição. Existem ainda, em termos de agregação horizontal, sistemas funcionais comuns a vários departamentos, representando via de regra processos não operacionais, relativos à administração dos chamados meios organizacionais. Em termos de administração pública, esses sistemas funcionais receberam no ordenamento administrativo de alguns Estados,<sup>17</sup> muito recentemente, a denominação de *sistemas-estruturantes*.

Em termos verticais, a agregação dos sistemas se faz através da justaposição racional dos mesmos visando sobretudo ao processo decisório. Enquanto que na agregação horizontal a ênfase quase sempre se traduz em processos automáticos, a agregação horizontal respeita a chamada pirâmide organizacional e enfoca processos não automáticos e/ou auxiliares para a decisão.

---

<sup>17</sup> A saber, os Estados do Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Espírito Santo.

Figura IV.6



Em última análise, a fusão da agregação vertical com a horizontal forma uma malha de processos funcionais que funciona exatamente como uma matriz, assegurando o fluxo intra-organizacional constante. A Figura IV.6 mostra, estilizadamente, como se forma a matriz agora referida.

No tocante às relações entre os diversos processos funcionais, são válidas as observações emitidas com respeito às relações organizacionais contidas na seção anterior, no chamado plano organizacional.

No capítulo seguinte, finalmente, são feitas considerações a respeito do que consiste, basicamente, o conceito de Demanda Organizacional, uma vez que se considera que os elementos até agora levantados estabelecem uma razoável base cognitiva para o desenvolvimento conceitual em questão.

## V.5 — O Conceito de Demanda Organizacional

Tradicionalmente, a chamada reforma administrativa caracteriza-se pela intervenção racional, intensiva e, em alguns casos, ostensiva dentro de uma organização, com o propósito de, a partir de um período predeterminado, alterar seus padrões de desempenho, no sentido de aumentar a eficiência de seus processos funcionais.

Via de regra, essa intervenção se faz pela modificação da estrutura e pela otimização do processo funcional através de

observações empíricas e de elaboração de soluções a nível de laboratório. A esse tipo de atividade deu-se o nome mais recente de Organização & Métodos — O&M.

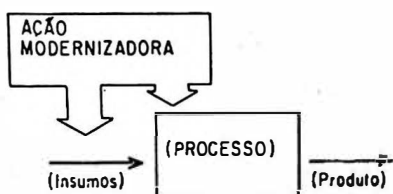
A evolução da forma e conteúdo das reformas administrativas, principalmente face aos resultados conseguidos e à evolução académica do estudo das organizações, produziu mais recentemente o conceito de modernização administrativa que, embora tenha propósitos finais semelhantes à reforma, introduziu principalmente em sua mecânica processual premissas diferenciadas.

A primeira dessas premissas é a ênfase que se dá à eficácia, procurando-se, dessa forma, um melhor rendimento global do sistema e não apenas de suas peças simples. Em segundo lugar, à compreensão de que o processo de mudança organizacional deve ser permanente, isto é, a organização sempre deve estar adaptando-se às situações contextuais.

Outra característica das premissas adotadas pela modernização administrativa é a que elas estabelecem que nenhuma organização pode, pragmaticamente, funcionar com o máximo de eficiência.

Na ação modernizadora deve-se também observar o princípio da relevância, isto é, as diversas partes da organização contribuem distintamente para a obtenção dos resultados, ou em outras palavras, os setores e processos funcionais não contribuem por igual para o desempenho organizacional. Alguns são mais importantes, outros, menos. Desta forma, por exemplo, passa-se a olhar o setor de protocolo, que no passado se constituía numa área obrigatória de racionalização, com outros olhos, quando se considera qual a sua contribuição para o desempenho da organização.

Figura IV.7



Modernização ou reforma, sua estratégia de implementação (Figura IV.7) consiste na intervenção racional, planejada e controlada no processo organizacional, a fim de que, ajustadas e lubrificadas as suas peças,

o correspondente mecanismo se desenvolva com melhor desempenho.

Assim é que, promovidas as adequações nos processos funcionais e na estrutura, que conforme também já se viu constituem processos, com o nível de detalhamento desejado e conforme o enfoque estratégico definido, espera-se que a organização corresponda em termos de desempenho, aumentando sua eficácia processual, de forma a obter o produto desejado ou em outras palavras, atingir mais eficazmente os objetivos organizacionais.

Complementarmente, ou principalmente, conforme o *approach* adotado (por exemplo, a metodologia do Desenvolvimento Organizacional — DO) a ação modernizadora se estende também aos insumos, através de tentativas para melhor qualificá-los, já que constituem a matéria-prima conseqüentemente, ao adentrarem no processo auxiliam a conformação do produto (exsumo).

Assim, através de treinamentos específicos ou de programas de sensibilização organizacional, promove-se a adequação funcional dos recursos humanos; o uso de técnicas de aperfeiçoamento de processos de administração de meios constitui uma forma de melhorar os recursos administrativos, assim por diante.

Essas duas estratégias de modernização administrativa, isto é, a intervenção no processo (*through put*) organizacional ou nos insumos (*input*), constituem as formulações mais conhe-

cidas para a ação, isoladamente ou em conjunto, de programas de melhoria de desempenho das organizações.

Neste trabalho, tenciona-se estabelecer, sem nenhuma pretensão de originalidade, uma terceira estratégia, que também isolada ou em conjunto com as duas anteriores, promova a modernização das organizações. A base de sua formulação está vinculada à análise das relações produto/insumo desenvolvida no capítulo anterior.

A verificação de que ação modernizante atua, em termos estratégicos, nos insumos e no processo organizacional, leva à idéia de analisar o produto da organização para efeito de adequação organizacional.

Com efeito, se o fluxo total da organização é constituído de três peças integradas (insumo/processo/produto) e se, para efeito de modernização, estrategicamente lança-se mão de duas delas (a intervenção no processo e nos insumos), é lícito investigar se o produto, embora como peça final e resultante das duas outras, poderia sofrer algum ajuste com o propósito de acelerar o processo de modernização.

No capítulo anterior, deu-se uma importância bastante grande às relações inter-organizacionais (que, como também se viu, podem ser intra-organizacionais), em especial às relações produto/insumo de caráter intencional e positivo. Positivo no sentido de que o produto que se transforma em insumo de outra organização colabora agregadamente para que o produto desta organização seja o esperado. Intencional porque a relação é resultado de obrigação inter-organizacional ou de especificação funcional do fluxo existente.

Essa intenção, via de regra, gera obrigações de especial significação para análise que ora se faz. A primeira é a retribuição que a organização passiva deve à ativa pelo recebimento do produto; a segunda, a exigência de qualidade do produto recebido, já que poderá constituir em insumo capaz de

alterar seu processo, influir nos demais insumos e, conseqüentemente, desqualificar seu produto.

Basicamente, a *demanda organizacional* consiste numa estratégia de modernização de acordo com a qual e intencionalmente a organização passiva qualifica o produto a ser recebido segundo direções previamente planejadas, com o fim específico de alterar (leia-se, *modernizar*) autonomamente o desempenho da organização ativa.

Apesar da linguagem que está sendo usada neste capítulo dizer respeito mais especificamente ao plano institucional, a doutrina, as intenções e a aplicação da demanda organizacional são válidas para os outros dois planos, ou seja, o organizacional e o administrativo. É bastante fácil compreender os efeitos gerados por uma demanda desse tipo dentro de organização fornecedora de produto, onde as exigências estabelecidas pela organização passiva poderão ter uma conotação de retroalimentação (*feedback*).

Mais do que simples qualificação do produto, a necessidade de sobrevivência que todas as entidades organizacionais possuem faz com que se desencadeie internamente na organização ativa uma revisão de seus processos e insumos, de forma a estabelecer uma autocorreção capaz de promover a adequação de seu produto à forma desejada. De certa forma, esta estratégia se constitui em parente longínquo da chamada administração por crises.

Fundamental é, portanto, a qualificação certa do produto, com o propósito de que esta causação produza os efeitos desejados na máquina administrativa da organização objeto de mudança, bem como, que se assegure que a organização objeto não tenha conhecimento de que está sendo “coagida” para que se automodernize. A organização desencadeadora do processo da estratégia (a organização passiva) pode ser, dentro do plano administrativo, de caráter horizontal ou superior, na justaposição vertical relativamente à organização objeto.

Neste último caso, estabelece-se uma perspectiva facilitadora para a fixação de desencadeadores.

Conforme visto anteriormente, determinadas organizações, notadamente as chamadas pela Mercadologia de *empresas mercadológicas*, conforme descritas por Kotler<sup>18</sup> e Kelley,<sup>19</sup> onde todos os mecanismos organizacionais estão voltados para as necessidades de mercado (leia-se, da organização passiva), já utilizam intencionalmente essa estratégia para a sua adequação.

O exemplo é apenas semelhante e serve só para mostrar, pragmaticamente, como as organizações podem e devem reagir às solicitações da demanda. O que difere é que no processo exemplificado a demanda é qualificada randomicamente e o processo de mudança não é orientado em um sentido racional.

O processo decorrente da aplicação da estratégia de demanda organizacional pode ser resumido através das seguintes atividades:

- a. diagnóstico
  - a.1 — institucional
  - a.2 — organizacional
  - a.3 — administrativo;
- b. estabelecimento do Plano de Ação Corretivo no plano administrativo;
- c. estudo das adequações como efeitos de modificação estabelecida no produto;

---

<sup>18</sup> Phillip Kotler, *Administração de Marketing — Análise, Planejamento e Controle* (São Paulo: Atlas, 1947), pp. 49-50.

<sup>19</sup> Eugene J. Kelley, *Mercadologia: Estratégias e Funções* (Rio de Janeiro: Zahar, 1969), p. 15.

- d. escolha das organizações desencadeadoras;
- e. início do processo e acompanhamento;
- f. avaliação e reformulação da qualificação do produto.

O processo acima descrito demonstra implicitamente a necessidade da existência de um chamado “sistema de informações” que seja capaz de caracterizar, em termos quantitativos, qualitativos e temporais, o *status* organizacional da instituição em questão.

Na realidade, a atividade  $f$  consiste na agregação das atividades  $a$  e  $b$  num instante  $t + l$ . O aprimoramento, portanto, do processo se dará na medida do número de ciclos efetuados no processo. Em última análise, a organização perfeita seria a resultante de  $n$  ciclos, ou em linguagem matemática:

$$\begin{aligned} \eta &= f(n), \text{ e} \\ \lim_{n \rightarrow \infty} \eta &= l, \end{aligned}$$

onde  $\eta$  representaria o rendimento organizacional, variando de zero (totalmente ineficiente) a um (perfeitamente eficaz).

A tal colocação, entretanto, corresponderia um sentido estático na medida em que não considera a extrema dinamicidade ambiental, que se altera continuamente e, por conseqüência, modifica o padrão de rendimento organizacional. A consideração dessa variabilidade no meio ambiente também como uma variável independente, e no presente caso representada por  $d$  que vai de zero (irrentabilidade ambiental) a um (extrema dinamicidade), permitiria a formulação mais definitiva da representação matemática do rendimento organizacional:

$$\begin{aligned} \eta &= f(n, d), \text{ e} \\ \lim_{n \rightarrow \infty} \eta &= l, \\ n &\rightarrow \infty \\ d &\rightarrow 0 \end{aligned}$$

numa condição de dupla tendência (inclusive de caráter oposto) das variáveis.

A interpretação da expressão permite concluir que as mudanças ambientais são fatores de desajuste organizacional, o que, *stricto sensu*, corresponde à realidade.

Quanto ao “sistema de informações” consiste, em última análise, em instrumento de permanente diagnóstico organizacional, ou melhor, institucional. Neste sentido, as informações sistematizadas devem traduzir objetivamente, através de *indicadores específicos*, o retrato fiel de dois universos: o meio ambiente e a organização. As informações ambientais, que compõem o macro-universo envolvente das demais, deverão registrar os fatos geradores dos condicionantes organizacionais e, mesmo, modificadores dos objetivos organizacionais.

Os elementos, ou indicadores organizacionais, deverão ser formalizados pelas informações ambientais. Estas podem ser de duas classes: as relativas ao atingimento dos objetivos pela organização e das definidoras dos recursos utilizados para a consecução dos resultados.

Sinteticamente:

Informações	{	ambientais	{	de resultados
		organizacionais		de recursos empregados

A comparação sistemática do rol de indicadores, de período a período, permitirá a visão consolidada do desempenho organizacional e, o que é importante, da validade quantitativa e qualitativa do emprego da estratégia. Constitui, em última análise, uma *auditoria de sistemas*.

Outro aspecto de fundamental importância relativamente ao aspecto ativo/passivo das organizações deve ser objeto

de comentário. Embora a conceituação de demanda organizacional estabeleça que o “agente modernizante” seja a organização passiva, isto não é necessariamente válido para todas as situações.

Em outras condições ambientais que, por exemplo, na economia caracterizam as situações *mono e oligopolísticas*, ou ainda, em mercadologia são denominada de *mercado vendedor*, ou outras situações, inclusive institucionais<sup>20</sup> podem levar as organizações ativas, ou fornecedoras de insumo, a condicionar o comportamento das passivas.

Constituem casos típicos, por exemplo, os Bancos de Desenvolvimento, nacionais e internacionais, que fornecem recursos (insumos) dentro de determinadas condições organizacionais. O caso geral é, entretanto, o especificado no conceito firmado de demanda organizacional, principalmente no que diz respeito à chamada economia de mercado, para as organizações do setor privado.

Para o setor público, tal colocação do problema também é válida, valendo observar, todavia, as relações de liderança institucional existentes de modo geral nesse setor.

## IV.6 — Algumas Conclusões

A demanda organizacional consiste na estratégia estabelecida para assegurar a modernização de organizações que, subsidiariamente a outras duas estratégias, deve elevar as probabilidades de se obter sucesso na tentativa, aumentando dessa

---

<sup>20</sup> No amplo conceito introduzido por Philip Selznick, *Leadership in Administration*, publicado em português sob o título *A Liderança na Administração: Uma Interpretação Sociológica* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972).

forma o resíduo modernizante deixado pelos processos iniciados nas organizações.

O chamado efeito irradiador decorrente de demonstração, que se observa em organizações parcialmente modernizadas, parece conformar-se ao pragmatismo da estratégia. Para que se possa configurar essa correlação, convém explicar melhor o efeito irradiador e ampliar o conceito de efeito demonstração.

Uma das principais constatações da Teoria de Sistemas no campo das organizações diz respeito às modernizações parciais. Efetuada a modernização no setor escolhido, observa-se que, após algum tempo, sem nenhuma outra ação modernizante, a organização como um todo melhora seu desempenho e, o que neste caso é o mais importante, os demais setores, mesmo aqueles mais distantes do setor modernizado, apresentam *per se* melhores índices de desempenho.

Para explicar esse fenômeno tomou-se emprestado da Economia o chamado efeito demonstração, com o propósito de mostrar que o exemplo do setor modernizado foi suficiente para elevar o desempenho dos demais. Neste trabalho, defende-se a tese de que o efeito irradiador é mais do que originado pelas variáveis comportamentais.

O setor modernizado, ao elevar seus padrões de desempenho passa a exigir melhores produtos/insumos, o que leva os demais setores a também elevarem seus padrões com vistas a atender à nova demanda. Eis, em poucas palavras, a comprovação da eficácia da estratégia de demanda organizacional.

Constitui também ponto positivo da estratégia a necessidade de que a intervenção seja somente feita após uma pesquisa cognitiva maior da situação organizacional objeto ou, em outras palavras, não se prescinde de um diagnóstico, que sabidamente é reconhecido como fator de vital importância nos processos modernizantes.

Outra vantagem da estratégia está ligada à necessária integração intra e/ou inter-organizacional que promove, na medida em que, para haver intervenção numa organização é necessária a mobilização de outras que compõem seu meio ambiente especializado. Este ponto ganha realce quando se constata que grande parte da eficácia de um sistema se deve à integração de suas peças.

É importante observar que a base estratégica de modernização das várias formas de intervenção nas organizações baseia-se no pressuposto de que o indivíduo é o agente da mudança. É curioso notar que, de modo muito geral, tais tentativas se perderam ou, o que é mais comum, foram relativamente distorcidas.

A avaliação crítica dessas experiências, notadamente quanto aos aspectos psico-sociológicos, permitiram a elaboração de hipótese explicativa do fenômeno, com a atribuição à organização de reagir às tentativas de mudança através de mecanismos de rejeição, em analogia com os conceitos biológicos. A estratégia da demanda organizacional, por ser tipicamente pessoal e, conseqüentemente, de certa forma difusa, evita as reações desse tipo às pressões modernizantes.

As limitações e restrições que se poderiam fazer à estratégia da demanda organizacional dizem respeito as críticas à Teoria Geral de Sistemas,<sup>21</sup> ou seja, em primeiro lugar o excessivo mecanicismo, ou mais exatamente, biologismo, com que as organizações são vistas e que pode não corresponder à realidade. O corolário dessa crítica é a formulada pelos humanistas, que acham que esse mecanismo deveria ser substituído por uma visão mais humana das coisas, com valorização do homem.

---

<sup>21</sup> Fernando C. Prestes Motta, *Teoria Geral da Administração: Uma Introdução* (São Paulo: Ploneira, 1975).

Em segundo lugar, critica-se a grande ênfase que se dá à influência do meio ambiente sobre as organizações, o que leva a uma valorização excessiva das variáveis exógenas do processo organizacional, em detrimento das endógenas, que não deveriam ser subestimadas. Especificamente à demanda organizacional, as críticas e limitações que podem ser levantadas estariam relacionadas com a necessidade de se conhecer, para sua aplicação, exatamente a relação causa-efeito, sob o risco de se obterem efeitos diferentes, até mesmo prejudiciais, dos desejados. Outro provável entrave é a necessidade de mobilizar uma ou mais organizações para formarem o elenco desse “psico-drama organizacional”, com limitações que vão desde a dificuldade de mobilização e de desempenho esperado até ser o processo objeto de vazamentos de informações, e que o invalidaria por completo. Como a intensidade do processo está ligada ao número ou importância das organizações demandadoras, o processo é relativamente limitado.

Finalmente, cabe ressaltar como parte das conclusões dos pontos aqui levantados e expostos, que a demanda organizacional, independentemente de seus méritos ou deméritos, deve exigir, de parte dos interessados no assunto, uma pesquisa e reflexão mais apuradas.

O propósito tentado não é apresentar um produto pronto e acabado para uso imediato e, sim, apenas levantar algumas idéias que, acredita-se, estão racionalmente dispostas e que eventualmente podem vir a constituir-se, após detalhado trabalho de aprimoramento, em mais uma ferramenta para a consecução da difícil tarefa de modernizar as organizações.



**V      UM MODELO  
GERENCIAL PARA  
O SETOR MINERAL**

**ANTONIO JUAREZ M. MARTINS**



## V.1 — Introdução

A década de 70 foi marcada pelo estigma da crise do petróleo. Pela primeira vez após a II Guerra Mundial um fator eminentemente econômico sacudiu as estruturas dos países ocidentais, modificando fundamentalmente os vetores no complexo jogo da diplomacia mundial.

O súbito aumento do preço do petróleo apanhou a economia brasileira em franco processo expansionista, atingindo índices de crescimento anuais que fariam inveja a qualquer país em vias de desenvolvimento. O reajuste à nova situação foi rápido. A tomada de consciência de que, basicamente, a carência de determinado recurso mineral poderia afetar todo um programa de desenvolvimento econômico, foi, todavia, o fato mais relevante.

Esse caráter de recurso não renovável é que torna a indústria mineral um segmento *sui generis* de qualquer economia, dificultando sobremaneira a criação de um modelo gerencial adequado à sua gestão. O sentimento em relação a um determinado bem mineral é, de certa forma, atávico, despertando os mais remotos resquícios de nacionalismo no indivíduo. Nunca se tornaram famosas frases como “o remédio é

nosso” ou “o automóvel é nosso”, mas, em se tratando de bens minerais, certamente a reação é quase natural e muito mais forte.

A posse ou o usufruto de uma jazida mineral foi a mola-mestra da ocupação do continente latino-americano, trazendo como conseqüências funestas a devastação de culturas tão avançadas quanto a dos Incas, Maias e Aztecas. O Rio da Prata e a própria denominação de Argentina reportam-se às quimeras dos conquistadores espanhóis em torno de fabulosos tesouros ocultos. E não foi outra a razão do alargamento das fronteiras brasileiras em direção a Oeste, quando ainda dominavam os portugueses, empenhados em fazer fortuna fácil à custa da captura de índios e da exploração das riquezas minerais do País.

Compreende-se, portanto, o zelo atual dos países árabes pelas suas reservas de petróleo e a conseqüente valorização dos combustíveis alternativos: urânio, carvão e folhelho pirobetuminoso, cujas reservas estão em processo de reavaliação, e novas técnicas em desenvolvimento para seu aproveitamento econômico.

Houve, por assim dizer, um despertar da humanidade em torno da importância das matérias-primas minerais, em especial as fontes de energia. Paralelamente, existem os metais básicos indispensáveis à manutenção do processo industrial, bem como os insumos necessários à confecção de fertilizantes, talvez tão importante quanto os fornecedores de energia, deles dependendo a própria sobrevivência da raça humana.

Por outro lado, existe o caráter predatório da atividade extrativa mineral, agredindo o meio ambiente, especialmente as operações à céu aberto. Este componente, ainda que recente no Brasil, já constitui um pesado ônus à lavra de carvão nos Estados Unidos, por exemplo, onde boa parcela do custo

de extração é representada pela reparação do solo e instalação de equipamentos antipoluição. No Brasil, esse fenômeno se faz sentir ainda em áreas restritas, como nas regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, mas certamente sua tendência é evoluir para situações semelhantes às dos países industrializados.

Formular e executar uma política mineral que leve em conta os interesses econômicos do país como um todo, suprimindo suas necessidades internas e criando excedentes exportáveis, não é tarefa simples, mormente se for levada em conta a interação da atividade mineira com outros programas em áreas densamente povoadas e seus inevitáveis atritos.

Os objetivos deste pequeno trabalho serão, portanto, apresentar um breve diagnóstico da atividade mineral no país, identificar os instrumentos gerenciais existentes na área privada e estatal e, finalmente, tentar esboçar uma proposta de reformulação estrutural no setor visando, evidentemente, a sua maior eficiência.

## **V.2 — O Papel da Mineração no Desenvolvimento Brasileiro**

Pode afirmar-se com segurança, que até meados do século passado os únicos bens minerais que despertavam interesse em nosso País eram o ouro e as pedras preciosas, especialmente os diamantes e esmeraldas. Não havia, entretanto, qualquer sistematização em termos de pesquisa ou lavra, predominando largamente o espírito aventureiro de indivíduos que buscavam uma maneira rápida de enriquecimento.

Em 1876, foi criada a Escola de Minas de Ouro Preto, como fruto de conscientização de Pedro II da necessidade de

iniciar a formação de técnicos especializados nas atividades de mineração e metalurgia. A formação incipiente de um corpo técnico capacitado, associada aos primeiros reflexos aqui chegados da revolução industrial européia, motivaram as primeiras iniciativas organizadas, dirigidas principalmente à exploração do carvão e cobre no sul do país e ferro e ouro em Minas Gerais. Tais iniciativas eram dominadas praticamente por companhias inglesas, sendo o conjunto destas atividades de pequena expressão no total da economia brasileira.

No tocante à exploração de petróleo a situação era de quase estagnação, assim permanecendo até 1954, quando foi criada a Petrobrás, absorvendo as funções do Conselho Nacional do Petróleo. Esta entidade, contando com equipamentos e assessoria técnica norte-americana deu grande impulso ao setor mineral brasileiro, não só no seu campo específico de atuação, mas também como patrocinadora dos primeiros cursos de geologia a se instalarem no Brasil, que começaram a formar geólogos a partir de 1959, portanto há menos de vinte anos.

Paralelamente, a implantação do parque siderúrgico de Volta Redonda propiciou a criação da Companhia Vale do Rio Doce, criada especialmente para suprir suas necessidades de minério de ferro, dando impulso à extração desse bem mineral em Minas Gerais. Como consequência imediata, ativaram-se as minerações de carvão em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo a matéria-prima produzida neste estado utilizada como geradora de energia para fins elétricos e ferroviários.

A eletricidade farta e barata gerada pela Light no eixo Rio—São Paulo, associada às fortes correntes migratórias que começaram a fluir no início do século e a uma política governamental de substituição de importações que começou a ganhar corpo após a I Grande Guerra, propiciaram a implantação de um parque industrial em franca expansão, cuja concentração ocorreu em São Paulo.

Essa concentração industrial e humana gerou necessidades imediatas de matérias-primas, especialmente no campo dos não-metálicos (argila e calcário para cimento, principalmente) e materiais de uso imediato na construção civil (areia, pedra, argila), ao mesmo tempo que alguns metais não-ferrosos começaram a ser utilizados em maior escala (alumínio, chumbo e cobre).

Em 1975, nossa produção mineral bruta foi da ordem de 2 bilhões de dólares, representando cerca de 2% do PIB (Anuário Mineral Brasileiro, 1976 — DNPM), o que dá uma idéia do peso ainda pequeno desse segmento da economia brasileira. Este valor não deve ser considerado isoladamente, pois a atividade mineral tem, via de regra, um efeito multiplicador muito grande, incidindo na produção industrial de uma maneira geral.

Cabe ressaltar que o petróleo, ferro, calcário e manganês foram responsáveis por 76% do valor da produção mineral bruta do país, aparecendo em segundo plano o carvão, os não-metálicos de modo geral (argilas, pedras, areia, água mineral) e as pedras preciosas e semipreciosas, que são exportadas em bruto.

O que ocorreu nos últimos anos foi que as necessidades de matérias-primas minerais aumentaram em uma proporção muito maior que a sua produção, ocasionando um desequilíbrio acentuado entre demanda e oferta interna. A diferença só poderia ser coberta com importações, representando um pesado ônus para nossa balança comercial (cerca de 50% do valor bruto de nossas importações custeiam matérias-primas minerais, incluindo o petróleo).

Quais seriam as razões desse desequilíbrio?

A primeira delas já foi apontada, qual seja, o desenvolvimento acelerado do processo de industrialização, antecipando-

se ao perfeito conhecimento das reservas minerais brasileiras e gerando uma demanda muito maior que a oferta interna. O conhecimento do subsolo brasileiro é ainda parcial, ou melhor, do subsolo e da superfície, pois somente a partir de 1965 foi realizado o levantamento aerofotográfico sistemático do Brasil, executado pela USAF (United States Air Force). Mesmo assim, cerca de 40% do território nacional, correspondentes à Amazônia legal, só foi mapeado com auxílio de técnicas mais sofisticadas, utilizando-se o SLAR (Side Looking Airborn Radar), uma vez que a intensa nebulosidade impedia o uso de fotografias convencionais. Com a disponibilidade de bases cartográficas adequadas e de mão-de-obra qualificada, pois o número de geólogos brasileiros já atingia seu primeiro milhar, pode o Departamento Nacional da Produção Mineral e, posteriormente, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, atacar a grande tarefa de dotar o país de um mapeamento geológico básico, tarefa esta que se encontra em pleno desenvolvimento, longe ainda do ponto em que se encontravam os canadenses na década de 50 ou os australianos na década de 60.

A ampliação das fronteiras agrícolas, associada ao uso de técnicas mais avançadas no cultivo do café, cana-de-açúcar e soja, principalmente, aumentaram grandemente o consumo de fertilizantes no País. Conseqüentemente, as necessidades dos insumos básicos para a obtenção de fertilizantes, ou sejam, as fontes de fósforo, potássio, nitrogênio e enxofre, cresceram em igual proporção. A exceção das rochas fosfáticas, com pequena produção nacional, os demais insumos são importados, chegando a casa do bilhão de dólares por ano. Da mesma forma, a expansão de nosso parque industrial gerou um *deficit* considerável de várias matérias-primas minerais, destacando-se o cobre, o zinco, o chumbo, o alumínio e o níquel.

Outra razão, seria de ordem geográfica. Algumas descobertas recentes de grandes jazidas de ferro e alumínio, por

exemplo, situam-se em regiões ínvias e pobres em infra-estruturas, tornando-se problemático seu aproveitamento econômico. Os pesados investimentos requeridos para as obras de acesso e fornecimento de energia elétrica oneram sobremaneira tais projetos a ponto de sua viabilidade econômica ser questionada, pelo menos a curto prazo.

A terceira questão, igualmente relevante, é a inexistência de uma tecnologia adequada ao aproveitamento de certas matérias-primas nacionais. O Brasil, um dos maiores exportadores de minério de ferro do mundo e detentor de reservas razoáveis de carvão mineral, gastou, em 1975, cerca de um bilhão de dólar importando aço. O principal motivo, além da insuficiente capacidade de produção do parque siderúrgico nacional, seria a má qualidade do carvão brasileiro. Esta, no entanto, é uma afirmação distorcida. O carvão nacional é ruim para os processos siderúrgicos convencionais, devendo ser criada uma tecnologia apropriada para suas características, como foi feito pela Aços Finos Piratini, no Rio Grande do Sul.

Do quadro rapidamente esboçado, vê-se que o setor mineral brasileiro é extremamente deficitário, apesar das enormes potencialidades que o país possui de inverter tal situação, desde que sejam adotadas medidas de vulto, englobadas em uma política visando a atingir a auto-suficiência no setor mineral no próximo decênio.

Apesar do balanço negativo apresentado pela indústria extrativa mineral, talvez nem tanto pelo seu baixo crescimento, mas em maior grau pelo aumento galopante da demanda, ela hoje se constitui em um segmento importante da economia brasileira. Sua importância não deve ser avaliada apenas em termos de participação percentual no PIB, mas principalmente como fator estratégico de desenvolvimento.

A garantia de fornecimento de matérias-primas é fundamental em qualquer estágio de desenvolvimento de um país ou

pelo menos é altamente desejável que o suprimento de suas necessidades situe-se dentro de suas fronteiras geográficas. E o Brasil reúne condições geológicas para tornar-se auto-suficiente em grande parte de suas necessidades, à exemplo de outros países com situações semelhantes à nossa, como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e China, para não falar na União Soviética, cuja extensão territorial é duas vezes e meia maior que a brasileira.

A eliminação do hiato existente entre a demanda de matérias-primas minerais e a oferta interna depende de um elenco de fatores, entre eles a mudança do modelo gerencial existente para o setor, pois tudo indica que o mesmo não acompanhou a rápida evolução dos acontecimentos. Dentro do quadro sócio-econômico brasileiro, as relações entre a participação estatal e o capital privado são as principais componentes de qualquer ramo de atividade, nelas residindo a chave do problema. Por isso mesmo, será apresentada uma breve análise da participação de cada um desses componentes no setor mineral brasileiro e, a partir daí, chegar-se-á à uma proposta de reformulação.

### **V.3 — A Participação da Indústria Privada**

Estimativas recentes feitas pelo Departamento Nacional da Produção Mineral indicam que 76% da produção mineral bruta brasileira estão sob controle do Estado, cabendo aos capitais privados os 24% restantes. Destes, 2/3 estariam com grupos estrangeiros, sobrando apenas 8% do total para as empresas privadas nacionais.

Não é escopo deste trabalho aprofundar o debate entre privatização *versus* estatização, mas tão-somente propor alte-

rações no modelo vigente com vistas a uma maior eficiência no setor mineral. De qualquer forma, a presença estatal de maneira tão preponderante é sintomática de que algo se passa, havendo uma série de razões que procuram justificar tão tímida participação dos capitais nacionais na indústria mineral. Entre elas, destacam-se:

— a falta de tradição no ramo, seja por problemas de tecnologia, seja por deficiência nos quadros técnicos especializados;

— a mineração é uma atividade muito arriscada, afugentando os empresários nacionais, que dariam preferência a outros ramos da atividade econômica;

— associados ao problema do risco, o prazo de maturação dos investimentos é muito longo, sendo o retorno do capital, a taxas significativas, muito lento;

— o volume de investimentos necessários ao desenvolvimento de um projeto de mineração seria normalmente muito elevado se comparado com outros projetos industriais ou agropecuários, exigindo obras de infra-estruturas de grande porte;

— por isso mesmo, a razão benefício/custo seria das mais baixas, tornando-se uma atividade pouco atraente ao capital privado;

— a existência de incentivos fiscais comparáveis aos oferecidos para turismo, pesca e reflorestamento, por exemplo;

— a dificuldade de obter-se financiamentos baratos para o setor, a exemplo dos créditos oferecidos à agricultura, cujos juros são subsidiados pelo governo;

— a precariedade das informações geológicas regionais disponíveis ou mesmo a dificuldade em obtê-las para dar maior segurança ao planejamento de qualquer empreendimento mineral;

— a morosidade e burocracia excessiva na tramitação dos pedidos de pesquisa por parte das autoridades governamentais, desestimulando e provocando insegurança nos eventuais interessados em programas de exploração mineral;

— a concorrência de entidades estatais ou paraestatais, que estariam abocanhando as áreas mais promissoras, restando à iniciativa privada justamente aquelas onde as dificuldades, tanto técnicas como de ordem financeira, seriam maiores.

Na realidade, nenhum destes argumentos poderia justificar, isoladamente, a pequena participação do capital privado na mineração brasileira. O Brasil é um país de extensão continental, com uma concentração generalizada de produtividade econômica na região sudeste. É justamente nessa região, onde existe um mercado consumidor para certas matérias-primas, que os fatores supramencionados são minimizados, dando margem ao surgimento de companhias privadas atuando no campo de mineração e acompanhando a tendência geral no processo industrial do país.

Observa-se que existem segmentos da indústria mineral onde a atuação das empresas privadas é bastante significativa, como nos não-metálicos, onde a intervenção estatal é praticamente nula (calcário, água mineral, argilas, materiais de aplicação imediata na construção civil, etc.). O mesmo ocorre com o carvão, onde a grande parte da produção provém de minerações particulares. Acontece que, no cômputo geral, o grande peso da produção mineral brasileira fica com o petróleo e o minério de ferro, atuando a iniciativa privada apenas em parte no segundo bem mineral. Daí a pequena participação do capital privado no contexto mineral geral do país.

Conforme já ficou evidenciado, existe um *deficit* muito grande no balanço mineral brasileiro, agravado pela alta repentina do petróleo. A produção nacional atende a apenas 20%

das necessidades internas. À exceção do minério de ferro, cujas reservas disponíveis são enormes, podendo grandes quantidades ser exportadas anualmente sem maiores problemas, *todos os demais bens minerais produzidos no país estão em condições de equilíbrio entre demanda e oferta, ou deficitários*, sem contar aqueles cuja produção interna é nula. O manganês, que até pouco tempo representava uma fonte razoável de divisas, está com sua exportação virtualmente proibida, sob pena de a carência desse bem mineral comprometer o Plano Siderúrgico Nacional.

Pelo exposto, depende-se que existe muito trabalho a ser feito para que seja modificado, no menor prazo possível, o panorama nada animador do setor mineral brasileiro. Acredita-se que os capitais privados nacionais e estrangeiros serão canalizados, naturalmente, para o setor na medida que se criem condições para o desenvolvimento de uma indústria mineral em bases seguras e amadurecidas. Mercado interno existe e este é um fator de grande importância, pois libera a economia do País das flutuações do mercado exterior, muitas vezes provocadas por problemas políticos que escapam completamente ao controle das autoridades governamentais.

De fato, a indústria mineral no País é uma atividade muito jovem, se comparada, por exemplo, à agropecuária, com o agravante de depender dos caprichos da natureza, pois infelizmente uma jazida mineral não pode ser transportada para as áreas mais convenientes, já dotadas de infra-estrutura e próximas aos centros consumidores. Como já foi dito, os geólogos brasileiros mais experientes estão ainda na primeira geração, sendo o conhecimento das reais potencialidades minerais do País ainda superficiais. O mesmo ocorre com a tecnologia adequada para o melhor aproveitamento desses recursos, que se encontra ainda embrionária, sendo escassos os exemplos de tecnologia nacional aplicada à mineração (cabe citar o pro-

cesso utilizado pela Serrana S. A. no aproveitamento do fosfato de Jacupiranga, Estado de São Paulo, cujas características foram inteiramente concebidas por uma empresa especializada brasileira)

As deficiências supramencionadas talvez expliquem, pelo menos em parte, a grande concentração da atividade mineira nas mãos do Estado. Acredita-se que este é um estágio natural, cuja tendência é evoluir para uma maior participação de capitais privados, na medida em que novas oportunidades forem criadas. Se o Brasil conseguir desenvolver seus projetos de aproveitamento mais intenso de seus recursos minerais, e é fundamental para o processo de crescimento econômico que o faça, a composição para os próximos dez anos deve alterar-se substancialmente, pois a fase de participação dominante do Estado decrescerá gradualmente, uma vez superados os óbices atuais, que representam antes encargos do que oportunidades de investimentos.

