

REFORMA E/OU MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Zéder Gonçalves do Patrocínio, CEL PM

1. O FENÔMENO GERAL DE MUDANÇAS E OS IMPACTOS SOBRE OS SISTEMAS

Desde os primórdios de sua existência, o homem se acha inserido num contexto amplo de mudanças, que o atingem individualmente, como ser vivente, como pessoa ou ainda na família, na sociedade ou no trabalho.

Essas mudanças, que sempre existiram, nada teriam de extraordinário não fossem a natureza e a forma com que elas surgem, gerando perplexidade e angústia. Elas ocorrem numa velocidade enorme, com uma profundidade considerável.

Nós somos educados para vivermos segundo um determinado estilo de vida, mas somos tomados de surpresa, quando deparamos com uma realidade completamente diferente daquela para a qual fomos preparados. Passamos, então, a sofrer o "choque do futuro", que nos apanha desprevenidos, deixando-nos em crise.

Vivemos, de fato, uma era de mudanças. Indivíduos, organizações e instituições estão sendo desafiados a se adaptarem a esta nova era e há um consenso de que já ultrapassamos os padrões atuais, sem termos ainda atingido os novos padrões, no sentido de que eles sejam mais funcionais e mais satisfatórios para o homem. Como acontece em qualquer grande período de transição, um certo número de instituições desaparece, outras são transformadas, outras crescem e se desenvolvem, mas todas são afetadas, de algum modo, pela nova situação global. Como viver é desenvolver-se adaptativamente, sobreviver sob tão grandes mudanças requer sobretudo flexibilidade e sabedoria.

Não é sem razão que, atualmente, os problemas psicológicos centrais são as crises existenciais, a angústia, a ansiedade, a busca de outros valores.

A vantagem de vivermos numa era de mudanças rápidas e profundas, não obstante as incertezas e crises que gera, é o impulso para nos reavaliarmos, repensando procedimentos antigos e buscando soluções novas.

Quando olhamos o mundo em que vivemos, sob a ótica da mudança, verificamos que estamos continuamente submetidos ao impacto de verdadei-

ras explosões de mudanças. Explosões querendo caracterizar as mudanças que são súbitas. Este fenômeno — mutacional — atinge os sistemas humanos, alterando os processos sociais e os processos de trabalho, criando um impacto sobre as organizações de toda natureza, inclusive as militares.

No plano social observamos explosões de mudanças nas áreas do conhecimento, da tecnologia, de comunicações, econômica, populacional, política e de valores.

. Explosão de conhecimentos — A produção de conhecimentos novos é de tal modo explosiva, em nossos dias, que, praticamente, a grande conquista da humanidade se faz na geração presente.

. Explosão de comunicações — As transmissões da TV via satélite, tornando o mundo uma verdadeira “aldeia global”.

. Explosão econômica — As empresas supranacionais fazendo desaparecer as fronteiras políticas: Coca-cola na URSS; Pierre Cardin na China, etc.

. Explosão populacional — Crescimento demográfico em progressão geométrica versus produção de alimentos em escala aritmética.

. Explosão política e de valores — Novas nações independentes, novas alianças e posicionamentos face aos dois blocos em que se divide o mundo. Alterações nos sistemas políticos com enorme carência de lideranças e de valores.

No plano dos valores do trabalho surgem alterações tais como:

. Nível de aspirações — As pessoas não só querem ter mais, como querem ser mais. Para isso forçam as oportunidades de educação, de treinamento, pois entendem que as melhores oportunidades são para quem está melhor preparado.

. Desejo de segurança — Em termos de estabilidade é mais função da capacitação do que das relações de emprego.

. Desejo de autonomia — O melhor nível de educação e abundância de informações tornam o homem melhor preparado e mais exigente. Passa a requerer um mínimo de autonomia e de determinação sobre seu trabalho. Não aceita ser tratado como simples engrenagem.

. Desejo de realização — É o encontro do homem com sua vocação. O salário, embora importante nem sempre é o fator preponderante, sendo facilmente suplantado pelas possibilidades de realização pessoal — profissional.

. Sentido de identidade e lealdade — Existe forte necessidade de se sentir identificado com um certo grupo, ao qual a lealdade está vinculada. Hoje, face à especialização, a identidade e a lealdade estão muito mais volta-

das aos "grupos pequenos" que à organização como um todo. É o caso do cavalarião, do patrulheiro rodoviário, etc.

Formas de liderança — A liderança é mais baseada na capacidade de influenciar, motivar, persuadir, do que no simples exercício da autoridade. O líder tem que ser flexível para agir diferentemente, sob diferentes situações, mas sempre com empatia e respeito pela pessoa do liderado.

