

REFORMA ADMINISTRATIVA

Maj Inf QEMA
OMAR LIMA DIAS

1. GENERALIDADES

O Governo Federal, visando a implantar a Administração Científica no sistema Administrativo Nacional, promulgou, em 25 Fev 1987, o Decrto-lei n.º 200, dispondo sobre a Organização da Administração Federal, estabelecendo Diretrizes e dando outras providências.

Segundo o Art. 4.º do referido Decreto, a Administração Federal compreenderá Órgãos de Administração Direta, constituídos por serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, e Órgãos de Administração Indireta, constituídos de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, tais como Autarquias, Empresas Públicas e sociedades de economia mista, as quais são consideradas vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

2. PRINCIPIOS FUNDAMENTAIS

A Administração Federal, segundo o Dec.-lei n.º 200, deverá basear suas atividades em princípios fundamentais de administração que passaremos a comentar.

— Planejamento:

Segundo o Dec-lei n.º 200, a ação governamental obedecerá a planejamentos que visem a promover o desenvolvimento sócio-econômico da Nação e a Segurança Nacional e far-se-á mediante a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a. Plano Geral do Governo;
- b. Programas Gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c. Orçamento-programa anual;
- d. Programação financeira de desembolso.

Como podemos verificar, há uma ênfase especial para o princípio do planejamento, através do qual deverão ter fim as soluções empíricas e personalísticas, ensejando, por outro lado, a continuidade administrativa.

— Coordenação:

As atividades da Administração Federal e especialmente a execução dos planos e programas do Governo deverão ser objeto de constante coordenação, através de todos os níveis da administração e, mediante atuação das chefias individuais, reuniões com chefias subordinadas e comissões de coordenação de setores interessados. Deverá haver inclusive coordenação com órgãos estaduais e municipais, no caso de atividades idênticas, quando fôr inviável a celebração de convênios que visem poupar esforços e investimentos.

A coordenação eficiente permitirá que nenhum assunto seja submetido à decisão da autoridade competente, em qualquer nível, sem que haja uma conciliação e acerto de medidas entre os setores interessados.

— Descentralização:

A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada, visando a execução rápida e eficiente, com menor custo.

A execução da descentralização será realizada em três planos principais:

- a. dentro dos quadros da Administração Federal, com distinção entre os níveis de direção e os de execução;
- b. de Administração Federal para os das Unidades Federais, que estejam aparelhadas, mediante convênio;
- c. da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Prescreve ainda o Dec-lei n.º 200 que os serviços que compõem a estrutura central de direção, devam ser liberados das rotinas de execução e formalização de atos administrativos para que possam se empenhar nas atividades de planejamento, coordenação e controle. A Administração casuística, entendida como decisão de casos individuais, deverá, em princípio, competir ao nível de execução.

A estrutura central de direção competirá o estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios, que os serviços de execução deverão respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

A execução dos programas federais deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio com órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes, ficando os órgãos federais responsáveis pelos programas com a autoridade normativa, com o controle e fiscalização sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convê-

nios. Da mesma forma a realização das tarefas executivas, sempre que possível, deverá ser afeta à iniciativa privada capacitada ao desempenho, mediante contrato.

— Delegação de Competência:

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

É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal, a delegação de competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento. O ato de delegação deverá indicar com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto da delegação.

A delegação de competência não isenta a autoridade delegante da responsabilidade que lhe cabe. Para tanto, tem a mesma as atribuições de controle e supervisão das atividades da autoridade delegada.

— Controle:

O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos através do controle exercido pelas chefias sobre os órgãos a controlar, pelos órgãos de cada sistema sobre as atividades auxiliares e, pelo controle de aplicação das finanças públicas e bens da união pelos órgãos do sistema de auditoria e contabilidade.

O trabalho administrativo deverá ser racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles formais de custos superiores ao risco.

3. PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO-PROGRAMA E PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

Em seu art. 15, o Dec-lei n.º 200, prescreve que a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República. Caberá também a cada Ministro de Estado a orientação e direção da elaboração de programas setoriais e regionais de seu Ministério.