Pelo exposto, conclui-se que a iniciativa privada deverá tornar-se mais agressiva na medida em que maiores facilidades forem criadas no setor mineral brasileiro, ou seja, que sejam introduzidas mudanças de ordem estrutural no modelo gerencial estatal, que é o dominante nesse segmento da atividade econômica brasileira.

#### **V. 4 — A Participação Estatal**

Conforme já mencionado, foi graças às iniciativas do Governo Federal que se instituíram no País facilidades para formação de mão-de-obra técnica qualificada, visando a atender as necessidades do setor mineral. Entretanto, a ação estatal não se restringiu à formação de profissionais aptos para suprir

as deficiências existentes, inicialmente voltadas mais para a área do petróleo (geólogos), ferro e carvão (engenheiros de minas), criando instrumentos de intervenção direta no setor mineral, à medida que a conjuntura nacional evidenciava lacunas que estariam a exigir tal procedimento. Tais instrumentos nada mais são que as empresas de economia mista, que proliferaram inclusive a nível de governo estadual e é sobre elas que serão tecidos alguns breves comentários neste capítulo.

#### V. 4. 1 — Empresas Federais

As empresas de economia mista federais começaram a ganhar corpo após a II Grande Guerra, surgindo como uma forma de atuação mais flexível e livre das limitações impostas pelo DASP e Tribunal de Contas da União. Não cabe aqui qualquer discussão quanto ao mérito da questão, mas a simples constatação da existência de tais empresas agindo no setor mineral brasileiro e quais os reflexos dessa ação no contexto nacional.

O petróleo é hoje o item mais significativo, não apenas na produção mineral brasileira, mas no conjunto de nossa economia. A Petróleo Brasileiro S.A. — PETROBRÁS é detentora do monopólio desse bem mineral, constituindo-se hoje em uma empresa de grande porte, cujo significado está ligado à própria história dos profissionais de geociências no Brasil. Sem o impulso inicial da PETROBRÁS dificilmente teriam se implantado os vários cursos de geologia que constituíram a base de um processo que se encontra ainda em pleno desenvolvimento, fato que por si só torna essa empresa um marco ímpar em nosso setor mineral.

Não cabe aqui um debate mais profundo sobre a questão do monopólio, pois este é um problema muito mais político e

estratégico do que técnico, ainda mais quando se trata de petróleo, pois na realidade existe praticamente um monopólio mundial desse bem mineral, repartido entre sete grandes companhias multinacionais.

Há que se considerar também que os recursos materiais e humanos necessários à prospecção de petróleo são enormes, sendo este o principal argumento utilizado para a abertura dos contratos de risco, que seriam uma forma de acelerar o aumento de nossas reservas. Os resultados desta política só poderão ser avaliados nos próximos anos, mas, de qualquer forma, verifica-se um esforço no sentido de suprir o País, no menor prazo de tempo, de suas necessidades mais imediatas de petróleo, cujo consumo aumentou muito acima de nossa capacidade de produção, que oscila em torno de apenas 20% do mesmo. Surge então a pergunta: seria a PETROBRAS responsável por esse desequilíbrio?

A resposta seria por demais abrangente para a natureza deste trabalho, mas certamente está ligada muito mais à política global do processo de desenvolvimento nacional do que à simples questão de eficácia da PETROBRAS. Faltou aos planejadores do País uma visão apoiada na realidade dos recursos internos disponíveis, no conhecimento de nossas reservas petrolíferas, tendo-se desencadeado todo um processo industrial e de transporte calcado em uma matéria-prima carente em nosso País. O resultado é que o esforço agora tem de ser dobrado, não podendo ser debitado à PETROBRAS o ônus da falta de petróleo no Brasil, principalmente levando em conta que apesar de a empresa contar com pouco mais de 20 anos de existência ser já uma realidade irreversível.

Mas não é somente no setor petrolífero que se faz sentir a ação da PETROBRAS. As extensas faixas de folhelho pirobituminoso (xisto) existentes no sul do País constituem-se em uma importante fonte de óleo, gás e enxofre. Em São Mateus

do Sul, Paraná, considerada uma das áreas mais promissoras, a PETROBRÁS instalou uma usina-piloto visando ao estudo de viabilidade técnica e econômica da extração dessa matéria-prima. Com o aumento do preço internacional do petróleo tornou-se viável a exploração econômica do xisto, ao mesmo tempo que foram superados os principais óbices tecnológicos, estando já em fase adiantada os estudos visando à implantação de uma unidade industrial com capacidade de produção de 50.000 barris/dia, o que significa cerca de 6% do consumo atual do País.

O setor de fertilizantes tem sido alvo de atenções mais recentes por parte da PETROBRÁS, através da criação de subsidiárias visando à exploração específica de certos bens minerais: a FERTIBRÁS, que deverá dedicar-se aos fertilizantes nitrogenados, a PETROBRÁS MINERAÇÃO S.A., destinada a aproveitar as reservas potássicas de Carmópolis e a FOSFÉRTIL, criada para a exploração das rochas fosfáticas de Patos de Minas, em associação com outras entidades governamentais.

Esse caráter múltiplo das atividades da PETROBRÁS tem sido muito questionado ultimamente. De fato, a agressividade da empresa em outras áreas fora do âmbito que constituía seu objetivo primordial vem causando uma certa inquietude no setor mineral de um modo geral. Um exemplo disso é o interesse recente manifestado pela PETROBRÁS pelo problema de gaseificação do carvão no sul do País, fato que repercutiu negativamente entre os mineradores privados e mesmo em outros órgãos do governo, até então mais diretamente ligados à questão.

De qualquer forma, deve existir um limite para atuação de uma determinada empresa, mesmo porque a diversificação excessiva de objetivos pode levar a uma crescente complexidade administrativa e conseqüente queda na eficácia gerencial.

Se a especialização excessiva é ruim porque não fornece alternativas, a hipertrofia de objetivos e atribuições provoca dispersão de recursos humanos e materiais, sendo dos males o pior.

A linha desenvolvida pela PETROBRÁS foi seguida, a grosso modo, pela Companhia Vale do Rio Doce. Criada inicialmente para abastecer nosso parque siderúrgico, é hoje a maior empresa de mineração de ferro do mundo, possuindo várias subsidiárias destinadas à exploração de fosfato, alumínio e metais não-ferrosos de modo geral.

Dessas subsidiárias, a que tem produzido maior impacto sobre o setor mineral nos últimos anos é a Rio Doce Geologia e Mineração S.A. (DOCEGEO), ou seja, a empresa que recebeu o maior número de pedidos de pesquisa para uma gama de bens minerais no País. A abrangência de suas atividades, que vão desde o desenvolvimento de projetos próprios, prestação de serviços para a própria empresa de *holding* até a associação com companhias privadas visando ao desenvolvimento de áreas com potencial mineral favorável, torna essa empresa um importante instrumento de que dispõe o Governo Federal para atuar no setor mineral, sendo por isso mesmo encarado com reservas pela área privada, dentro do enfoque já mencionado de fazer uma espécie de concorrência desleal às companhias particulares.

Ocorre que a soma dos recursos aplicados em exploração mineral pela DOCEGEO nos últimos dois anos atinge cerca de 30 milhões de dólares, cifra comparável à aplicada pelas grandes empresas internacionais que atuam espalhadas pelo mundo. Como se percebe, o montante de recursos aplicado é compatível com os programas desenvolvidos por empresas multinacionais com larga tradição no ramo e, principalmente, com o estágio de desenvolvimento do setor mineral em nosso País. Pergunta-se: quantos grupos nacionais estariam dispostos, ou melhor, teriam condições de investir 15 milhões de

dólares por ano em exploração mineral? Talvez em um futuro próximo existam condições para que dezenas de empresas efetuem investimentos de vulto no setor mineral, mas certamente o momento atual justifica a ação governamental, somando esforços à iniciativa privada e não competindo com ela.

No final da década de 60 foi iniciada uma grande campanha no sentido de dotar o País de bases geológicas em escala regional, indispensáveis ao conhecimento e planejamento do aproveitamento de nossos recursos minerais. Como parte desse esforço, foi criada a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), visando a agilizar os trabalhos de geologia, exploração mineral e hidrologia a cargo dos órgãos de administração direta do Governo Federal, além de desenvolver um programa de financiamento da pesquisa mineral por entidades privadas. Paralelamente, a CPRM atua como empresa de mineração até a fase de avaliação de uma jazida, não podendo, no entanto, lavrá-la. Deve negociar os direitos de pesquisa com empresas privadas eventualmente interessadas no aproveitamento de determinado bem mineral.

A CPRM constitui-se hoje em uma das maiores empresas do mundo no gênero de prestação de serviços especializados no campo das geociências, contando com mais de meio milhar de técnicos de nível superior. O volume de trabalhos realizados em seus sete anos de vida operacional é enorme, representando um avanço decisivo em direção ao aprimoramento dos conhecimentos sobre as potencialidades minerais brasileiras.

Atuando como empresa de mineração, a CPRM logrou expressivos êxitos na avaliação de jazidas de caulim, gipsita, níquel e fosfato, sendo sem dúvida o mais espetacular a de Patos de Minas, cujo aproveitamento é hoje atribuição da FOSFÉRTIL. Existe, entretanto, um sentimento de reserva por parte da

iniciativa privada com relação a esse tipo de atividade da CPRM, que de fato possui um número considerável de pedidos de pesquisa, sendo encarada como uma concorrente, da mesma forma que a DOCEGEO. Novamente, é uma questão de enfoque, pois os recursos necessários para acelerar o processo de deslanche de nossa indústria mineral são incompatíveis com a capacidade de investimento dos grupos privados nacionais. Em outras palavras, predomina antes um caráter de complementaridade do que de competição, pelo menos no contexto atual.

O programa de financiamento à pesquisa mineral, realizado em conjunto com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e bancos de desenvolvimento regionais, reveste-se de uma peculiaridade única, qual seja, a cláusula de risco. Essa modalidade garante ao mutuário a quantia necessária à realização das pesquisas até um montante de 80% do valor global do investimento, ficando o mesmo desobrigado de qualquer compromisso no caso de os resultados da pesquisa serem negativos. Apesar de tão atraente incentivo, não houve a esperada reação por parte da iniciativa privada, sendo as solicitações de financiamento em número bem menor à expectativa, estando em estudo o aperfeiçoamento do sistema.

Há cerca de três anos, foi criada a Empresa Nucleares Brasileiras S. A. (NUCLEBRÁS), com o objetivo específico de assumir as atividades relativas às matérias-primas, construção e operação de geradores de energia atômica, passando a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) a ter atribuições mais normativas.

Os materiais físseis, juntamente com o petróleo, constituem-se nas únicas matérias-primas com total monopólio do Governo Federal. Com a crescente importância estratégica desses bens, a criação da NUCLEBRÁS foi mais um passo no sentido de se consolidar o domínio estatal na área de insumos energéticos, em nada afetando a indústria privada, cuja atuação era nula nesse setor.

Todas as entidades mencionadas nesta seção encontram-se vinculadas ao Ministério das Minas e Energia, formando a massa representativa atuante no setor mineral. Mas existem alguns órgãos fora do âmbito desse ministério que vêm marcando uma presença ascendente na indústria mineral brasileira. Dentre eles, destaca-se a Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações (FIBASE), subsidiária do BNDE, que por sua vez está ligado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A FIBASE vem gradativamente adquirindo uma posição de destaque dentro do setor mineral, tendo assumido o controle acionário da Caraíba Metais (cobre), Cia. Brasileira de Cobre e, mais recentemente, uma expressiva participação na FOSFÉRTIL, visando ao aproveitamento das jazidas fosfáticas de Patos de Minas.

Outro órgão é o Conselho de Não-Ferrosos e Siderurgia (CONSIDER), vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio, cuja influência vem-se fazendo sentir especialmente na política de expansão das metalúrgicas existentes ou na implantação de novos projetos. Embora o CONSIDER atue mais na área de transformação da matéria-prima, existe necessidade de maior entrosamento com as entidades envolvidas mais diretamente na problemática mineral do País, sob pena de serem adotadas soluções conflitantes para alguns problemas específicos. Com isso se evitaria a liberação de recursos para a ampliação de metalúrgicas sem a garantia de reservas nacionais de minério, tornando o País automaticamente dependente da importação de concentrados estrangeiros. Tal foi o caso da Plumbum S.A., cujas metalúrgicas de chumbo na Bahia e Paraná terão suas capacidades de produção aumentadas em 50% sem que nenhum esforço seja feito no sentido de ampliar as reservas de minério existentes.

Pelo exposto, verifica-se que a ação a nível de Governo Federal é bastante ampla, embora em termos relativos, pois o que se busca é tirar o País de um desequilíbrio temerário do

ponto de vista não só econômico, como principalmente estratégico. Há muito espaço e não seria chavão dizer que, no setor mineral, existem enormes vazios, carentes de trabalhos básicos de prospecção mineral, e que são atribuições típicas de governo. Se assim foi nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália, porque seria diferente no Brasil, que justamente apresenta as piores condições de capitalização de recursos privados? Não se trata de extrapolar modelos alienígenas para nossa realidade, mas a própria constatação dessa realidade é que indica que dificilmente o caminho poderia ser outro.

Isto não significa, porém, que a situação atual seja a melhor. A razão de ser desta monografia é justamente procurar apontar meios de aperfeiçoar o modelo existente, especialmente no tocante aos órgãos da administração direta federal.

#### **V. 4. 2 — Empresas Estaduais**

Partindo da premissa de que nem sempre os interesses regionais coincidem com os nacionais e vice-versa, foram criadas várias empresas de economia mista nos Estados que revelavam maior atividade mineral. Assim, nasceram a METAMIG, em Minas Gerais, a METAGO, em Goiás, a CBPM, na Bahia, a CRM, no Rio Grande do Sul, e a METAMATE, em Mato Grosso. De modo geral, tais empresas foram criadas visando ao aproveitamento específico de algum bem mineral, originando-se de órgãos de administração direta dos governos estaduais. Foi o caso do Departamento Autônomo do Carvão Mineral, no Rio Grande do Sul, que propiciou o estabelecimento da Companhia Riograndense de Mineração.

Mais recentemente, a liberação de cotas do Imposto Único sobre Minerais (IUM) vem canalizando recursos cada vez maiores para essas entidades, fazendo-se necessária uma política global de planejamento, o que evitaria a duplicação de

esforços. É curioso que o Estado de São Paulo, o segundo em arrecadação do IUM no País, não possui um órgão que oriente a aplicação de verbas no setor mineral, sendo estas normalmente aplicadas em outras áreas do Governo Estadual.

Aplica-se aqui o mesmo raciocínio de complementaridade em relação à iniciativa privada. Há o exemplo recente da associação da METAGO com a Mineração Rio Xingu (Grupo Shell) para a avaliação de algumas áreas promissoras para o cobre no Estado de Goiás. Na realidade, existe uma carência grande de recursos materiais e humanos para o setor mineral e é válido todo esforço no sentido de superar esse óbice.

É preciso que haja, isso sim, uma perfeita coordenação entre os órgãos estaduais e federais, orientados para objetivos bem definidos e atendendo às peculiaridades regionais, mas sem perder a visão de conjunto das necessidades minerais do País.

## **V.5 — O Modelo Atual**

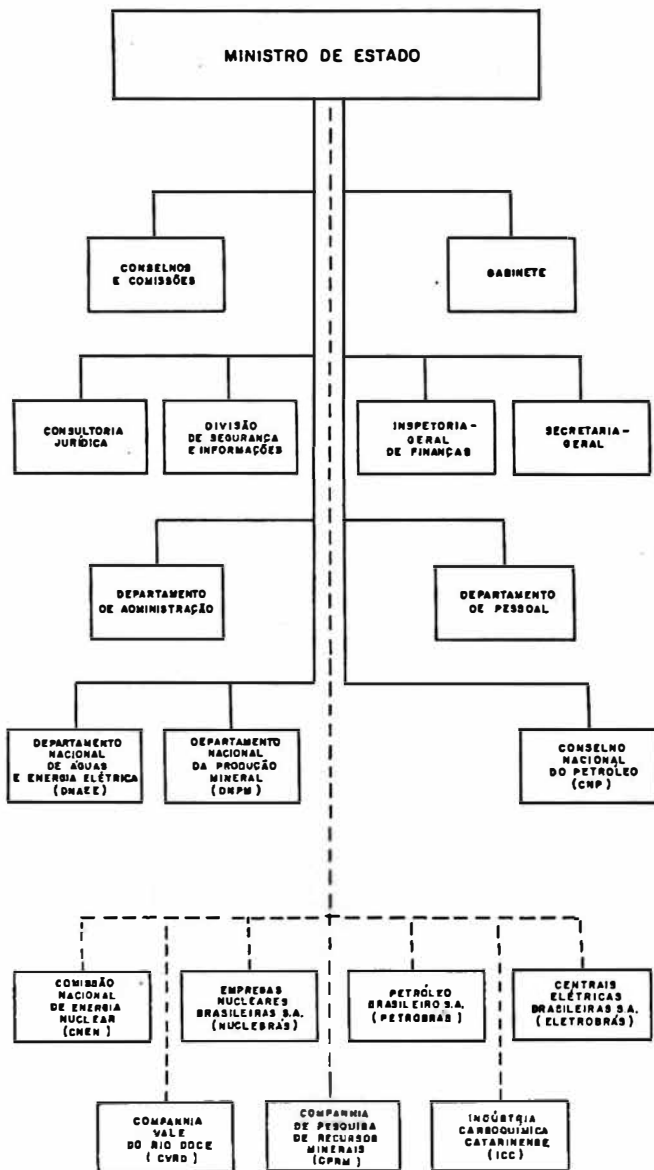
Pretende-se neste capítulo apresentar os órgãos vinculados ao Ministério das Minas e Energia, com ênfase nos de administração direta, especialmente o DNPM, cuja função no sistema vigente é fundamental.

### **V.5.1 — O Organograma do Ministério das Minas e Energia (MME)**

O organograma atual do MME é mostrado na Figura V.1, conforme foi apresentado na revista *Perfil — Administração Federal 1977*, editada pelo Grupo Visão. Uma primeira análise da representação gráfica da estrutura desse ministério revela

Figura V . 1

# ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA



uma composição relativamente simples, se comparada, por exemplo, à do Ministério da Agricultura, que possui o dobro de departamentos, ou à do Ministério da Indústria e Comércio, que possui o dobro de órgãos diretamente vinculados ao ministro.

Mas se esta análise for aprofundada, observar-se-á que se encontram vinculadas ao MME algumas das empresas mais importantes do País, segundo dados da revista *Conjuntura Econômica*, da Fundação Getúlio Vargas (setembro de 1976), ocupando as seguintes posições dentre as 500 maiores empresas do Brasil:

- 1º — Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRÁS)
- 2º — Centrais Elétricas Brasileiras S. A.  
(ELETROBRÁS)
- 3º — Centrais Elétricas São Paulo S. A. (CESP)
- 5º — Cia. Vale do Rio Doce S. A. (CVRD)
- 6º — Centrais Elétricas Minas Gerais S. A. (CEMIG)
- 7º — Furnas Centrais Elétricas S. A.

Verifica-se, portanto, que à exceção do quarto lugar, por sinal ocupado por uma concessionária que explora serviços de energia elétrica (Light), as empresas mais expressivas do atual contexto econômico nacional encontram-se vinculadas ao MME. Destas, apenas três (PETROBRÁS, CVRD e ELETROBRÁS) figuram no organograma, uma vez que Furnas é uma subsidiária da ELETROBRÁS e CESP e CEMIG são empresas associadas à mesma. Na realidade, a ELETROBRÁS é uma *holding* que lidera oito subsidiárias e 29 empresas associadas, num gigantesco complexo cuja visualização é impossível através de simples exame do organograma do MME.

Da mesma forma, a Cia. Vale do Rio Doce possui hoje 13 subsidiárias (quatro das quais no exterior) e 11 empresas coligadas, tendo diversificado bastante seu campo de

atuação, partindo da lavra e comercialização de minério de ferro para atividades tais como reflorestamento, celulose, navegação, além de ampliar grandemente sua atuação dentro do próprio setor mineral.

A Petrobrás Distribuidora S. A. e a Petrobrás Química S. A. (PETROQUISA), duas das sete subsidiárias da PETROBRÁS, ocupam, respectivamente, o 23º e 33º lugares na classificação da Fundação Getúlio Vargas, evidenciando a pujança e complexidade das atividades da empresa líder.

Ao lado desses verdadeiros gigantes da economia brasileira, aparece o órgão responsável pela elaboração, execução e fiscalização da política mineral do País: o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). O cotejo, evidentemente, é desigual, embora esse órgão figure no organograma do MME ao mesmo nível da PETROBRÁS, CVRD e ELETROBRÁS. O desempenho eficaz do DNPM é vital para a saúde do setor mineral como sistema integrado no processo industrial do País.

O DNPM está estruturado em três divisões visando a cobrir as áreas que lhe são afetas: geologia, fiscalização e fomento da produção mineral e economia mineral. A primeira tem como atribuição fundamental programar e executar, via CPRM, as atividades de mapeamento geológico básico, levantamentos aerogeofísicos, sondagens e prospecções geoquímicas de caráter regional. Os recursos financeiros para a consecução desses objetivos provêm do Imposto Único sobre Minerais, Fundo Nacional de Mineração e Alínea J da composição do preço da gasolina, principalmente. As programações são elaboradas anualmente e compatibilizadas por uma comissão mista DNPM-CPRM, passando, a seguir, para a fase de execução.

É inegável que o volume de recursos destinados aos serviços de geologia básica do País foram bastante aumentados

nos últimos dez anos. Mas será que os resultados obtidos em razão desse incremento são compatíveis? A resposta a essa questão é complexa e de difícil avaliação, dependendo dos indicadores que forem utilizados. Se for considerado, por exemplo, o número de pedidos de pesquisa, observa-se que houve uma verdadeira corrida provocada pela liberação de mapas regionais geológicos e aerogeofísicos, mas que até o momento não se converteu em novas fontes produtoras de bens minerais.

A divulgação dos resultados desses trabalhos é um dos pontos que deve ser aperfeiçoado no sistema, sendo motivo de crítica por parte da iniciativa privada. O DNPM tem a máxima boa vontade em fornecer as informações quando as mesmas são solicitadas, mas, por outro lado, não está realizando um esforço maior em levar tais informações ao domínio público. Está havendo uma desfasagem muito grande entre a conclusão dos trabalhos de campo e a publicação dos mapas e relatórios.

A Divisão de Fomento da Produção Mineral cuida da fiscalização das áreas em pesquisa ou lavra, de acordo com os preceitos do Código de Mineração, sendo responsável também pelo controle da situação legal, envolvendo os pedidos de novas áreas para pesquisa (controle de áreas). Aqui reside um dos aspectos mais deficientes do sistema, pois apesar de o DNPM ter procurado automatizar este controle, o prazo para liberação de novas áreas gira em torno de dois anos. Uma das causas apontadas é a ausência de bases cartográficas adequadas, dificultando a "amarração" física dos pedidos. A deficiência de pessoal técnico qualificado contribui também para a morosidade do processo, desestimulando aqueles que porventura estejam dispostos a realizar investimentos no setor mineral.

A Divisão de Economia Mineral é de criação recente, estando a seu cargo a coleta de dados de reserva, produção e valor dos bens minerais extraídos no País, efetuando projeções do consumo e necessidades brasileiras para os próximos

anos. Sob sua responsabilidade, vem sendo editado o excelente *Anuário Mineral*, um dos poucos documentos estatísticos disponíveis na área mineral.

Como se pode observar no rápido esboço até aqui traçado, as atribuições do DNPM são extremamente abrangentes. Enquanto em outros países, tais como Estados Unidos, Canadá e França, as funções de serviço geológico e fiscalização da atividade mineira são separadas, no Brasil encontram-se sob responsabilidade de um mesmo órgão. Apesar da execução dos serviços de geologia ficarem a cargo da CPRM, cabe ao DNPM analisar os dados obtidos no campo, divulgá-los e traçar as grandes diretrizes para as próximas programações. Na prática, porém, isto não vem ocorrendo, uma vez que o DNPM não consegue sequer digerir o volume de serviços produzidos, quanto mais publicar os relatórios e mapas que seriam de interesse geral. O inter-relacionamento desses órgãos será discutido em detalhe mais adiante neste trabalho.

### **V.5.2 — Órgãos Regionais**

No item anterior foi abordado o organograma do MME do ponto de vista estático. A operacionalização do sistema, ou melhor, daqueles órgãos de maior peso específico no setor mineral, será brevemente exposta a seguir.

O DNPM opera em todo País através de distritos regionais que abrangem uma determinada área geográfica, sendo a sede central na Capital Federal. A CPRM adotou modelo semelhante, bem como a DOCEGEO, com a diferença de seus quartéis-generais funcionarem no Rio de Janeiro.

Essa estruturação sugere um modelo altamente descentralizado, onde a tomada de decisões estaria sob responsabilidade dos gerentes regionais, cabendo às sedes o traçado da política global e o planejamento estratégico dos órgãos. En-

tretanto, tal não ocorre na prática, pelo menos no caso do DNPM. Por exemplo, se alguém efetua um pedido de pesquisa para determinado bem mineral, o processo deve dar entrada em Brasília, bem como seu acompanhamento legal é praticamente impossível através dos distritos. Somente na fase de relatório de pesquisa e posteriormente de lavra é o processo descentralizado. Imagine-se o desgaste físico e financeiro de um pequeno minerador situado no interior do Paraná e que necessita deslocar-se à Capital Federal para simplesmente dar entrada a um pedido de pesquisa, correndo o risco ainda de não ter mais prioridade sobre a área. Já que formalmente o modelo é descentralizado, por que não segui-lo na prática?

A importância dos distritos regionais do DNPM não reside apenas no aspecto da fiscalização das atividades minerais, mas talvez, principalmente, como um representante do MME na interação com outros órgãos, muitas vezes pertencentes a outros ministérios e que atuam regionalmente. É o caso das superintendências de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, SUDESUL), dos vários bancos de desenvolvimento, das companhias de economia mista estaduais atuantes na área mineral e das próprias Secretarias de Estado envolvidas nas atividades do setor.

Cabe aqui ressaltar que 90% dos recursos produzidos pelo Imposto Único sobre Minerais retornam aos Estados e Municípios geradores de insumos minerais. Verifica-se que raramente esses recursos são destinados ao setor mineral, simplesmente porque não existem programas para sua aplicação. Competiria ao DNPM coordenar, através de seus distritos regionais e juntamente com os órgãos regionais, uma programação consistente que visasse à utilização de tais recursos, principalmente porque a tendência, a nível de Governo Federal, é de redução de verbas orçamentárias para o setor.

Sendo o Brasil um país de extensão continental, é natural que existam peculiaridades regionais só dominadas por

aqueles que atuam diretamente em suas respectivas áreas geográficas. Os órgãos da administração central devem funcionar como um poder moderador, traçando as diretrizes básicas e não deixando que interesses locais se sobreponham aos nacionais. Em termos operacionais, a descentralização, além de necessária, é vital para a própria sobrevivência do sistema.

### **V.5.3 — Administração Direta versus Empresas de Economia Mista**

Acredita-se que um dos problemas mais sérios na administração pública brasileira seja a interação entre os órgãos de administração direta e as empresas de economia mista, seja a nível federal, seja estadual. Este aspecto é típico da maioria das funções do Governo e particularmente notório no âmbito do Ministério das Minas e Energia.

Normalmente, tem-se um órgão normativo, formulador de políticas gerais, e outro na forma de uma empresa de economia mista, executor de tais políticas. Uma seria a cabeça e, o outro, os membros do sistema, sendo a articulação desses órgãos o ponto-chave de sua eficácia. No caso do MME, o binômio DNPM — CPRM representa a parte mais expressiva da equação, pois é o que produz maiores reflexos no setor mineral como um todo, especialmente na área da iniciativa privada.

Como já foi relatado na Seção V.4, a CPRM foi criada com o objetivo de agilizar os serviços de geologia básica do País, então sob responsabilidade de execução direta pelo DNPM. Este ficaria com a função de órgão planejador, continuando com as demais atribuições de fiscalização e fomento da produção mineral.

Em termos de volume de trabalhos realizados foi grande sem dúvida o avanço, mas são muitas as dificuldades operacio-

nais desse sistema. A desvinculação entre planejamento e execução a nível técnico é bastante prejudicial, surgindo problemas quando da discussão de novos programas.. Paralelamente, o DNPM exerce controle sobre os dispêndios da CPRM, gerando um clima contraproducente de trabalho. Parece um contra-senso um órgão do MME atuar como fiscal de outra entidade pertencente ao mesmo ministério, quando o lógico seria uma redefinição de atribuições, permitindo a otomização do uso dos recursos financeiros e humanos de ambos. Esta idéia será mais desenvolvida no próximo capítulo, quando for apresentada a proposição de um novo modelo.

#### **V.5.4 — Visão Crítica do Modelo**

A atividade mineral tem duas características fundamentais do ponto de vista empresarial: é arriscada e de baixo retorno dos investimentos. Do lado do Governo, há o caráter estratégico do desenvolvimento de uma indústria mineral sólida, que libere o País dos pesados ônus que as importações de bens minerais vêm causando à balança comercial brasileira. Verifica-se, portanto, que qualquer iniciativa no sentido de acelerar o processo industrial na mineração brasileira deve partir do Governo, agilizando seu modelo gerencial a partir dos órgãos de cúpula e tendo em vista basicamente os seguintes aspectos:

— as empresas de economia mista vinculadas ao Ministério das Minas e Energia cresceram muito, algumas diversificando suas atividades de tal forma que torna-se difícil um planejamento criterioso e abrangente;

— a multiplicidade de objetivos não justifica a existência de entidades voltadas para a geração e distribuição de energia e outras orientadas para a atividade mineral, ligadas ao mesmo ministério, embora a idéia inicial fosse a de reunir to-

dos os órgãos que tivessem por finalidade a exploração de recursos naturais de natureza mineral ou hídrica;

— dentro do atual contexto do MME, o principal órgão do setor mineral é o Departamento Nacional da Produção Mineral, cuja representatividade encontra-se diluída diante de pares tão poderosos quanto a PETROBRÁS ou a ELETROBRÁS, por exemplo;

— a simplificação de rotinas administrativas, seja no sentido de facilitar o ingresso de novos investidores no setor mineral através da concessão de alvarás de pesquisa de decretos de lavra, seja no processo de obtenção de financiamentos realmente atraentes para a área privada;

— a definição clara e precisa das atribuições de cada órgão, evitando-se a multiplicidade de esforços e conseqüente dispersão de recursos materiais e humanos. Para que isto ocorra, é preciso que a alta cúpula administrativa tenha sempre em mente um enfoque sistêmico, não deixando que cada entidade desenvolva suas próprias políticas, que muitas vezes não transcendem o nível organizacional, isto é, são boas para a empresa mas não necessariamente para o País;

— o exposto no item anterior não significa de forma alguma um aumento de centralização no processo decisório. Ao contrário, a descentralização é altamente desejável na operacionalização de um modelo mais dinâmico para o setor mineral;

— a implantação de um programa agressivo para a indústria mineral brasileira necessita de recursos humanos adequados, especialmente a nível de governo. A pouca maturidade técnica predominante no setor deve ser superada por treinamento intensivo, tanto na formação de especialistas quanto no desenvolvimento gerencial.

Estes são os principais aspectos que precisavam ser enfocados no processo de mudança através de um novo modelo gerencial a nível de governo. Acredita-se que tal modificação

estutural traria reflexos positivos ao sistema como um todo, permitindo, inclusive, uma participação maior da iniciativa privada no setor, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

## V.6 — O Modelo Proposto

Os aspectos até aqui abordados levam à pressuposição de que o setor mineral deve ser considerado como prioritário para o processo de desenvolvimento brasileiro. É evidente que a nível de macroplanejamento esta premissa é discutível, sendo o escalonamento de prioridades talvez o maior problema existente em termos de qualquer programa de ação a médio ou longo prazo. Por que não considerar como prioritários setores tais como educação, saúde pública, segurança, ou mesmo agricultura, que continua sendo o sustentáculo da economia nacional? Não seria uma atitude temerária investir numa mudança estrutural de vulto na área mineral justamente num período em que os países desenvolvidos estão diminuindo seus estoques estratégicos e, conseqüentemente, sua produção? Não seria mais sensato reforçar nossa política agrícola, uma vez que o Brasil teria condições de tornar-se o “celeiro do mundo” e, com as divisas assim geradas, compensar nosso *deficit* mineral?

Ocorre que dentro de uma visão sistêmica há uma íntima relação entre os vários segmentos da economia. A intensificação da agricultura exige mais insumos minerais na forma de corretivos de solo e fertilizantes, mais implementos agrícolas que utilizam aço em sua manufatura e, conseqüentemente, mais ferro, calcário, carvão, fluorita.

Há ainda o caráter de não renovabilidade dos recursos minerais, que os tornam bens de natureza estratégica e, por isso mesmo, acredita-se que a tendência atual de abundância mundial deverá inverter-se antes de muito tempo. Não será

demais lembrar que os produtos agrícolas também sofrem bruscas oscilações de mercado, sendo seus preços frequentemente manipulados. O café, embora permanecendo como item número um dentre nossos produtos exportados, é praticamente um bem de consumo supérfluo e seu desaparecimento em nada afetaria a dieta alimentar da humanidade.

Por outro lado, há motivo para pensar que as mudanças propostas não seriam onerosas para o País, pois trata-se mais de um rearranjo dos órgãos existentes, com melhor definição de suas atribuições, o que elevaria o desempenho e eficácia do setor mineral como um todo.

#### **V.6.1 — A Divisão do Ministério das Minas e Energia**

No capítulo anterior, procurou-se evidenciar a crescente complexidade dos órgãos diretamente vinculados ao MME que adquiriram uma abrangência de atribuições que dificilmente se enquadram dentro de um mesmo Ministério.

Dentro do contexto atual, podem ser perfeitamente caracterizados dois grupos de entidades, de acordo com seus objetivos finais: as ligadas aos recursos energéticos e as vinculadas à indústria mineral. No primeiro grupo, figuram os órgãos que administram e aproveitam nossos recursos hídricos, o petróleo e materiais fósseis, pertencendo ao segundo as entidades que tratam da exploração dos demais recursos minerais brasileiros.

A PETROBRÁS, embora venha atuando fora do seu campo específico através de algumas de suas subsidiárias, tem como principal objetivo a prospecção, lavra, refino e distribuição de petróleo, matéria-prima essencialmente energética e sob monopólio estatal. Da mesma forma, a NUCLEBRÁS volta-se para o unânio e o tório, igualmente sob monopólio do Governo Federal, advindo daí a afinidade muito maior dessas

entidades com o setor energético do que com o mineral propriamente dito.