Essas explosões de mudanças, atuando combinadamente, causam impacto e geram novas necessidades nas organizações. As organizações são a integração de pessoas, normas, tecnologia e processos de trabalho.

A atuação constante dessas mudanças acaba por desafiar a eficácia das organizações. Tal desafio, cuja resposta significa o êxito ou o fracasso da organização, exige algumas adaptações fundamentais, com as seguintes características básicas:

- a. Permanente atitude de análise do meio, transformando-se a organização num sistema aberto;
- b. Aumento da complexidade em sua estrutura, nos recursos e nos processos;
- c. Tal complexidade e as mudanças exigem um incentivo constante à flexibilidade tornando os processos decisórios cada vez mais dinâmicos;
- d. O entrelaçamento dos vários fatores oriundos das mudanças provocará o surgimento de conflitos;
- e. Isso exige capacidade de preparar as mudanças, minimizando os choques e as resistências;
- f. Nesse preparo é necessário desenvolver-se integralmente as pessoas, os grupos e a organização como um todo.

A adaptação interna da organização deve ocorrer sem comprometer sua adaptação exterior. Internamente isso resulta da eficiência dos processos, numa relação entre esforço e resultados obtidos. Externamente, essa adaptação se traduz em eficácia: a qualidade dos resultados obtidos face às exigências dos problemas enfrentados.

Os processos internos da organização são, continuamente, submetidos a diferentes pressões ou estímulos. Isso cria determinadas necessidades que, se bem equacionadas e satisfeitas, se traduzem em eficiência que é expressa através de um certo padrão de desempenho. Por outro lado, a organização que vive dentro de um determinado contexto social sofre o impacto das demandas geradas pelas variações desse meio exterior e que constituem os requisitos dos problemas a que se propõe resolver. Estabelece-se, então, um confronto permanente — de um lado as demandas que precisam ser atendidas, — de outro, certos padrões de desempenho como respostas. As resultantes desse encontro são os resultados que determinarão o

grau de eficácia organizacional. A organização é eficaz na medida em que tais resultados se adequam à natureza e exigências dos problemas a que se propõe resolver.

Quando as demandas tornam-se muito variadas no ritmo ou na natureza, e quando o desempenho já não é satisfatório, a organização entra em crise.

Não se deve ser omisso numa situação de crise, pois ela é uma oportunidade para a análise mais profunda dos nossos acertos e desacertos. Estar em crise, sob certo aspecto, significa estar maduro para um novo estágio, em nível mais elevado de desempenho organizacional.

É preciso vencer a crise, procurando sair dela bem mais experiente do que quando se entrou, formando um acervo para os novos tempos e também para enfrentar as futuras crises.

Para isso, torna-se indispensável criar condições para o desenvolvimento integral, compreendendo o desenvolvimento das pessoas, levando-as a assumirem novos padrões de comportamento, revisão dos processos e tecnologias em uso, bem como alteração na estrutura organizacional. Enfim, é um tratamento que enfoca a organização como um todo, num completo trabalho de modernização administrativa.

2. REFORMA E/OU MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A reforma e/ou modernização administrativa do setor público sempre foi objeto de preocupação dos governos, tanto o federal quanto os estaduais.

Varias têm sido as tentativas, a nível federal, de desemperramento da máquina administrativa, cujo mau funcionamento vem condicionando e até mesmo inviabilizando o desenvolvimento econômico e social. Não é sem razão que a esse respeito já se referiu Peter Drucker: "pode ser dito, sem muito excesso de simplificação, que não existem países subdesenvolvidos. Existem apenas os subadministrados".

O Brasil, desde o advento da república, tem elaborado e tentado implantar projetos de reforma, sem, contudo, lograr êxito significativo.

A experiência realmente expressiva nos resultados ocorreu com a chamada Reforma Castello Branco, levada a efeito pela Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA), criada pelo Decreto n.º 54.401, de 09 Set 64.

Esta Comissão, dentre outras, era composta pelo Sr. Hélio Marcos Penna Beltrão, a quem coube o encargo de relatar os princípios fundamentais da Reforma. Tais princípios, numa abordagem inovadora, foram substanciados no Decreto-lei n.º 200, de 25 Fev 67. Entendia o Sr. Hélio Beltrão que a Reforma Administrativa era menos um problema de técnica de organização do que um problema político ou filosofia administrativa. Dizia não ser ela:

- . Uma simples alteração de organogramas;
- . Um problema exclusivamente técnico;
- . Uma operação instantânea e global;
- . Um simples aperfeiçoamento dos mecanismos internos;
- . Uma simples decisão de cúpula.

E que também não se faria:

- . Sem ampla aceitação e participação;
- . Sem pessoal capacitado e estimulado;
- . Sem treinamento específico;
- . Em um só governo.

