CEM DIAS DO GOVERNO COLLOR: AVALIAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA*

José Cezar Castanhar**

1. Introdução; 2. A pesquisa; 3. Apresentação dos resultados básicos; 4. Para onde aponta a reforma?; 5. Comentários finais.

1. *Introdução*

Do vasto conjunto de medidas adotadas pelo novo Governo após sua posse, denominadas Plano Brasil Novo (de fato, generalizadamente denominado Plano Collor), destacam-se dois grupos de características e conteúdos razoavelmente distintos: aquele de natureza econômica (aí incluídos a reforma monetária, o congelamento temporário de ativos financeiros, as medidas fiscais, etc.) e um outro grupo reunindo medidas relacionadas com as alterações na estrutura da administração pública, com as mudanças na política de pessoal e na gestão do setor público, genericamente denominadas Reforma Administrativa.

O conjunto de medidas econômicas incluídas no Plano Collor foi e tem sido alvo de permanentes e variados debates, análises, críticas, avaliações, etc., monopolizando, praticamente, o interesse e a atenção dos meios de comunicação e, em conseqüência, da sociedade em geral.

* Esta pesquisa, realizada pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) no período de março a julho de 1990, contou com a participação e o envolvimento de praticamente todo o corpo docente, discente, técnico e administrativo da Escola, em fases e tarefas distintas.

A equipe, sob a coordenação geral do Prof. José Cezar Castanhar, teve como coordenadores de subtemas os Profs. Bianor Scelza Cavalcanti, Rossi Augusta Alves Corrêa e Sonia Maria Fleury Teixeira. Merece destaque o fato de que a Profª Sonia Maria Fleury Teixeira, na condição de chefe do Departamento de Pesquisa e Publicações da EBAP, desempenhou papel fundamental no detalhamento e na consolidação das idéias originais, definindo a forma final do projeto de pesquisa. Além disso, planejou e colaborou na coordenação da pesquisa de campo.

Participaram dos trabalhos, ainda, os Profs. Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini, Deborah Moraes Zouain, Enrique Jerônimo Saravia, Frederico José Lustosa da Costa, Irapoan Cavalcanti de Lyra e Sylvia Constant Vergara. Colaboraram na realização das entrevistas os Profs. Armando Moreira da Cunha, Hélio Eduardo da Silva, Hermano Roberto Thiry Cherques, Istvan Karoly Kasznar, Luciano Zajdsznajder e Paulo Emilio Martins. Colaboraram, também, em diferentes etapas da pesquisa, as técnicas Miriam Maia do Amaral e Regina Herédia Dória; os alunos do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP, especialmente Ana Cristina Assunção Gazalla, Celia Maria Franco Santos, Celita Maria Cardoso Beranger, Cláudio Roberto Marques Gurgel, Eneida Santos Correia Lima, Flávio Murilo de Oliveira, Gabriel Antonio Atalla, Helenice Feijó de Carvalho, Heliana Marinho da Silva, Herman Schmall, Jader José de Oliveira, Miriam Fátima Reis, Nilma Maria de Andrade, Renato Cesar Möller, Silvano José da Silva, Vera Lucia de Almeida Corrêa, Walter Facó Bezerra; os funcionários administrativos Cláudia Regina Extremadouro de Aguiar, Cordelia dos Santos Felix, Edson Lourival Reis de Menezes, Irene da Costa Araújo, Márcia Maria Reis Baeta, Maria de Cássia Lima Coutinho, Maria Inês Carvalho, Maria José Orlando da Costa Lucas, Rosangela Maria de Aguiar Cruz, Teresa Maria Sarzedas Belmar da Costa, Vânia Mattos da Silva, Wanda Xavier Bastos, Zilnete Mendes de Lima e a estagiária Valéria Sá Reston.

** Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP); vice-diretor da EBAP.

Parece notório, porém, que as medidas referentes à Reforma Administrativa, constantes do Plano Collor, não foram contempladas, até o momento, com avaliações e análises mais completas e aprofundadas. Nessa área, a maioria das discussões concentrou-se, num primeiro momento, nas mudanças introduzidas na composição da estrutura organizacional do Governo, especialmente a fusão e extinção de ministérios, empresas públicas, autarquias e outras formas de organizações públicas. Num segundo momento, voltou-se a discutir a Reforma Administrativa, quando se anunciou metas e cronogramas de demissões de funcionários. Num caso e no outro, entretanto, os debates e análises sobre a natureza e o conteúdo das medidas de reforma administrativa adotadas foram parciais e, freqüentemente, superficiais.

Questões estratégicas de natureza conceitual e importantes aspectos de natureza prática têm sido abordados de forma apenas genérica e, mesmo assim, timidamente. Apenas para ilustrar:

- A natureza da reforma até aqui enunciada e implementada é consistente com a concepção de setor público pretendida pelo novo Governo e com as funções prioritárias que o mesmo deve exercer?
- Em relação à estrutura organizacional vigente anteriormente (número e tipos de ministérios, sua organização interna, etc.), as mudanças realizadas representaram inovação e modernização?
- A nova estrutura melhora a capacidade do setor público de tomar decisões e executá-las e, principalmente, sua capacidade de formular, implantar e coordenar eficazmente políticas públicas?
- De que maneira a forma e o ritmo segundo os quais a reforma tem sido implementada afetaram os processos gerenciais (tomada de decisão, coordenação, rotinas administrativas, etc.) da administração pública, neste primeiro momento da reforma?
- De que maneira os servidores públicos com funções gerenciais, responsáveis não apenas pelo funcionamento regular e permanente da administração, como também, em última instância, pela própria implementação da reforma, avaliam os impactos das medidas adotadas e em execução?

Com vistas a contribuir para o debate em torno dessas e de outras questões relacionadas com a Reforma Administrativa, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas realizou uma ampla pesquisa de campo e documental intitulada Cem dias do Governo Collor: avaliação da Reforma Administrativa.

Muito embora essa pesquisa tenha, por questões de natureza prática e metodológica, se restringido a um horizonte de tempo que cobre as medidas, ações e impactos observados nos cem dias iniciais do Governo Collor, a EBAP tenciona prosseguir com essa avaliação, tornando-a permanente através de um Programa de Acompanhamento e Avaliação da Modernização Administrativa e do Desempenho Gerencial do Setor Público.

Nessa primeira pesquisa, que ora divulgamos, utilizaram-se os seguintes instrumentos de coleta de dados e informações:

- questionários aplicados no período de 2.6 a 6.7.90 a funcionários da administração pública federal, exercendo atividade de direção e assessoramento;
- entrevistas com figuras representativas da sociedade (empresários, especialistas, consultores, acadêmicos, etc.) em diferentes setores (economia, finanças, indústria, saúde, educação, cultura, previdência, etc.);

- exame da legislação pertinente sobre os atos da Reforma Administrativa e de dispensa e designação de pessoal;
- exame do material sobre a Reforma Administrativa divulgado nos principais meios de comunicação impressa do País (artigos, análises, debates, entrevistas, etc.) no período de 13.3 a 2.7.90.

2. *A pesquisa*

Um dos instrumentos utilizados para avaliar o impacto das medidas de reforma administrativa adotadas pela equipe do novo Governo foi a aplicação de questionários a funcionários de nível gerencial do setor público. O uso deste tipo de instrumento buscou atender a dois objetivos. O *primeiro objetivo* compreendia a obtenção de um diagnóstico, traçado pelos próprios gerentes de organização governamental, da situação em que se encontravam os processos gerenciais e decisórios, logo após a implementação e em decorrência das medidas de reforma. Ou seja, desejava-se identificar e avaliar os impactos que as profundas medidas adotadas, relacionadas com a estrutura, pessoal, mecanismos de remuneração e controle estariam produzindo sobre o desenvolvimento das atividades governamentais. Buscava-se, principalmente:

a) avaliar em que medida as mudanças implantadas pela reforma teriam provocado paralisação/descontinuidade no processo decisório ou na produção de bens e serviços;

b) identificar e mensurar a amplitude e a intensidade das mudanças ocorridas nas áreas de estrutura, pessoal, mecanismos de remuneração, mecanismos de controle e processo decisório, desagregando as análises por setores, tipo de organização e segundo características pessoais dos respondentes;

c) obter informações sobre a extensão e a forma como as mudanças mencionadas estariam afetando a eficácia e a qualidade dos processos gerenciais das organizações;

d) conhecer e analisar o impacto das medidas de reforma sobre a continuidade e a qualidade do processo de formulação/implementação de políticas públicas.