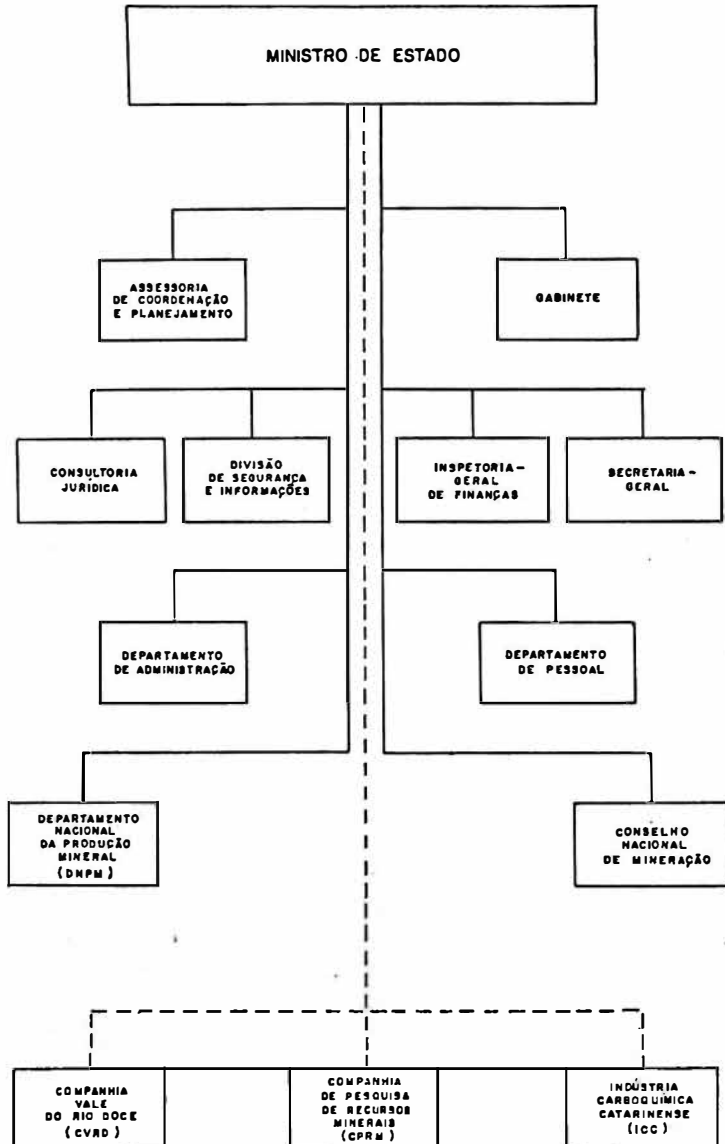
Quando se estuda a implantação de fontes geradoras de energia, é indispensável que seja considerado o aspecto alternativo, isto é, o confronto entre as várias maneiras de se produzir, ao menor custo, as quantidades energéticas desejadas. É comum comparar-se, por exemplo, o custo da energia nuclear que será produzida em Angra com o da energia hidroelétrica que será gerada por Itaipu, apesar de os caminhos tecnológicos para se atingir os objetivos serem completamente diferentes.

Uma política energética segura e coerente exigiria a criação de um Conselho Nacional de Energia, que poderia agregar os órgãos normativos existentes atualmente no setor, tais como Conselho Nacional de Petróleo (CNP), Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). As chamadas fontes não convencionais de energia (solar, eólica, de marés, etc.) teriam representatividade no Conselho Nacional de Energia, de modo que houvesse uma perfeita integração dos programas energéticos do País.

A divisão ora proposta propiciaria, portanto, o desmembramento do MME em dois grandes organismos: o Ministério da Energia, ao qual se vinculariam basicamente as entidades cujas atividades-fins mais se aproximam das energéticas (ELETROBRÁS, PETROBRÁS e NUCLEBRÁS) e o Ministério de Recursos Minerais, que englobaria as atividades dos órgãos diretamente ligados à indústria mineral do País (Cia. Vale do Rio Doce, DNPM e CPRM, fundamentalmente). Como o objetivo deste trabalho é sugerir um modelo para o setor mineral, será apresentado apenas o organograma do Ministério de Recursos Minerais dentro da nova configuração concebida, conforme se pode observar na Figura V.2.

Figura V. 2

# ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DE RECURSOS MINERAIS



No entanto, um organograma é tão-somente uma representação gráfica, que só adquire maior sentido na medida em que as atribuições de cada subsistema são perfeitamente caracterizadas, dando vida ao conjunto e permitindo que se atinja a eficácia desejada.

Cabe aqui ressaltar que alguns órgãos foram mantidos para não se fugir ao modelo geral adotado pelo Governo Federal e mesmo porque não temos subsídios que permitam uma análise mais profunda. De qualquer forma, a ênfase será dada aos órgãos-fins, pois é deles que depende fundamentalmente o desempenho do setor mineral.

#### **V. 6. 2 — A Definição de Atribuições**

No início da década de 50, Peter Drucker, hoje considerado uma das maiores autoridades mundiais em administração de empresas, lançou uma frase a propósito do perfeito conhecimento dos objetivos de qualquer organização e que seria básica para atingir-se o caminho da eficácia: "Qual é o nosso negócio?"

Em se tratando de órgãos públicos ou paraestatais, há uma dificuldade natural para se estabelecer com nitidez as faixas de atuação de cada um, pois ao contrário do que ocorre na iniciativa privada o fator lucro não entra em questão, predominando muito mais a responsabilidade pública e os objetivos sociais das entidades. Por outro lado, a definição de atribuições é indispensável ao bom desempenho do sistema. Daí a necessidade de uma ênfase cada vez maior no planejamento, propiciando a otimização do uso de recursos materiais e humanos.

A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) é uma empresa de pesquisa mineral ou de prestação de serviços? Da mesma forma, como considerar a DOCEGEO? Observa-se que, na prática, os objetivos desta última empresa, sub-

sidiária da Cia. Vale do Rio Doce, desviaram-se dos originais, pois ultimamente vem atuando mais como prestadora de serviços do que como empresa de mineração, tendo executado a reavaliação das jazidas de cobre de Caraíba, na Bahia, e Camaquã, no Rio Grande do Sul, ambas sob o controle acionário da FIBASE. A própria atuação da CPRM como empresa de mineração é mal definida, como ficou patente no caso da exploração do fosfato de Patos de Minas, quando foi criada mais uma empresa de economia mista para levar adiante o empreendimento.

O problema da obtenção de financiamentos para a pesquisa mineral por parte de particulares encontra um programa sério e bem estruturado, mas regido por duas entidades: CPRM e BNDE. Esta dualidade de comando em nada contribui para acelerar o processo, como é fácil deduzir. E após a pesquisa bem sucedida, onde obter os recursos para que a jazida se transforme em mina? Seria mais lógico que um único órgão se encarregasse de financiar o projeto até a fase produtiva, especialmente na faixa de atuação da pequena e média empresa, mais carente das atenções governamentais.

Este aspecto, qual seja, a transformação de uma descoberta mineral em fonte efetiva de recursos, deve ser o grande aferidor para se avaliar a eficácia do modelo. Foi justamente procurando esse caminho que se permitiu à CPRM atuar como empresa de mineração, embora com as limitações já referidas, pois a pesquisa se é a parte mais arriscada de um empreendimento mineral não é a mais onerosa. De modo geral, o investimento na pesquisa é muito pequeno em relação à implantação da infra-estrutura, abertura da mina e instalação de usinas de beneficiamento, daí resultando a situação do prazo relativamente longo entre a cubagem de uma jazida e seu aproveitamento econômico, agravada ainda mais quando existem vários órgãos intervindo no problema.

A Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEB) é que está cuidando da política de utilização do carvão

mineral brasileiro, embora existam varias entidades também envolvidas no problema: CNP, DNPM, CPRM, PETROBRÁS, além de órgãos estaduais. Desta forma, torna-se muito difícil uma avaliação global dos recursos humanos e materiais que estão sendo alocados ao estudo do carvão e mais ainda dos resultados que estão sendo obtidos.

As situações acima expostas ilustram as dificuldades existentes no setor mineral e que poderiam ser equacionadas se houvesse um órgão de planejamento ligado diretamente ao Ministro de Estado, com força suficiente para coordenar e orientar as diretrizes de uma política mineral coerente com as necessidades brasileiras.

O Departamento Nacional da Produção Mineral deveria ter o mínimo de atividade executiva, exercendo em maior escala sua função de órgão planejador e alocador de recursos, pois o Governo possui outros instrumentos destinados à execução dos serviços básicos de geologia e pesquisa mineral, procurando constituir uma equipe técnica de comprovada experiência, especialmente para atuar na fiscalização das concessões de lavra e controle da produção mineral. Este aspecto vem ganhando crescente complexidade nas áreas situadas em regiões metropolitanas, onde há uma interação com outros ramos de atividade a exigir um acompanhamento permanente e calcado em parâmetros técnicos, sociais e econômicos muito bem delineados.

Além do problema estrutural, o DNPM sofre de um mal crônico, qual seja o de pessoal técnico capacitado para levar a bom termo os objetivos da organização. Quando a CPRM foi criada, firmou-se um convênio pelo qual ela poderia contratar técnicos, que seriam colocados à disposição do DNPM. Essa situação perdurou até maio de 1977, quando o Tribunal de Contas da União determinou a extinção do convênio e, como conseqüência, ocorreu um esvaziamento generalizado do Departamento. Trata-se de um problema que precisa ser re-

solvido, pois sem os recursos humanos adequados de nada adiantarão quaisquer aperfeiçoamentos administrativos que venham a ser introduzidos, porque estes jamais sairão do papel. Uma solução alternativa seria a transformação do DNPM em empresa de economia mista, permitindo uma melhor estrutura de cargos e salários e conseqüente competitividade no mercado de trabalho.

Ainda relacionado ao aspecto de recursos humanos, há o problema da transferência de *know-how*. Como já foi salientado, o contingente de geólogos que serve ao País é jovem e poucos são os que atingiram um nível de maturidade técnica ou gerencial comparável à dos norte-americanos ou europeus. Este fato induz à criação de programas do tipo convênio MME-USAID, pelo qual muitos técnicos americanos vieram ao Brasil ministrar cursos e alguns brasileiros foram ao exterior adquirir novos conhecimentos. Entretanto, embora o programa atingisse um nível bastante satisfatório do ponto de vista qualitativo, o número de técnicos que recebeu treinamento é muito pequeno, especialmente aqueles que tiveram a chance de sair do País, o que é sempre melhor do que trazer especialistas ao Brasil. Há uma tendência de supervalorizar as instituições estrangeiras. Por isso mesmo, nada como uma experiência *in loco* para uma avaliação mais segura, além de se estabelecerem parâmetros comparativos de contextos geológicos em países desenvolvidos, o que permitiria uma assimilação mais rápida das metodologias utilizadas para a descoberta e exploração de bens minerais.

A criação do Conselho Nacional de Mineração, reunindo representantes dos órgãos de administração direta do Governo, empresas de economia mista e empresas privadas, seria um passo no sentido de harmonizar atribuições e políticas, diminuindo os pontos de atrito e obtendo conseqüente melhoria do desempenho do setor mineral. Mais uma vez, surge a necessidade de contar com pessoal técnico experiente, com vivência real da problemática mineral brasileira, sem o que se

torna praticamente impossível qualquer progresso na solução dos atuais impasses.

Tanto o DNPM como o Conselho Nacional de Mineração teriam o mínimo de funções executivas, ficando a seu cargo o estabelecimento das políticas e diretrizes gerais, que normatizariam o setor mineral. Para a execução dos serviços de geologia, exploração, lavra, beneficiamento e suporte financeiro e técnico à iniciativa privada, seriam utilizados os recursos da CPRM e CVRD, que já dispõem de infra-estrutura humana e material adequadas para atingir as metas estabelecidas.

Outro aspecto que merece crescente atenção é o inter-relacionamento dos órgãos federais com os de âmbito estadual, sejam empresas de economia mista, sejam institutos ligados às universidades ou às Secretarias de Estado. É preciso que se atendam às peculiaridades regionais sem, no entanto, perder-se a visão mais ampla da problemática mineral nacional. Evidentemente, o enfoque dado ao aproveitamento das reservas minerais da Serra dos Carajás, em plena Amazônia, é muito diferente da lavra de argilas na Região Metropolitana da Grande São Paulo, embora existam condicionantes técnicas, econômicas e jurídicas que são comuns a ambos e não podem escapar ao controle público. Sob esse prisma, adquirem papel de relevo os distritos regionais do DNPM, instrumentos já institucionalizados e que devem atuar de forma a harmonizar os programas locais com as diretrizes mestras da política mineral brasileira.

### **V. 6.3 — Considerações Finais**

As modificações estruturais ora propostas teriam efeito praticamente nulo se não houvesse preparação das pessoas e das organizações envolvidas. São raras as situações em que os aspectos globais da política mineral brasileira são expostos à discussão, tais como conferências e congressos, que muitas vezes

se caracterizam por debatem de cunho acadêmico e casuístico que pouco têm sensibilizado as autoridades da mais alta administração.

A criação do Ministério de Recursos Minerais daria maior representatividade ao setor mineral brasileiro, que vem sendo relegado a uma posição pouco condizente com as potencialidades do País. Existe uma infra-estrutura técnica e humana que pode ser dinamizada desde que devidamente canalizada por uma programação objetiva e realista, a exemplo do Plano Mestre Decenal, que tantos serviços prestou ao País.

A operacionalização do modelo preconizado se daria com ênfase no planejamento centralizado e execução altamente descentralizada. O DNPM é criticado pela morosidade de tramitação dos processos, embora possua uma rede de distritos e residências que cobrem todo o território nacional. Por que não utilizá-la de forma mais adequada, agilizando procedimentos e rotinas, delegando autoridade e cobrando resultados?

O próprio Código de Mineração, vítima de tantos ataques por parte da iniciativa privada, é exercido apenas parcialmente, uma vez que o DNPM carece de recursos humanos para um acompanhamento efetivo das atividades minerais no País, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo. Gera-se, então, um círculo vicioso: se o próprio órgão normativo e fiscalizador é o primeiro a atrasar a liberação dos alvarás de pesquisa e decretos de lavra, como exigir dos mineradores que se cumpram os prazos legais?

Acreditamos que a criação de um ministério que trate especificamente de nossos recursos minerais dará um grande impulso ao setor. Mas, paralelamente, é preciso que se aprimorem os recursos humanos e que sejam muito bem definidas as atribuições de cada órgão para que se acelere o processo da indústria mineral no País, aumentando-se a participação dos capitais privados, o que só ocorrerá se o próprio governo der o exemplo.

**VI — ADMINISTRAÇÃO  
PARA O DESENVOLVIMENTO  
E DESENVOLVIMENTO  
ADMINISTRATIVO:  
CONCEITOS, RELAÇÕES  
E ESTRATÉGIAS**

**ADOLFO ANTONIO FETTER JR.**



## VI.1 — Introdução

O presente trabalho parte das premissas de que o desenvolvimento administrativo é parte fundamental de qualquer tentativa de aceleração do processo de desenvolvimento sócio-econômico nos países “menos desenvolvidos” e que ele só poderá ser alcançado através de estratégias que combinem melhor qualificação dos condutores do processo (altos escalões da burocracia pública e pesquisadores da realidade administrativa do País), com uma maior utilização das organizações governamentais para a introdução e preservação dos valores apropriados ao desenvolvimento.

Dentro desse esquema geral, inicialmente procuramos definir o papel do desenvolvimento administrativo no desenvolvimento econômico e o que consideramos como sendo “Administração para o Desenvolvimento”, nos dois sentidos em que essa expressão pode ser considerada.

Na Seção VI.3, tentou-se definir o papel da burocracia pública no processo de mudança social, basicamente procurando verificar se, e quando, ela pode se caracterizar como “burocracia modernizante”. Ainda nessa seção, relatamos brevemente um estudo empírico, onde foram pesquisadas as atitudes dos

executivos brasileiros de “alto nível” em relação à modernização.

Na seção seguinte, nossa preocupação foi a de caracterizar sumariamente as principais atividades de Governo, bem como as formas que sua intervenção assume na sociedade. Esses aspectos — assim como os discutidos nos itens anteriores — necessariamente devem ser levados em consideração em quaisquer estratégias destinadas a orientar a administração para o desenvolvimento.

Na Seção VI.5, analisamos duas estratégias de Desenvolvimento Administrativo — formação de Administradores do Desenvolvimento e Desenvolvimento Institucional — procurando mostrar como se adaptam ao caso brasileiro e possibilitam o desenvolvimento da capacidade administrativa nacional nos dois sentidos propostos para uma administração que se queira orientar para o desenvolvimento.

Por fim, foi nossa preocupação caracterizar os aspectos comuns e os complementares dessas duas estratégias, mostrando que são aplicáveis à realidade dos países “em desenvolvimento” e, especialmente, ao caso brasileiro.

Como ficará claro no decorrer da exposição, assumimos como imprescindível a participação ativa do Governo na condução e/ou direcionamento do processo de desenvolvimento nos países “menos desenvolvidos”.

## **VI.2 — Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Administrativo**

Ao que tudo indica, nos países ocidentais atualmente considerados desenvolvidos, o desenvolvimento econômico (decor-

rente da Revolução Industrial e do liberalismo econômico) precedeu ao desenvolvimento administrativo, tendo este último ocorrido como uma forma de consolidar o primeiro e de dar condições para que pudesse prosseguir em uma sociedade que se tornava mais complexa.

O desenvolvimento administrativo dessas sociedades foi, pois, uma conseqüência das novas necessidades geradas pelo processo de desenvolvimento econômico (novos modos de organização da produção, por exemplo) e pela crescente complexidade das relações sociais.

Por outro lado, nas sociedades atualmente consideradas “menos desenvolvidas”, o processo de desenvolvimento (que geralmente também é associado à industrialização) se dá em condições completamente diferentes e em um mundo muito mais complexo e interdependente.

Em função disso, passou-se a acreditar que o desenvolvimento econômico não possa mais ser um fenômeno de mudanças “naturais” ou “espontâneas” (onde o Estado assume uma posição reguladora e mantenedora da ordem social), como o que se processou nos países hoje desenvolvidos, mas que deva ser um processo de mudanças sociais “induzidas” (onde o Estado assume uma posição intervencionista), de modo que as nações menos desenvolvidas possam *apressar* o atingimento de um melhor bem-estar para seus povos, rompendo o “círculo vicioso” do subdesenvolvimento e da dependência.

Passa a ter, então, importância significativa o planejamento governamental — que define as diretrizes gerais que deve seguir o desenvolvimento — e o desenvolvimento administrativo deixa de ser uma conseqüência para se tornar um pré-requisito (ou, pelo menos, uma condição paralela) do atingimento

desse desenvolvimento. Isto porque é através da sua burocracia que o Governo implementa grande parte de suas políticas.<sup>1</sup>

Segundo Joseph La Palombara essa necessidade de ação mais efetiva do Setor Público se dá porque:<sup>2</sup>

a) esse é o único setor que pode legitimamente assumir a responsabilidade da transformação;<sup>3</sup>

b) a burocracia pública administra grande parte dos recursos profissionais, técnicos e empresariais da nação;

c) a criação do capital social básico requer a utilização de todos os recursos da capacidade política e burocrática.

Contrastando com essa “política de desenvolvimento”, em que os objetivos políticos básicos estão embasados em teses de-

---

<sup>1</sup> Sobre esse aspecto, afirmam Donald e Alice Stone, “Capacitação Administrativa: O Ingrediente de que Carece a Estratégia do Desenvolvimento”, *in Revista de Administração Pública*, vol. 9, n.º 1 (1975), p. 98, que: “Acreditamos ser tão importante — aliás, mais importante mesmo — tratar do planejamento administrativo destinado a criar organizações e sistemas de execução do que elaborar planos agregados de desenvolvimento. De qualquer maneira, os esforços dedicados a aperfeiçoar a administração e aumentar sua capacidade de realização devem ser concomitantes e integrados ao planejamento do desenvolvimento. Do contrário, os instrumentos de ação necessários à execução de políticas, programas e projetos não estarão devidamente preparados e haverá falhas e confusões”.

<sup>2</sup> Parágrafo adaptado de Joseph La Palombara (ed.), *Burocracia y Desarrollo Político* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970), Introdução.

<sup>3</sup> Embora possa agir como executor e/ou orientador da mesma.

envolvimentistas <sup>4</sup> e onde o Estado é visto como a principal esperança na orientação da sociedade rumo à modernização, a Administração se caracteriza nesses países por:

a) ser mais imitativa do que “autóctone”, importando suas teorias de organização, conhecimentos e padrões dos países mais desenvolvidos;

b) possuir burocracias deficientes de pessoal qualificado para os programas de desenvolvimento;

c) ser formalista, ou seja, haver grande discrepância entre o comportamento estabelecido formalmente e o procedimento prático;<sup>5</sup>

d) possuir uma burocracia com alto grau de autonomia operacional. “São raros os grupos capazes de competir pela influência política ou impor controles rígidos à burocracia, de modo que esta pode, freqüentemente, movimentar-se dentro de um vácuo parcial de poder”;<sup>6</sup>

e) dispor de burocracias orientadas para outros fins que não a produção (exemplos: existência de corrupção semi-institucionalizada e de superemprego no serviço público).

O que se observa, portanto, é uma distância entre as expectativas da política de desenvolvimento (consubstanciadas no planejamento quando este existir) e a capacidade administra-

---

<sup>4</sup> *Desenvolvimentismo* é entendido, no presente trabalho, como a crença no desenvolvimento sócio-econômico como o principal e fundamental objetivo da nação, independentemente das conotações ideológicas que ele possa tomar. Isto quer dizer que desenvolvimentismo significa “predisposição para a busca do desenvolvimento”. Desenvolvimentista assume significado semelhante.

<sup>5</sup> Ver Fred Riggs, *Administração nos Países em Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968), p. 64.

<sup>6</sup> Ferrel Heady, *Administração Pública — uma Perspectiva Comparada* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970), p. 123.

tiva<sup>7</sup> para implementar os referidos planos e políticas, distância essa que necessita ser minimizada.

A respeito desse “distanciamento”, afirmam Donald e Alice Stone<sup>8</sup> que “uma das razões pelas quais muitos países não têm experimentado grande progresso — ainda que seus objetivos e políticas possam estar bem definidos — é a insuficiência de engajamento político e a *precariedade da capacidade gerencial e operacional*” (grifo nosso). Complementando esse pensamento, os mesmos autores salientam que a maioria dos planos nacionais de desenvolvimento são *não-funcionais*, “. . . uma vez que neles não se incorporam medidas, organizações, processos e outros elementos necessários à sua implementação”.<sup>9</sup>

## VI.2.1 — A Busca do Desenvolvimento Administrativo

Ao mesmo tempo que define sua “política de desenvolvimento global”, ou mesmo antes disso, a nação deve, portanto, definir sua política de desenvolvimento administrativo.

Em que consistiria esse desenvolvimento administrativo?

Segundo nossa concepção, ele poderia ser visto sob duas óticas diferentes:

---

<sup>7</sup> Segundo Donald e Alice Stone, *op. cit.*, pp. 100-1: «'Capacidade Administrativa' (...) significa a capacidade institucional de um Governo — ou de qualquer Ministério, Departamento, Empresa Pública, Província, Estado ou Cidade — para formular e executar planos, diretrizes, programas, atividades, facilidades, operações ou outras medidas destinadas a satisfazer objetivos do desenvolvimento”.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>9</sup> *Ibid.* Ver também Paulo Roberto Motta, “Administração para o Desenvolvimento — A Disciplina em Busca de Relevância”, *in Revista de Administração Pública*, vol. 6, n.º 3 (1972).

- a) aperfeiçoamento da administração pública tradicional; e
- b) elaboração de uma administração voltada para o desenvolvimento.

A primeira perspectiva refere-se à tentativa de melhorar o desempenho do setor público, partindo-se das funções que tradicionalmente lhe são atribuídas na direção do interesse público.

A segunda consiste na preparação do setor público para suas novas funções de “indutor” e “condutor” das mudanças sociais, na busca do desenvolvimento. Assim, a administração para o desenvolvimento volta-se basicamente para a “administração da mudança”, em função de objetivos preestabelecidos.

Sobre essa distinção, afirma Katz<sup>10</sup> que “. . . a Administração para o Desenvolvimento pode ser descrita como o modo pelo qual o Governo age para preencher seu papel estratégico no processo de desenvolvimento. Assemelha-se à Administração Pública em geral no seu interesse pelo modo como o Governo implementa suas regras, políticas e normas. Todavia, ao visar à substância do desenvolvimento, torna-se mais ampla e difere da Administração Pública *tradicional em objetivos*, extensão e complexidade. A Administração para o Desenvolvimento é substantiva e inovadora a partir do momento em que se torna diretamente relacionada com as mudanças sociais envolvidas na realidade dos objetivos do desenvolvimento”.

Todavia, é importante notar que a expressão “administração para o desenvolvimento” subentende duas capacidades distintas — “pensar” e “agir” sobre o subdesenvolvimento —, ou seja, uma capacidade de criar, sistematizar e/ou adaptar conheci-

---

<sup>10</sup> Saul Katz, “A Educação de Administradores para o Desenvolvimento: Caráter, Forma, Conteúdo e Currículo, *in Revista de Administração Pública*, vol. 3, n.º 1 (1969), pp. 45-6.

mentos administrativos à realidade dos países em desenvolvimento, e uma outra de conseguir aplicar esses conhecimentos à realidade concreta dos países, buscando resolver seus problemas.

### VI.2.2 — Administração para o Desenvolvimento como Campo de Estudos

Sendo cada nação marcada por características culturais e históricas peculiares, deve-se procurar um estilo de desenvolvimento o mais compatível com essa herança. Como decorrência, entre as atividades mais importantes de uma administração voltada para o desenvolvimento estão a busca de conhecimentos sobre a realidade organizacional do País e de formas de pensar sobre essa realidade. Quer isto dizer, em outras palavras, que é necessário desenvolver uma *racionalidade administrativa*<sup>11</sup> apropriada ao contexto nacional, e formas e estruturas de organizações que satisfaçam simultaneamente aos objetivos do desenvolvimento e às características do contexto.

Administração para o desenvolvimento torna-se, assim, um campo de estudos empíricos e de elaboração teórica. Nesse sentido, subentende uma elevada “capacidade crítica” para a criação e/ou adaptação de um corpo de conhecimentos adminis-

---

<sup>11</sup> *Racionalidade Administrativa*, no sentido em que comumente é utilizada a expressão, implica a utilização de “padrões de referência” oriundos da realidade das sociedades chamadas “desenvolvidas”. No sentido aqui empregado, advoga-se a utilização de “padrões de referência” desenvolvidos a partir da realidade da sociedade em estudo. Em decorrência disso, o que seria administrativamente racional em um caso, não o seria necessariamente no outro.

trativos adequados a uma sociedade em rápida transformação, na qual coexistam valores tradicionais e modernos.

Como se sabe, “o insumo do desenvolvimento científico é a pesquisa. Para que uma ciência se desenvolva é mister que se alimente da análise da realidade que a circunda, que desenvolva princípios básicos à medida que a experiência pragmática vai-se corporificando e produzindo resultados que devem ser cuidadosamente examinados para servir de material da infraestrutura sobre a qual vai-se edificando a ciência. Os países em desenvolvimento têm feito isso de forma muito reduzida, não só em relação à ciência administrativa como também ao desenvolvimento científico e tecnológico em geral”.<sup>12</sup>

Na verdade, infelizmente, “muito poucas escolas de administração da região (a América Latina, parêntese nosso) têm dado importância à formação de funcionários de alto nível, com o objetivo de prepará-los para assumir a responsabilidade de programar, coordenar e dirigir trabalhos de pesquisa adaptados a cada realidade nacional. Esse fato torna-se mais grave se considerarmos que a formação de um pesquisador é um processo longo e que exige, de um lado, o ensino do conteúdo específico da realidade histórica, política, econômica, social e cultural de cada país e, de outro, a formação em metodologias e técnicas de pesquisa, sem deixar de lado o ensino da filosofia da ciência e da história do pensamento científico”.<sup>13</sup>

Essas falhas na formação de pesquisadores e estudiosos dos problemas da administração e no desenvolvimento de co-

---

<sup>12</sup> José Maria Jácome, “A Pesquisa e o Desenvolvimento Administrativo na América Latina”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 9, n.º 1 (1975), p. 41.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 51.

nhcimentos próprios são ainda complementadas pela importação indiscriminada de técnicas administrativas. Neste último caso, gera-se uma ilusão de “modernidade” e de “modernização” — no sentido de que se está aplicando o que de melhor existe no mundo em matéria de conhecimento administrativo —, enquanto que, na realidade, se está impedindo, ou pelo menos dificultando, o desenvolvimento de uma capacidade nacional de enfrentar por conta própria os problemas nacionais (criando, sistematizando ou adaptando conhecimentos, uma vez que ser “estrangeiro” não significa tampouco ser inaplicável à realidade nacional).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Alberto Guerreiro Ramos, *Administração e Estratégia do Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966), pp. 7-8, afirma que países subdesenvolvidos não estão condenados a terem uma ciência subdesenvolvida pois, “... ao contrário, a ciência e a técnica em nossa época de história mundial são, mais do que nunca, fato universal, e os corpos profissionais das nações mais atrasadas podem ter acesso ao núcleo teórico que especialmente constitui uma e outra”. No entanto, mais adiante afirma que “... a utilização desse núcleo teórico, para fins práticos, é limitada e condicionada por fatores sociais e históricos”. Já na p. 96, o autor completa seu raciocínio concluindo que “impõe-se, assim, desenvolver um tipo de raciocínio que habilite o profissional a relacionar as técnicas administrativas com as variáveis histórico-sociais que particularizam cada contexto”. Uma visão até certo ponto fatalista a esse respeito pode ser encontrada em A. Delorenzo Neto, *Sociologia Aplicada à Administração* (São Paulo: Atlas 1976), pp. 34-35, onde o autor afirma que “hoje presenciamos que as sociedades dos países em desenvolvimento importam juntamente com a técnica moderna, também as formas modernas de organização (...) É que elas se convertem em elementos essenciais da estrutura de uma sociedade, que as buscam em outro meio, imitando-as ou assimilando-as quando sua cultura não consegue criá-las. Trata-se de um processo que se baseia em numerosos pressupostos especiais, extremamente ligados à natureza da sociedade industrial moderna”.

### **VI.2.3 — Administração para o Desenvolvimento como Área de Atuação**

Como deve ter ficado claro no subitem anterior, o objetivo último de um campo de estudos dedicado à administração para o desenvolvimento é o de aumentar as possibilidades de ação sobre a realidade concreta.

Assim, o que se deseja é aumentar a capacidade administrativa de implementação dos planos e das políticas de desenvolvimento, ou seja, de converter em realidade as aspirações desenvolvimentistas.

Neste segundo sentido, administração para o desenvolvimento subentende uma “capacitação para a ação crítica”, o que equivale a dizer, preparação de pessoas com discernimento para tomar decisões conducentes ao desenvolvimento.

Como deve ter ficado claro, estes dois sentidos de administração para o desenvolvimento são necessariamente complementares e interligados, devendo as capacidades de “pensar” e de “agir” ser desenvolvidas simultaneamente, uma vez que não adianta conhecimento sem ação, nem ação que não seja baseada em um conhecimento adequado.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Essa operacionalização do conhecimento requer capacidades diferentes daquelas necessárias à geração e/ou adaptação de conhecimentos administrativos, o que nos leva a crer serem necessários dois “tipos de agentes de mudança”. O primeiro “tipo” seria o “pesquisador” e, o outro, o “administrador voltado para a ação administrativa concreta”.

## VI.3 — Burocracia Pública e Mudança Social

### VI.3.1 — A Burocracia Pública

Muito se tem falado sobre o poder da burocracia e sobre como este poder vem aumentando com a complexificação da sociedade (e conseqüente ampliação das atividades de Governo). Não são poucos os autores que falam em uma “ditadura da burocracia” e que afirmam ser seu poder ilegítimo, uma vez que a ela não foi outorgado tomar decisões “políticas”.

Há também uma vasta literatura sobre os aspectos positivos e negativos da burocracia como estrutura e como forma de organização social,<sup>16</sup> principalmente aquelas que compõem o “tipo ideal” caracterizado por Max Weber.<sup>17</sup>

Na literatura mais recente encontram-se, também, referências ao “futuro desaparecimento”, ou considerável redução da burocracia como forma de organização, com o aparecimento de novas formas mais adequadas à “sociedade de mudança”.<sup>18</sup>

A burocracia é, pois, um assunto polêmico e não é nossa intenção aprofundar ainda mais a discussão a seu respeito. Entretanto, como trataremos do desenvolvimento administrativo,

---

<sup>16</sup> Para uma citação exaustiva desses autores, ver Alberto Guerreiro Ramos, *op. cit.*, Capítulo 5.

<sup>17</sup> Max Weber, “Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal”, in Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966).

<sup>18</sup> Warren Bennis *et alii*, *The Planning of Change* (Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1962), Warren Bennis, *Changing Organizations* (Nova York: McGraw Hill, 1966) e *Beyond Bureaucracy* (Nova York: McGraw Hill, 1973).

torna-se necessário esclarecer o enfoque aqui adotado sobre o comportamento burocrático.

Burocracia Pública é aqui considerada como sendo o conjunto de pessoas que servem ao Estado, no desempenho de suas funções de prestação de serviços ou de produção de bens (no sentido lato), *independentemente da forma de organização dessas atividades*. Esse conceito inclui, portanto, tanto as entidades de administração direta quanto indireta e foge ao tipo ideal de Weber.

A partir dessa delimitação inicial de nosso campo de estudo, e antes de entrarmos nas considerações sobre as relações da burocracia com o Sistema Político, é importante ainda tecermos algumas considerações sobre a natureza e a composição da burocracia assim definida.

Em primeiro lugar, é necessário esclarecer a natureza da burocracia. Nosso ponto de partida é que a burocracia não possui uma natureza intrínseca, mas, sim, uma história. Isto quer dizer, em outras palavras, que as características de uma dada burocracia, em um dado momento, serão fruto das condições sociais vigentes na sociedade de que faz parte (consideradas aqui as influências endógenas e exógenas), e atribuir-lhe características fixas e imutáveis seria incidir em um erro de perspectiva histórica.

Em segundo lugar, é fundamental deixar claro que a burocracia não é um todo homogêneo, ou seja, que há uma certa estratificação de seus membros, não apenas do ponto de vista hierárquico, mas também no que se relaciona a valores, percepções e expectativas.

Para o caso brasileiro, uma tal estratificação foi proposta por Alberto Guerreiro Ramos,<sup>10</sup> baseado na afirmativa de que

---

<sup>10</sup> Alberto Guerreiro Ramos, *op. cit.*, p. 300.

“há em toda burocracia elite e massa” e será a adotada no presente trabalho. Esse autor apresenta cinco estratos componentes da burocracia pública brasileira: a burocracia eleita e/ou propriamente política; a burocracia diretorial e quase política; a burocracia técnica e profissional; a burocracia auxiliar; e a burocracia proletária. A seguir explicaremos o que cada um desses estratos significa.

A burocracia eleita<sup>20</sup> e/ou propriamente política é transitória e permanece no poder durante o mandato para o qual foi eleita ou indicada por alguém eleito. Está particularmente exposta à influência e ao controle do público. Seus membros se credenciam frente ao público na medida em que satisfazem às necessidades sociais quanto ao papel da administração.

A burocracia diretorial ou quase política “... é o mais político estrato da burocracia permanente”.<sup>21</sup> Seu *status* não é obtido de suas ligações políticas de fidelidade ao chefe do executivo, mas de seu conhecimento e/ou experiência no serviço público. Os seus membros não estão sujeitos à “perda de mandato”, mas a conservação das posições conquistadas depende do exercício de um jogo de influências que transcende os regulamentos e demanda capacidades e habilitações que não as ordinárias de um burocrata. São os “generalistas”.

A burocracia técnica e profissional é constituída pelos “especialistas”, os assessores responsáveis pelos pareceres técnicos em áreas específicas, de acordo com suas habilitações e qualificações.

A burocracia auxiliar é o estrato preponderante na burocracia permanente e seus componentes são datilógrafas, arqui-

---

<sup>20</sup> Embora o termo “burocracia eleita” não seja muito apropriado, devido à noção comum que se tem de burocracia, preferimos manter a terminologia de Guerreiro Ramos.

<sup>21</sup> Guerreiro Ramos, *op. cit.*, p. 305.

vistas, serventes, recepcionistas, telefonistas, etc. “É a camada que possui os caracteres clássicos que a sociologia e a psicologia social imputam à burocracia”<sup>22</sup> e participa escassamente na elaboração de decisões de grande alcance.

Por fim, existiria uma burocracia proletária, composta pelos trabalhadores de “macacão” (os correspondentes aos *blue collars* dos norte-americanos, como afirma Guerreiro Ramos), que ocupa uma posição ainda mais passiva na tomada de decisões.

### VI.3.2 — As Relações entre a Burocracia Pública e o Sistema Político

Na literatura encontram-se pontos de vista extremamente conflitantes sobre o papel da burocracia no Sistema Político. Em nossa opinião, isso se deve à generalização que se tentar fazer sobre esse relacionamento, a partir da experiência dos países desenvolvidos, sem levar em conta as diferenças de natureza e de composição das burocracias em outros contextos. Uma grande parte desses estudos tem caráter normativo.