Elegia como objetivos principais:

- . Melhor serviço público;
- . Decisões mais rápidas;
- . Redução dos gastos administrativos;
- . Redução de custos nas empresas do Estado.

Tinha como princípios fundamentais:

- . Planejamento;
- . Coordenação;
- . Descentralização;
- . Delegação de competência;
- . Controle.

E como instrumento básico:

- . Treinamento.

O processo de reforma foi desencadeado através da chamada "Operação Desemperramento", que objetivou simplificar e acelerar o processamento e a solução dos assuntos de interesse do público ou da própria administração. Consistiu na remoção dos óbices de natureza institucional, como leis, decretos, regulamentos e demais normas que eram verdadeiros "gargalos" a engarrafarem o tráfego administrativo.

Esse "entulho grosso" era representado por:

- . Inconveniente centralização das decisões;
- . Controles cujo custo era muito superior ao risco;
- . Exigências burocráticas que oneravam ou retardavam a solução dos assuntos;

- . Tramitação obrigatória de "todos" os processos por órgãos jurídicos ou técnicos;
- . Tramitação desnecessária por órgãos de simples encaminhamento ou redistribuição;
- . Execução direta de serviços por órgãos de administração pública;
- . Execução de serviços de natureza local por parte do Governo Federal.

De maio de 1967 a dezembro de 1968, a "Operação Desemperramento" produziu:

a) 939 delegações de competência nos vários ministérios, resultando 16.076 atribuições delegadas aos escalões subalternos, tornando mais rápida a decisão dos assuntos; 8.983.237 documentos que deixaram de subir às autoridades delegantes, significando:

- transferência de autoridade;
- desconcentração do poder de decisão;
- descentralização administrativa;
- órgãos de níveis inferiores decidindo e descongestionando os órgãos superiores;
- órgãos superiores com mais tempo para planejar, liberados de montanhas de papel e de processos;
- rapidez nas soluções; eficiência administrativa.

b) 780 rotinas identificadas;
 171 rotinas levantadas;
 57 rotinas simplificadas, significando:

- redução de custos;
- milhares de passos eliminados e de impressos economizados;
- melhor aproveitamento de pessoal.

c) 260 repartições reorganizadas e 166 regulamentos (normas) revisados, significando:

- estruturas mais simples, mais rasas e flexíveis;
- estruturas ajustadas às funções dos órgãos;
- extinção de órgãos desnecessários;
- ajustamento dos organismos federais aos princípios da Reforma Administrativa.

A Reforma se alastrou, contagiando a todos e assim chegou aos Estados.

Minas Gerais, através do Escritório Técnico de Racionalização Administrativa (ETRA) e do Instituto de Administração Pública (InAP) deu início

ao seu esforço de reforma administrativa pública estadual. Foram criadas novas secretarias, reestruturadas outras; surgiram os sistemas operacionais englobando órgãos afins; reestruturado o quadro de servidores públicos; treinado pessoal, etc. Foi, enfim, uma mexida geral na administração pública, e que tem tido prosseguimento até hoje, com a institucionalização do processo na Secretaria de Estado de Reforma Administrativa e Desburocratização. A Polícia Militar, como um órgão público, dado às suas características organizacionais, só mais tarde foi atingida pela onda reformista, como pasaremos a ver.

3. MUDANÇAS NA PMMG

A Polícia Militar de Minas Gerais logo após 1964 vivia uma realidade completamente diferente da que hoje presenciemos. Com exceção do interior do Estado, onde os efetivos de praças eram disseminados pelas cidades, distritos e povoados, nas cidades sedes de batalhões e na Capital, a tropa ficava aquartelada aguardando expediente” ou quando muito empenhada numa instrução repetitiva, adestrando-se para uma finalidade totalmente diversa da conjuntura pós-revolução. Possuía uma estrutura logística pesada, com um conjunto de órgãos que buscavam dar-lhe existência auto-sustentada.

Surgiu o Decreto-lei n.º 317, de 13 Mar 67, mais tarde substituído pelo Decreto-lei n.º 667, de 02 Jul 69, que dispunha sobre a reorganização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Referido dispositivo legal preconizava novas missões para as Polícias Militares, relacionadas com a manutenção da ordem pública e segurança interna, definindo-lhes estrutura e organização.

A Inspeção Geral das Polícias Militares, órgão do Estado-Maior do Exército, editou as Normas para Organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, o famoso “amarelinho”, detalhando a estrutura organizacional, de modo simplificado, com a mesma orientação contida no Decreto-lei n.º 200, para a organização dos ministérios, inclusive os militares.