O *segundo objetivo* almejado com a aplicação do questionário foi obter uma avaliação pessoal dos gerentes do setor público sobre a natureza, a forma e a intensidade da reforma, bem como indícios sobre o grau em que os mesmos estariam assimilando e apoiando as medidas. É fundamental ressaltar a importância desse objetivo. Conforme observou Gerald E. Caiden, muito embora a filosofia e as orientações gerais de uma reforma administrativa tenham um claro componente político e sejam definidas por elites e lideranças políticas, seu detalhamento e desdobramento prático, bem como sua implementação são, inevitavelmente, realizados pela própria burocracia que se está desejando mudar.[1] Neste sentido, "(...) a burocracia pública deve deixar de ser vista como inimigo inevitável e passar a ser encarada como um *parceiro desejável*, que conta com profissionais experientes e talentosos e que, mais do que todos, são os que realmente sabem onde se encontram os problemas e o que pode ser obtido com o menor distúrbio".[2]

Dessa forma, acredita-se que as informações e evidências obtidas através de um inquérito realizado diretamente com os profissionais da administração pública, que

[1] Caiden, Gerald E. The vitality of Administrative Reform. In: *International Review of Administrative Sciences*, Brussels, Belgium, International Institute of Administrative Sciences, *54*(3), Sept. 1988.

[2] Id. ibid. p. 350.

têm considerável experiência na gestão do setor público, poderão ser de grande valia para se proceder a uma avaliação da consistência e dos impactos das medidas iniciais da Reforma Administrativa embasada nas informações e no julgamento daqueles que estão diretamente envolvidos no manejo da máquina governamental e, conseqüentemente, sentido e observando mais de perto os efeitos da reforma.

A interpretação e a análise das informações assim obtidas poderão permitir, portanto, uma avaliação mais realista dos resultados e da consistência da reforma pelos estudiosos da administração pública e pela sociedade em geral, bem como dotar o próprio Governo, quando menos, de novos elementos para avaliação da eficácia da reforma. Eventualmente, as evidências e análises aqui apresentadas podem sinalizar para a necessidade de ajustes, medidas complementares, além de mostrar a importância de se realizar um esforço específico para envolver e comprometer gradativamente novos segmentos da burocracia com a reforma e um trabalho sistemático de acompanhamento dos seus impactos e avanços. A este respeito é importante notar que o acompanhamento não se deve restringir a aspectos formais e quantitativos como usualmente ocorre (quantidade de atos, número de pessoas, etc.), mas, sim, buscar contemplar e avaliar aspectos qualitativos sobre a natureza das mudanças que estão sendo produzidas sobre os processos gerenciais e os resultados apresentados pelo setor público. A metodologia utilizada neste trabalho procura constituir-se numa contribuição preliminar para esse propósito.

Na seção seguinte serão apresentados os tópicos incluídos no questionário aplicado, bem como o resumo e uma interpretação geral das tabulações obtidas. Na seção 4 procura-se desenvolver uma metodologia de avaliação mais específica, voltada para a interpreção e análise da natureza e da intensidade das mudanças promovidas. Na última seção serão apresentados comentários, recomendações e sugestões finais.

3. *Apresentação dos resultados básicos*

Conforme mencionado anteriormente, a pesquisa junto aos servidores públicos de nível gerencial teve o propósito de averiguar o impacto e o alcance das medidas de reforma administrativa no que diz respeito a:

1. natureza e grau das mudanças produzidas pela reforma na configuração do setor público;
2. efeito das mudanças sobre o desempenho do setor público, em termos de continuidade do processo decisório, capacitação gerencial e produção de bens e serviços;
3. grau de assimilação e aprovação das medidas de reforma pela burocracia governamental (considerando-se especificamente o segmento de nível gerencial).