Abordagens mais coerentes com a realidade dos diferentes contextos sociais são encontradas em estudos de Administração Pública, sob uma perspectiva comparada. Para Ferrel Heady,<sup>23</sup> “. . . fatores de grande importância que afetam essas relações (entre a burocracia pública e o sistema político como um todo, parêntese nosso) incluem a etapa de desenvolvimento político da Nação-Estado, as características de seu regime político e a natureza dos objetivos dos programas que ela decidiu perseguir com o auxílio dos instrumentos administrativos”. Isto quer

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 308.

<sup>23</sup> Ferrel Heady, *op. cit.*, p. 181.

dizer, em outras palavras, que o papel político da burocracia no sistema variará entre países e com o tempo em um mesmo país.

Esse pensamento é bastante semelhante ao desenvolvido por Guerreiro Ramos, já citado brevemente quando nos referimos à natureza e à composição da burocracia, e nos ajuda a colocar a possibilidade da existência de uma “burocracia modernizante”<sup>24</sup> como uma “estratégia de ocasião”, em função das relações sociais vigentes na sociedade.

Sobre isso, afirma Guerreiro Ramos: “ é vão contar que, em qualquer parte, possa constituir-se uma elite burocrática industrializante ou modernizante, independentemente da natureza e composição da liderança política e governamental. A burocracia é agrupamento que, por força de seu lugar na estrutura social, jamais logra impor suas próprias diretivas à sociedade em geral (...) o seu papel modernizante apresenta-se-lhe sempre como uma chance, um ‘acidente casuístico’ da história, da conjuntura do poder”.<sup>25</sup>

Por outro lado, quando ocorresse, a iniciativa modernizante da burocracia verificar-se-ia nos altos escalões burocráticos, na medida em que, das mudanças dos *status quo*, pudessem resultar, para eles, ganhos ou vantagens em prestígio, poder e/ou riqueza.

Embora essas colocações do assunto nos pareçam válidas, não há como esquecer a crescente importância das organizações públicas na sociedade moderna, assumindo muitas vezes

---

<sup>24</sup> “*Burocracia Modernizante*” é aqui entendida como aquela burocracia que, adotando “valores desenvolvimentistas”, procura orientar sua atuação para acelerar a modernização da sociedade como um todo.

<sup>25</sup> Guerreiro Ramos, *op. cit.*, p. 274.

posições antes ocupadas pela política<sup>26</sup> e tendo, portanto, maior peso nas decisões sociais. Isso deriva da própria complexificação da vida social e uma consequência importante dessa tendência é o aumento do poder nas mãos de seus dirigentes. Dessa maneira, temos uma burocracia estatal subordinada ao poder dos dirigentes políticos, mas, ao mesmo tempo, aumentando sua participação nesse poder político.

### VI. 3. 3 — O Caso Brasileiro

Vários autores têm-se preocupado em analisar a posição da burocracia brasileira no que diz respeito ao *peso* e ao *alcance* do seu poder político.<sup>27</sup> Algumas dessas contribuições são discutidas e analisadas no trabalho de Bayer<sup>28</sup> onde a hipótese básica do autor é que se considere a organização governamental brasileira como uma burocracia política, ou seja, "...a burocracia como um grupo social próprio, possuindo assim uma articulação específica de interesses, cujo estudo, devido à sua posição estratégica no sistema político, seria importante para a melhor compreensão dos diversos aspectos da política governamental".<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Sobre o assunto, ver Frank Marini, *Towards a New Public Administration* (Scranton: Chander Publishing, 1972) e John Kenneth Galbraith, *O Novo Estado Industrial* (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968), Caps. 1 a 5.

<sup>27</sup> Segundo Fred Riggs, *op. cit.*, *peso* significa o grau de participação no processo decisório e, *alcance*, a gama de valores afetados.

<sup>28</sup> Gustavo F. Bayer, "Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias", in *Revista de Administração Pública*, vol. 9, n.º 1 (1975). As contribuições analisadas são as de Raymundo Faoro, Nelson Mello e Souza, Celso Lafer, Robert T. Daland, Octávio Ianni e Fernando H. Cardoso.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 68.

Nas suas “Conclusões Preliminares”, deixa Bayer duas questões em aberto. A primeira delas refere-se à validade (ou não) de falar-se na existência de uma burocracia política no Brasil, uma vez que a aceitação dessa tese não é pacífica. A outra corresponde à indagação sobre que interesses essa burocracia representaria na sua ação política (se os seus próprios, ou se serviria simplesmente como uma estrutura de mediação de interesses sociais, econômicos e políticos mais amplos). A essas questões poder-se-ia acrescentar mais uma: essa burocracia assim caracterizada teria interesses “desenvolvimentistas”?

Claro está que essas não são questões de fácil equacionamento. No entanto, um estudo realizado por Robert T. Daland <sup>30</sup> — no qual o autor buscou caracterizar o potencial dos executivos públicos de alto nível para realizar as transformações propostas pelo regime revolucionário de pós-1964 —, pode lançar alguma luz sobre as mesmas.

Daland parte do princípio de que há uma série de funções orgânicas desempenhadas pela burocracia, tanto na categoria *oficial* (metas e expectativas propostas pelo Governo) quanto na *informal* (funções observadas, mas não explícitas). Para ele, as funções mais importantes realizadas pela burocracia brasileira poderiam ser classificadas em seis grupos:

a) ela tem sido o instrumento principal de articulação de demandas na sociedade, uma vez enfraquecidos os canais políticos;

b) tem servido como agregadora de interesses (através do planejamento);

---

<sup>30</sup> Robert T. Daland, “Burocracia no Brasil: Atitudes de Executivos Cíveis de Alto Nível em Relação a Mudanças”, *in Revista de Administração Pública*, vol. 7, n.º 4 (1973).

c) tem sido encarregada de acabar com a corrupção e a subversão na sociedade (função “moralizadora”);<sup>31</sup>

d) tem servido como arrecadadora de recursos financeiros necessários à implementação da política governamental (função extrativa);

e) tem provido empregos e segurança social a um segmento substancial da classe média urbana (função clientelista);

f) tem servido como implementadora da política governamental de desenvolvimento econômico e social (função clássica de qualquer burocracia).

Os pressupostos básicos do autor são de que, para se alcançar o desenvolvimento preconizado pelo regime, é necessário haver aumento na eficiência da burocracia, e um alto grau de inovação para se promoverem modificações significativas na sociedade, conseguir-se descentralizar nas decisões e na ação, ocorrerem mudanças substanciais de estrutura na maior parte dos órgãos burocráticos e que a implementação efetiva, mesmo de planos medíocres, é melhor que a implementação ineficiente de bons planos.

Esses cinco pressupostos foram então confrontados com as respostas dadas por 325 executivos de “alto nível”,<sup>32</sup> os quais foram diferenciados segundo sete variáveis (meio de origem, idade, *status* sócio-econômico dos pais, nível educacional, Curso da Escola Superior de Guerra, treinamento em serviço e antiguidade, ou época de admissão no Serviço Público).

---

<sup>31</sup> O atributo ‘moralizadora’ é nosso e não do autor.

<sup>32</sup> Segundo nossa percepção, os executivos de “alto nível” seriam, na terminologia de Guerreiro Ramos, membros ou da burocracia eleita ou da burocracia diretorial e englobariam indivíduos envolvidos tanto na administração direta quanto indireta.

As conclusões parciais que o autor oferece são, resumidamente:<sup>33</sup>

a) os entrevistados revelaram ser extremamente estáveis em termos de normas e atitudes, ou seja, não compartilhavam dos chamados valores “positivos”, ou desenvolvimentistas. Associando-se a isso o fato de ser esta estabilidade também verdadeira no que se refere a pessoal (ou seja, funcionários conservam cargos, embora ocorram trocas de Governo), infere-se que a burocracia brasileira não tenderia a mudar muito no futuro;

b) essa manutenção do *status quo* se basearia em dois mecanismos. Pelo primeiro se asseguraria a seleção de pessoas

<sup>33</sup> Um quadro sintético das conclusões, em relação a cada um dos pressupostos do autor, seria:

---

Pressupostos (Valores)	Conclusões
Eficiência	Nenhuma das variáveis acusou diferenças sensíveis da média.
Inovação	Pessoas com pouco tempo de serviço e oriundas da classe baixa tenderam a ser mais inovadoras.
Descentralização	Pessoas com algum treinamento em serviço e oriundas do meio rural tenderam a favorecer mais a descentralização.
Necessidade de Mudança Estrutural (Reforma Administrativa)	Pessoas jovens, de origem urbana, oriundas das classes média e alta, portadores de título universitário (mas sem pós-graduação), tenderam a perceber mais a necessidade de Reforma Administrativa.
Planejamento versus Implementação	Pessoas jovens, oriundas das classes média e baixa, com menos escolaridade e pessoas com treinamento no estrangeiro tenderam a uma maior propensão para valorizar a implementação.

---

com o mesmo perfil dos já em serviço (apadrinhamento e seleção segundo métodos personalistas). Por outro lado, haveria um mecanismo semelhante que levaria as pessoas que alcançam posições de topo a adequarem-se às normas já existentes;

c) os indivíduos que constituiriam a maioria na burocracia — possuidora de um “perfil de valores” conservador — seriam oriundos do meio urbano e da classe média, relativamente instruídos e com algum treinamento em serviço;

d) os indivíduos que constituiriam a minoria na burocracia — onde se encontra um “perfil de valores” positivo — seriam jovens, oriundos principalmente da classe baixa, provenientes do meio rural, sem treinamento em serviço e com níveis mais baixos de escolaridade;<sup>34</sup>

e) a “maioria” via maiores perspectivas de melhorias na capacidade de planejamento como caminho para o desenvolvimento e a “minoria” via no aumento das capacidades relacionadas com a implementação o melhor caminho para o desenvolvimento.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Embora todas essas características possam “chocar” o leitor, por contrariarem o “senso comum”, talvez a que mais o choque seja a de que pessoas com menor escolaridade possuam os valores desenvolvimentistas mais acentuados. Para uma posição interessante a esse respeito, ver Fred Riggs, *op. cit.*, sobre a “escolaridade estratégica”.

<sup>35</sup> Na resposta à pergunta “Em sua opinião, quais seriam os fatores mais eficazes para acelerar o desenvolvimento econômico do Brasil”, dos entrevistados:

- 53% apontaram o planejamento;
- a segunda indicação foi a mudança nas atitudes dos servidores públicos;
- 11% referiram-se a melhorias na capacidade relacionada com a implementação;
- 0,6% indicaram o aperfeiçoamento da administração e continuidade administrativa.

Como implicação dessas conclusões afirma o autor que “o progresso tem ocorrido apesar do perfil de valores acima demonstrado, porque à função oficial, orientada no sentido do desenvolvimento, tem sido atribuída a máxima prioridade, ainda que em prejuízo das outras funções burocráticas relacionadas anteriormente”.<sup>30</sup> Também afirma que o “perfil de valores” projetado parece *incompatível* com as funções de articulação de demandas e de agregação de interesses gerados fora da própria burocracia (devido à rejeição dos valores inovativos e adaptativos pela maioria), mas *compatível* com as funções arrecadadora, moralista e clientelista (uma vez que se constituem basicamente na aplicação de normas, manutenção da ordem e segurança).

#### **VI.3.4 — Variações na Estrutura Burocrática e no seu Papel na Mudança Social**

Analisando-se o que foi visto sobre Burocracia Pública, infere-se que:

a) a estrutura burocrática vigente em um determinado país é resultado de evolução histórica. Portanto, o que lhe confere racionalidade não é a sua forma, mas sim as funções que desempenha dentro da sociedade. Uma estrutura desejável seria aquela que desempenhasse seu papel na consecução dos objetivos nacionais;

b) a burocracia tende a assumir um crescente papel na sociedade (devido à ampliação e ao crescimento das atividades do Estado) e uma “grande dose de autonomia operacional” nos países menos desenvolvidos, mas só adotará uma estratégia “modernizante” se o sistema político a possibilitar. Por isso,

---

<sup>30</sup> Daland, *op. cit.*, pp. 30-1.

um papel modernizante da burocracia dependerá fundamentalmente das relações de poder vigentes e das perspectivas e expectativas dos mais altos estratos da burocracia. Nesse sentido, a burocracia eleita e/ou propriamente política seria o estrato mais compelido a tomar iniciativas de reforma e de novos empreendimentos promocionais. A burocracia diretorial, por outro lado, poderia aderir aos programas de modernização desde que antevisse a perspectiva de vantagens materiais, de prestígio e/ou poder, ou resistisse a eles, através de seu “poder compensatório” (na influência das decisões, na interpretação das decisões emanadas de cima e no seu ajuste às circunstâncias concretas). Os especialistas, por fim, teriam poder real somente na linha vanguardista do progresso; seu poder seria cambiante e frágil, pois passadas as mudanças (após serem socializadas ou institucionalizadas) a necessidade deles diminuiria;

c) o poder político da burocracia varia nos diferentes contextos de acordo com sua natureza, sua composição, do papel que lhe é atribuído dentro da “política de desenvolvimento” do país, da etapa de desenvolvimento político da nação e das características de seu regime político;

d) no caso brasileiro, embora não haja estudos definitivos sobre o assunto, parece correto afirmar que sua burocracia como um todo não é “política”, mas que alguns de seus estratos certamente o são. Também parece correto afirmar que esses estratos “políticos” ou “quase-políticos”, mesmo que não possuam valores “desenvolvimentistas”, podem se ver compelidos a atuarem no sentido do desenvolvimento (seja por auferirem ganhos com isso, seja para não sofrerem perdas, ou, pelo menos, para minimizá-las). Por outro lado, algumas funções *informais* atribuídas à burocracia não parecem ser facilmente compatibilizáveis com as atitudes e valores predominantes nos seus estratos “políticos”.

## VI.4 — Administração Direta e Indireta

De modo geral, pode-se dividir as atividades de Governo em dois tipos: as de finalidades “sociais” e as de finalidades “econômicas”. Por outro lado, também se pode dividir a forma como o Governo atua na sociedade em dois tipos: a direta e a indireta.

Se colocarmos essas duas variáveis sob a forma de uma matriz, teremos, como resultado, quatro situações:

Atividades de Governo	“Sociais” (Produção de Bens Públicos e Desempenho das Funções Tradicionais)	“Econômicas” (Produção de Bens Privados e Desempenho de Funções Desenvolvidistas)
Formas de Atuação		
Direta	I	II
Indireta	III	IV

Na primeira situação, teríamos o governo tradicional, exercendo as atividades “típicas” de seu papel, ou seja, agindo principalmente como regulador e controlador da ordem e prestador dos serviços básicos. Inversamente, na quarta situação, teríamos o exemplo de um governo tipicamente intervencionista e voltado para a modernização. As duas situações intermediárias, no entanto, não são tão facilmente interpretáveis, embora constituam casos comuns de intervenção do Governo na vida econômica.

A verdade é que, ao analisarmos a realidade concreta dos países em desenvolvimento, encontramos, de um modo geral, as quatro situações mencionadas acima, e o Brasil não é exce-

ção a essa regra. Esta heterogeneidade de situações, por outro lado, torna mais complexo o processo de desenvolvimento administrativo, a começar pela dificuldade de se caracterizar a burocracia.

Em decorrência, ao se tentar elaborar quaisquer estratégias de desenvolvimento administrativo deve-se ter em mente três aspectos fundamentais da participação do Governo como “indutor” ou “condutor” do processo de mudança social:

a) *o que leva o Governo à intervenção* — os motivos parecem variar muito de caso para caso, mas certamente entre os mais importantes estão motivos ideológicos, motivos contingenciais que exigiram a intervenção em setores ou no total da economia (guerras ou calamidade pública, por exemplo) e motivos estratégicos, voltados para o aceleração do desenvolvimento econômico e social (exercer papel pioneiro, tentar atingir a auto-suficiência em certos produtos ou serviços, tentar reduzir a influência de centros decisórios estrangeiros em alguns setores, desenvolver atividades básicas de grande porte, etc.);<sup>37</sup>

b) *o que leva o Governo à descentralização e seu grau adequado* — os motivos também variam grandemente. No entanto, de modo geral, pode-se dizer que a descentralização é a solução encontrada para se escapar ao normalmente baixo padrão de desempenho da burocracia tradicional e aos controles sufocantes e pormenorizados predominantes na administração centralizada.<sup>38</sup> Ela tenderá a ser positiva naquelas situações em que haja necessidade de maior dinamismo no que diz

---

<sup>37</sup> Para maior discussão desses aspectos, ver Getúlio Carvalho, “A Empresa Pública: Uma Análise Administrativa”, in *Revista de Administração Municipal*, ano XX, n.º 116 (1973) e Enrique Saravia, “Aspectos Gerais do Comportamento das Empresas Públicas Brasileiras e sua Ação Internacional”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 11, n.º 1 (1977).

<sup>38</sup> Getúlio Carvalho, *op. cit.*, pp. 6-7.

respeito a produtos e serviços (principalmente aqueles dependentes das mudanças e/ou desejos da clientela), quando as atividades sejam caracteristicamente “econômicas”, ou quando haja necessidade de maior volume de inovações tecnológicas e/ou administrativas.<sup>30</sup> Por outro lado, tudo leva a crer que não exista um “grau adequado de descentralização”, uma vez que a mesma depende das condições cambiantes do próprio processo de desenvolvimento. O importante nesse caso é saber *se, quando, onde e como* ela deve ocorrer ou não;

c) *os maiores problemas dessa descentralização* — sem dúvida alguma, surgem da dicotomia coordenação, integração e controle governamental *versus* autonomia, flexibilidade e iniciativa empresarial. De um lado, o Governo tem que exercer certo controle dessas atividades, bem como necessita coordená-las e integrá-las com outras atividades que desempenhe e, do outro, as empresas necessitam de uma certa autonomia e flexibilidade para que a iniciativa própria (motivo para o qual foram criadas) não seja restringida.

## **VI.5 — Estratégias de Administração para o Desenvolvimento**

A partir dessas colocações sobre a necessidade de acelerar o progresso sócio-econômico dos países menos desenvolvidos, da possibilidade de “induzir-se” a mudança social, da essencialidade de melhorias administrativas para que isso seja alcançado, do conhecimento da natureza e da composição da

---

<sup>30</sup> Isto porque a Administração Direta tende a ter estruturas não apropriadas para servirem como veículos rápidos de aprendizagem e de mudança e porque as “atividades sociais” tendem a sofrer grande influência da política, uma vez que são aquelas que afetam mais diretamente o “público”, o que tende a dificultar e a diminuir a sua “propensão à mudança”.

burocracia pública de um país, e do conhecimento das formas de atuação do Governo na sociedade, pode-se elaborar diferentes estratégias administrativas de Administração para o Desenvolvimento.

De maneira geral, poder-se-ia dizer que essas estratégias se congregam em dois grupos: as que colocam o indivíduo como o ponto de partida do desenvolvimento administrativo e as que atribuem esse papel às organizações.

O primeiro grupo fundamenta-se na convicção de que o indivíduo deve ser o agente básico de mudança social inovadora. Portanto, seria através da utilização de melhores administradores que se atingiria o desenvolvimento administrativo, devido ao poder “irradiador” das atividades dessas pessoas.

O segundo grupo vê a indução de mudanças sociais através das organizações como a melhor estratégia a ser adotada, dispondo estas de maiores possibilidades de introduzir e sustentar as mudanças.

De modo geral, e em maior ou menor grau, essas duas concepções são incorporadas aos planos de modernização administrativa dos governos de uma forma explícita ou implícita, parecendo ser do consenso geral que sejam complementares e não mutuamente excludentes.

O que acontece, na realidade, é que a operacionalização dessas idéias nos países em desenvolvimento restringe-se, basicamente, à aplicação das teorias “racionalísticas” (Taylor, Mayo, Weber, Urwick e Gullick), cujas principais características são: a) reformas estruturais (hierarquia, divisão do trabalho, etc.); b) reformas funcionais (métodos); e c) reformas burocráticas (pessoal).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Kleber T. Nascimento, “Implicações do Moderno Conceito de Administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa”, in *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, janeiro/março de 1972).

Quer isso dizer, em outras palavras, que se considera o desenvolvimento administrativo como uma forma de “racionalizar” os procedimentos administrativos e burocráticos existentes. Nada, ou muito pouco, é feito no sentido de preparar a administração pública para o que está por vir. Além disso, como a implementação dessas reformas administrativas tende a levar muito tempo e a atingir apenas parcialmente seus objetivos iniciais, o que se observa é que se tornam inadequadas até mesmo para racionalizar o “dia-a-dia” administrativo.

Assim, procurando ajudar a suprir essa lacuna e baseado no que foi dito até aqui, vamos concentrar-nos no estudo de duas estratégias de desenvolvimento administrativo: a) a formação de Administradores do Desenvolvimento, que se enquadra no primeiro grupo de estratégias mencionadas acima; e b) Desenvolvimento Institucional, que se enquadra no segundo grupo.

Estas duas estratégias voltam-se para os dois sentidos da expressão administrativa para o desenvolvimento — como campo de estudos e como área de atuação — como se procurará demonstrar nas páginas que se seguem.

### **VI.5.1 — Formação de Administradores para o Desenvolvimento**

Dentro de uma concepção de administração para o desenvolvimento, a estratégia desenvolvimentista no campo individual seria orientada para a formação de administradores capazes de servir como agentes de mudança e condutores do processo de modernização administrativa exigida pelo desenvolvimento econômico.

Isso porque, segundo Katz,<sup>41</sup> “. . .o desenvolvimento de

---

<sup>41</sup> Saul Katz, *op. cit.*, p. 28. Ver também Fred Riggs, *in* Joseph La Palombara, *op. cit.*

uma nação em vias de modernização é deveras difícil e exige pessoal altamente qualificado. O processo requer, especificamente, administradores para o desenvolvimento, aqueles que podem administrar e facilitar o delicado processo de tomar decisões políticas e guiar o complexo de atividades necessárias à sua implantação”.

O que se buscaria com isso seria aprimorar a qualificação da burocracia governamental, ao nível de seus mais altos estratos, de modo a que ela pudesse agir melhor como “burocracia modernizante”, se o momento político fosse favorável a esse tipo de estratégia.

Voltando ao esquema proposto por Guerreiro Ramos e resumido na Subseção VI.3.1, o que se verifica é que a burocracia eleita não pode ser “treinada” facilmente (embora seja a mais disposta às mudanças), uma vez que faz parte apenas temporariamente dos quadros da burocracia governamental e, quando aí está, é para agir. Assim, qualquer tipo de treinamento e preparação teria que ser dado antes que assumisse o cargo, o que tampouco é provável, em grande parte por não se saber quais serão essas pessoas.

O segundo “escalão” da burocracia, a burocracia diretorial, seria, então, o mais indicado para receber esses conhecimentos, tendo em vista seu caráter permanente e sua importância dentro da estrutura burocrática. A dificuldade maior para seu engajamento em programas desse tipo reside no fato de ser muito difícil, a nosso ver, convencer seus componentes a se ausentarem de seus cargos por um período razoavelmente longo, abandonando, assim, posições consolidadas. Além disso, deve-se considerar que essas pessoas, ao alcançarem essas posições, já estão, normalmente, engajadas no Serviço Público há muito tempo, tendendo a ser mais refratárias a qualquer tipo de treinamento por se considerarem já qualificadas.

Fica assim constatado que os dois escalões mais propensos e com maior poder dentro da burocracia governamental não podem, na prática, ser atingidos por uma estratégia baseada no conceito de administração para o desenvolvimento. Desse modo cria-se uma contradição: necessita-se de administradores do desenvolvimento, mas uma preparação acurada dos mesmos não pode ser feita tomando-se por base as pessoas que detêm o poder na burocracia estatal e, portanto, tenderá a não produzir efeitos sobre o desenvolvimento, ou produzi-los em pequeno grau.

A pergunta que cabe, portanto, é: Administração para o desenvolvimento é mais uma elocubração teórica sem aplicação prática, ou existem saídas para esse impasse?

A nosso ver, a saída está em colocar-se a Administração para o Desenvolvimento como uma estratégia a médio e a longo prazos, onde o que se pretenda seja preparar pessoas com grande potencial para assumir cargos nos dois escalões superiores da burocracia, no futuro, uma vez que, como estratégia de curto prazo, ela tenderá a ser uma experiência altamente frustrante.

Restam-nos, portanto, três indagações básicas: A quem treinar? Como deverá ser esse treinamento? E que condições são necessárias para um programa desses ter sucesso?

No que se refere à primeira pergunta, o que nos parece é que a “clientela” do treinamento deve ser formada dos componentes do terceiro estrato da burocracia, os “especialistas” (aqui incluídos os assessores constantes do quadro permanente da burocracia e outros cargos intermediários, que não foram contemplados na classificação de Guerreiro Ramos, entendendo-se que sejam incluídos nessa categoria), uma vez que estes é que substituirão a burocracia diretorial e, eventualmente, a burocracia política e pessoas jovens, possuidoras de diplomas de Curso Superior, que demonstrarem alta aptidão e interesse para o desempenho de funções públicas.

O treinamento a ser fornecido, parte fundamental do sucesso de um programa desses, deveria ser a nível de pós-graduação, ou mesmo de mestrado, tendo-se em vista a complexidade do fenômeno a ser estudado — o Desenvolvimento — e a necessidade de que seus participantes possam preparar-se adequadamente para as altas responsabilidades de que seriam investidos.

Segundo Katz,<sup>42</sup> tal educação deve preencher as necessidades de:

a) *conhecimento substantivo* das ciências diretamente relevantes às mudanças fundamentais da sociedade (economia, sociologia, etc.) e especializado em certos setores (agricultura ou saúde, por exemplo), bem como de certas funções de governo (planejamento econômico, finanças públicas, etc.). Isto tudo visando a poder relacionar os conhecimentos de seu especial interesse com o conhecimento dos processos gerais de mudança da sociedade;

b) *metodologia de ação normativa e analítica*, tendo em vista que o desenvolvimento é de natureza prescritiva (“o que deve ser”). É portanto fundamental desenvolver habilidade para compreender e empregar metodologias científicas, tendo em vista poder identificar e definir o futuro, bem como analisar e compreender as insuficiências do presente, além da compreensão da metodologia de formulação e implementação de políticas públicas e de planos;

c) *administração para o desenvolvimento propriamente dita*, ou seja, o conhecimento da ciência e o domínio da arte administrativa.

Quanto à terceira pergunta, o que cabe afirmar é que um programa desse tipo seria, por certo, dispendioso e a longo

---

<sup>42</sup> Saul Katz, *op. cit.*, pp. 32-33.

prazo. Por outro lado, só despertaria interesse na “clientela” se as possibilidades de aplicação dos conhecimentos adquiridos fossem altas. Torna-se claro, pois, que dependeria fundamentalmente da ação do Governo (como o próprio desenvolvimento o é atualmente para os países em desenvolvimento, conforme já foi afirmado anteriormente).

Essa iniciativa pode ser resumida em:

- a) contato com as instituições de ensino com possibilidades de serem engajadas no programa;
- b) apoio a essas instituições para a implantação e continuação do programa; e
- c) aproveitamento dos graduados, tanto em trabalhos práticos durante o curso, quanto após a graduação.

O objetivo dessa estratégia, a longo prazo, seria possibilitar a consolidação dos dois tipos de “agentes de mudança” preconizados na Subseção VI.2.3, orientados para formar as “capacidades críticas” de pensamento e ação sobre a realidade nacional. Isso porque, de um lado, se daria grande ênfase ao tipo de conhecimento a ser transmitido (o que gera a necessidade de conhecimento da realidade e conduz à pesquisa) e, de outro, o produto final seriam pesquisadores e “administradores do desenvolvimento”,<sup>43</sup> realimentando, assim, o “ciclo”.

No entanto, dado o tempo de maturação de um programa amplo como este, há necessidade de medidas de mais curto prazo, de modo a porcurar orientar a burocracia existente para

---

<sup>43</sup> Embora se faça a distinção entre dois tipos de “agentes”, não se quer afirmar que indivíduos não possam conciliar os dois tipos de características. O que se quer dizer é que essa combinação de características em uma única pessoa é difícil, não só pelas diferentes exigências da pesquisa e da ação administrativa concreta, mas pelo fato da necessidade de uma certa especialização dos indivíduos, normalmente imperativa para um maior aprimoramento profissional.

a administração para o desenvolvimento. Entre elas, as que nos parecem mais importantes são:

a) definir claramente os objetivos do desenvolvimento e o papel do Setor Público no processo, para melhor orientação dos atuais dirigentes;

b) orientar a seleção das pessoas que vão servir nos altos escalões da burocracia, de modo a colocar nesses cargos elementos com valores desenvolvimentistas;

c) dar ênfase à formação de equipes interdisciplinares nas atividades voltadas para o Desenvolvimento, buscando-se uma solução mais global dos problemas.

### VI. 5. 2 — Desenvolvimento Institucional

O ponto central de tal estratégia é o processo de Institucionalização Organizacional, através do qual organizações que têm um pequeno grau de influência interna e ambiental transformam-se em instituições, ou seja, passam a ter uma interação muito maior com seu ambiente e, portanto, maior grau de influência normativa.<sup>44</sup>

Parte das premissas de que o desenvolvimento, nas nações menos desenvolvidas, depende de estímulos externos para a transformação adaptativa dos arranjos institucionais existentes e que há “mecanismos de rejeição” a esses estímulos, que são arranjos institucionais funcionando como obstáculos à mudança.<sup>45</sup>

A maneira de superar esses obstáculos seria confiar às organizações a função de servirem de veículos para a criação,

---

<sup>44</sup> Ver Philip Selznick, *A Liderança na Administração — uma Interpretação Sociológica* (Rio de Janeiro: FGV, 1972).

<sup>45</sup> Ver a Seção VI.3.

difusão e perpetuação de elementos e mecanismos inovadores, criados para induzir mudanças sociais que conduzam ao desenvolvimento.

Como estratégia de desenvolvimento administrativo, a Institucionalização Organizacional consiste, portanto, no "... planejamento, estruturação e orientação de organizações novas ou reconstruídas que (a) incorporam, promovem e protegem relações e cursos de ação, (b) realizam funções e serviços que são valorizados no ambiente, e (c) facilitam a assimilação de novas tecnologias físicas e sociais".<sup>46</sup>

Ainda segundo o mesmo autor, a superioridade de uma estratégia baseada na indução de mudanças sociais, através de organizações, sobre aquela baseada em mudanças por indivíduos, pode ser resumida em:

a) as organizações podem mobilizar recursos humanos, físicos e tecnológicos que lhes permitem alcançar, de maneira a mais racional possível, objetivos comumente aceitos;

b) a existência de uma organização proporciona uma base estável para a interiorização, pelos participantes internos e externos, dos valores e atitudes necessários à consecução dos objetivos visados;

c) as organizações possuem maior capacidade para superar forças negativas internas e externas por meio de mecanismos adaptadores e controladores que lhes permitam continuar a operar de maneira íntegra e influente no meio ambiente.<sup>47</sup>

Entretanto, no campo da aplicação prática — e como primeiro passo para ações mais amplas — é fundamental o estudo

---

<sup>46</sup> Aluizio Loureiro Pinto, "A Institucionalização como Estratégia de Desenvolvimento", in *Revista de Administração Pública*, vol. 3, n.º 1 (1969), p. 12.

<sup>47</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 21.

de organizações concretas, de modo a se poder identificar as principais variáveis que afetam o processo de institucionalização em nosso meio, conhecimento este imprescindível para a criação de novas organizações ou reconstrução de antigas.<sup>48</sup> Da mesma forma, ao possibilitar informações sobre a utilização de órgãos governamentais como instrumentos de política econômica e social e sobre as formas mais efetivas de se processar sua organização, o Desenvolvimento Institucional amplia as possibilidades de ação do Governo no processo de mudança social.

O instrumental do Desenvolvimento Institucional é, portanto, um elemento fundamental em qualquer tentativa de orientar a administração para o desenvolvimento, através do conhecimento que pode proporcionar sobre como as organizações públicas funcionam no País, como podem ser melhor estruturadas e, também, através da possibilidade que se abre de se poder utilizá-las intencionalmente como veículos introdutórios e mantenedores de mudanças sociais.<sup>49</sup>

## VI.6 — Considerações Finais

O Desenvolvimento é um processo penoso, pois envolve toda uma reconcepção de valores, hábitos e costumes tanto a

---

<sup>48</sup> Organizações “desenvolvidas institucionalmente” são organizações que aprenderam a conviver com seu meio ambiente e a responder positivamente às transformações nele ocorridas, de modo a serem consideradas “valiosas” para a sociedade na qual estão inseridas. No caso do presente trabalho, pretende-se enfocar, principalmente, organizações “valiosas” que contribuíram para o desenvolvimento do País.

<sup>49</sup> O desenvolvimento institucional, portanto, também engloba os dois sentidos de administração para o desenvolvimento proposto na Seção VI.2.

nível individual, quanto coletivo. Apesar disso é inquestionável que é desejado, não por si, mas pelas promessas de uma vida melhor a ele associadas.

Por outro lado, é desejado imediatamente, ou o mais rapidamente possível, o que coloca os governos dos países em desenvolvimento numa situação muito difícil e frente a um desafio que talvez seja o maior que a humanidade já tenha enfrentado.

Em vista disso, há necessidade urgente de estudar-se o processo de mudança social e as maneiras de “catalisá-la” nos contextos dos países “menos desenvolvidos”, levando-se em conta as suas características próprias.

No presente trabalho, procuramos demonstrar que o desenvolvimento administrativo é um dos elementos-chave em qualquer estratégia “desenvolvimentista” para o caso dos países “menos desenvolvidos”. Também tentamos deixar claro a essencialidade de implantar a Administração para o Desenvolvimento, como a melhor estratégia para se alcançar o desenvolvimento administrativo. Isso, no entanto, só poderá ser conseguido se a administração para o desenvolvimento for entendida em dois sentidos, como um campo de estudos e como uma área de atuação, o que pressupõe uma integração entre a “capacidade crítica” de pensar e de agir sobre o subdesenvolvimento, na busca da “modernização”.

Procurando fundamentar essa argumentação e, ao mesmo tempo, mostrar a complexidade de se direcionar a burocracia pública no caminho do desenvolvimento administrativo, analisamos o “papel político” e a possibilidade de uma “estratégia modernizante” por parte da burocracia pública. A apresentação de um item sobre Administração Direta e Indireta, por outro lado, teve por fim salientar a complexidade da atuação governamental e a impossibilidade de se prescreverem fórmulas

simplistas para sua adequação à busca do desenvolvimento econômico: a primeira, para a obtenção de resultados e a segunda, para a obtenção de meios para a obtenção de resultados.

O passo seguinte foi a apresentação sumária de duas estratégias compatíveis com o conceito de administração para o desenvolvimento (e, portanto, compatíveis com a estratégia mais global de desenvolvimento administrativo), se devidamente formuladas. A primeira, formação de pesquisadores e de administradores voltados para o desenvolvimento, partindo do ponto de vista individual e, a segunda, Desenvolvimento Institucional, partindo do ponto de vista organizacional.

Foi nossa intenção demonstrar a complementaridade existente entre as duas estratégias, bem como a necessidade de integração entre elas para se conseguir uma estratégia mais global de modernização do aparelho burocrático do Estado, que o capacite a efetivamente implantar as decisões e os planos de desenvolvimento formulados.

Se as analisarmos sob esse aspecto, veremos que ambas partem do princípio de que o desenvolvimento é "ecológico", ou seja, tem suas características alteradas de um contexto para outro e que é necessário conhecer-se empírica e metodologicamente esses contextos, para que se possa agir eficaz e efetivamente sobre ele. Dentro dessa concepção, admitem a existência de outras formas de organização dos esforços humanos, que a organização weberiana tradicional ou outras formas "tradicionais", que seriam mais efetivas para a realidade dos países em desenvolvimento.

Outro ponto em comum entre ambas é que não são essencialmente prescritivas e processualísticas, mas antes cognitivas e teleológicas, uma vez que têm seus fundamentos no exame da realidade concreta e na busca de um objetivo final, o desenvolvimento.

