

O ORGANOGRAMA DA NOVA REPÚBLICA

BIANOR SCELZA CAVALCANTI*

Qualquer sucessão presidencial é sempre seguida de alguns ajustamentos na estrutura administrativa da burocracia estatal. Ainda mais quando o governo que entra baliza um regime que se finda e outro que toma forma. É hora para que antigas e frustradas reivindicações, bem como expectativas emergentes, venham à tona para estabelecer uma nova anatomia para a burocracia, esta atriz de primeiro plano do drama (por vezes comédia) da formulação e implementação das políticas públicas.

Se as estruturas administrativas desenhadas incorretamente caíssem com o mesmo estardalhaço com que caem pontes e viadutos quando mal calculados, talvez estivéssemos mais preocupados em investigar com que objetivos, critérios, conhecimentos e informações armaram-se técnicos e decisores responsáveis por projetá-las ou aprová-las. Não obstante, estruturas administrativas representam mais que viadutos; são às vezes verdadeiros mundos que desabam no cotidiano sobre nossas cabeças e bolsos em forma de omissões, impostos, dívida pública, inflação, corrupção, incompetência, displicência e prepotência, entre outras coisas mais. É esta vinculação da estrutura administrativa com praticamente todas as patologias ou virtudes do aparelho burocrático estatal que torna as decisões a ela pertinentes de extrema complexidade e indiscutível importância.

A questão a ser colocada é a seguinte: sob que óticas devemos apreciar as mudanças da estrutura administrativa do governo federal, tendo em vista a Nova República?

Existem reivindicações por uma maior autonomia burocrática, acesso a maiores orçamentos e acesso direto à Presidência, como se observa na área da cultura. Estão ainda em curso pressões para a reciclagem de órgãos como o SNI e a Seplan, e para o fortalecimento do Ministério da Saúde, via absorção das atribuições da Previdência referentes à assistência médica. Criou-se o Ministério da Administração e fala-se no desdobramento do Ministério das Minas e Energia, já antecedido pelo do Interior. Criou-se também o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Limitados pelo espaço, analisaremos adiante algumas dessas medidas na esperança de contribuirmos para o debate público da matéria. Antes, porém, cabe estabelecer as bases para tal análise.

Certamente o problema difere em natureza daquele apresentado na construção de pontes e viadutos. Não cabe aqui ao poder público contratar “empreiteiros”

* Subdiretor de Pesquisas da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190/508 — CEP 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

especializados ou promover concursos do gênero arquitetônico para escolher a melhor proposta de estrutura. Nem tampouco valer-se apenas do conselho de seus órgãos técnicos especializados, que teriam em suas propostas o respaldo do “conhecimento científico” da matéria, devidamente mediado por critérios de excelência técnico-profissional.

Como tudo o mais que acontece na esfera da administração pública, as mudanças de estruturas administrativas atendem a requisitos políticos e técnicos em doses raramente equilibradas. Na maioria das vezes prevalece a política. Assim é, e não poderia deixar de ser, para desconsoho dos ingênuos. A retórica da possibilidade de decisões puramente técnicas no contexto da burocracia estatal, em geral, serve aos objetivos políticos camuflados. No que se refere às estruturas administrativas, tal retórica não encontraria apoio nem mesmo no conhecimento sistemático mais conservador desenvolvido na área da administração pública, enquanto campo de estudo e pesquisa, nas últimas décadas. Os famosos “princípios” de administração, que inspiraram as reformas administrativas norte-americanas da primeira metade do século, estão hoje definitivamente sepultados como tais, embora ainda resistam na condição de categorias relevantes de análise.

É basicamente na confluência de dois vetores de forças que vamos encontrar os elementos pertinentes à avaliação de propostas de mudanças estruturais. Eles são decorrentes do processo político e dos requisitos de eficácia e eficiência administrativas.

Tais vetores expressam a própria essência da dicotomia estrutural básica da administração pública. Por um lado, ela diz respeito à “política”, e coloca questões de valores, prioridades, poder, legitimidade e conflito. Por outro, ela se refere às questões de “gerência e administração”, relacionadas ao alcance de objetivos através de ações sujeitas ao atendimento de critérios racionais de eficácia e eficiência. O desafio que se coloca para a decisão de uma nova estrutura é a própria superação dessa dicotomia mediante a escolha de um arranjo estrutural satisfatório. Vale dizer, um arranjo, dentre muitos possíveis, que atenda, em níveis aceitáveis, aos requisitos políticos e administrativos em seu conjunto. Isso porque, simplesmente, não existe apenas uma melhor forma de organizar, embora nem todas as formas de organizar sejam igualmente satisfatórias.