O Ministro do Planejamento e Coordenação Geral auxiliará o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação ge-

ral do Governo. A aprovação dos planos e programas setoriais e regionais é de competência do Presidente da República.

Em seu art. 16, o Dec-lei n.º 200 prescreve que, anualmente, deverá ser elaborado em Orçamento-Programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no ano seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

No OP deverão ser considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

O ajustamento da execução do OP ao fluxo provável de recursos será feito pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e pelo Ministério da Fazenda, mediante uma Programação de Desembolso Financeiro.

Em consequência, toda a atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao Orçamento-Programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

4. SUPERVISÃO MINISTERIAL

Todo e qualquer Órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente.

Excetuam-se os Órgãos a seguir que são submetidos à supervisão direta do Presidente da República:

- a. Conselho de Segurança Nacional;
- b. Serviço Nacional de Informações;
- c. Estado-Maior das Forças Armadas;
- d. Departamento Administrativo do Pessoal Civil;
- e. Consultoria-Geral da República;
- f. Alto Comando das Forças Armadas.

A supervisão ministerial é exercida através de orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério.

A supervisão será exercida através de Órgãos Centrais. Cada Ministério Civil possuirá os seguintes Órgãos Centrais:

- a. Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro.

— Assessoram diretamente o Ministro, realizam estudos para formulação de diretrizes, desempenham funções de planejamento, orçamento, orientação, inspeção e controle financeiro.

- Desdobram-se em uma Secretaria-Geral e uma Inspeção-Geral de Finanças.
 - No Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e Ministério da Fazenda, além das funções previstas, os Órgãos Centrais são incumbidos do orçamento, administração financeira, contabilidade e auditoria.
- b. Órgãos Centrais de Direção Superior.
- Executam funções de administração das atividades específicas e auxiliares do Ministério.
 - São organizados em base departamental.
- c. Além dos Órgãos Centrais, cada Ministério Civil possuirá um Gabinete, um Consultor Jurídico (exceto o Ministério da Fazenda que conta com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) e uma Divisão de Segurança e Informações.

5. SISTEMAS DE ATIVIDADES

As diversas Teorias de organização propiciaram o conhecimento de novas técnicas e princípios que resultaram em uma administração moderna. O Decreto-lei n.º 200, em seu art. 30, introduz na administração federal a técnica de Sistemas de Atividades.

“Art. 30 — Serão organizadas sob a forma de Sistemas as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e Auditoria, e Serviços Gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitam de coordenação central.”

Os serviços incumbidos dessa atividade são integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica, à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

Foram definidos os seguintes Órgãos Centrais dos Sistemas de Administração Federal:

Sistema de Pessoal Civil — Presidência da República

Sistema de Orçamento — Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

Sistema de Serviços Gerais — Idem.

Sistema de Administração Financeira — Ministério da Fazenda

Sistema de Contabilidade e Auditoria — Idem

Sistema de Serviços Gerais — Idem.

O Ministério do Exército pela Port. n.º 116-EME, de 10 Nov 70, estabeleceu uma Diretriz definidora dos Sistemas de Atividades do Exército, bem como de seus órgãos de administração. Assim, são os seguintes os órgãos existentes nos sistemas de atividades do Exército:

- a. Órgão Central ou Órgão de Direção Geral: EME
- b. Órgãos Setoriais: Departamentos
- c. Órgãos de Apoio: Diretorias
- d. Órgãos Regionais: RM
- e. Órgãos Periféricos: OM administrativas e frações administrativas das OM operacionais.

No que se refere à Administração do Ministério do Exército, estão em fase de implantação diversos sistemas de atividades, entre os quais podemos identificar os seguintes:

1. Pessoal
2. Ensino
3. Instrução
4. Logística
5. Planejamento, Programação e Orçamentação
6. Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria
7. Estatística
8. Pesquisa e Desenvolvimento
9. Serviços Gerais
10. Relações Públicas
11. Processamento de Dados

6. MINISTÉRIOS E ÁREAS DE COMPETÊNCIA

O Dec-lei n.º 200, em seu art. 35 e subsequentes define as áreas de competência de cada Ministério, detalhando os assuntos de responsabilidade ministerial.