Finalmente, e talvez o mais importante, ambas são estratégias dinâmicas, no sentido de que reconhecem a modernização administrativa como um processo permanente e constante.

Em suma, inserem-se ambas dentro dos dois sentidos que a expressão Administração para o Desenvolvimento engloba: como campo de estudos e como área de atuação.

Como advertência, no entanto, é importante ressaltar que ambas tendem a apresentar resultados a médio e a longo prazos e que a sua aplicabilidade a um caso especial — no caso, a burocracia brasileira, e as organizações de Administração Indireta e Administração Direta — requer um longo e detalhado estudo, o qual, segundo acreditamos, não resultará infrutífero.

## Bibliografia

- BAYER, Gustavo F. "Burocracia e Política no Brasil: Notas Exploratórias". *Revista de Administração Pública*. Vol. 9, n.º 1 (1975).
- BENNIS, Warren. *Changing Organization*. Nova York: McGraw Hill, 1966.
- . *Beyond Bureaucracy*. Nova York: McGraw Hill, 1973.
- BENNIS, Warren et alii. *The Planning of Change*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1962.
- CARVALHO, Getúlio. "A Empresa Pública: Uma Análise Administrativa". *Revista de Administração Municipal*. Ano XX, n.º 116 (1973).
- DALAND, Robert T. "Burocracia no Brasil: Atitudes de Executivos Cíveis de Alto Nível em Relação a Mudanças". *Revista de Administração Pública*, Vol. 7, n.º 4 (1973).
- GALBRAITH, John K. *O Novo Estado Industrial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GUERREIRO RAMOS Alberto. *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- HEADY, Ferrel. *Administração Pública — Uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- JACOME, José Maria. "A Pesquisa e o Desenvolvimento Administrativo na América Latina". *Revista de Administração Pública*. Vol. 9, n.º 1 (1975).
- KATZ, Saul. "A Educação de Administradores para o Desenvolvimento: Caráter, Forma, Conteúdo e Currículo". *Revista de Administração Pública*. Vol. 3, n.º 1 (1969).
- LA PALOMBARA, Joseph. *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970.

- MARINI, Frank. *Toward a New Public Administration*. Scranton: Chander Publishing, 1972.
- MOTTA, Paulo Roberto. "Administração para o Desenvolvimento — A Disciplina em Busca de Relevância". *Revista de Administração Pública*. Vol. 6, n.º 3 (1972).
- NASCIMENTO, Kleber Tatinge. "Implicações do Moderno Conceito de Administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa". *Revista de Administração Pública*. Vol. 6, n.º 1 (1972).
- NETO, A. Delorenzo. *Sociologia Aplicada à Administração*. São Paulo: Atlas, 1976.
- PINTO, Aluizio Loureiro. "A Institucionalização como Estratégia de Desenvolvimento". *Revista de Administração Pública*. Vol. 3, n.º 1 (1969).
- RIGGS, Fred. *Administração nos Países em Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- SARAVIA, Enrique. "Aspectos Gerais do Comportamento das Empresas Públicas Brasileiras e sua Ação Internacional". *Revista de Administração Pública*. Vol. 11, n.º 1 (1977).
- SELZNICK, Philip. *A Liderança na Administração — uma Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- STONE, Donald e STONE, Alice. "Capacitação Administrativa: o Ingrediente de que Carece a Estratégia de Desenvolvimento". *Revista de Administração Pública* Vol. 9, n.º 1 (1975).
- THOMPSON, Victor A. "Administrative Objectives for Development Administration". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 9, n.º 1 (1964).
- WEBER, Max. "Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal". Edmundo Campos (coord.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

**VII — ESTUDO  
DA TIPOLOGIA ESTRUTURAL  
DO SISTEMA DE ORÇAMENTO  
DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
FEDERAL**

**VALTER SAURIN**



## **Apresentação**

O presente trabalho tem como objetivo analisar, de forma descritiva, a tipologia estrutural do sistema de orçamento da Educação e Cultura na Área Federal, com base na tipologia organizacional de Segal. Do ponto de vista de sua abrangência, atinge os níveis central, setorial e seccional do sistema em apreço.

O estudo evidenciou que essa tipologia estrutural apresenta as características de uma estrutura do tipo mediativo. A tipologia mais adequada para enfrentar a turbulência do ambiente, contudo, deveria ter as características de uma estrutura tipo “mediativo-flexível”, isto é, um tipo intermediário entre o mediativo e o adaptativo.

No final, são apresentadas uma síntese das conclusões, bem como sugestões que poderão servir como elementos para uma reestruturação do sistema de orçamento do setor público federal.

## VII.1 — Introdução

O estudo da Teoria Organizacional pode ser dividido em três partes principais: fase clássica, neoclássica e sistêmica.<sup>1</sup>

A fase clássica da Teoria Organizacional engloba o período da chamada “administração científica”, iniciado por Taylor e Fayol. Foi construída em torno de quatro princípios-chave: o escalar, o da unidade de comando, o da amplitude de controle e o da especialização organizacional. Assim, a base da teoria clássica pode ser derivada desses conceitos.

A fase neoclássica da Teoria Organizacional originou-se nos estudos de Hawthorne e nos subsequentes trabalhos de Elton Mayo. Essa escola é comumente associada ao movimento das “relações humanas”. Os avanços mais significativos feitos pela escola neoclássica em relação à clássica foram a introdução das ciências comportamentais e da noção da organização informal na Teoria das Organizações. Assim, como oposto à estrutura formal, a organização informal consiste de um grupo natural de pessoas em uma situação de trabalho. Isso contrasta com a posição dos clássicos, segundo os quais a preocupação consiste principalmente do trabalho em si mesmo. Para os neoclássicos, é importante, ainda, saber o impacto do trabalho no trabalhador isolado, os sentimentos do anonimato, monotonia e as considerações da engenharia humana.

Por último, a fase sistêmica da Teoria Organizacional baseia-se no ponto de vista de que uma organização é um sistema, definido por McGregor como “um conjunto de subsistemas cuja interação determine sua sobrevivência”.<sup>2</sup> A abordagem sistê-

---

<sup>1</sup> Robert G. Murdick e Joel E. Ross, *Information Systems for Modern Management* (2.<sup>a</sup> ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1975), pp. 38-41.

<sup>2</sup> Douglas McGregor; in Robert G. Murdick e Joel E. Ross (eds.), *op. cit.*, p. 41.

mica se preocupa com o equilíbrio da organização, como um todo integrado, de forma harmônica. Assim, de acordo com essa abordagem, a organização é vista em termos de comportamentos inter-relacionados.

A abordagem sistêmica, como ficou sendo conhecida, atraiu muitos adeptos com interesses teóricos e práticos no campo da administração. Com efeito, muitas tentativas têm sido feitas para se implantar a organização sistêmica no setor público. Como exemplo desse esforço, no Brasil, têm-se a Reforma Administrativa, implantada pelo Decreto-Lei nº 200/67 com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 900/69. A mesma preconizou a formulação de estruturas por sistemas, baseada na abordagem sistêmica.

O presente trabalho é uma tentativa de estudar, de forma analítica, a tipologia estrutural de um dos sistemas preconizados pela Reforma Administrativa e pelo Decreto nº 71.353/72, que institucionalizou o Sistema de Planejamento Federal. Embora o sistema de orçamento seja parte integrante do Sistema de Planejamento Federal (podendo ser considerado um subsistema do mesmo), o seu estudo individualizado apresenta relevância para a Administração Pública Federal, em virtude de sua complexidade e importância como instrumento de administração e de execução do planejamento.

Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar, de forma descritiva, a tipologia estrutural do sistema de orçamento da Educação e Cultura na Área Federal, destacando-se as características existentes e as de uma tipologia construída com base no referencial teórico. Para essa finalidade, devem ser analisados os seguintes itens específicos:

a) a tipologia dos fluxos funcionais para a elaboração da proposta orçamentária;

b) a tipologia dos fluxos organizacionais do sistema em estudo;

c) a tipologia dos objetivos legais do sistema considerado.

O estudo abrangerá os três níveis do sistema de orçamento federal, especificamente no que se refere à Educação e Cultura. Esses níveis atendem às seguintes especificações:

a) considera-se como nível central o Setor de Educação e Cultura da Área Social da Subsecretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;

b) considera-se como nível setorial a Coordenação de Orçamento da Secretaria-Geral e a Coordenação de Orçamento do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura;

c) considera-se como nível seccional o Departamento de Programação Orçamentária da Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

No final, serão apresentadas algumas sugestões sobre a tipologia estrutural do sistema de orçamento federal.

## **VII. 2 — Referencial Teórico**

Neste capítulo apresenta-se uma base teórica, referente a estruturas organizacionais, com a finalidade de permitir a formulação do modelo referencial. Desta forma, o desenvolvimento deste referencial teórico seguirá as seguintes etapas: a fixação de objetivos, a estrutura, o ambiente, os sistemas organizacionais e, finalmente, a descrição de uma tipologia organizacional.

Como resultado, o presente capítulo oferecerá a formulação de um modelo referencial, que servirá como base para a realização da análise descritiva da estrutura do sistema de or-

çamento em estudo. As conclusões e sugestões apresentadas no final do trabalho também estarão alicerçadas neste referencial teórico.

### VII.2.1 — A Fixação de Objetivos

O conceito de objetivos pode ser considerado como um dos mais ambíguos da literatura da Teoria Organizacional. Mas o importante a considerar é que a fixação de objetivos é necessária à manutenção e ao desenvolvimento de uma organização, porque facilita a obtenção do esforço comum. Assim, conforme salienta Perrow,<sup>3</sup> uma organização sem objetivos estáveis é mutável e vulnerável e nunca se apresenta firmemente apoiada na estrutura organizacional.

Seguindo a idéia do mesmo autor, verifica-se que determinar os objetivos de uma organização é muito difícil, pois os mesmos são complexos; simultaneamente, podem existir diversos objetivos ao mesmo tempo e estes podem ser, muitas vezes, conflitantes. Pode, também, existir em determinada época um objetivo principal do qual resultam objetivos derivados. Desta forma, pode haver objetivos prioritários em determinados períodos, de acordo com a demanda do ambiente, a evolução da tecnologia, os gostos dos clientes, o interesse dos investidores e os interesses dos administradores. O importante, então, é que cada objetivo seja considerado em uma dimensão sistêmica, a fim de evitar que a fixação de objetivos impróprios provoque a decadência da organização.

Assim, de acordo com Perrow, pode-se afirmar que para qualquer organização “o problema consiste em assegurar-se de

<sup>3</sup> Charles Perrow, *Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico* (São Paulo: Atlas, 1972), pp. 165-166.

que a tecnologia, a estrutura e os objetivos estão em acordo, pois nisso reside o segredo da boa administração e da liderança eficaz".<sup>4</sup>

Tendo em vista que este estudo refere-se a sistemas organizacionais, é importante considerar a tipologia de Perrow sobre objetivos de sistema, deixando de lado os outros tipos de objetivos, que, embora importantes, não têm relação direta com o objeto deste trabalho. Assim, tem-se o seguinte:

— objetivos de sistemas: referência — o estado ou a maneira de funcionamento das organizações, independentemente dos bens ou serviços que são produzidos ou seus objetivos derivados. Exemplo: ênfase na estabilidade, crescimento ou nas maneiras de funcionamento, fortemente ou pouco controladas ou estruturadas.<sup>5</sup>

Dessa maneira, o sistema pode ter como objetivos uma estrutura flexível e adaptada, na qual certas partes da organização deveriam ser mais estáveis e outras mais dinâmicas e inovadoras.

## VII.2.2 — Estrutura

A estrutura organizacional tem sido freqüentemente confundida, em nosso meio, com o organograma da organização. Essa, entretanto, é uma percepção errônea. Estrutura organizacional e organograma não se confundem, antes se complementam.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 211.

<sup>5</sup> Antônio Fernando Cornélio e Zilá Mesquita Mold, "Planejamento Hoje: Uma Opção Contextual em Debate", *in Revista de Administração Pública*, vol. 11, n.º 4 (Rio de Janeiro, outubro/dezembro de 1977).

tam, porquanto o último se constitui apenas na representação gráfica da primeira.

Efetivamente, a conceituação de “estrutura” vem sendo tentada por diferentes teóricos, em diversas áreas de atuação, e essa tarefa não tem sido simples. No campo da Teoria Organizacional, o conceito de “estrutura” ficou ligado a uma série de fatores como níveis de autoridade e responsabilidade, fluxos de informações, recursos humanos, recursos materiais e financeiros e, enfim, o meio ambiente.

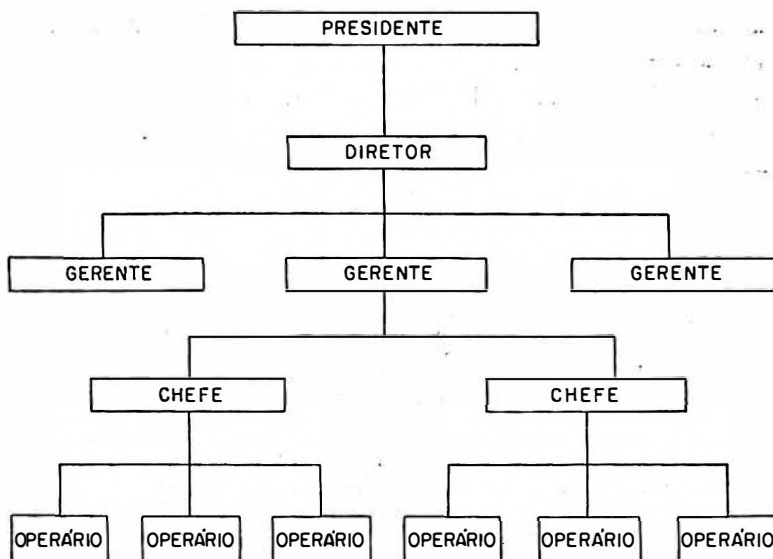
Nesta seção pretende-se, a partir da descrição dos tipos de estrutura construídos na Teoria Organizacional, demonstrar as principais características da estrutura sistêmica. Assim, este estudo abordará as estruturas linear, funcional, de linha e assessoria, matricial e, enfim, a estrutura sistêmica.

A estrutura do tipo linear caracteriza-se, de um lado, pelo princípio da unidade de comando e, de outro, pelo fluxo de informações de sentido unidirecional. Como caracterização subjacente a essas duas, apresenta-se o controle altamente centralizado.<sup>6</sup> O princípio da unidade de comando consiste na prestação de contas de um subordinado a apenas um superior hierárquico. A unidirecionalidade do fluxo de informações, por sua vez, importa na difusão das informações apenas em um sentido, o qual normalmente vai dos níveis superiores aos inferiores das categorias funcionais. Esses dois aspectos dão origem, como já mencionado, a uma caracterização geral da estrutura linear como altamente centralizada, com o controle concentrado nas mãos dos ocupantes dos postos mais altos da organização. Um exemplo de representação gráfica desse tipo de estrutura é visto o gráfico que segue:

---

<sup>6</sup> Michael J. Jucius e William E. Schlender, *Introdução à Administração* (2.<sup>a</sup> ed.; São Paulo: Atlas, 1970), p. 217.

## REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA ESTRUTURA LINEAR



Fonte: Jucius B. Schlender.<sup>7</sup>

A estrutura do tipo funcional pode ser considerada como o extremo oposto da do tipo linear. Ela é formada por especialistas, cada um com autoridade sobre sua especialidade. Por sua vez, cada subordinado presta contas a vários especialistas, mas a cada um somente dentro de sua respectiva área de especialização. A característica essencial desse tipo de estrutura é a especialização funcional e a multiplicidade de comando.

Este tipo de estrutura foi idealizada por Taylor,<sup>8</sup> o qual

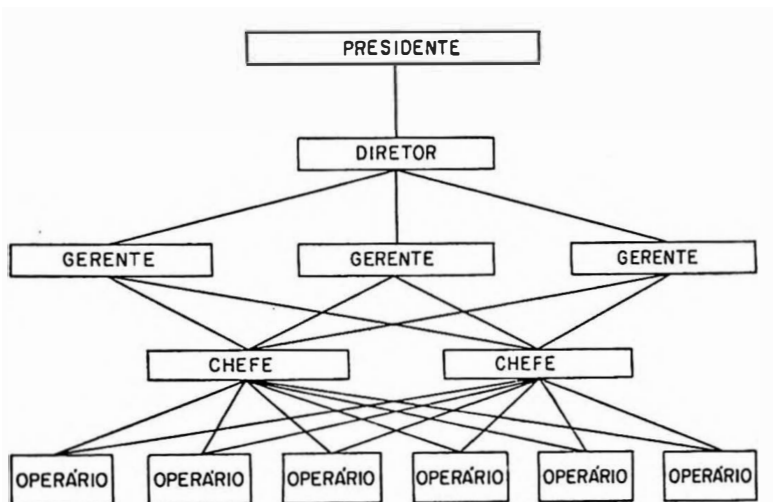
<sup>7</sup> Michael J. Jucius e William E. Schlender, *Administração: Elementos de Ação Administrativa* (São Paulo: Atlas, 1976), p. 219.

<sup>8</sup> Frederick Winslow Taylor, *Princípios de Administração Científica* (7.<sup>a</sup> ed.; São Paulo: Atlas, 1976), p. 126.

raciocinou que, sendo cada tarefa especializada ao máximo, a organização como um todo, como soma de tais esforços especializados, seria mais eficiente. Assim, cada indivíduo teria autoridade para tomar decisões e exercer comando em sua função particular, onde quer que essa função fosse executada. Um exemplo de representação gráfica desse tipo de estrutura é o oferecido no gráfico seguinte:

Gráfico VIII . 2

### REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA ESTRUTURA FUNCIONAL



Fonte : Juclius & Schlender.<sup>9</sup>

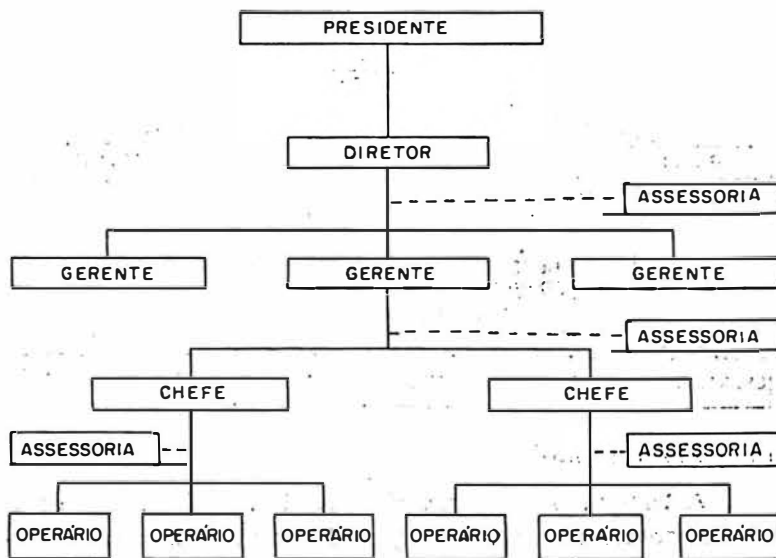
A terceira estrutura mencionada, do tipo de linha e assessoria, procura reunir as vantagens da forma linear e da funcional. A característica essencial desse tipo de estrutura é que a mesma proporciona uma prestação de contas única, isto é, cada subordinado presta contas a somente um superior hierárquico. Também proporciona serviço especializado através da assessoria

<sup>9</sup> Michael J. Juclius e William E. Schlender, *op. cit.*, p. 221.

ria, conforme Jucius e Schlender.<sup>10</sup> Nesse tipo de estrutura, a assessoria pode estar localizada nos diversos níveis da organização, mas sempre com a finalidade de servir à linha prestando serviço especializado. Para evitar o conflito de autoridade, é essencial que a assessoria não tenha autoridade própria para impor à linha a execução dos seus trabalhos. Isso poderia prejudicar as vantagens da estrutura tipo de linha e assessoria. Um exemplo de representação gráfica deste tipo de estrutura é dado pelo gráfico seguinte:

Gráfico VII . 3

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA ESTRUTURA DE LINHA E ASSESSORIA



Fonte : Jucius & Schlender.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Michael J. Jucius e William E. Schlender, *op. cit.*, pp. 85-86.

<sup>11</sup> Michael J. Jucius e William E. Schlender, *op. cit.*, p. 225.

A estrutura do tipo matricial tem como característica essencial o grupo de trabalho em forma de projetos. Assim, conforme destaca Lodi,<sup>12</sup> a estrutura do tipo matricial é construída para projetos específicos. Nesse tipo de estrutura um gerente recebe autoridade e responsabilidade para completar um projeto em tempo, custo, qualidade e quantidade especificados nos contratos. A organização de linha se desenvolve a partir do projeto, transformando as funções anteriormente consideradas de linha (como produção, engenharia, finanças, etc.) em funções de serviço e de apoio ao projeto.

Nesse tipo de estrutura, os departamentos funcionam como fornecedores de recursos humanos. O pessoal é designado para atuar em um determinado “projeto”, contribuindo com sua especialidade. Após a conclusão da tarefa, o mesmo retorna ao seu departamento de origem.

O exemplo do uso constante desse tipo de estrutura é dado pelos cursos nas universidades. O departamento de ensino funciona como um estoque de recursos humanos, uma vez que mantém todos os professores de sua área de ensino. Esses professores são designados para lecionar nos diversos cursos que necessitem das disciplinas mantidas pelo respectivo departamento. Os cursos, por seu turno, funcionam como projetos, uma vez que requisitam professores dos diversos departamentos. Cada curso mantém um coordenador responsável.

Este tipo de estrutura é chamado de força-tarefa por Murdick e Ross,<sup>13</sup> os quais afirmam que este nome é derivado do

---

<sup>12</sup> João Bosco Lodi, “A Estrutura Matricial e a Estrutura Sistêmica: Dois Novos Tipos de Organização”, in *Revista de Administração de Empresas*, vol. 4 (Rio de Janeiro, outubro/dezembro de 1970), pp. 157-179.

<sup>13</sup> Robert G. Murdick e Joel E. Ross, *op. cit.*, p. 127.

fato de que diversos gerentes de projetos exercem planejamento, programação e supervisão do controle de custos sobre pessoas designadas para seus projetos, enquanto os gerentes funcionais exercem controle de linha. Desta maneira, é dividida a responsabilidade do trabalhador, uma vez que ele deve obedecer a mais de um superior imediato.

De acordo com Galbraith,<sup>14</sup> a criação de grupos de trabalho em bases temporárias ou permanentes, embora tenha muitas vantagens, pode também apresentar vários problemas como: quem deve participar, que funções deve desempenhar, em que níveis devem ser realizadas essas funções, o regime de tempo a ser dedicado (parcial ou integral), além de outros.

Finalmente, é necessário salientar que esse tipo de estrutura apresenta reais vantagens somente quando as tarefas a serem realizadas forem definidas, isto é, quando forem delimitados as metas a serem alcançadas, os recursos disponíveis e o tempo de realização. Um exemplo de representação gráfica deste tipo de estrutura pode ser observado no Gráfico VII.4.

Nesta seqüência, chega-se ao último tipo de estrutura da evolução proposta, isto é, a estrutura sistêmica. A característica essencial desse tipo de estrutura, de acordo com Lodi,<sup>15</sup> é que a sistêmica aborda a organização como um conjunto de unidades internas e externas integradas num todo.

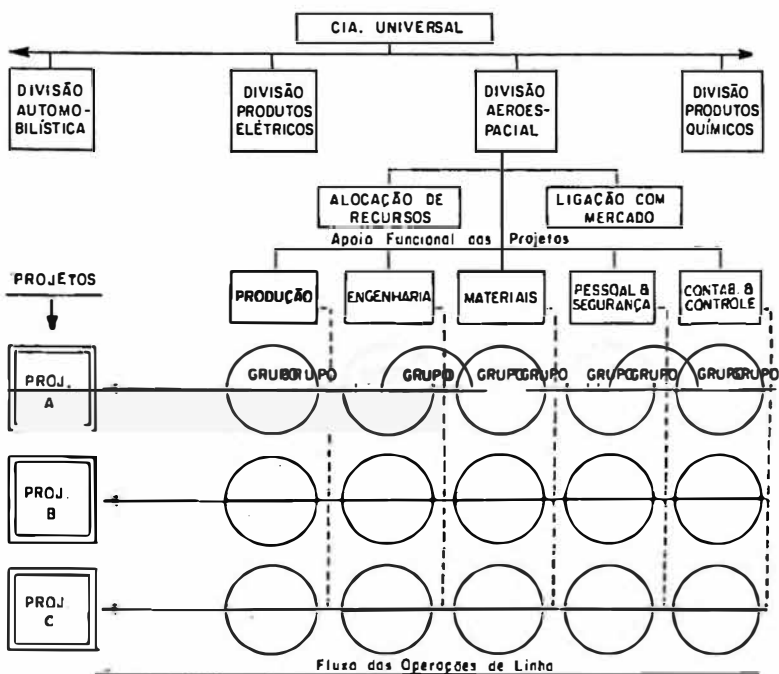
A abordagem sistêmica considera a organização como um sistema formado de vários subsistemas, os quais cortam de forma vertical a organização. Cada subsistema pode ter uma estrutura diferenciada, embora todos necessitem funcionar de forma integrada para atingir os objetivos da organização como um todo.

---

<sup>14</sup> Jay Galbraith, *Design Complex Organizations* (Massachusetts: Addison Wesley, 1973), cap. 5.

<sup>15</sup> João Bosco Lodi, *op. cit.*, p. 161.

## REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA ESTRUTURA MATRICIAL



Fonte : Lodi.<sup>16</sup>

A vantagem da abordagem sistêmica é a visão global. Assim, a estrutura sistêmica procura otimizar a organização como um todo, dando ênfase à forma de integração e ao fluxo de informações. Evita-se, desta maneira, o prisma organizacional, onde alguns departamentos são altamente eficientes de forma individual, em detrimento do conjunto, que pode estar em conflito com os objetivos organizacionais.

De acordo com Murdick e Ross,<sup>17</sup> a teoria e a prática da organização tradicional têm enfatizado estrutura e autoridade.

<sup>16</sup> *Idem*, pp. 157-179.

<sup>17</sup> Robert G. Murdick e Joel E. Ross, *op. cit.*, p. 126.

Sob a abordagem sistêmica, o conceito de organização muda de uma ênfase na estrutura para ênfase no processo.

A organização que adota o enfoque sistêmico de estrutura agrupa as tarefas em subsistemas, de acordo com a finalidade das mesmas. Assim, podem existir subsistemas de produção, de comercialização, de desenvolvimento e pesquisa, de finanças, de informações, etc. Os subsistemas integram-se através do fluxo de informações. Esta circula de forma vertical e horizontal, encaminhando as informações simultaneamente para os centros operacionais e para os pontos de tomada de decisões.

Deve-se, desta forma, considerar que um Sistema de Informações Gerenciais para cada subsistema e para toda a organização é fundamental para o êxito da estrutura sistêmica. As informações podem seguir para diversos pontos da organização ao mesmo tempo: centros operacionais, pontos de tomada de decisões e centros de controle. Mas o importante é que o fluxo de informações atinja diretamente os centros operacionais, proporcionando um *feedback* sistemático ao desenvolvimento das operações.

Os tipos de estrutura linear, funcional, linha e assessoria, matricial e sistêmica são modelos teóricos que permitem focalizar um determinado tipo de estrutura. Por conseguinte, a formulação da estrutura de uma determinada organização não consiste na implantação simples e direta de um modelo específico. Cada organização precisa ter sua forma estrutural dimensionada de acordo com as variáveis que atuam sobre ela.

O problema fundamental, em relação às variáveis que influenciam a formulação de uma tipologia organizacional, consiste na determinação da correlação e dimensionamento de cada uma, em função do conjunto de variáveis que atua sobre a organização, influenciando de forma direta ou indireta o tipo de estrutura a ser implantado.

Dessa forma, pode-se considerar, como variáveis principais que atuam sobre a formulação de uma tipologia organiza-

cional, as seguintes: os objetivos, a tecnologia, o ambiente interno e o ambiente externo. Assim, apresenta-se a seguir uma justificativa sobre cada uma dessas variáveis.

Conforme já referido na seção anterior, os objetivos são fundamentais para uma organização. Dessa maneira, a estratégia adotada para atingir os objetivos torna-se um fator básico na formulação da estrutura organizacional, sendo necessário ressaltar que, em determinados tipos de organizações, a estratégia adotada para atingir os objetivos torna-se o fator prioritário na formulação do tipo de estrutura.

A tecnologia é também uma variável fundamental para a organização. Por isso, numerosos estudos têm sido feitos para correlacionar tecnologia com estrutura. Assim, entre esses é interessante destacar os realizados pelo Aston Group. Conforme Aldrich,<sup>18</sup> em um desses trabalhos, o Aston Group tentou estudar a correlação existente entre tecnologia, tamanho e estrutura das atividades, testando suas hipóteses pelo exame de um grupo de trinta e uma organizações manufatureiras. Nessa pesquisa, concluem que a tecnologia é uma variável insignificante: “a irrelevância da tecnologia é enfatizada quando os efeitos do tamanho são isolados”. Portanto, a tecnologia, embora seja uma variável importante, não é exclusiva e nem prioritária na determinação da estrutura das atividades.

Em outro estudo realizado sobre variáveis, de acordo com Mohr,<sup>19</sup> a tecnologia pode ser correlacionada com a estrutura,

---

<sup>18</sup> Howard E. Aldrich, “Technology and Organizational Structure; A Reexamination of the Findings the Aston Group”, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 27 (Massachusetts, março de 1972), pp. 26-42.

<sup>19</sup> Lawrence B. Mohr, “Technology and Organizational Structure”, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 16 (Massachusetts, dezembro de 1971), pp. 444-458.

mas não de forma exclusiva e esta correlação não é unidimensional. O mesmo autor conclui também que se a tecnologia afeta a estrutura, não é por causa da tecnologia propriamente dita, mas, sim, de um ou mais componentes dimensionais, tais como a existência de rotinas e a interdependência das tarefas.

Finalmente, é necessário acrescentar que a influência da variável tecnológica na determinação da estrutura depende das características da organização. Em algumas organizações, a tecnologia pode ser a variável prioritária na formulação do tipo de estrutura organizacional, embora em outras possa ser uma variável secundária, como demonstram os estudos acima referidos.

O ambiente interno é outra variável fundamental na formulação do tipo de estrutura organizacional. Quando a estrutura formal não considera as influências do clima organizacional, pode surgir a estrutura informal, que também pode estar em conflito com os objetivos organizacionais.

Finalmente, tem-se o ambiente externo, com o qual a organização se inter-relaciona, como outra variável fundamental na formulação do tipo de estrutura organizacional. Em determinados tipos de organização, essa é a variável predominante.<sup>20</sup> O ambiente externo será estudado com mais detalhes na próxima seção.

### **VII.2.3 — O Ambiente**

O ambiente externo é uma variável fundamental para as organizações, uma vez que as mesmas não atuam em um vácuo, mas estão em inter-relação constante com o ambiente em que

---

<sup>20</sup> Paul R. Lawrence e Jay W. Lorsch, *As Empresas e o Ambiente* (Petrópolis: Vozes, 1973), pp. 178-180.

funcionam. As forças do meio ambiente podem estar diretamente sobre a organização e, assim, exigirem modelos de estruturas diferentes no seu interior.<sup>21</sup>

O reconhecimento da importância fundamental do meio ambiente tem deslocado a ênfase das variáveis internas para as variáveis externas incidentes sobre a organização. No contexto das variáveis ambientais, não se pode deixar de considerar os processos morfostático e morfogênico, como forças ambientais conflitantes que agem sobre a organização. Assim, de acordo com Buckley,<sup>22</sup> o processo morfostático procura manter a situação existente no sistema, enquanto que o morfogênico tenta modificar a estrutura do sistema, reagindo às influências do meio ambiente em que atua.

O interesse despertado pelas influências do meio ambiente tem provocado diversos estudos, que procuram correlacionar o ambiente com a forma estrutural da organização. Assim, em um estudo realizado em dois tipos de indústrias, Lawrence e Lorsch<sup>23</sup> identificaram diferenças na forma estrutural das mesmas, ao mesmo tempo em que ambas eram eficientes nos respectivos setores industriais. Uma das empresas estudada operava em um ambiente estável, tendo uma estrutura padronizada. A outra funcionava em um ambiente instável, com uma estrutura diferenciada internamente. Com base nesses estudos, formularam os conceitos de diferenciação e integração.

De acordo com Lawrence e Lorsch,<sup>24</sup> a diferenciação consiste na utilização de estruturas internamente distintas, com significativas diferenças na sua orientação e formalismo. A in-

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Walter Buckley, *A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas* (São Paulo: Cultrix, 1971), pp. 82-122.

<sup>23</sup> Paul R. Lawrence e Jay W. Lorsch, *op. cit.*, pp. 19-39.

<sup>24</sup> *Idem*, pp. 236-255.

tegração consiste no grau de interdependência entre as unidades internas, exigindo para realizar a unidade de esforço organizacional.

Os autores mencionados observam também que é necessário evitar o erro de tentar combinar duas tarefas claramente diferentes em uma unidade interna ou, ainda, procurar separar duas tarefas claramente semelhantes em unidades distintas da organização.

#### **VII. 2. 4 — Sistemas Organizacionais**

O estudo da organização como sistema baseia-se na abordagem sistemática. Essa abordagem considera a organização como um conjunto de diversos subsistemas interdependentes, com estruturas diferenciadas. A alteração da estrutura de um subsistema provoca alterações na estrutura do sistema total, o que caracteriza a interdependência.

De acordo com Katz e Kahn,<sup>25</sup> a abordagem sistemática está basicamente interessada nos problemas de relações, de estrutura e de interdependência e não nos atributos constantes dos objetivos. Saliendam também esses autores que os sistemas sociais, como sistemas abertos, dependem de outros sistemas do mesmo tipo. Sua caracterização como subsistemas, sistemas ou supersistemas é relativa a seu grau de autonomia na execução de funções e aos interesses particulares do investigador.

Assim, ainda de acordo com esses autores,<sup>26</sup> do ponto de vista social a organização é um subsistema de um ou mais sis-

---

<sup>25</sup> Daniel Katz e Robert L. Kahn, *Psicologia Social das Organizações* (2.<sup>a</sup> ed.; São Paulo: Atlas, 1976), pp. 33, 77, 82.

<sup>26</sup> *Idem*, pp. 46-89.

temas maiores e sua vinculação ou integração neles afeta seu modo de operação e nível de atividade.

Os sistemas organizacionais abertos, segundo Thompson,<sup>27</sup> variam sua atenção entre o empreendimento que tem por meta e a sobrevivência, e incorporam a incerteza, reconhecendo que existe interdependência entre a organização e o ambiente.

Estudos realizados recentemente por Emery e Trist<sup>28</sup> enfocam a organização de uma maneira mais avançada, considerando-a como um sistema sócio-técnico. As vantagens de se estudar a organização como um sistema sócio-técnico, conforme Albert Cherno,<sup>29</sup> são que os objetivos organizacionais podem ser melhor alcançados, não pela otimização do subsistema técnico e a adaptação de um subsistema social, mas pela união ótima do técnico e dos aspectos sociais.

Conforme Silverman,<sup>30</sup> a concepção de organizações como sistemas sócio-técnicos salienta o inter-relacionamento da tecnologia, ambiente, sentimentos dos participantes e forma organizacional, ou seja, dá ênfase à interdependência existente entre o subsistema técnico, o subsistema social e o ambiente. O problema da análise sócio-técnica, de acordo com o mesmo autor, é o de identificar o tipo de estrutura formal que pode mais eficazmente inter-relacionar as diversas demandas do ambiente do subsistema técnico e do subsistema social.

---

<sup>27</sup> James D. Thompson, *Dinâmica Organizacional* (São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1971), pp. 71-86.

<sup>28</sup> T. E. Emery e E. L. Trist, *Towards a Social Ecology* (Nova York: Planun Publ., 1975), pp. 211-223.

<sup>29</sup> Albert Cherno, "The Principles of Sociotechnical Design" (Loughborough University, 1976), pp. 1-12, mimeo.

<sup>30</sup> David Silverman, "The Theory of Organizations" (Nova York: Basic Books, 1971), pp. 11-12, mimeo.