No tocante ao vetor político, todo o movimento que se observa em termos de reforma da estrutura ministerial é inerente ao processo de busca de um novo ponto de equilíbrio dinâmico da burocracia que reflita, em sintonia, as posições ideológicas, aspirações programáticas e o poder relativo do conjunto de forças políticas que ora compõem o mosaico da sociedade brasileira. Assumem predominância aqui as questões de limitação de poderes, via desdobramento de ministérios, no caso os Ministérios das Minas e Energia e do Interior, ambos concentradores de importantes fatias do disputado bolo dos recursos financeiros.

O caso da Seplan também se inclui nessa categoria de problemas, embora apresente aspectos distintos. O saudável conflito entre a perspectiva de longo prazo e de mudanças estruturais, que constitui, em essência, a responsabilidade do Planejamento para o Desenvolvimento, e a visão do curto prazo e estabilização, que deve inspirar a Fazenda, foi simplesmente sufocado, pelo regime extinto, a favor da unidade e do *status quo* com o “afazendamento” do Planejamento, ao invés de ser administrado a favor de mudanças viáveis. É sob

esta ótica que se deve entender, no plano político, a reciclagem da Seplan e das suas relações com os demais órgãos envolvidos na administração econômica, sem que haja ilusões em relação à aparente unidade de compromissos que os responsáveis por estas áreas tentam forjar ao nível do discurso. O conflito é inerente às suas responsabilidades, e caberá ao Presidente administrá-lo politicamente.

Ainda no caldo político aparecem questões de soberania e ampliação da independência econômica. Coloca-se em pauta a questão fundamental de um mecanismo político-administrativo que viabilize o funcionamento do Sistema de Ciência e Tecnologia, que na verdade nunca chegou a existir além do papel, e evaporou-se até mesmo no plano formal.

Já o desdobramento do Ministério da Educação e Cultura tem um sentido político diferente daquele aqui apontado anteriormente para as áreas de Minas e Energia e do Interior. Trata-se, nesse caso, de dar ao projeto cultural uma dimensão correspondente ao projeto econômico no quadro das expectativas de um Brasil plenamente desenvolvido. Na medida em que a Educação, por força dos mecanismos econômicos, se padroniza, internacionaliza e instrumentaliza nos termos impostos pela moderna sociedade de massas, tornam-se necessários a ampliação e o aprofundamento de um espaço que fortaleça a identidade nacional na sua diversidade cultural e promova as manifestações artísticas em seus sentidos complementares: universalista e popular.

Em que pese aos riscos sempre presentes do poder do Estado em relação a essas manifestações, no Brasil sua presença é tida por muitos como imprescindível, enquanto parceiro mobilizador de recursos para um projeto cultural dos desígnios do país.

Os reflexos da dimensão política nas mudanças de estrutura são ainda decorrentes daquilo que muitos consideram como sendo a política com “p” minúsculo, sem a qual, no entanto, é impossível fazer-se qualquer política. Referimo-nos à conveniência dos desdobramentos e da criação de ministérios como estratégia de composição partidária de um governo que se caracterize pela coalizão que o sustenta. O que importa é que a “produção” de empregos para ministros não seja aleatória, mas que se compatibilize com aspirações políticas legítimas e considere restrições técnicas de maior envergadura.

No que diz respeito ao vetor técnico, o que está em pauta é a capacidade de uma dada configuração estrutural servir aos valores da racionalidade administrativa. Aqui contam os mecanismos de gestão: de decisão, coordenação, comando, supervisão e controle. Tais mecanismos devem ser determinados, sob o ponto de vista administrativo, à luz da diversidade de funções, do padrão de divisão do trabalho adotado, do nível de desempenho que se pretende atingir, e da própria natureza da tarefa.

Em termos gerais, predominam na organização federal brasileira mecanismos de gestão típicos do modelo burocrático mecanicista. As decisões são tomadas no topo da hierarquia e os conflitos são por ela resolvidos. Os sistemas desenvolvidos na reforma do Decreto-lei n.º 200 sofisticaram as relações funcionais de unidades especializadas como o Dasp com as demais, mas o modelo prevalente foi centralizante e padronizador, do tipo centro-periferia. A falta de criatividade e de espírito de inovação nesta área foi compensada amplamente pela criatividade descontrolada, e por vezes despudorada, de vias de fuga das normas e controles padronizados que a todos submetiam, a despeito das diferenças reais. Inchou-se e descaracterizou-se a administração indireta, subverteu-se seu conceito

de autonomia de gestão e desvalorizou-se o funcionalismo público ligado à administração direta.

Não é de se estranhar que a proposta de criação do Ministério da Administração, mediante o fortalecimento do Dasp, tenha causado arrepios aos mais lúcidos. Não que a idéia seja descabida em si mesma, mas porque ainda inexistente uma concepção clara que seja objeto de um apoio de opinião mais amplo, se não consensual, do que deva ser nossa administração pública.