7. FÓRÇAS ARMADAS

O Dec-lei n.º 200, em seu Título IX, apresenta as atribuições das Forças Armadas, bem como define os seus órgãos de direção, setoriais, de assessoramento e de apoio.

8. DIVERSOS

O Dec-lei n.º 200 estabelece ainda diversos procedimentos com relação a assuntos sujeitos à Reforma Administrativa.

Assim encontramos os seguintes assuntos no referido decreto:

Título X — Normas de Administração Financeira e Contabilidade.

Trata de prestação de contas, despesas, acompanhamento financeiro, contabilidade, custos, movimentação de crédito etc.

Título XI — Disposições Referentes ao Pessoal Civil.

Estabelece normas visando criar uma política asentada nos princípios da valorização, produtividade, profissionalização, retribuição, aproveitamento etc.

Título XII — Normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações.

Estabelece o princípio de licitação como indispensável para compras, execução de obras e serviços, salvo nos casos de exceção que indica.

Título XIII — Reforma Administrativa.

Estabelece normas para a sua própria aplicação, orientando medidas a tomar pelo Poder Executivo. Cria o Fundo de Reforma Administrativa e prevê inclusive a criação do cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, se necessário.

Título XIV — Medidas Especiais de Coordenação.

Estabelece Medidas Gerais para Ciência e Tecnologia, Política Nacional de Saúde, Abastecimento Nacional, Integração dos Transportes, Comunicações e Integração das Forças Armadas.

Título XV — Disposições Gerais.

Trata de diversos assuntos, incluindo Bancos Oficiais, Pesquisa Sócio-Econômica aplicada e Financiamento de Projetos, Serviços Gerais, Ministério do Exterior, novos Ministérios e cargos etc.

9. CONCLUSÕES

O Dec-lei n.º 200/67 estabeleceu normas sobre todas as atividades administrativas no âmbito federal. Seu grande mérito é o de substituir a administração antiga, empírica, burocratizada e centralizadora pela Administração Científica, assentada em princípios básicos de Administração e no estabelecimento de Sistemas de Atividades interligadas a Órgãos Centrais e de Execução.

O Ministério do Exército vem, desde a promulgação do Dec-lei n.º 200, tomando medidas diversas no sentido da adoção da Reforma Administrativa em todos os seus níveis.

Assim, podemos observar na atual conjuntura do Exército as seguintes medidas já tomadas:

- Definição dos órgãos de direção, de apoio e de execução.
- Definição dos Sistemas e Subistemas de atividades.
- Restruturação dos Departamentos e Diretorias e adequação dos mesmos aos Sistemas de Atividades.
- Adoção do Planejamento Financeiro através de Orçamento Plurianual de investimentos, Orçamentação-Programação e Cronogramas de Desembólso.
- Adoção de Técnicas de Organização e Métodos e conseqüentes medidas de racionalização de rotinas e processos.
- Elaboração de uma nova política de pessoal consentânea com a atualidade (em estudo).
- Adoção de levantamento de custos e eficiências.
- Supressão das atividades anti-econômicas.
- Delegação de competência de assuntos que poderiam ser objeto de decisão dos escalões subordinados.

É certo que a Reforma Administrativa se encontra longe de estar totalmente aplicada, mas também é certo que esta aplicação vem sendo feita de forma gradual e orientada, visando ao mesmo tempo criar uma mentalidade nova e mudar os antigos processos administrativos. Podemos, portanto, antever um futuro promissor, no qual haja uma perfeita adequação das medidas administrativas, sem custos elevados, sem centralizações e com um máximo de eficiência. É mister, para tanto, que se obtenha em curto prazo, uma mentalidade de Reforma Administrativa, através de Estágio de âmbito regional e nacional, intensificação das medidas de difusão dos atos da Reforma, adoção da cadeira de Administração nos currículos escolares de todos os níveis e criação de Comissões de Reforma Administrativa.