Conforme Taylor,<sup>31</sup> o *design* de sistemas sócio-técnicos difere de outras abordagens na forma de combinar o trabalho com as pessoas. Ele atende, simultaneamente, aos requisitos técnicos e de produção do trabalho e os aspectos psicológicos e sociais das demandas do indivíduo e do grupo. Conforme o mesmo autor, a diferença essencial desse enfoque, em relação aos enfoques tradicionais, reside no fato de que o *design* sócio-técnico de sistemas de trabalho opera para otimizar, em conjunto, as exigências de ambos os subsistemas (social e técnico). O mesmo começa com o sistema de trabalho total, em vez de se ocupar inicialmente com uma parte, ou mesmo algumas partes, ou somente com o subsistema técnico isolado.

#### VII. 2. 5 — Tipologia Organizacional

Como já visto nos itens anteriores, as organizações, ao se estruturarem, devem levar em consideração, além das variáveis internas, as variáveis externas constantes do meio ambiente em que atuam. Isto determina que os subsistemas tenham uma estrutura diferenciada.

De acordo com Thompson,<sup>32</sup> “o problema central das organizações complexas consiste em lutar contra a incerteza”. As organizações enfrentam-na criando certas unidades especificamente para lidar com ela e especializando outras para funcionarem sob condições de certeza ou quase certeza.

Conforme Thompson,<sup>33</sup> com relação à tecnologia podem ser identificadas três tipologias:

---

<sup>31</sup> James C. Taylor, “The Human Side of Work: the Sociotechnical Approach to Work System Design”, in *Personel Review*, vol. 4, n.º 3 (Nova York, 1975), pp. 17-22.

<sup>32</sup> James D. Thompson, *op. cit.*, p. 27.

<sup>33</sup> *Idem*, p. 29-40.

1) a tecnologia de elos em seqüência — a qual abrange uma interdependência seriada no sentido de que o ato Z só poderá ser executado depois de completar com êxito o ato Y que, por sua vez, depende do ato X e assim por diante. O exemplo típico é a linha de montagem de produção em massa;

2) a tecnologia mediadora — quando várias unidades têm por função básica a ligação de clientes que são ou desejam ser interdependentes. A complexidade desse tipo é provocada pelo fato de requerer da organização um funcionamento dentro de modalidades padronizadas e, ao mesmo tempo, precisar atender a clientela diversificadas. Assim, a ligação com o ambiente é padronizada e previsível.

3) a tecnologia intensiva — uma variedade de técnicas serve de base para a consecução de uma modificação em algum objeto específico, mas a seleção, a combinação e a ordem de aplicação são determinadas por realimentação pelo próprio objeto.

Uma tipologia organizacional mais avançada, e que leva em consideração o meio ambiente, é a tipologia de Segal<sup>34</sup> que se baseia na maneira como as unidades organizacionais estão ligadas umas com as outras e na maneira como estas unidades percebem o ambiente.

A tipologia de Segal será o fundamento teórico básico para a formulação do modelo referencial deste trabalho. Por esse motivo, é indispensável a apresentação de um resumo das características de cada tipo de estrutura. Segundo o autor, existem três tipos de estruturas.

---

<sup>34</sup> Morley Segal, "Organization and Environment: a Typology of Adaptability and Structure", in *Public Administrative Review*, vol. 3 (Massachusetts, maio/junho de 1974), pp. 212-220.

1) Organizações em cadeia:

a) as organizações são estruturadas como elos de uma corrente, isto é, numa base seqüencial;

b) são deliberadamente estruturadas para serem capazes de perceber o ambiente somente em um ponto ;

c) esse ponto simples de entrada é estabelecido para informar a uma limitada parte do ambiente interno das organizações;

d) as unidades internas são inter-relacionadas de forma linear, tendo apenas um ponto de contacto umas com as outras;

e) a administração é realizada por meio de um plano-padrão;

f) as decisões podem ser tomadas, devido ao plano-padrão, em termos de computação, ou seja, baseadas em métodos quantitativos;

g) desde que os insumos e os produtos podem ser quantificáveis, as decisões e operações podem ser avaliadas em termos da razão entre custos e resultados;

h) a base da avaliação é a eficiência;

i) o suporte estratégico é automático e inerente à tarefa, isto é, simplesmente continuar executando seus serviços;

j) a extensão da descentralização é limitada, desde que suas funções são cuidadosamente definidas e possuem baixo poder de independência ou arbítrio.

2) Organizações mediadoras:

a) são estruturadas para se relacionarem com o ambiente de forma discreta, isto é, procuram enquadrar as demandas do ambiente em categorias organizacionais uniformes;

b) percebem o ambiente de forma categorizada, isto é, são ainda estruturadas para transformar dissimilaridades externas em categorias organizacionais uniformes;

c) as unidades internas são inter-relacionadas de forma controlada e com limitada interdependência;

d) a administração das unidades pode ser feita por meio de um conjunto de planos predeterminados;

e) a existência de planos predeterminados não estabelece critérios para a escolha de um plano mais efetivo; por isso, o processo de tomada de decisão depende de julgamento humano;

f) não podem ser avaliadas simplesmente em termos de eficiência, uma vez que não existem padrões físicos de desempenho. Assim, são avaliadas em termos subjetivos;

g) o suporte estratégico dessas organizações está ligado às mudanças incrementais em atividades que podem envolver relevantes interesses públicos ou legais;

h) o processo de descentralização fundamenta-se na distinção entre aquelas atividades que dependem de perto da interação com a comunidade e aquelas que dependem mais internamente de controle centralizado e experiência. Elas, frequentemente, funcionam como intermediárias entre os clientes e o apoio central, isto é, têm certa autonomia para selecionar planos predeterminados, mas não para formular esses planos.

### 3) Organizações adaptativas:

a) são estruturadas visando a lidar com os problemas dos mais variados tipos e intensidades, e não procurando enquadrá-los conforme suas próprias categorias organizacionais;

b) percebem o ambiente turbulento e complexo e, assim, procuram sempre reestruturar-se, tanto no que tange à sua estrutura como aos papéis organizacionais, para se adaptarem a novas situações;

c) a inter-relação das unidades é de alta interdependência;

d) as suas unidades não podem ser administradas em termos de padronização, mas através de acordo mútuo;

e) o modelo referencial para decisões baseia-se na busca contínua de acordos mútuos entre as unidades e o ambiente;

f) o processo de avaliação fundamenta-se na subjetividade de critérios de seus clientes;

g) os suportes de apoio estratégico correm altos riscos. O maior perigo para uma entidade pública que adota uma estrutura adaptativa ocorre quando os clientes a que ela serve não estão significativamente representados nas suas fontes de apoio e, principalmente, no fornecimento de recursos financeiros;

h) podem mudar as suas estruturas, tanto em seus núcleos centrais quanto em suas periferias; assim, o processo de descentralização permite alterar métodos, metas e estrutura.

Em resumo, pode-se dizer que a tipologia de Segal fornece um referencial que pode ser útil para a análise:

a) da organização rigidamente orientada para tarefas altamente estruturadas e definidas por um plano, ou “estrutura em cadeia”;

b) uma organização que atua seguindo um plano específico mas, ao mesmo tempo, requer alguma flexibilidade para atender às demandas do ambiente, ou “estruturas mediadoras”;

c) uma organização que requeira alta flexibilidade em suas ações e nas suas estruturas, ou “estruturas adaptativas”.

### **VII.3 — Metodologia**

Este trabalho constitui-se numa pesquisa de caráter descritivo e, como tal, destina-se a apresentar precisamente as

características da estrutura de um sistema organizacional. Ao mesmo tempo, objetiva também levantar novos aspectos da problemática abordada, abrindo caminho para pesquisas posteriores na área.

Como se sabe, a realidade social não corresponde direta e imediatamente à ciência, isto é, o cientista social não trabalha com os fatos sociais, senão com abstrações desses fatos. São, assim, necessários artifícios metodológicos para proceder a passagem do nível real e concreto para o nível conceitual e abstrato.

Desta forma, é claro que esses instrumentos não se destinam a dar uma visão precisa da realidade e que não pretendem incluir todos os elementos nas dimensões reais que apresentam na sociedade. Seus objetivos são outros: na medida em que através deles se isolam elementos críticos que permitem a investigação intensiva do fato em estudo, eles devem dar um “sentido” ao mundo, auxiliando o cientista a perceber ligações antes obscuras, relações de causalidade, e possibilitando uma intervenção inteligente na realidade social.

Neste estudo, esse instrumento é consubstanciado pela tipologia organizacional de Segal, que leva em consideração o meio ambiente, conforme já descrito no capítulo anterior. Assim, com fundamentação nessa tipologia organizacional, formulou-se um modelo de referência para levar a termo a comparação entre o concreto real e o abstrato conceitual.

### **VII. 3. 1 — Modelo Referencial**

De acordo com essa tipologia, a estrutura de um sistema organizacional pode ser analisada com base em dois indicadores principais: pontos de tomada de decisão e fluxo de informações.

Considera-se como “pontos de tomada de decisão” aqueles onde esta é realizada, e como “fluxo de informações” as tarefas de apresentar dados escritos ou prestar esclarecimentos verbais à coordenação da realização.

Para as finalidades deste estudo, considera-se que uma tomada de decisão segue a linha da estrutura administrativa quando a mesma é de responsabilidade do dirigente da unidade organizacional. Da mesma forma, um fluxo de informações obedece à linha da estrutura administrativa quando as informações seguem através do dirigente da unidade organizacional.

O processo decisório segue a estrutura do sistema quando as tomadas de decisão específicas ao mesmo são de autoria do coordenador do sistema. Da mesma forma, um fluxo de informações ajusta-se à estrutura do sistema quando as informações ao mesmo encaminham-se diretamente para o coordenador do sistema da unidade organizacional.

Assim, pode-se afirmar que existem pelo menos três tipos de estruturas:

a) a estrutura linear, quando a tomada de decisão e o fluxo de informações seguem a linha da estrutura administrativa da unidade organizacional;

b) a estrutura mediativa, quando a tomada de decisão segue a linha da estrutura administrativa da unidade organizacional e o fluxo de informações segue a estrutura do sistema;

c) a estrutura adaptativa, quando a tomada de decisão e o fluxo de informações seguem a estrutura do sistema.

Consideraram-se “unidades organizacionais” as entidades que integram o sistema organizacional. Neste caso, são elas: a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Ministério da Educação e Cultura considerado em duas uni-

dades, a Secretaria-Geral e o Departamento de Assuntos Universitários, e, enfim, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A estrutura do sistema em estudo, por outro lado, é o sistema de orçamento federal, especificamente a parte referente à Educação e Cultura, considerado nos seus três níveis:

a) considera-se como nível central o Setor de Educação e Cultura da Área Social da Subsecretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;

b) considera-se como nível setorial a Coordenação de Orçamento da Secretaria-Geral e a Coordenação de Orçamento do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura;

c) considera-se como nível seccional o Departamento de Programação Orçamentária da Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Para melhor esclarecimento dos termos utilizados, apresentam-se, ainda, as seguintes conceituações operacionais:

1) a decisão é tomada quando um documento é assinado, um parecer é emitido por escrito, ou quando é manifestada concordância verbal com determinado ato, desde que a decisão provoque uma modificação na tarefa durante a sua realização;

2) a linha da estrutura administrativa é a escala hierárquica formal da organização, constante da legislação específica, como regimentos internos, portarias e decretos;

3) a estrutura do sistema é a instituída pelo Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972, para o sistema de planejamento federal, na parte referente ao orçamento, nos seus níveis central, setorial e seccional;

4) o dirigente da unidade organizacional é o executivo principal da mesma, podendo ser, no caso: a) o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; b) o Secretário da Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura; c) o Diretor do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura; e d) o Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul;

5) o coordenador é o responsável pelo sistema na respectiva unidade organizacional, podendo ser, no caso: a) o Subsecretário de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; b) o Subsecretário de Orçamento e Finanças da Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura; c) o Coordenador da Área de Orçamento do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura; e d) o Pró-Reitor de Planejamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul;

6) aprovar é o ato de assinar, executado pela autoridade que tem para tanto poder legal e que dá validade formal ao feito, de acordo com a legislação específica em vigor;

7) decidir é o ato de escolha de uma alternativa entre várias, que pode gerar ou a emissão de parecer por escrito ou concordância verbal com a alternativa apresentada. A validade legal de uma decisão depende do que se chamou “aprovar” no item anterior;

8) aprovar e decidir são os atos executados pelo indivíduo que decide e aprova;

9) coordenar é a ação em que o indivíduo ou setor integra os elementos necessários à execução de determinada tarefa, de acordo com as instruções recebidas de uma autoridade superior ou de outra unidade;

10) informar é a ação em que o indivíduo ou setor apresenta dados escritos ou presta esclarecimentos verbais, aumentando a quantidade de informações disponíveis ao receptor;

11) realizar é a ação em que o indivíduo ou setor executa a tarefa seguindo normas escritas ou verbais.

### VII.3.2 — Instrumentos

Do ponto de vista das fontes empregadas na consecução do trabalho, recorremos às seguintes:

- 1) questionário/entrevistas;
- 2) observação direta (fontes primárias); e
- 3) consulta documental (fontes secundárias).

Desta forma, os objetivos legais foram levantados através dos documentos legais, apoiados, principalmente, nas portarias de regimento interno de cada setor do sistema em estudo.

Os fluxos funcionais foram coletados através de mapas das rotinas de elaboração da proposta orçamentária. Esses instrumentos têm por finalidade demonstrar a integração dessa tarefa na estrutura do sistema e contêm as fases da elaboração da proposta orçamentária, subdivididas em passos, bem como os setores e indivíduos que participem de sua elaboração tanto na forma horizontal quanto na vertical. Foram elaborados mapas das rotinas para a elaboração da proposta orçamentária nos níveis central, setorial e seccional; para facilitar a análise, foi ainda elaborado um mapa-resumo contendo apenas as fases de cada nível, além das atribuições e competências dos setores e indivíduos, tudo isso demonstrado através de símbolos.

Os fluxos organizacionais foram levantados através de questionários/entrevistas aplicados e feitos com o pessoal téc-

nico e o Coordenador de cada setor do sistema em estudo. O desenho dessas inter-relações tem por finalidade demonstrar a atuação das pessoas na estrutura do sistema. A temática do questionário/entrevista é formada por duas partes:

A) Inter-Relação Funcional — composta de seis questões, referentes às relações funcionais diretas. Essas relações são as que o pessoal técnico e o Coordenador mantêm com as unidades internas e externas da sua unidade organizacional. No questionário, estão discriminadas as conceituações operacionais de “relações funcionais diretas” e de “unidades interna e externa”, nos seguintes termos:

— entende-se por relações funcionais diretas os contatos funcionais mantidos pelo técnico ou coordenador diretamente com outra unidade interna e externa;

— as unidades internas correspondem aos setores ou departamentos da própria unidade organizacional;

— as unidades externas correspondem a qualquer outra unidade ou órgão fora da unidade organizacional.

B) Outras Informações — composta de três itens: o primeiro refere-se à “autonomia” do técnico ou Coordenador para tomar decisões sobre assuntos estratégicos. Nessa parte, entende-se por “assunto estratégico” a tarefa principal atribuída ao técnico ou ao Coordenador.

O segundo item pergunta se as instruções funcionais são claras e operacionais. Entende como “instruções funcionais” as ordens recebidas do superior hierárquico imediato.

O terceiro item, finalmente, foi destinado à coleta de sugestões que pudessem ser feitas.

Os questionários/entrevistas foram aplicados nos seguintes locais:

a) na Coordenação da Área Social e no Setor de Educação e Cultura da Diretoria de Orçamento do Instituto de Programação e Orçamento (INOR);

b) na Coordenação de Orçamento da Secretaria-Geral e na Coordenação de Orçamento do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura;

c) no Departamento de Programação Orçamentária da Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Para fins de análise dos dados e a título de classificação dos mesmos, foram elaborados três quadros:

a) quadro dos objetivos legais do sistema;

b) quadro dos fluxos funcionais do sistema;

c) quadro dos fluxos organizacionais para a elaboração da proposta orçamentária.

O quadro dos objetivos legais tem por finalidade demonstrar os objetivos formais estabelecidos em legislação específica para todo o sistema em estudo, evidenciando a competência de cada nível e de cada setor ou indivíduo integrante do mesmo. Da coluna vertical desse quadro constou uma síntese dos principais objetivos arrolados nos documentos legais e, da coluna horizontal, os setores e indivíduos de cada nível do sistema. Dos pontos de intersecção dos objetivos e setores constam os símbolos que demonstram a competência ou atribuições de cada setor ou indivíduo.

O quadro dos fluxos funcionais, por sua vez, demonstra as fases da elaboração da proposta orçamentária nos três níveis do sistema, além das funções de cada setor e indivíduo integrante. Demonstra, também, a inter-relação da elaboração da proposta orçamentária com as unidades internas e externas da unidade organizacional. Para a criação desse quadro, tomaram-se por base os mapas de elaboração da proposta orçamentária

de todo o sistema, ou seja, da Subsecretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SOF/SEPLAN/PR; da Coordenação do Orçamento da Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura — CODEOR/SG/MEC; da Coordenação de Orçamento do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura — CODEOR/DAU/MEC; e da Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — PROPLAN/UFRGS. O quadro dos fluxos funcionais é, assim, um resumo desses mapas de rotinas, contendo na coluna vertical as fases de elaboração da proposta orçamentária, e na coluna horizontal os setores e indivíduos de cada nível do sistema em estudo. Nos pontos de intersecção foram colocados símbolos, que demonstram a função de cada setor ou indivíduo.

Por último, o quadro dos fluxos organizacionais tem por finalidade demonstrar a atuação das pessoas na estrutura do sistema. Evidencia, também, a autonomia para manter relações funcionais das pessoas participantes de cada nível do sistema. Esse quadro foi elaborado com base nos questionários/entrevistas, colocando-se na coluna vertical as pessoas entrevistadas e, na coluna horizontal, os níveis do sistema. Nos pontos de intersecção foram inscritos símbolos que demonstram a relação funcional de cada pessoa com o respectivo setor.

## **VII.4 — Descrição dos Dados**

Este capítulo tem por objetivo:

a) apresentar um quadro descritivo de todos os dados coletados, a fim de que se possa ter uma visão global dos mesmos;

b) descrever criticamente as partes mais importantes da legislação referente ao sistema orçamentário em estudo, bem como o regimento dos setores estudados;

c) alinhar as observações diretas efetuadas, a fim de complementar os questionários/entrevistas.

#### VII.4.1 — Dados

Os dados coletados são descritos de forma específica para cada setor do sistema em estudo. Assim, ao nível central do sistema foram coletados os seguintes dados:

a) cópia do Portaria nº 20, de 2 de março de 1971, do Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SEPLAN/PR, que estabelece a competência e a estrutura da Subsecretaria de Orçamento e Finanças — SOF/SEPLAN/PR;

b) cópia da Portaria nº 21, de 5 de fevereiro de 1975, do Ministro-Chefe da SEPLAN/PR, que modifica a estrutura do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), e cria o Instituto de Programação e Orçamento (INOR);

c) mapa da elaboração da proposta orçamentária, contendo suas rotinas de preparação por fases, subdivididas em passos, bem como a competência de cada setor e indivíduo envolvido nessa rotina, destacando-se suas funções. O mapa representa, de forma esquemática, a situação atual da tarefa em estudo.

Na SOF/SEPLAN/PR, a elaboração da proposta orçamentária inicia-se com a preparação das instruções, seguindo-se a estimativa da receita, a fixação dos tetos de despesa, a elaboração das propostas parciais, a análise formal da proposta, a discussão da proposta, a análise global, a reformulação da proposta, e, como última fase, a aprovação.

Os setores envolvidos são: as unidades orçamentárias setoriais, a SOF/SEPLAN/PR, através do INOR, a Diretoria de Informática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Planejamento (IPLAN), pertencente ao IPEA. As pessoas envolvidas são: o Ministro-Chefe da SEPLAN/PR, o Ministro da Fazenda, o Presidente da República e o Congresso Nacional.

Desta forma, a elaboração da proposta orçamentária a nível central compreende nove fases e 79 passos, envolvendo entre indivíduos e setores o número de 16. Dentro do nível central, as unidades foram divididas em unidades externas iniciais, unidades internas e unidades externas finais:

d) questionário/entrevista foi aplicado na Coordenação do Setor de Educação e Cultura e na Coordenação da Área Social, na qual está englobado o Setor de Educação e Cultura.

Na questão nº 1, é solicitada a relação das unidades internas e indivíduos do INOR, com os quais esse órgão mantenha relações funcionais diretas. O Coordenador do Setor de Educação e Cultura indicou as seguintes: Coordenador da Área Social, Diretor de Orçamento, Coordenação de Estudos Financeiros da Diretoria de Programação e Assessoria do Diretor-Geral.

Na questão nº 2, que se refere às unidades externas com as quais mantém relações funcionais diretas, foram indicadas as seguintes: Coordenação de Orçamento da Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura (CODEOR/SG/MEC), Coordenação de Orçamento do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura (CODEOR/DAU/MEC), Coordenação de Orçamento do Departamento de Ensino Médio do Ministério da Educação e Cultura (CODEOR/DEM/MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Centro Nacional de Recursos Hu-

manos do Instituto de Planejamento Econômico e Social (CNRH/IPEA) e Universidade Federal.

À questão nº 3, que indagava sobre unidades internas com as quais o órgão mantém relações funcionais diretas que podem ser dispensadas, o Coordenador respondeu que nenhuma delas é prescindível.

Outra foi a resposta com relação às unidades externas com as quais o INOR mantém relações funcionais diretas e que podem ser dispensadas (pergunta nº 4). O Coordenador indicou que as seguintes são prescindíveis: CODEOR/DAU/MEC, CODEOR/DEM/MEC, FNDE e Universidades Federais.

Nas questões nº 5 e 6, que se referem às unidades internas e externas, com as quais não mantém relações funcionais diretas mas que precisaria ter, o entrevistado respondeu que não havia nenhuma unidade dessa natureza.

No item em que se pergunta se os assuntos estratégicos são resolvidos diretamente ou através de hierarquia, respondeu que são utilizados os canais hierárquicos. E no item em que se indaga se as instruções funcionais são claras e operacionais, a resposta foi negativa. Não apresentou sugestões.

Outras foram as respostas do Coordenador da Área Social. Na questão nº 1, indicou as seguintes: Diretor de Orçamento, Coordenação de Estudos Financeiros da Diretoria de Programação, Assessoria do Diretor-Geral e Subsecretário de Orçamento e Finanças.

Na questão nº 2, foram indicadas: as Secretarias-Gerais, com as respectivas unidades setoriais de orçamento dos Ministérios de Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social e Saúde, além de Assessores do Ministro-Chefe da SEPLAN/PR, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas vinculadas aos Ministérios referidos.

Nas questões n.ºs 3 e 4, a resposta foi de que não há unidades nem internas nem externas com as quais as relações funcionais possam ser dispensadas. E em relação às questões n.ºs 5 e 6, a resposta foi de que não há unidades internas e externas com as quais o órgão não mantém relações funcionais diretas, embora fossem necessárias.

Como o entrevistado anterior, este também respondeu, no item em que se pergunta se os assuntos estratégicos são resolvidos diretamente ou se são utilizados os canais hierárquicos, que estes últimos é que são utilizados. E no item em que se pergunta se as instruções funcionais são claras e operacionais, a resposta foi afirmativa. Não apresentou sugestões.

Na CODEOR/SG/MEC, que corresponde à unidade setorial do sistema, foram coletados os seguintes dados:

a) cópia da Portaria Ministerial nº 264, de 14-05-73, art. 8º, que estabelece a competência da Coordenação de Orçamento da Assessoria Técnica da Secretaria-Geral do MEC;

b) mapa da elaboração da proposta orçamentária, contendo suas rotinas de preparação, por fases, subdivididas em passos, bem como a competência de cada setor e indivíduo envolvidos nessa rotina. O mapa representa, de forma esquemática, a situação existente da tarefa em estudo.

A elaboração da proposta orçamentária na CODEOR/SG/MEC compreende nove fases e 49 passos, envolvendo dez setores ou indivíduos. As fases são as seguintes: coleta de dados históricos, análise de Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), estabelecimento de tetos, estabelecimento de diretrizes, programação de elaboração da proposta, elaboração das propostas parciais, consolidação da proposta geral, aprovação da proposta e publicação;

c) questionário/entrevista. Na questão nº 1, que já foi mencionada, foram indicadas todas as unidades da administra-

ção direta do MEC. E na questão nº 2, foram mencionadas a SOF/SEPLAN/PR e as entidades da administração indireta do MEC, com exceção das entidades supervisionadas do DAU/MEC.

Nas questões n.ºs 3 e 4, também já mencionadas, não houve indicações.

Nas questões n.ºs 5 e 6, dentro da Secretaria-Geral sugeriu-se que necessitava manter relações funcionais diretas com a Coordenação de Planejamento (CODEPLAN/SG) e Coordenação de Modernização (CODEMOR/SG).

No item em que se perguntou se os assuntos estratégicos são resolvidos diretamente ou através dos canais hierárquicos, a resposta foi igual à dos demais entrevistados: seguem, invariavelmente, os canais hierárquicos. Quanto ao item em que se pergunta se as instruções funcionais são claras e operacionais, a resposta foi afirmativa. E, enfim, no item referente a “sugestões”, foi alvitrada uma definição mais clara das atribuições de CODEOR/SG, CODEOR/DAU e CODEOR/DEM no MEC.

Na CODEOR/DAU/MEC, que corresponde a um setor do nível setorial do sistema, foram coletados os seguintes dados:

a) cópia da Portaria Ministerial nº 422, de 25-08-75, art. 9º, que estabelece a competência da Assessoria Técnica do Departamento de Assuntos Universitários do MEC. Essa Assessoria está dividida em áreas e uma delas é a de orçamento;

b) mapa da elaboração da proposta orçamentária, contendo suas rotinas de preparação, por fases, subdivididas em passos, bem como a competência de cada setor e indivíduo envolvidos nessa rotina. O mapa representa, de forma esquemática, a situação existente da tarefa em estudo.

Na CODEOR/DAU, a proposta orçamentária para as entidades supervisionadas inicia-se com a elaboração de uma pré-

proposta, onde as Instituições de Ensino Superior (IES) apresentam suas necessidades financeiras, acompanhadas de uma série de dados físicos. A CODEOR/DAU elaborou um manual de instruções para a pré-proposta, do qual consta, além dos formulários a serem preenchidos, um modelo estatístico para o cálculo das necessidades de recursos para cada IES.

Após analisar as pré-propostas de todas as IES, é elaborado um resumo geral das necessidades de recursos para as IES supervisionadas, bem como uma justificativa dessas necessidades. Essa pré-proposta consolidada é apresentada pelo Diretor do DAU ao Ministro do MEC, que, após examiná-la, encaminha-a ao Ministro da SEPLAN/PR, onde serve de base para a fixação dos tetos de recursos para o MEC.

Assim, a elaboração da proposta pela CODEOR/DAU engloba dez passos: preparação das instruções e formulários da pré-proposta, encaminhamento das instruções e formulários às IES, elaboração da pré-proposta, análise e discussão da pré-proposta, cadastramento no Centro de Processamento de Dados da Universidade de Brasília (CPD/UNB), análise e consolidação da pré-proposta, apresentação da pré-proposta à SEPLAN/PR, distribuição dos tetos às IES, discussão e elaboração da proposta e encaminhamento da proposta à CODEOR/SEG/MEC. Essas fases de elaboração envolvem dez setores ou indivíduos e cada fase está discriminada em passos, resultando em um total de 53 passos. É importante observar que a fase “elaboração da pré-proposta” é uma rotina interna de cada IES. Por isso, no nível seccional, é discriminada em fases e passos internos da IES;

c) questionário/entrevista: foi aplicado apenas um questionário/entrevista para o grupo de técnicos que participam nas atividades de orçamento em conjunto com o Coordenador.

Na questão nº 1, onde é solicitada a relação das unidades internas do MEC com as quais esse órgão mantém relações fun-

cionais diretas, foram indicadas apenas as unidades integrantes do DAU/MEC e CODEOR/SG/MEC. Na questão nº 2, onde é solicitada a relação das unidades externas, com as quais o MEC mantém relações funcionais diretas, foram indicadas as seguintes: Universidades Federais, Fundações Universidades Federais, SOF/SEPLAN/PR, CPD/UNB, Universidades Particulares, Universidades Estaduais e Universidades Municipais.

Nas questões n.ºs 3 e 4, onde é solicitada a relação das unidades internas e externas com as quais o MEC mantém relações funcionais diretas e que podem ser dispensadas, nenhuma foi indicada.

Nas questões n.ºs 5 e 6, onde é solicitada a relação das unidades internas e externas ao MEC, com as quais o órgão não mantém relações funcionais diretas, embora fossem necessárias, nenhuma foi indicada.

No item em que se pergunta se os assuntos estratégicos são resolvidos diretamente ou através dos canais hierárquicos, todos responderam que seguiam os canais hierárquicos. No outro item, em que se pergunta se as instruções funcionais são claras e operacionais, todos responderam afirmativamente. E no item “sugestões” foi indicada a necessidade de esclarecer, de forma nítida, a linha de atuação da CODEOR/DAU em relação à CODEOR/SG e de incluir a reformulação dos orçamentos próprios das entidades supervisionadas do DAU na CODEOR/DAU.

Na Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — PROPLAN/UFRGS, que corresponde ao nível seccional, através do seu Departamento de Programação Orçamentária, foram coletados os seguintes dados:

a) cópia da portaria que determina as atribuições e a estrutura da Pró-Reitoria de Planejamento da UFRGS. A Pró-Reitoria, como órgão seccional do Sistema de Planejamento, Orça-

mento e Modernização, contém, em sua estrutura, o “Departamento de Programação Orçamentária” para coordenar e executar as tarefas referentes a orçamento;

b) mapa da elaboração da proposta orçamentária, contendo a rotina de sua preparação por fase e passos, bem como a competência de cada setor e indivíduo envolvido na sua elaboração. O mapa representa de forma esquemática a situação real da tarefa em estudo. Na PROPLAN/UFRGS, a proposta é feita de forma centralizada, não havendo consulta às unidades, uma vez que os dados estatísticos físicos e financeiros já estão preparados no Departamento de Informação Universitária da PROPLAN e no próprio Departamento de Programação Orçamentária. São coletadas informações nas unidades somente em relação a projetos novos que necessitam ser incluídos na solicitação de recursos além do teto fixado pelo MEC. A elaboração da proposta compreende quatro fases: preparação dos dados, elaboração da pré-proposta, elaboração da proposta, e discussão. Contém 22 passos, envolvendo quatro setores e/ou indivíduos;

c) questionário/entrevista foi aplicado ao Diretor do Departamento de Programação Orçamentária e no Pró-Reitor Substituto.

O Diretor do Departamento de Programação Orçamentária indicou, na questão nº 1, referente às unidades internas com as quais mantém relações funcionais diretas, as seguintes: Pró-Reitor de Planejamento, Reitor, outras Pró-Reitorias, Departamento de Pessoal, Faculdades, Institutos e Escolas. Na questão nº 2, referente às unidades externas com que mantém relações funcionais diretas, indicou as seguintes: CODEOR/DAU/MEC e CODEOR/SG/MEC.

Nas questões n.º 3 e 4, referentes às unidades internas e externas com as quais mantém relações funcionais diretas, que

podem ser dispensadas, não fez indicações. Nas questões n.º 5 e 6, referentes às unidades internas e externas com as quais não mantém relações funcionais diretas, embora necessárias, também não indicou qualquer unidade.

No item em que se pergunta se os assuntos estratégicos são resolvidos diretamente ou através dos canais hierárquicos, respondeu que possui autonomia própria para tomar decisões técnicas. No item em que se pergunta se as instruções funcionais são claras e operacionais, a resposta foi afirmativa. E no item “sugestões”, apresentou a necessidade de reformulação da Lei nº 4.320/64.

O questionário respondido pelo Pró-Reitor substituto apresenta apenas um destaque, em relação ao questionário respondido pelo Diretor do Departamento de Programação Orçamentária, nas tarefas relativas a orçamento. O destaque é que o Pró-Reitor de Planejamento, além de manter contato direto com todas as unidades orçamentárias internas, participa, também, dos órgãos de deliberação coletiva da Universidade.

#### **VII.4.2 — Legislação**

Nesta seção são descritos os aspectos relevantes para o presente trabalho da legislação referente ao sistema orçamentário e aos regimentos de cada setor do sistema em estudo.

O Decreto-Lei nº 200/67, acrescido das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 900/69, fator de grande importância na evolução da administração pública brasileira, instituiu os princípios da organização sistêmica. Embora esses princípios sejam apenas formalísticos, são importantes porque, em uma sociedade “prismática”, muitas vezes é necessário que o formalismo legal antecipe a mudança prática, forçando o uso de novas “técnicas”, em vez de aguardar o desenvolvimento “nor-

mal”. Este é o caso da legislação citada acima, que institucionalizou a organização por sistemas na administração pública federal.

Para o presente trabalho, o artigo 30 é fundamental, uma vez que o mesmo determina que as atividades de orçamento sejam organizadas sob a forma de sistema. O parágrafo 1º do referido artigo considera como automaticamente integrados no sistema todos os serviços incumbidos da atividade de orçamento da administração federal direta e indireta. E os mesmos ficam sujeitos “à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados”. Esta forma de estrutura pode ser considerada “funcional” do tocante à orientação e supervisão técnica, mas continua como uma estrutura linear no que se refere à subordinação legal. O princípio legal tenta aproveitar as vantagens da estrutura funcional, sem prejudicar o princípio da unidade de comando, fundamental para a estrutura linear.

O artigo 22 do referido decreto-lei determina que para o funcionamento de cada sistema sejam criados “órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro”, além de “órgãos centrais de direção superior”. Esta forma estrutural tenta separar as atividades de mera execução de tarefas das atividades de coordenação e controle, a fim de descentralizar a execução das tarefas sem perder o controle e a coordenação das mesmas e, também, evitar o crescimento desmesurado da “máquina administrativa” com todos os problemas de burocratização e de elevação dos custos.

O Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal, baseia-se no Decreto-Lei nº 200/67 e tem por objetivo institucionalizar o Sistema de Planejamento preconizado no Decreto-Lei nº 200/67. Esse diploma legal organiza o sistema de planejamento federal,

integrando as atividades de planejamento, orçamento e modernização. O mesmo cria três níveis: o central, o setorial e o seccional e engloba todos os órgãos da Administração Federal Direta e Indireta, incumbidos especificamente de “atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa”.

Baseado na abordagem sistêmica, tenta integrar em uma única unidade as três tarefas essenciais para a função de planejamento, especificando, ainda, a competência de cada nível do sistema, ao determinar que a “articulação entre o órgão central e os órgãos seccionais se fará por intermédio dos órgãos setoriais”.

A idéia de integrar as atividades de planejamento, orçamento e modernização em um único sistema é, teoricamente, válida, baseada no pressuposto de que para execução do planejamento são necessários recursos financeiros e estrutura organizacional adequada. Os três níveis de unidade no sistema visam a descentralizar a execução e facilitar a coordenação.

A Portaria nº 20, de 2 de março de 1971, do Ministro-Chefe da SEPLAN/PR, estabelece a competência e a estrutura da Subsecretaria de Orçamento e Finanças (SOF). De acordo com essa portaria, a SOF exerce as atribuições de órgão central do sistema de orçamento. No art. 2º, item V, estabelece-se que é atribuição da SOF “propor normas para a elaboração das programações orçamentárias anual e plurianual”. Observa-se, aí, que a SOF não está subordinada diretamente ao Ministro-Chefe da SEPLAN/PR, mas ao Secretário-Geral da SEPLAN/PR, seguindo, assim, a estrutura geral básica formulada no Decreto-Lei nº 200/67.

A Portaria nº 21, de 5 de fevereiro de 1975, do Ministro-Chefe da SEPLAN/PR, altera a estrutura do IPEA e cria o Instituto de Programação e Orçamento (INOR), estabelecendo a sua competência no artigo 10:

“ao Instituto de Programação e Orçamento (INOR) compete, sob a orientação do Presidente, auxiliar a Secretaria de Planejamento da Presidência da República na articulação entre a programação do Governo e os orçamentos anuais e plurianuais, bem como programar, dirigir, orientar e coordenar as atividades orçamentárias a cargo do IPEA”.