Nesse sentido, pensamos que só um amplo debate público poderá gerar e amadurecer uma política de administração que informe opções estruturais mais definitivas para a área.

A divisão de trabalho a nível ministerial das áreas de Educação e Cultura; Desenvolvimento Regional e Urbanismo e Meio-Ambiente; e, no futuro, Minas e Energia apresenta problemas técnicos, como o relacionado com a ampliação do alcance de controle do Presidente, que não nos parecem suficientemente relevantes para obstaculizarem os objetivos políticos em pauta.

Tal não se verifica, no entanto, no caso da proposta de criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, pelo menos em relação à alternativa finalmente escolhida.

Os casos de desdobramento já citados apresentam como característica comum a possibilidade de agregação de atividade consistente entre si, o que viabiliza as soluções burocráticas tradicionais no que diz respeito à divisão do trabalho e à hierarquia, esta última como mecanismo básico de coordenação. Já o caso da Ciência e Tecnologia é caracterizado por uma problemática que perpassa todas as áreas de ação governamental. Os institutos de estudos e pesquisas se localizam e a própria aplicação das inovações tecnológicas se dá no contexto de ação ou influência dos Ministérios Militares, da Indústria e Comércio, da Educação, das Minas e Energia, da Saúde, das Comunicações, e assim por diante. A insuficiência dos mecanismos burocráticos tradicionais de coordenação para esses casos tem gerado soluções complementares da empresa privada. Este é o caso do papel denominado gerente de produto. Com o apoio direto do executivo-chefe, o gerente de um produto específico tem como responsabilidade ativar e coordenar a tomada de decisões referentes a seu produto pelos diferentes gerentes funcionais (*marketing*, finanças, produção etc.) da empresa. Convém lembrar que tal produto é apenas um dentre os muitos outros que dividem as preocupações daqueles gerentes funcionalmente orientados.

Sem dúvida, papéis dessa natureza dificilmente têm suas responsabilidades passíveis de definições rigorosas e inequívocas no estilo burocrático. Seu desempenho requer, por parte do ator, maior capacidade de convívio com a ambigüidade e com o desequilíbrio entre a responsabilidade assumida e a autoridade efetivamente detida. Enquanto o gerente em causa é responsável pelo produto, seu presente e seu futuro, o sucesso deste depende das decisões próprias ou compartilhadas pelos gerentes funcionais.

Soluções desse tipo, que investem em relações laterais mais complexas, decorrentes de níveis maiores de incerteza da tarefa e de situações que requerem maiores trocas de informações para que se viabilize a interdependência recíproca (não-seqüencial) de divisões funcionais, podem e devem ter lugar no setor público, pois complementam a hierarquia como mecanismo de coordenação.

Em verdade elas já têm sido usadas entre nós. Este é o caso dos Conselhos compostos por diferentes ministros ou representantes de ministérios, e é precisamente o caso do papel de ministro extraordinário, tal como foi desempenhado

no esforço de desburocratização. Tal qual um gerente de produto, o ministro extraordinário não precisa e nem deve ter uma máquina administrativa sob seu comando. Seu desafio só exige suporte presidencial e os atributos pessoais que o papel requer em alta dose: credibilidade, conhecimento, habilidade política e interpessoal, e uma grande intimidade com a máquina burocrática, sem, contudo, ter uma mentalidade “burocrata”. Nesse sentido, advogamos aqui que a Ciência e Tecnologia estaria mais bem servida por um ministro extraordinário do que por um ministério.

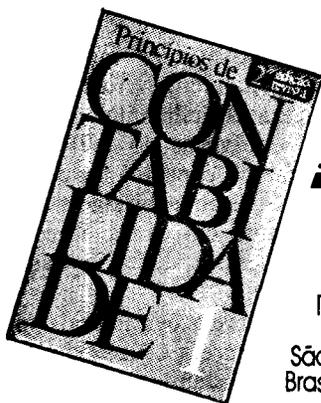
Finalmente, cabe observar que o julgamento de uma proposta de mudança de estrutura será tanto melhor quanto mais bem informado estiver o decisor em suas considerações políticas e técnicas. Em geral, qualquer das alternativas apresentará custos e benefícios relativos a serem comparados, e as possibilidades de inovação e experimentação responsável são bem maiores do que costumamos admitir.

Summary

Bianor Scelza Cavalcanti, in an informal way, comments on some aspects of the establishment of a new anatomy for the state bureaucracy, by the New Republic (Nova República).

Princípios de **Contabilidade**

*volumes 1 e 2,
de Niswonger & Fess
2.ª edição revisada*



Veja e compre nas
Livrarias da FGV:
Rio - Praia de Botafogo, 188
e Presidente Wilson, 228-A
São Paulo - Nove de Julho, 2029;
Brasília - CLS 104 - Bloco A, loja 37