A Polícia Militar de Minas Gerais, em decorrência, criou o Batalhão de Trânsito, a Campanha de Policiamento Rodoviário e o Contingente de Vigilância Rural; o Esquadrão de Radiopatrulha transformou-se no Batalhão de Radiopatrulha e os órgãos de direção e de apoio passaram, igualmente, por transformações.

Foi, entretanto, em fins de 1973, com a edição, pelo Comandante-Geral, de suas “Diretrizes para Ação de Comando” que se abordou, oficialmente, o assunto Reforma Administrativa na Corporação, com vistas à sua modernização visando melhor cumprimento das novas.

Os princípios norteadores foram tomados por empréstimo à Reforma Castello Branco em curso na administração pública federal.

O necessário assessoramento técnico foi buscado, via convênio, em órgãos da administração estadual como a Companhia de Processamento de

Dados do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), Fundação João Pinheiro (Centro de Desenvolvimento em Administração — CDA), Instituto de Administração Pública (InAP), além de consultoria de especialistas em Desenvolvimento Organizacional.

Realizaram-se seminários, laboratórios de Desenvolvimento Organizacional, cursos diversos, estágios, toda uma gama de atividades visando u'a mudança de atitude do pessoal em todos os níveis da organização. Ocorreram, inclusive, algumas delegações de competência.

Todo o esforço de reforma era coordenado pelo Centro de Estudos e Pesquisas, órgão de assessoria pessoal do Comandante-Geral.

Com a expansão das atividades e a necessidade de implementação e implantação dos novos processos sugeridos pela Reforma concluiu o Comando pela institucionalização da atividade no Estado-Maior da Corporação, criando a 6.ª Seção, que dentre outras, assumiria essa importante função.

A Lei n.º 6.624, de 18Jul75, dispendo sobre a organização básica da Polícia Militar, exigiu uma concentração de esforços para a rápida implantação dos órgãos nela previstos.

Disso decorreu a extinção de vários órgãos até então existentes, transformação de outros e o natural surgimento de novos.

Essa mudança, que foi marcante, mexeu com a organização como um todo, gerando expectativas e apreensões no pessoal.

A ação planejada de comando passou a ser uma prática, onde o orçamento-programa, já no Estado-Maior, representava vigoroso instrumento de implementação e materialização dos planos.

A rearticulação no interior do Estado redundou na ida dos Capitães e Tenentes para os comandos das respectivas frações.

Os programas e projetos de reequipamento e reaparelhamento trouxeram variados e novos recursos para a Corporação. Construíram-se quartéis no interior e instalações para os órgãos de apoio na Capital. Foi sem dúvida, um período de progresso material e que fixou as bases de lançamento dos efetivos da Capital, maciçamente, no policiamento ostensivo.

O aporte de novas tecnologias, como o computador, permitiu a racionalização dos serviços, acelerando o processo decisório.

No período de dez anos a Polícia Militar de Minas Gerais se modernizou e vem se adaptando continuamente às transformações no meio ambiente. O espaço conquistado tem sido mantido, sobretudo pela qualidade e quantidade dos serviços prestados à coletividade.

A modernização administrativa é um processo contínuo, comprometido com a manutenção da saúde organizacional. O esforço prossegue visando tornar a Corporação mais eficiente, flexível e de todo adaptável às mudanças mais significativas, compatibilizando a satisfação de interesses pessoais com o atingimento de suas metas. O exemplo recente é a edição, no corrente ano, das "Políticas do Comandante-Geral", onde a Diretriz n.º

04/85, sobre modernização administrativa, estabelece objetivos e fixa metas nesse campo. Não é bastante crescer num ritmo vegetativo, evolucionário, é preciso desenvolver revolucionariamente, agindo hoje em bases que darão os parâmetros do amanhã. É como já disse Leibniz, querendo evidenciar a nossa responsabilidade com o porvir: "O presente está cheio do passado e cheíssimo do futuro".

BIBLIOGRAFIA

- 1 — AFFONSO, Leonel Archanjo. Cel PMMG. *Políticas do Comandante-Geral*.
- 2 — GREINER, Lary E. *Padrões da Mudança na Organização*. Biblioteca Harvard.
- 3 — MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Reforma Administrativa em Marcha*. Escritório da Reforma Administrativa, atividades em 1967/68.
- 4 — MOTA, Vicente Gomes da. Cel PMMG. *Diretrizes para Ação de Comando 1973*.
- 5 — MOURA, Paulo C. da Costa. *O Benefício das Crises: Desenvolvimento Organizacional e Mudança Planejada*. Livros Técnicos e Científicos Editora S/A, 1978.
- 6 — *Administração nos Anos Oitenta*. Trabalho mimeografado.