O INOR é dirigido por um diretor-geral, que é o mesmo Subsecretário da SOF/SEPLAN/PR, e tem como estrutura básica uma Diretoria de Orçamento, uma Diretoria de Programação e uma Assessoria do Diretor-Geral.

A Diretoria de Orçamento está dividida em três coordenadorias, as quais estão subdivididas em setores específicos. A Diretoria de Programação tem apenas uma Coordenadoria, uma Assessoria própria e o Projeto Grafo.

Na estrutura global da SEPLAN/PR, o INOR é órgão do IPEA, uma fundação vinculada à SEPLAN/PR. O objetivo principal do INOR é dar apoio à Subsecretaria de Orçamento e Finanças, com a qual se confunde, na prática.

A Portaria nº 264, de 14 de maio de 1973, do Ministro do MEC, em seu artigo 8º, estabelece a competência da Coordenação de Orçamento da Assessoria Técnica da Secretaria-Geral do MEC. De acordo com essa portaria, a Coordenação de Orçamento da Secretaria-Geral deve orientar, coordenar e supervisionar a elaboração da proposta orçamentária no âmbito do Ministério, bem como as demais atividades referentes ao orçamento. A sua competência se estende aos órgãos da Administração Direta e Indireta do MEC.

A CODEOR/SG/MEC não tem subdivisões internas, possuindo apenas uma assessora-chefe e o pessoal técnico e auxiliar. De acordo com a portaria mencionada, está subordinada diretamente ao Secretário-Geral do MEC. Entretanto, embora essa portaria não tenha sido alterada, posteriormente foi criado

o cargo de Subsecretário de Orçamento e Finanças, ao qual a CODEOR/SG está diretamente subordinada.

A Portaria nº 422, de 25 de agosto de 1975, do Ministro do MEC. em seu artigo 9º, estabelece a competência da Assessoria Técnica do Departamento de Assuntos Universitários do MEC. Entre outras, cria a área de orçamento, com a finalidade de coordenar e supervisionar a elaboração da proposta orçamentária e demais atividades referentes a orçamento no Departamento de Assuntos Universitários, além de coordenar as atividades de orçamentação desenvolvidas nas entidades supervisionadas pelo DAU/MEC. Essa área de orçamento é coordenada por um assessor-chefe e não tem subdivisões internas, embora, na prática, seja denominada de Coordenação de Orçamento do DAU/MEC.

O regimento interno da Pró-Reitoria de Planejamento da UFRGS ainda não foi aprovado e, por isso, conseguiu-se apenas cópias do modelo proposto para a devida aprovação formal. No documento obtido, observa-se que a estrutura proposta é bastante complexa, sendo composta de cinco departamentos, dez divisões, uma secretaria de apoio e dois assistentes do Pró-Reitor. Observou-se, também, que as unidades orçamentárias da universidade não possuem, em sua estrutura, qualquer setor correspondente às atividades de planejamento, orçamento e modernização. Tomando-se a Universidade como um sistema, existe, em sua estrutura, apenas o órgão central de planejamento, orçamento e modernização. O Departamento da Programação Orçamentária é o setor encarregado das tarefas de orçamento, sendo assim integrante do sistema de orçamento.

#### **VII.4.3 — Observações Diretas**

Para a coleta dos dados, além do questionário/entrevista e da consulta documental, utilizou-se a observação direta nos

respectivos setores de trabalho. Através da mesma, tentou-se evidenciar duas questões julgadas importantes:

a) que a estrutura do setor público é muito rígida e formalista. Contudo, sendo o orçamento um instrumento fundamental para a administração, precisa ser implementado mais rapidamente do que o processo burocrático. Dessa forma, como poderia ser agilizado o processo orçamentário?

b) quais as principais responsabilidades e metas do sistema?

Evidenciou-se que, em épocas de intenso trabalho, os limites da estrutura formal são ultrapassados, formando-se grupos de trabalho formalizados ou mesmo informais, onde a meta é a conclusão do trabalho. Há, nesses grupos, trocas de informações diretas e tomadas de decisão de maneira informal para serem ratificadas ou retificadas posteriormente pela autoridade legal competente.

Nas épocas de elaboração da proposta orçamentária, as decisões referentes à alteração nos valores são feitas diretamente, embora tenham que ser ratificadas pelos respectivos dirigentes. O curto prazo de tempo para a conclusão dos trabalhos não permitem que as decisões sigam o processo burocrático formal.

Nessas épocas de intenso trabalho, de elaboração da proposta orçamentária, créditos suplementares de pessoal e reformulação dos orçamentos próprios, o Coordenador do setor de orçamento necessita tomar decisões diretamente. Essa maior autonomia do Coordenador de orçamento é contingencial, não existindo uma delegação de autoridade formal. É apenas forçada pelo prazo de conclusão dos trabalhos.

Verifica-se, também, que as principais responsabilidades e metas funcionais, operacionalizadas pelo Coordenador, são mais abrangentes do que consta dos documentos legais, en-

quanto outras atividades previstas nesses documentos não são consideradas importantes. A meta principal é concluir formalmente as seguintes tarefas: elaboração da proposta orçamentária, reformulação do orçamento próprio, elaboração da programação financeira, acompanhamento financeiro das despesas com pessoal e créditos suplementares de pessoal. Não existe um sistema de acompanhamento físico-financeiro.

## **VII.5 — Resultados**

Este capítulo tem como finalidade demonstrar, de forma descritiva, a tipologia estrutural do sistema de orçamento da Educação e Cultura na Área Federal, bem como apresentar uma análise comparativa dessa tipologia, com base no modelo referencial formulado no capítulo sobre metodologia.

### **VII.5.1 — A Tipologia Existente**

A estrutura de uma organização dificilmente pode ser demonstrada de forma gráfica. Mesmo de forma descritiva, essa representação torna-se apenas parcial. Assim, não obstante essa limitação, a tipologia estrutural do sistema de orçamento em estudo é demonstrada de forma descritiva, com base em três itens principais: fluxos funcionais, fluxos organizacionais e objetivos legais.

O Quadro VII.1, fluxos funcionais, tem por finalidade demonstrar a integração do fluxo de elaboração da proposta orçamentária na estrutura do sistema de orçamento. Esse quadro é uma síntese dos quatro mapas das rotinas da elaboração da proposta orçamentária, em anexo. Da coluna vertical constam as fases da elaboração da proposta orçamentária, discrimi-

nadas por setor. Na coluna horizontal estão discriminados os setores e indivíduos do nível central, setorial e seccional. A intersecção das fases com os respectivos setores e indivíduos é feita por símbolos, que identificam a ação respectiva.

Desta forma, observa-se que na elaboração da proposta orçamentária utilizam-se 32 fases, subdivididas em 203 passos. É necessário esclarecer que não está incluída a tramitação dentro do Congresso Nacional, com as respectivas fases e passos. A síntese das ações desenvolvidas para elaborar a proposta orçamentária foi demonstrada na Tabela VII.1.

De acordo com essa tabela, analisando-se o nível central do sistema de orçamento, verifica-se que os itens referentes às tomadas de decisão correspondem a 24% das ações, a tarefa de coordenar a 37%, a de informar a 24%, e a de realizar a 15%. A tomada de decisão é formada pelas seguintes: aprovar, 13%, e decidir, 11%. A maioria das ações é referente à tarefa de coordenar.

A nível setorial, os itens referentes à tomada de decisão correspondem a 24% das ações, estando elas assim discriminadas: aprovar, 21%, e decidir, 3%. A tarefa de coordenar corresponde a 23%, a de informar, a 14% e a de realizar, a 39%. O esforço maior está concentrado na tarefa de realizar.

A nível seccional, os itens referentes à tomada de decisão correspondem a 17% das ações, referindo-se apenas à tarefa de aprovar. À tarefa de coordenar corresponderam 17% das ações, à de informar, 33%, e à de realizar, 33%. Os esforços maiores são concentrados nas tarefas de realizar e informar.

Analisando-se os fluxos funcionais de forma global para o sistema em estudo, de acordo com a Tabela VII.1, verifica-se que as ações referentes a aprovar estão assim distribuídas: nível central, 35%, setorial, 53%, e seccional, 12%; as ações referentes a decidir estão assim distribuídas: nível central, 84%,

setorial, 16%, e seccional, nenhuma; as ações referentes a coordenar estão assim distribuídas: nível central, 59%, setorial, 34%, e seccional, 7%; as ações referentes a informar estão assim distribuídas: nível central, 52%, setorial, 28%, e seccional, 33%; e, finalmente, as ações referentes a realizar estão assim distribuídas: nível central, 25%, setorial, 60%, e seccional, 15%.

O Quadro VII.2, fluxos organizacionais, tem por finalidade demonstrar as relações funcionais das pessoas na estrutura do sistema de orçamento. Este quadro é uma síntese dos questionários/entrevistas. Da coluna vertical constam os indivíduos por setor ocupado e, na horizontal, são discriminados os setores e indivíduos do nível central, setorial e seccional. A intersecção dos indivíduos com os respectivos setores e/ou indivíduos é feita por símbolos, que identificam as ações respectivas. A síntese das ações desenvolvidas nas relações organizacionais foi demonstrada na Tabela VII.2.

De acordo com a Tabela VII.2, analisando-se o nível central do sistema, verifica-se que aos itens referentes à tomada de decisão correspondem 22%, estando assim discriminados: aprovar, 6%, e decidir, 16%. À tarefa de coordenar correspondem 25%, a de informar, 50%, e a de realizar, 3%. O esforço maior está concentrado na tarefa de informar.

No nível setorial, aos itens referentes à tomada de decisão correspondem 23% das ações, estando assim discriminadas: aprovar, 9%, e decidir, 14%. À tarefa de coordenar correspondem 36%, à de informar, 32%, e à de realizar, 9%. O esforço maior está concentrado na tarefa de coordenar.

A nível seccional, aos itens referentes à tomada de decisão correspondem 20% das ações, estando assim discriminados: aprovar, 10%, e decidir, 10%. À tarefa de coordenar

correspondem 30%, à de informar, 40%, e a de realizar, 10%. O esforço maior está concentrado na tarefa de informar.

Analisando-se os fluxos organizacionais de forma global para o sistema em estudo, de acordo com a Tabela VII.2, verifica-se que as ações referentes a aprovar estão assim distribuídas: nível central, 40%, setorial, 40%, e seccional, 20%; as ações referentes a decidir estão assim distribuídas: nível central, 55%, setorial, 33%, e seccional, 12%; as ações referentes a coordenar estão assim distribuídas: nível central, 42%, setorial, 42% e seccional, 16%; as ações referentes a informar estão assim distribuídas: nível central, 59%, setorial: 26% e seccional, 15%; e, finalmente, as ações referentes a realizar assim distribuídas: nível central, 25%, setorial, 50% e seccional, 25%.

O Quadro VII.3, objetivos legais, tem por finalidade demonstrar aqueles estabelecidos em legislação específica para cada nível do sistema de orçamento. Da coluna vertical consta uma síntese das atribuições legais de todo o sistema e, na horizontal, são discriminados os setores e/ou indivíduos do nível central, setorial e seccional. A intersecção dos itens das atribuições com os respectivos setores e indivíduos é feita por símbolos, que identificam as respectivas competências. A síntese das ações referentes aos objetivos legais é demonstrada na Tabela VII.3.

De acordo com a Tabela VII.3, analisando-se o nível central do sistema verifica-se que os itens referentes à tomada de decisão correspondem 35% das ações, estando assim discriminados: aprovar, 23%, e decidir, 12%. A tarefa de coordenar correspondem 27%, à de informar, 19%, e à de realizar, 19%. O maior esforço concentra-se na tarefa de coordenar.

A nível setorial, os itens referentes à tomada de decisão correspondem 43% das ações, estando assim discriminados: aprovar, 24%, e decidir, 19%. A tarefa de coordenar correspondem 16%, à de informar, 5%, e à de realizar, 35%. O esforço maior concentra-se na tarefa de realizar.

A nível seccional, os itens referentes à tomada de decisão correspondem a 34% das ações, concentrando-se apenas no item aprovar. À tarefa de coordenar correspondem 16%, à de informar, 16%, e à de realizar, 34%. Os esforços maiores concentram-se nas tarefas de aprovar e realizar.

Analisando-se os objetivos legais de forma global para o sistema em estudo, de acordo com a Tabela VII.3, verifica-se que as ações referentes a aprovar são assim distribuídas: nível central, 29%, setorial, 42%, e seccional, 29%; as ações referentes a decidir estão assim distribuídas: nível central, 30%, setorial, 70%, e seccional, nenhuma; as ações referentes a coordenar estão assim distribuídas: nível central, 44%, setorial, 38%, e seccional, 18%; as ações referentes a informar estão assim distribuídas: nível central, 50%, setorial, 20%, e seccional, 30%; e, finalmente, as ações referentes a realizar estão assim distribuídas: nível central, 21%, setorial, 54%, e seccional, 25%.

A Tabela VII.4 demonstra as ações efetuadas na estrutura do sistema e na administrativa, de acordo com o descrito no modelo referencial.

Nos fluxos funcionais, os itens referentes à tomada de decisão estão concentrados na estrutura administrativa, assim discriminados: aprovar, 95%, e decidir, 84%. Os itens referentes ao fluxo de informações estão concentrados na estrutura do sistema, e assim discriminados: coordenar, 79%, e in-

formar, 81%. A tarefa de realizar está totalmente concentrada na estrutura do sistema.

Nos fluxos organizacionais, os itens referentes à tomada de decisão estão equilibrados, uma vez que o item aprovar está integralmente concentrado na estrutura administrativa e, o item decidir, totalmente na estrutura do sistema.

Os itens correspondentes ao fluxo de informações estão concentrados na estrutura do sistema, assim discriminados: coordenar, 95%, e informar, 52%. A tarefa de realizar concentra-se totalmente na estrutura do sistema.

Nos objetivos legais, os itens referentes à tomada de decisão estão concentrados na estrutura administrativa, estando assim discriminados: aprovar, 95%, e decidir, 80%. Os itens correspondentes ao fluxo de informações concentram-se na estrutura do sistema, sendo que coordenar corresponde a 88% e, informar, a 80%. A tarefa de realizar concentra-se totalmente na estrutura do sistema.

## **VII.5.2 — A Análise Comparativa**

A descrição da análise comparativa segue os seguintes itens: fluxos funcionais, fluxos organizacionais e objetivos legais, abrangendo a todos os níveis do sistema em estudo.

Com relação aos fluxos funcionais, de acordo com o Gráfico VII.5, verifica-se que as tarefas de tomadas de decisões seguem a estrutura administrativa, uma vez que as de aprovar e decidir são concentradas na estrutura administrativa. O fluxo de informações segue a estrutura do sistema, uma vez que a tarefa de prestar informações e a de coordenar concentram-se na estrutura do sistema. Assim, de acordo

com o modelo referencial, a estrutura dos fluxos funcionais apresenta as características do tipo mediativo.

Com relação aos fluxos organizacionais, de acordo com o Gráfico VII.6, verifica-se que as tomadas de decisões apresentam certo equilíbrio, uma vez que a tarefa de aprovar segue totalmente a estrutura administrativa e, a de decidir, a do sistema. O fluxo de informações obedece à estrutura do sistema, uma vez que as tarefas de coordenar e informar estão nela concentradas. Assim, de acordo com o modelo referencial, a estrutura dos fluxos organizacionais apresenta as características do tipo adaptativo.

Com relação aos objetivos legais, de acordo com o Gráfico VII.7, verifica-se que as tomadas de decisões seguem a estrutura administrativa, uma vez que as tarefas de aprovar e decidir estão nela concentradas. O fluxo de informações segue a estrutura do sistema, uma vez que as tarefas de coordenar e informar estão nelas enfeixadas. Assim, de acordo com o modelo referencial, a estrutura dos objetivos legais apresenta as características do tipo mediativo.

A Tabela VII.5 e a respectiva representação gráfica, constantes do Gráfico VII.8, demonstram uma síntese dos fluxos de informações e das tomadas de decisões de forma comparativa.

Analisando-se os fluxos funcionais, os fluxos organizacionais e os objetivos legais, tomando-se como base de análise o modelo referencial, observa-se que a estrutura do sistema de forma global apresenta as características do tipo mediativo, uma vez que o fluxo de informações segue a estrutura do sistema e a tomada de decisões obedece à linha da estrutura administrativa.

Observa-se, assim, que a análise dos dados coletados de acordo com o modelo referencial proposto demonstra que o

sistema de orçamento em estudo, ou seja, os níveis central, setorial, tomado apenas um ministério, e o nível seccional, considerada apenas uma entidade da Administração Indireta, apresenta as características do tipo mediativo.

Entretanto, se for considerado que a legislação que institui e regula o sistema de orçamento é uniforme e, principalmente, que o nível central elabora diretrizes padronizadas para todos os níveis setoriais, e estes, por sua vez, aos níveis seccionais, esta análise poderá ser generalizada para todo o sistema.

Assim, tendo em vista o resultado da análise comparativa, onde se viu que o sistema de orçamento apresenta as características do tipo mediativo, é necessário verificar que características prováveis deveria ter a estrutura do sistema para atingir os seus objetivos de forma eficaz. Uma vez identificadas essas características, poderão ser formuladas algumas sugestões para uma possível reestruturação do sistema de orçamento federal.

Um dos fatores a ser destacado é que o sistema de orçamento enfrenta um ambiente diferenciado em cada nível. Embora tenha que funcionar de forma integrada, para enfrentar um ambiente diferenciado, um sistema deve ter uma estrutura diferenciada e, assim mesmo, funcionar de forma altamente integrada, conforme salientam Lawrence e Lorsch.<sup>35</sup>

Outro fator a ser destacado é que o orçamento pode ser considerado como o principal instrumento sistemático de administração e de execução do planejamento na Administração Pública. Por isso mesmo, sofre influências diversas. A política tributária influi nas receitas com alterações das alí-

---

<sup>35</sup> Paul R. Lawrence e Jay W. Lorsch, *op. cit.*, pp. 236-255.

quotas dos tributos e com os incentivos fiscais. E o lado da despesa sofre inúmeras pressões, quer imprevistas e urgentes, como é o caso de calamidade pública, quer decorrentes do aumento das atividades do setor público.

Um terceiro fator importante é que o orçamento, além de instrumento de administração e de execução do planejamento, pode ser um instrumento de influência. Através do mesmo é que os recursos financeiros são distribuídos e aplicados e a distribuição de recursos é uma fonte incalculável de influência, conforme assinala Dahl.<sup>30</sup>

Esses fatores, em inúmeros outros que poderiam ser descritos, tornam o ambiente do sistema de orçamento bastante turbulento. Para enfrentar esse tipo de ambiente, é necessária uma estrutura adequada: uma das características essenciais desse tipo de estrutura, conforme a tipologia de Segal,<sup>37</sup> “é a habilidade para alterar métodos, metas e estrutura”. Essa forma, como já foi visto, é denominada de “estrutura adaptativa”.

Dentro deste raciocínio, a estrutura adaptativa prepara-se para atuar de acordo com as circunstâncias; assim, prepara seus recursos para terem autonomia e comportarem-se de acordo com as mudanças do ambiente interno e externo. É um tipo de estrutura que requer alta flexibilidade nas ações das organizações.

É necessário, entretanto, considerar que as unidades do sistema de orçamento realizam diversas tarefas predeterminadas como se fossem “planos”, com metas e normas legais definidas. Neste caso, funcionam como uma estrutura mediativa. Por outro lado, as unidades do sistema de orçamento devem

---

<sup>30</sup> Robert A. Dahl, *A Moderna Análise Política* (Rio de Janeiro: Lidaador, 1966), pp. 72-90.

<sup>37</sup> Morley Segal, *op. cit.*

estar preparadas para, constantemente, analisar o meio ambiente e reagir às suas mudanças, muitas vezes provocadas por fatores urgentes e imprevisíveis. Neste caso, o sistema precisa estar preparado para funcionar como uma estrutura adaptativa.

Devido a esses fatores, a implantação de uma estrutura adaptativa pode encontrar obstáculos legais dificilmente transponíveis. Assim, a estrutura mais conveniente seria um tipo entre a estrutura mediativa e a estrutura adaptativa.

Desta forma, para o sistema de orçamento, a estrutura deveria apresentar as características de uma estrutura mediativa-flexível, isto é, onde o fluxo de informações seguisse primeiramente a estrutura do sistema e as decisões fossem tomadas a nível de sistema, ficando a tarefa de aprovar formalmente a nível institucional, ou seja, na estrutura administrativa da respectiva unidade organizacional.

O Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972,<sup>38</sup> que institui o Sistema de Planejamento Federal, engloba no mesmo as atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. Por isso, é necessário tecer algumas considerações sobre o tipo de estrutura para cada tarefa, incluída no Sistema de Planejamento Federal.

Sendo o orçamento um instrumento fundamental de administração e execução do planejamento, as atividades financeiras precisam aparecer em conjunto com as atividades de orçamento, uma vez que são integrantes do mesmo. As atividades de orçamento e finanças são sistemáticas e constantes e, por isso, necessitam de uma estrutura permanente para sua

---

<sup>38</sup> Brasil, Leis, Decretos, etc. *Decreto nº 71.353*, de 9 de novembro de 1972 (Brasília: DIN, 1972).

execução, de acordo com o Manual de Orçamento por Programa e Realizações.<sup>39</sup>

As tarefas de modernização precisam ser feitas por pessoas que conheçam as atividades do setor que vai ser reformulado. Por isso, essa tarefa deve ser cumprida através de grupos de trabalho, constituídos de especialistas em modernização e de pessoal do setor a ser reformulado. Desta forma, uma estrutura transitória, com uma coordenação central, poderia enquadrar melhor as tarefas de modernização.

As tarefas de planejamento precisam ser desempenhadas por pessoas que conheçam as atividades a serem planejadas. Por isso, essas tarefas devem ser realizadas por grupos de trabalho, constituídos de especialistas em técnicas de planejamento e de peritos nas atividades a serem planejadas. Dessa forma, uma estrutura transitória, com uma coordenação central, poderia enquadrar melhor as tarefas de planejamento.

As tarefas de planejamento e modernização, realizadas através de grupos de trabalho, em forma de projetos, permitem a participação das pessoas que as executam e daquelas que serão atingidas com a modernização pretendida. As técnicas necessárias ao planejamento, como estatística, computação, pesquisa operacional e outras, são da competência de especialistas.

Dessa forma, as tarefas de orçamento e finanças terão uma estrutura permanente e, as de planejamento e de modernização, uma estrutura transitória. Este arranjo visa a atender o princípio da diferenciação e integração. As tarefas de planejamento, orçamento e modernização precisam estar integradas, mas, ao mesmo tempo, também de uma estrutura diferenciada.

<sup>39</sup> Nações Unidas, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *Manual de Orçamento por Programas e Realizações*, tradução de José Telxela Machado Jr. e Ivan Guimarães de Oliveira (Rio de Janeiro, 1971), pp. 205-208.

Quadro VII.1

FLUXOS FUNCIONAIS PARA A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA EM 1977

UNIDADES  FASES	CENTRAL										SETORIAL					SECCIONAL	
	COORDENADOR SECRETARIA	PRESIDENTE DA COMISSÃO	SECRETARIO	SEPLAN/PR						MEC	MEC/SEC. GERAL		MEC/PAU		DADOS		
				SECRETARIO GERAL	SECRETARIO DE ECONOMIA	SOF					SECRETARIO GERAL	SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA
						SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA	SECRETARIO DE ECONOMIA								
<b>SOF/SEPLAN/PR</b> 01 - PREPARAÇÃO DAS INSTRUÇÕES 02 - ESTIMATIVA DA RECEITA 03 - FIXAÇÃO DOS TETOS 04 - ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS PARCIAIS 05 - ANÁLISE FORMAL DA PROPOSTA 06 - DISCUSSÃO DA PROPOSTA 07 - ANÁLISE GLOBAL 08 - REFORMULAÇÃO DA PROPOSTA 09 - APROVAÇÃO																	
<b>CODEOR/SG/MEC</b> 10 - COLETA DE DADOS HISTÓRICOS 11 - ANÁLISE DO CPI 12 - ESTABELECIMENTO DE TETOS 13 - ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES 14 - PROGRAMAÇÃO DE ELABORAÇÃO DA PROPOSTA 15 - ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS PARCIAIS 16 - CONSOLIDAÇÃO DA PROPOSTA GERAL 17 - APROVAÇÃO DA PROPOSTA																	
<b>CODEOR/DAU/MEC</b> 18 - PREPARAÇÃO DAS INSTRUÇÕES E FORMULÁRIOS DA PRÉ-PROPOSTA 19 - ENCAMINHAMENTO DAS INSTRUÇÕES E FORMULÁRIOS DAS IES 20 - ELABORAÇÃO DA PRÉ-PROPOSTA 21 - ANÁLISE E DISCUSSÃO DA PRÉ-PROPOSTA 22 - CADASTRAMENTO NO CPO/UNB 23 - ANÁLISE E CONSOLIDAÇÃO DA PRÉ-PROPOSTA 24 - APRESENTAÇÃO DA PRÉ-PROPOSTA À SEPLAN 25 - DISTRIBUIÇÃO DOS TETOS AS IES 26 - DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA 27 - ENCAMINHAMENTO DA PROPOSTA À CODEOR/SG																	
<b>PROPLAN/UFRRGS</b> 28 - PREPARAÇÃO DOS DADOS 29 - ELABORAÇÃO DA PRÉ-PROPOSTA 30 - ELABORAÇÃO DA PROPOSTA 31 - DISCUSSÃO																	

Simbólos: ○ - Aprovar ● - Decidir △ - Coordenar → - Informar □ - Realizar ⊕ - Aprovar e decidir  
 Fonte: Mapa dos Roteiros de Elaboração das Propostas Orçamentárias.

# FLUXOS ORGANIZACIONAIS DO SISTEMA

UNIDADES  INDIVÍDUOS	CENTRAL								SETORIAL				SECCIONAL						
	CONGRESSO NACIONAL	PRESIDENTE DA REPUBLICA	SEPLAN/PR						MEC	MEC/ SEC-GERAL		MEC/ DAU		UFRGS					
			MINISTRO	SECRETÁRIO-GERAL	SECRETÁRIO	SOF				MINISTRO	SECRETÁRIO-GERAL	SUBSECRET. ORÇAMENTO E FINANÇAS	COORD. ORÇ.	DIRETOR	COORD. ORÇ.	REITOR	PROPLAN		
						ASSESSORIA	DIRETORIA	COORDENADORIAS									SETORES	PRO-REITOR	DPO
SEPLAN/PR																			
01 - MINISTRO		→	○	△	△														
02 - SECRETÁRIO-GERAL			→	○	△														
03 - SECRETÁRIO/SOF			→	→	●	△													
04 - DIRETOR DA DIRETORIA DE ORÇAMENTO				→	→	→	△												
05 - COORDENADOR DA ÁREA SOCIAL				→	→	→	→	●			△	△							
06 - COORDENADOR DA ÁREA DE ESTUDOS FINANCEIROS				→	→			●											
07 - COORDENADOR DO SETOR DE EDUCAÇÃO E CULTURA						→	→	→				△							
08 - PESSOAL TÉCNICO SG/ MEC								→											
MEC/ SEC-GERAL																			
01 - SECRETÁRIO-GERAL								→											
02 - SUBSECRETÁRIO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS								→	○		△	△							
03 - COORDENADOR								→	→		→	●			△				
04 - PESSOAL TÉCNICO DAU/ MEC												□							
MEC/ DAU																			
01 - DIRETOR													○		△				
02 - COORDENADOR													→		●				
03 - PESSOAL TÉCNICO UFRGS															□				
UFRGS																			
01 - REITOR																	○		
02 - PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO																	→		
03 - DIRETOR DO DEPTO. DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENT.																	→		

Símbolos: ○ - Aprovar ● - Decidir △ - Coordenar → - Informar □ - Realizar ◐ - Aprovar e decidir

Fonte: Questionários/Entrevistas - Ano 1977.



TABELA VII.1 — FLUXOS FUNCIONAIS PARA A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA EM 1977

Itens	Total		Nível Central			Nível Setorial			Nível Seccional		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Aprovar .....	17	0,17	6	0,35	0,13	9	0,53	0,21	2	0,12	0,17
Decidir .....	6	0,06	5	0,84	0,11	1	0,16	0,03	—	—	—
Aprovar e Decidir ....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Coordenar .....	29	0,29	17	0,59	0,37	10	0,34	0,23	2	0,07	0,17
Informar .....	21	0,21	11	0,52	0,24	6	0,28	0,14	4	0,19	0,33
Realizar .....	28	0,27	7	0,25	0,15	17	0,60	0,39	4	0,15	0,33
Total .....	101	1,00	46	0,45	1,00	43	0,43	1,00	12	0,12	1,00

Fonte: Tabulação dos dados do Quadro VII.1.

Colunas: 1 = 3 + 6 + 9  
 2 = composição relativa de cada item  
 3 = quantidade por itens do nível central  
 4 = 3 : 1  
 5 = composição relativa de cada item  
 6 = quantidade por itens do nível setorial  
 7 = 6 : 1  
 8 = composição relativa de cada item  
 9 = quantidade por itens do nível seccional  
 10 = 9 : 1  
 11 = composição relativa de cada item

TABELA VII.2 — FLUXOS ORGANIZACIONAIS DO SISTEMA

Itens	Total		Nível Central			Nível Setorial			Nível Seccional		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Aprovar .....	5	0,08	2	0,40	0,06	2	0,40	0,09	1	0,20	0,10
Decidir .....	9	0,14	5	0,55	0,16	3	0,33	0,14	1	0,12	0,10
Aprovar e Decidir ....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Coordenar .....	19	0,30	8	0,42	0,25	8	0,42	0,36	3	0,16	0,30
Informar .....	27	0,42	16	0,59	0,50	7	0,26	0,32	4	0,15	4,40
Realizar .....	4	0,06	1	0,25	0,03	2	0,50	0,09	1	0,25	0,10
Total .....	64	1,00	32	0,50	1,00	22	0,34	1,00	10	0,16	1,00

Fonte: Tabulação dos dados do Quadro VII.2.

- Colunas: 1 = 3 + 6 + 9  
 2 = composição relativa de cada item  
 3 = quantidade por itens do nível central  
 4 = 3 : 1  
 5 = composição relativa de cada item  
 6 = quantidade por itens do nível setorial  
 7 = 6 : 1  
 8 = composição relativa de cada item  
 9 = quantidade por itens do nível seccional  
 10 = 9 : 1  
 11 = composição relativa de cada item

TABELA VII.3 — OBJETIVOS LEGAIS DO SISTEMA

Itens	Total		Nivel Central			Nivel Setorial			Nivel Seccional		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Aprovar .....	21	0,26	6	0,29	0,23	9	0,42	0,24	6	0,29	0,34
Decidir .....	10	0,12	3	0,30	0,12	7	0,70	0,19	—	—	—
Aprovar e Decidir .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Coordenar .....	16	0,20	7	0,44	0,27	6	0,38	0,16	3	0,18	0,16
Informar .....	10	0,12	5	0,50	0,19	2	0,20	0,05	3	0,30	0,16
Realizar .....	24	0,30	5	0,21	0,19	13	0,54	0,36	6	0,25	0,34
Total .....	81	1,00	26	0,31	1,00	37	0,48	1,00	18	0,21	1,00

Fonte: Tabulação dos dados do Quadro VII.3.

- Colunas:
- 1 = 3 + 6 + 9
  - 2 = composição relativa de cada item
  - 3 = quantidade por itens do nivel central
  - 4 = 3 : 1
  - 5 = composição relativa de cada item
  - 6 = quantidade por itens do nivel setorial
  - 7 = 6 : 1
  - 8 = composição relativa de cada item
  - 9 = quantidade por itens do nivel seccional
  - 10 = 9 : 1
  - 11 = composição relativa de cada item

TABELA VII.4 — SÍNTESE DA ESTRUTURA EXISTENTE DO SISTEMA

Itens	Fluxos Funcionais				Fluxos Organizacionais				Objetivos Legais			
	Estrutura Total do Sistema		Estrutura Admin's- trativa		Estrutura Total do Sistema		Estrutura Adminis- trativa		Estrutura Total do Sistema		Estrutura Admin s- trativa	
	1				2				3			
	N.º 1	%	N.º 1	%	N.º 2	%	N.º 2	%	N.º 3	%	N.º 3	%
Aprovar .....	17	1 0,05	16	0,95	5	— —	5	1,00	21	1 0,05	20	0,95
Decidir .....	6	1 0,16	5	0,84	9	9 1,00	—	—	10	2 0,20	8	0,80
Aprovar e Decidir .	—	— —	—	—	—	— —	—	—	—	— —	—	—
Coordenar .....	29	23 0,79	6	0,21	19	18 0,95	1	0,05	16	14 0,88	2	0,12
Informar .....	21	17 0,81	4	0,19	27	14 0,52	13	0,48	10	8 0,80	2	0,20
Realizar .....	28	28 1,00	—	—	4	4 1,00	—	—	24	24 1,00	—	—
Total .....	101	70 0,69	31	0,31	64	45 0,70	19	0,30	81	49 0,60	32	0,40

FONTE: Tabulação dos dados dos Quadros VII.1, VII.2 e VII.3.

Obs: Total — 1, 2, 3 = soma das ações realizadas de acordo com os Quadros VII.1, VII.2 e VII.3  
 N.ºs 1, 2, 3 = quantidade das ações realizadas de acordo com os Quadros VII.1, VII.2 e VII.3  
 % = composição relativa do item no total do sistema.

TABELA VII.5 — SINTESE DOS FLUXOS DO SISTEMA

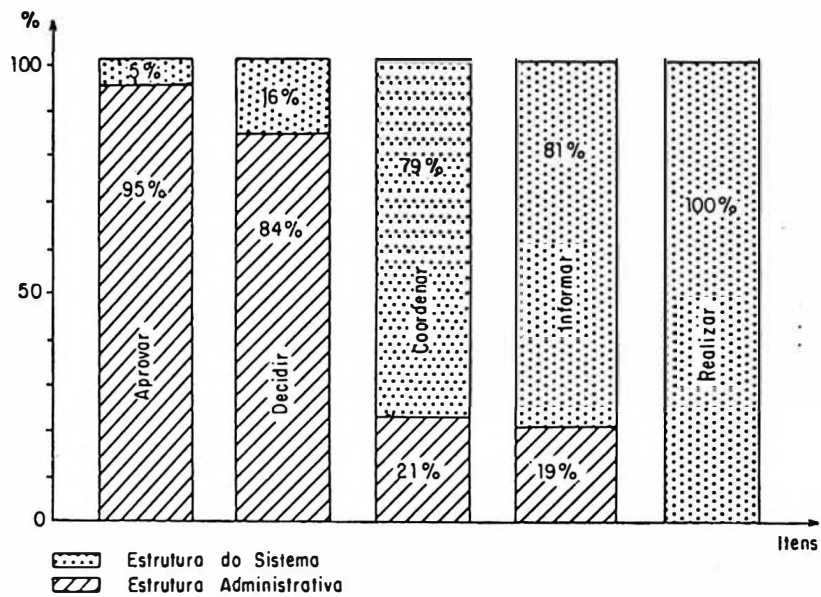
Itens	Fluxos Funcionais				Fluxos Organizacionais				Objetivos Legais			
	Estrutura		Estrutura		Estrutura		Estrutura		Estrutura		Estrutura	
	do Sistema		Adminis-		do Sistema		Adminis-		do Sistema		Adminis-	
	Total		trativa		Total		trativa		Total		trativa	
1				2				3				
N.º 1	%	N.º 1	%	N.º 2	%	N.º 2	%	N.º 3	%	N.º 3	%	
Aprovar .....	17	1 0,015	16	0,52	5	— —	5	0,26	21	1 0,02	20	0,63
Decidir .....	6	1 0,015	5	0,16	9	9 0,20	—	—	10	2 0,04	8	0,25
Aprovar e Decidir .	—	— —	—	—	—	— —	—	—	—	— —	—	—
Coordenar .....	29	23 0,33	6	0,19	19	18 0,40	1	0,05	16	14 0,29	2	0,06
Informar .....	21	17 0,24	4	0,13	27	14 0,31	13	0,69	10	8 0,16	2	0,06
Realizar .....	28	28 0,40	—	—	4	4 0,09	—	—	24	24 0,49	—	—
Total .....	101	70 1,00	31	1,00	64	45 1,00	19	1,00	81	49 1,00	32	1,00

FONTE: Tabulação dos dados dos Quadros VII.1, VII.2 e VII.3.

Obs: Total — 1, 2, 3 = soma das ações realizadas de acordo com os Quadros VII.1, VII.2 e VII.3  
 N.ºs 1, 2, 3 = quantidade das ações realizadas de acordo com os Quadros VII.1, VII.2 e VII.3  
 % = participação relativa em relação ao total da estrutura do sistema ou administrativa.

Gráfico VIII . 5

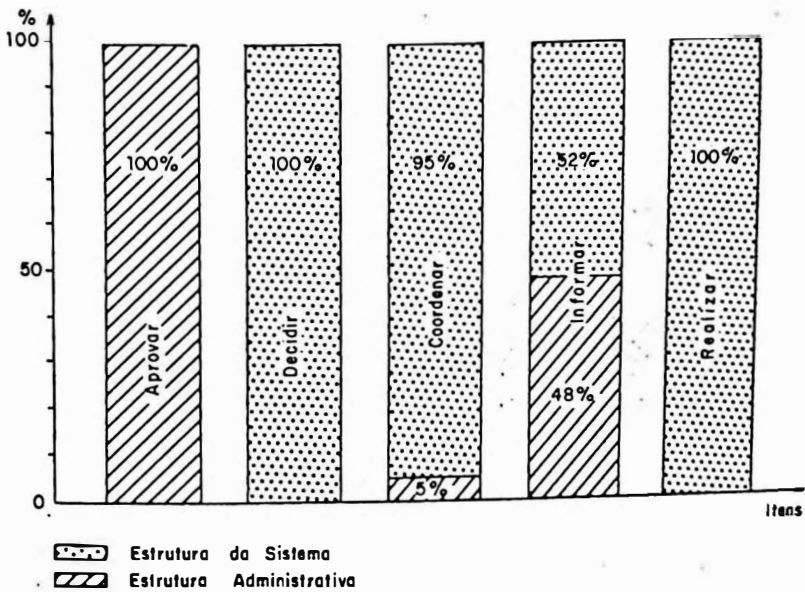
### FLUXOS FUNCIONAIS PARA A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA EM 1977



Fonte: Tabela VII . 4.

Gráfica VII . 6

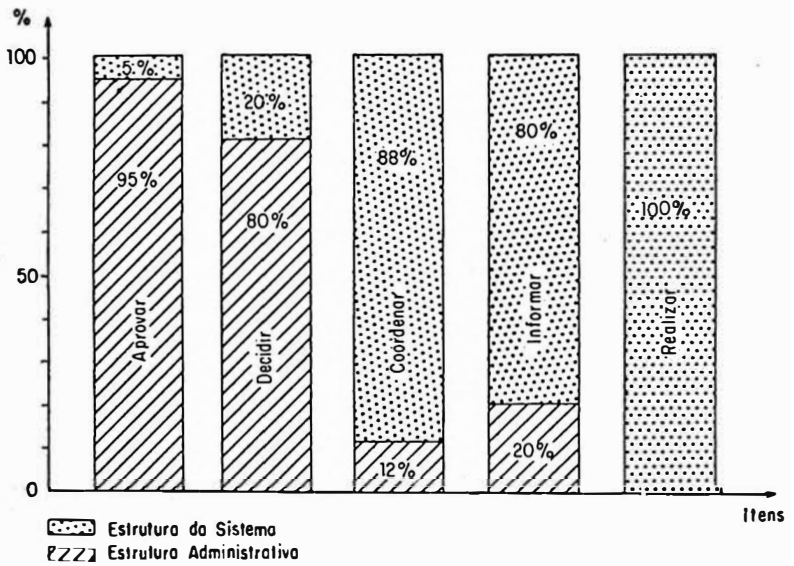
### FLUXOS ORGANIZACIONAIS DO SISTEMA



Fonte: Tabela VII . 4.

Gráfico VII . 7

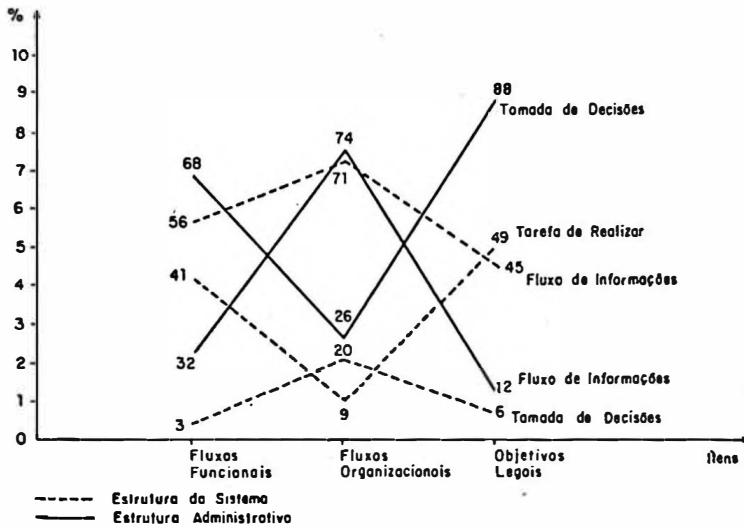
### OBJETIVOS LEGAIS DO SISTEMA



Fonte : Tabela VII . 4 .

Gráfico VIII . 8

### SÍNTESE DOS FLUXOS DO SISTEMA



Fonte: Tabela VIII . 5.

## **VII.6 — Considerações Finais**

Essa Seção tem a finalidade de apresentar uma síntese das conclusões, bem como um conjunto de sugestões que possam servir como elementos para um possível estudo de reestruturação do sistema de orçamento federal.

### **VII.6.1 — Conclusões**

Conforme já foi visto, o objetivo do presente trabalho é o estudo descritivo da tipologia estrutural do sistema de orçamento da Educação e Cultura na Área Federal. Para se concretizar esse objetivo, foram analisadas as tipologias estruturais de três itens específicos: fluxos funcionais, fluxos organizacionais e objetivos legais. Como forma de análise, utilizou-se a comparação do “modelo referencial” proposto com as características de cada item acima citado, como componentes da estrutura do sistema de orçamento em estudo.

Desta forma, os fluxos funcionais e os objetivos legais apresentam as características de uma estrutura mediativa e os fluxos organizacionais as de uma estrutura adaptativa. Nesta linha de raciocínio, o sistema total em estudo, de acordo com a análise dos itens acima, apresenta as características de uma estrutura mediativa.

Mediante o que já foi tratado na parte referente à análise comparativa, a estrutura mediativa é uma tipologia intermediária, isto é, uma estrutura na qual as informações seguem primeiro para o coordenador do sistema. Todavia, todas as decisões são tomadas pelo dirigente da unidade organizacional, o que dificulta ao sistema a adaptação às mudanças no ambiente. Por este motivo, conclui-se que, pelas características do sistema de orçamento já descritas, a mais adequada seria uma tipologia que ficasse entre os tipos mediativos e adapta-

tivo, a qual foi denominada de tipo “mediativo-flexível”. A característica diferenciadora desse tipo é que as decisões se realizariam no sistema, ficando a aprovação formal com o dirigente da unidade organizacional, isto é, na estrutura administrativa.

Essa forma permitiria ao sistema maior flexibilidade para se adaptar às mudanças no ambiente. Ficando a aprovação formal, por outro lado, fora do sistema, isso permitiria ao dirigente da unidade organizacional o controle final do sistema, a fim de que ele não se desviasse dos objetivos da organização, como um todo. Assim, o sistema de orçamento teria a flexibilidade necessária e estaria vinculado ao mais alto nível de poder formal da organização.

Essa vinculação é fundamental, uma vez que uma distância muito grande entre o sistema de orçamento e o mais alto nível pode prejudicar a execução do programa de trabalho, traçado pelo dirigente principal. De acordo com Wildavsky<sup>40</sup> o objetivo do sistema de orçamento é ajudar o “Presidente e atingir os seus propósitos”.

Na forma atual, o sistema de orçamento federal está afastado dos mais altos níveis de poder político, pois que, de acordo com o Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972, o orçamento faz parte do Sistema de Planejamento Federal. Conforme uma síntese da estrutura do Sistema de Planejamento Federal, elaborada por Albuquerque<sup>41</sup> e publicada no *Boletim Econômico* do IPEA, esse sistema encontra-se afastado do mais alto nível de poder político.

---

<sup>40</sup> Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little Brown, 1964), pp. 131-132.

<sup>41</sup> Roberto Cavalcanti de Albuquerque, “Planejamento do Governo no Brasil”, in *Boletim Econômico*, n.ºs 1/2 (Brasília: IPEA/IPLAN, janeiro/abril de 1975), pp. 1-4.

Em virtude desses fatores, apresenta-se, na parte referente às sugestões, um modelo que vincula o sistema de orçamento ao mais alto nível de poder formal da organização.

Entretanto, é necessário levar em conta que o sistema de orçamento, sob o ponto de vista da organização e de acordo com Katz e Kahn,<sup>42</sup> pode ser considerado como um subsistema, não podendo ser estruturado de forma isolada e parcial, isto é, sem levar em consideração a estrutura do sistema total. Assim, para que se tenha êxito na implantação de um sistema de orçamento, necessita-se de uma alteração da estrutura de toda a organização, e não apenas uma reforma superficial da administração financeira. Esse ponto de vista é claro nas palavras da Silva,<sup>43</sup> quando diz que “para implantar um sistema orçamentário eficiente, é necessário paralelamente uma reorganização administrativa que esteja de acordo”.

O objetivo do presente trabalho, conforme já ficou expresso, é estudar a tipologia estrutural do sistema de orçamento da Educação e Cultura na Área Federal, não podendo, desta forma, abranger outros tópicos que parecem vitais para a compreensão e análise completa do sistema de orçamento. Entre estes, vale ressaltar os seguintes, sob a forma de perguntas:

a) como é feita a integração, de forma horizontal nos três níveis, das atividades constantes do Sistema de Planejamento Federal, ou seja, as atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa?

b) qual o volume e a importância dos recursos financeiros que circulam fora do sistema de orçamento, principalmente os recursos vinculados, os provenientes de financiamentos e as causas que provocam esse processamento paralelo?

---

<sup>42</sup> Daniel Katz e Robert L. Kahn, *op. cit.*

<sup>43</sup> José Afonso da Silva, *Orçamento-Programa no Brasil* (São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 7973), pp. 93-101.

O primeiro tópico refere-se ao grau de integração do Sistema de Planejamento Federal no sentido horizontal e, o segundo, ao paralelismo existente, principalmente na parte referente a orçamento. Assim, os mesmos justificariam um estudo detalhado.

Finalmente, é oportuno destacar a falta de uma metodologia científica a utilizar na análise de estruturas de sistemas organizacionais. Por isso, parece necessário a realização de maior número de pesquisas nessa área, com a finalidade de se formular uma metodologia para a análise de sistemas organizacionais. Isto permitiria avaliar o desempenho das estruturas sistêmicas em funcionamento, bem como a formulação de indicadores para a preparação de novas estruturas sistêmicas.

#### **VII. 6. 2 — Sugestões**

Atendendo ao proposto no início do presente trabalho, apresentam-se nesta parte algumas sugestões que poderão servir de referência para uma reestruturação do sistema de orçamento federal.

Em primeiro lugar, é necessário ressaltar que a formulação de um modelo de estrutura para um sistema organizacional não é uma tarefa simples, tendo em vista o número de variáveis que intervêm e a necessidade de diferenciação para cada nível, sem prejudicar a necessidade de integração do sistema.

Em uma unidade organizacional, o setor de orçamento e finanças, independentemente de sua denominação, de Secretaria, Departamento, Coordenação ou Assessoria, necessita estar ligado ao dirigente principal ou, no mínimo, ter acesso direto ao mesmo. Se a unidade organizacional for subdividida em unidades orçamentárias internas, em cada uma delas é conveniente ter um correspondente para o setor central de or-

çamento e finanças. Assim, forma-se um sistema interno que facilita o fluxo de informações e a execução orçamentária.

A sugestão de um modelo de estrutura para o sistema de orçamento e finanças é demonstrada no Gráfico VII.9, “Modelo estrutural proposto para o sistema de orçamento e finanças federal”. No referido modelo estão representados os níveis central, setorial e seccional, com as respectivas subdivisões e vinculações. Nesse gráfico, a linha cheia representa as subordinções e as comunicações formais e, a linha tracejada, o fluxo de informações, que circula nos sentidos vertical e horizontal. A linha mista representa a vinculação funcional de cada nível do sistema.

Esse arranjo estrutural é formulado para atender aos objetivos do sistema, e não apenas a tarefas, uma vez que estas últimas devem ser consideradas como meios para atingir os objetivos.

A nível central do sistema, uma Secretaria de Orçamento e Finanças, vinculada diretamente ao Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, permite que os objetivos sejam analisados de forma global e, assim, que os recursos financeiros sejam distribuídos para atender àqueles objetivos de forma prioritária. Essa Secretaria precisa de uma Coordenação para atender às entidades da Administração Direta, outra para atender às entidades da Administração Indireta e outra mais para realizar o Acompanhamento Físico-Financeiro global, servindo, também, como centro de informações gerenciais. É indispensável, também, uma Coordenação para tratar dos Convênios e Projetos Especiais de Financiamento e, finalmente, uma Coordenação de Programação da Receita para projetar e programar a receita total. Além disso, é necessária, também, uma Assessoria Técnica, com a finalidade principal de elaborar estudos e propor inovações na área de orçamento e finanças. Da mesma forma, é importante que disponha de um Secretário-Adjunto, ao qual o Secretário de

Orçamento e Finanças possa delegar tarefas especiais e, ao mesmo tempo, o encargo de representá-lo em seus impedimentos eventuais.

A nível setorial, uma Secretaria de Orçamento e Finanças, vinculada diretamente ao Ministro, permite que os objetivos do Ministério sejam atendidos, levando-se em consideração as prioridades globais. Essa Secretaria precisa de uma Coordenação para atender às entidades da Administração Direta do Ministério, outra para atender às entidades da Administração Indireta e uma outra ainda para realizar o Acompanhamento Físico-Financeiro, funcionando também como centro de informações gerenciais. É indispensável, também, uma Coordenação para tratar dos Convênios e Projetos Especiais de Financiamento. O Secretário de Orçamento e Finanças, ao nível setorial, deverá ter, também, um Secretário-Adjunto, ao qual poderá delegar tarefas especiais e, ao mesmo tempo, o encargo de representá-lo em seus impedimentos eventuais.

A nível seccional, uma Secretaria de Orçamento e Finanças, ligada diretamente ao dirigente principal da entidade, permite o atendimento dos objetivos prioritários da organização como um todo. Essa Secretaria precisa de uma Coordenação de Programação para elaborar a programação orçamentária e financeira da receita e da despesa, outra para realizar o Acompanhamento Físico-Financeiro, funcionando, também, como centro de informações gerenciais, e outra ainda para tratar dos Convênios e Projetos Especiais de Financiamento.

Grupos de trabalho transitórios poderão ser formados dentro das coordenações, para suas tarefas específicas, ou entre as Coordenações, para tarefas que abrangem mais de uma Coordenação, ou grupos de trabalho do sistema, quando abarcam mais de um dos seus níveis.

É importante ressaltar a necessidade de as coordenações manterem um fluxo de informações nos três níveis, conforme demonstrado no Gráfico VII.9. Para atender às necessidades de acompanhamento físico-financeiro, sugere-se a fixação de padrões físicos de desempenho, os quais, uma vez calculados os seus custos, servirão para a programação e a avaliação, e evitarão a fixação de tetos orçamentários por unidade “de cima para baixo”, o que é incoerente com a metodologia do orçamento-programa.<sup>44</sup>

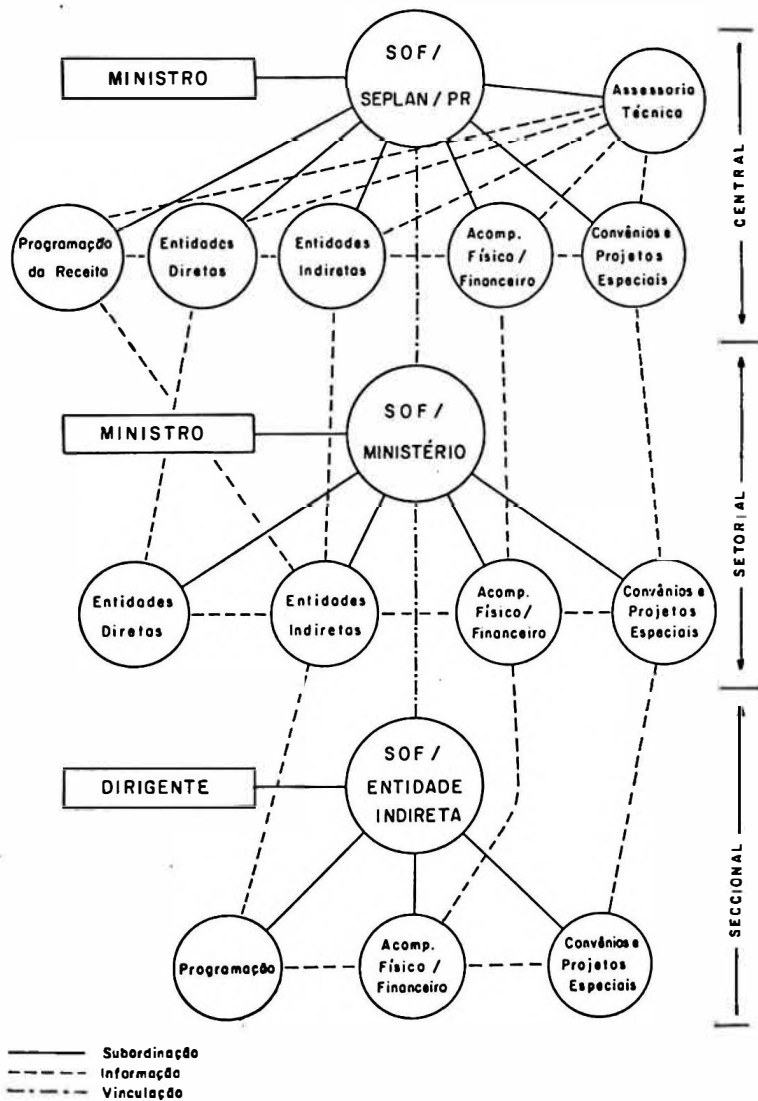
Como pode ser observado, as sugestões feitas são apresentadas em linhas gerais, isto é, não discriminam as tarefas para cada nível do sistema de forma detalhada, nem os recursos necessários para a sua execução. Para se chegar a esse ponto de detalhe operacional, seria necessária a determinação dos níveis de autoridade e responsabilidade, o estabelecimento do fluxo de informações, a discriminação das tarefas para cada nível e setor do sistema, a especificação dos recursos humanos em termos de qualidade e quantidade, a especificação dos equipamentos e a alocação de espaço física, além de outros. A formulação de uma estrutura operacional, entretanto, poderá ser feita a partir deste trabalho.

Ao concluir este trabalho, é oportuno ressaltar que as organizações precisam revisar periodicamente seus arranjos estruturais, a fim de evitar uma excessiva rigidez de seus subsistemas ou de toda a organização. A estrutura organizacional não pode ser um fator imutável, devendo, constantemente, adaptar-se às alterações nas variáveis que lhe determinam a forma organizacional.

---

<sup>44</sup> Nações Unidas, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *op. cit.*, pp. 127-130.

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO MODELO ESTRUTURAL PROPOSTO PARA O SISTEMA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS FEDERAL





## Bibliografia

- ACROFF, Russell L. *Planejamento Empresarial*. Rio de Janeiro: LTC, 1976.
- BALÇÃO, Yolanda Ferreira. "Organograma: Representação Gráfica da Estrutura". *Revista de Administração de Empresas*. Vol. 5, n.º 17 (São Paulo, dezembro de 1965), pp. 107-125.
- BARNARD, Chester I. *As Funções do Executivo*. São Paulo: Atlas, 1971.
- CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. 2.ª edição; Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- CORNÉLIO, Antônio Fernando. "O Uso de Modelos em Administração". *Revista de Administração de Empresas*. N.º 4 (Rio de Janeiro outubro/dezembro de 1969), pp. 57-58.
- CORREIA, Volnei Alves. "Orçamento-Programa: Um Instrumento do Planejamento". *Veritas*. N.º 83 (Porto Alegre, 1976), p. 286.
- COSTA, Elvândir José da. "O Orçamento-Programa: Viabilidade na Organização Pública e Privada". *Revista do CCJEA/UFSM*. N.º 1 (Santa Maria, 1976), pp. 401-410.
- DALE, Ernest. *Management: Theory and Practice*. 3.ª edição; Nova York: MacGraw-Hill, 1969.
- DRUCKER, Peter F. *Uma Era de Descontinuidade: Orientações para uma Sociedade em Mudança*. 2.ª edição; Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- GROSS, Bertram M. *As Empresas e sua Administração: Um Enfoque Sistêmico*. Petrópolis: Vozes, Porto Alegre: Co-Edições UFRGS, 1973.
- HAAS, J. Eugene, e DRABEK, Thomas E. *Complex Organizations: A Sociological Perspective*. Nova York: Mac

- HERSEY Paul, e BLANCHARD, Kenneth H. *Psicologia para Administradores de Empresas: A Utilização de Recursos Humanos*. São Paulo: EPU, Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.
- HOPEMAN, Richard J. *Análise de Sistema e Gerência de Operações*. Petrópolis: Vozes, 1974.
- KOONTZ, Harold, e O'DONNELL, Cyril. *Princípios de Administração*. 9.<sup>a</sup> edição; São Paulo: Pioneira, 1975. 2 vols.
- LEMGRUBER, João Baptista Araújo, GUEDES, Reginaldo de Almeida, e TRISTÃO, Gilberto. "Posicionamento das Entidades da Administração Descentralizada, Órgãos Autônomos e Fundos, no Contexto Orçamentário". *Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público*. N.º 5 (Brasília, setembro/dezembro de 1976), pp. 7-66.
- LITTERER, Joseph A. *Análise das Organizações*. São Paulo: Atlas, 1970.
- MARCH, James G., e SIMON, Herbert A. *Teoria das Organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1976.
- MENDES FILHO, Natal Teixeira. "Companhias "Holdings": Princípios e Modelos". *Executivo*. N.º 9 (São Paulo, 1976), pp. 21-25.
- OPTNER, Stanford L. *Análise de Sistemas Empresariais*. Rio de Janeiro: LTC, 1973.
- SONNEWEND, Paulo. *Elementos de Administração e de Organização*. São Paulo: Biblos, 1976.

**IPEA — SERVIÇO EDITORIAL: Alcides F. Vilar de Queiroz (Diretor); Ruy Jungmann e Antonio de Lima Brito (Coordenação editorial); Djalma Gomes (Supervisão gráfica); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).**

---

**Composto e impresso na Gráfica Vitória S.A. - Rua da Relação, 31 - CEP 20231 — Rio de Janeiro-RJ**



## **OBRAS PUBLICADAS PELO IPEA**

### **Coleção Relatórios de Pesquisa**

- R. 1 — ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES — Edmar Lisboa Bacha, Aloisio Barboza de Araujo, Milton da Mata e Rul Lyrío Modenesi.
- R. 2 — EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo de Carvalho Pereira e Maria Helena T. T. Horta.
- R. 3 — EFICIÊNCIA E CUSTOS DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA — Cláudio de Moura Castro.
- R. 4 — ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS: POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL — Fernando Fajnzylber.
- R. 5 — POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL — Francisco Almeida Blato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.

- R. 6 — A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. I — A Economia Regional) — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R. 7 — SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA — Fernando Fajnzylber.
- R. 8 — COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA — Vania Porto Tavares, Claudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R. 9 — FINANCIAMENTO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Afonso Guimarães de Almeida.
- R.10 — ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS — Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira de Assis e Sandra Furtado de Oliveira.
- R.11 — DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE — George F. Patrick.
- R.12 — ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
- R.13 — AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA — Fernando A. Rezende da Silva.
- R.14 — TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1964/70 — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, Raimundo Nonato Mendonça Ramos e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.15 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: DIFERENCIAIS DE PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS — Sergio Bolsier, Martin O. Smolka e Aluizio A. de Barros.
- R.16 — TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS — Aloisio Barboza de Araujo, Maria Helena T. Taques Horta e Claudio Montelro Considera.
- R.17 — PEQUENAS E MÉDIAS INDÚSTRIAS: ANÁLISE DOS PROBLEMAS, INCENTIVOS E SUA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO — Frederico J. O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi.
- R.18 — DINÂMICA DO SETOR SERVIÇOS NO BRASIL: EMPREGO E PRODUTO — Wanderly J. M. de Almeida e Maria da Conceição Silva.

- R.19 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL: ASPECTOS ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R.20 — INCENTIVOS À INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R.21 — SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ECONÔMICA — Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar.
- R.22 — A POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR E SEUS EFEITOS: 1967/73 — Carlos von Doellinger, Hugo B. de Castro Faria e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.23 — SERVIÇOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: ASPECTOS SETORIAIS E SUAS IMPLICAÇÕES — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R.24 — INDUSTRIALIZAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL — José Almeida.
- R.25 — MÃO-DE-OBRA INDUSTRIAL NO BRASIL: MOBILIDADE, TREINAMENTO E PRODUTIVIDADE — Cláudio de Moura Castro e Alberto de Mello e Souza.
- R.26 — CRESCIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: INCENTIVOS E DESEMPENHO RECENTE — Wilson Suzigan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta e Celsius Antônio Lodder.
- R.27 — FINANCIAMENTO EXTERNO E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: 1966/73 — José Eduardo de Carvalho Pereira.
- R.28 — TECNOLOGIA E RENTABILIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA — Claudio R. Contador.
- R.29 — EMPRESAS MULTINACIONAIS NA INDÚSTRIA BRASILEIRA — Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti.
- R.30 — FGTS: UMA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL — Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard.
- R.31 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NAS ÁREAS METROPOLITANAS — Celsius A. Lodder.
- R.32 — A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: SEU PAPEL NO FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS — Maria da Conceição Silva.
- R.33 — A TRANSFERÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA E INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL — Claudio Roberto Contador.
- R.34 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EMPREGO EM SERVIÇOS — Anna Luiza Ozorio de Almeida.

- R.35 — CICLOS ECONÔMICOS E INDICADORES DE ATIVIDADE NO BRASIL — Claudio R. Contador.
- R.36 — POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL (1939/52) — Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira
- R.37 — ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA: UMA AVALIAÇÃO DO PLANASA — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R.38 — POLÍTICA E ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger, Leonardo C. Cavalcanti e Flávio Castelo Branco.
- R.39 — DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS — Dennis J. Mahar.
- R.40 — EMPREGO E SALÁRIOS NA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO — Dorothea F. F. Werneck.

## **Série Monográfica**

- M. 1 — POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NA GUANABARA (Estudo Demográfico) — Manoel Augusto Costa.
- M. 2 — CRITÉRIOS QUANTITATIVOS PARA AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS — Clóvis de Faro.
- M. 3 — EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS NÃO-TRADICIONAIS — Carlos von Doellinger e Hugo Barros de Castro Faria.
- M. 4 — EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Carlos von Doellinger e Gilberto Dupas.
- M. 5 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL — Manoel Augusto Costa (ed.), Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes e Pedro Pinchas Gelger.
- M. 6 — RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger.
- M. 7 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO BRASIL — Nuno Fidélino de Figueiredo.
- M. 8 — PLANEJAMENTO REGIONAL: MÉTODOS E APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO — Paulo R. Haddad (ed.), Carlos Maurício de C. Ferreira, Celsus Antônio Lodder, Hamilton C. Tolosa e Samuel Schickler.

- M. 9 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS — Stahls S. Panagides, Léo da Rocha Ferreira, Lon C. Cesal, Antonio Lima Bandeira, T. Kelley White Jr. e Dilson Seabra Rocha.
- M. 10 — POLÍTICA DO GOVERNO E CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1889-1945 — Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan.
- M. 11 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (II) — Euter Penlago, Miguel Ribon, Sebastião M. Ferreira da Silva e Antônio Raphael Teixeira Filho.
- M. 12 — INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO DE DUAS COMUNIDADES INDUSTRIAIS — Cláudio de Moura Castro.
- M. 13 — O SISTEMA TRIBUTÁRIO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DA RECENTE CONTROVÉRSIA SOBRE O ICM — Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Concelção Silva.
- M. 14 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA E A JUSTIÇA FISCAL — Fernando A. Rezende da Silva.
- M. 15 — ASPECTOS FISCAIS DAS ÁREAS METROPOLITANAS — Aloisio Barboza de Araujo.
- M. 16 — DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL — Paulo R. Haddad (ed.), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwartzman, Roberto Vasconcelos Morelra da Rocha, Celsus A. Lodder e Martin O. Smolka.
- M. 17 — TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA — Claudio Roberto Contador (ed.), G. Edward Schuh, William H. Nicholls, George F. Patrick, José Pastore, Eliseu Alves, T. W. Schultz, Ruy Miller Paiva, Rodolfo Hoffmann, José F. G. da Silva, D. Gale Johnson e Alberto Velga.
- M. 18 — ESTUDOS DE DEMOGRAFIA URBANA — Manoel Augusto Costa (ed.), João Lyra Madelra, Equipe SERFHAU, George Martine, José Carlos Pellano, Aizra Nunes Coelho, Thomas W. Merrick e Equipe do CBED.
- M. 19 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS EMPRESAS — Fernando Rezende (ed.), Celso L. Martone e Claudio Roberto Contador.
- M. 20 — ESTRUTURA METROPOLITANA E SISTEMA DE TRANSPORTES: ESTUDO DO CASO DO RIO DE JANEIRO — Josef Barat.
- M. 21 — URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO URBANA NO BRASIL — Manoel Augusto Costa.

- M. 22 — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ASPECTOS METROPOLITANOS E LOCAIS — Josef Barat (ed.), Hamilton C. Tolosa, Manoel Augusto Costa, Pedro Pinchas Geiger, João Paulo de Almeida Magalhães e James Hicks.
- M. 23 — HISTÓRIA MONETÁRIA DO BRASIL: ANÁLISE DA POLÍTICA, COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES MONETÁRIAS — Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan.
- M. 24 — DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: TRÊS ESTUDOS DE CASO — Grupo de Pesquisas da FINEP: José Tavares de Araujo Jr. (ed.), Vera Marla Candido Pereira, Sulamis Dain, Ricardo A. Bielschowsky, Maria Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonídia Gomes dos Reis.
- M. 25 — TECNOLOGIA E CRESCIMENTO INDUSTRIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 60 — Regis Bonelli.
- M. 26 — ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA — Fernando Rezende, Jorge Vianna Monteiro, Wilson Suzigan, Dionísio Dias Carneiro Netto e Flávio P. Castelo Branco.
- M. 27 — DOIS ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS — Eginardo Pires, Ricardo Bielschowsky e Célia Maria Poppe de Figueiredo.

### **Série Pensamento Econômico Brasileiro**

- PEB.1 — ESTUDOS DO BEM COMUM E ECONOMIA POLÍTICA, OUI CIÊNCIA DAS LEIS NATURAIS E CIVIS DE ANIMAR E DIRIGIR A GERAL INDÚSTRIA, E PROMOVER A RIQUEZA NACIONAL, E PROSPERIDADE DO ESTADO — José da Silva Lisboa (Visconde de Cairu).
- PEB.2 — NOTAS ESTATÍSTICAS SOBRE A PRODUÇÃO AGRÍCOLA E CARESTIA DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NO IMPÉRIO DO BRASIL — Sebastião Ferrelra Soares.
- PEB.3 — A CONTROVÉRSIA DO PLANEJAMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA — Roberto C. Simonsen e Eugênio Gudín.

### **Série Estudos para o Planejamento**

- EP. 1 — VARIÇÕES CLIMÁTICAS E FLUTUAÇÕES DA OFERTA AGRÍCOLA NO CENTRO-SUL DO BRASIL (Vol. I — Relatório da Pesquisa. Vol. II — Zoneamento Ecológico).

- EP. 2 — APROVEITAMENTO ATUAL E POTENCIAL DOS CERRADOS (Vol. I — Base Física e Potencialidades da Região).
- EP. 3 — MERCADO BRASILEIRO DE PRODUTOS PETROQUÍMICOS — Amílcar Perelra da Silva Filho, Maurício Jorge Cardoso Pinto, Antonio Carlos da Motta Ribeiro e Antonio Carlos de Araujo Lago.
- EP. 4 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO BRASIL — Francisco Almelda Biato, Eduardo Augusto de Almelda Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.
- EP. 5 — DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE CADEIAS DE ALIMENTOS FRIGORIFICADOS PARA O BRASIL (Avaliação Preliminar).
- EP. 6 — DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA — DÉCADA 1960/70 — Sylvio Wanlck Ribeiro.
- EP. 7 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. I — Defensivos Vegetais) — Miguel Martins Chaves.
- EP. 8 — A INDÚSTRIA DE MÁQUINAS-FERRAMENTA NO BRASIL — Franco Vidossich.
- EP. 9 — PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO BRASIL — Amílcar Perelra da Silva Filho e Antonio Carlos da Motta Ribeiro.
- EP.10 — CARACTERÍSTICAS E POTENCIALIDADES DO PANTANAL MATOGROSSENSE — Demóstenes F. Silvestre Filho e Nilton Romeu.
- EP.11 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. II — Fertilizantes Químicos).
- EP.12 — POLUIÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL.
- EP.13 — REGIÃO METROPOLITANA DO GRANDE RIO: SERVIÇOS DE INTERESSE COMUM.
- EP.14 — RECURSOS NATURAIS DA ÁREA-PROGRAMA DE ARIQUANÁ.
- EP.15 — POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDOS E PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS — Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza.
- EP.16 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL — Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti.
- EP.17 — CLASSIFICAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA DO SETOR PRIMÁRIO — Equipe do CNRH sob coordenação de Maria Julietta Costa Calazans.



Compós e imprímia



GRAFICA VITÓRIA S. A.  
Relação. 31 • Centro • Rio  
Telefones : 222-3295 - 232-0785

---

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL  
SERVIÇO EDITORIAL

Rua Melvin Jones, 5 — 28º andar — Rio de Janeiro (RJ)

## OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

ESTUDOS PARA UMA LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, por Luiz Zaidman e Lincoln Teixeira Mendes Pinto da Luz.

O presente trabalho é um esboço, configurado como anteprojeto, de lei complementar contendo normas fundamentais para a Administração Federal, no que diz respeito à ordenação de sua estrutura básica e de seu funcionamento. Na crítica sobressaem, pelo rigor metodológico e profundidade da pesquisa, a parte relativa ao cabimento, na espécie, de lei complementar e a concernente às fundações instituídas pelo Poder Público. Dela fazem parte, também, outras análises de problemas jurídicos relevantes, as quais ajudam sobremaneira no entendimento do sentido e do alcance da lei proposta, merecendo destaque aquelas alusivas a um estatuto para a Administração Indireta, à partilha de competência entre os Poderes Legislativo e Executivo para disporem sobre a estrutura e o funcionamento da Administração Federal, aos princípios gerais de Direito Administrativo norteadores do estudo e ao planejamento da organização administrativa no Setor Público.

AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA, por Fernando Antonio Rezende da Silva (Cod. R.13).

A crescente intervenção do Governo na atividade econômica do País, as novas responsabilidades do Estado com a promoção do bem-estar social, educação, transporte, energia, comunicação, etc., contrastam com a insuficiência de estudos sobre o Setor Público brasileiro. Daí a ênfase atualmente concedida pelo IPEA a pesquisas econômicas nessa área, materializada principalmente no projeto que objetiva uma avaliação mais ampla do desempenho do Setor Público brasileiro. A primeira etapa da execução desse projeto é aquela a que se refere a presente publicação, onde o leitor, a par de importantes e inéditas informações sobre a distribuição funcional das despesas do Governo, tanto a nível federal como estadual, encontra um capítulo especial sobre as atividades executadas pelas empresas governamentais.