O questionário aplicado, apresentado na íntegra no anexo 1, compõe-se de quatro partes.

A primeira trata da caracterização da amostra, compreendendo os órgãos pesquisados e os respondentes. A segunda e a terceira partes consistem de perguntas relacionadas com os processos gerenciais e a obtenção de produtos (aí incluída a formulação de políticas públicas). A parte final do questionário destina-se a indagar sobre a imagem formada pelos respondentes acerca das medidas governamentais, especialmente aquelas relacionadas com a Reforma Administrativa. Cabe esclarecer que neste relatório apresentam-se e discutem-se os resultados conseguidos através dos questionários e referentes às suas três primeiras partes, já mencionadas. O que se refere a estrutura e imagem é tratado em dois trabalhos independen-

tes, o primeiro por se basear em outras fontes de todos, e o segundo por envolver uma metodologia específica.[3]

Para efeito de análise, as informações obtidas através das diferentes perguntas do questionário foram agrupadas segundo determinadas variáveis, cada uma correspondendo a uma (ou mais) característica ou efeito que se desejava conhecer e analisar.

A lista resumida das variáveis utilizadas na análise é mostrada no quadro 1 (ver relação de variáveis utilizadas na análise no anexo 2). Apenas para ilustrar, pode-se mencionar que a variável 1 (Caracterização da amostra) é composta pelas informações "Vinculação da organização" (administração direta ou indireta, nesta incluídas sociedades de economia mista, empresas públicas, autarquias e fundações) e "Áreas" (econômica, social e administrativa).

Quadro 1
Lista resumida das variáveis

Caracterização da amostra
Caracterização dos respondentes
Alterações na estrutura organizacional
Mudanças nas chefias e mecanismos de remuneração
Mudanças no orçamento e nos controles financeiros
Mudanças no ritmo e nas características do processo decisório
Continuidade/melhoria do processo de formulação de política pública
Redução da máquina governamental
Produção de bens e serviços e atendimento aos usuários
Desburocratização/desregulamentação

A variável 2 (Caracterização dos respondentes), por seu turno, contém, dentre outras, as informações sobre profissão, tempo de serviço na administração pública, tempo de serviço no órgão e tempo de exercício na função. Já a variável 3 (Alterações na estrutura organizacional) procura averiguar se a organização teve sua vinculação alterada, se alguma de suas unidades administrativas foi extinta ou teve sua vinculação alterada e se houve transferência da organização (ou de parte dela) para outra cidade. Através da variável 6 (Mudanças no ritmo e nas características do processo decisório) buscava-se averiguar o efeito, sobre a gerência e o processo decisório, decorrente de:

a) não-designação ou exercício interino de chefia;
b) remoção ou retorno de funcionários de nível gerencial aos órgãos de origem;
c) mudanças na estrutura e nas chefias;
d) criação/extinção de mecanismos de coordenação.

Na seqüência proceder-se-á à apresentação dos principais resultados obtidos com a tabulação das informações dos questionários, destacando-se e analisando-se, em termos gerais, alguns aspectos selecionados.

Inicialmente apresentam-se algumas características da amostra utilizada.[4] As

[3] Ver Cavalcanti, Bianor S. Mudança organizacional no setor público, e Corrêa, Rossí Augusta Alves. Impacto das novas políticas governamentais na imagem do Governo, nesta revista.

[4] Foram enviados 386 questionários dos quais 250 foram respondidos e devolvidos. A metodologia usada para o cálculo da amostra, o grau de significação e margem do erro adotados, bem como a relação dos órgãos incluídos na amostra encontram-se, respectivamente, nos anexos 3 e 4.

tabelas 1 e 2 mostram a distribuição por áreas (econômica, social e administrativa) e por vinculação (administração direta e indireta) das organizações em que trabalham os respondentes. Cabe aqui uma observação de caráter metodológico. A classificação dos órgãos públicos em administração direta e indireta é tradicional na análise da administração pública, além de obedecer a critérios legais e jurídicos bem definidos. Já o enquadramento dessas mesmas organizações em áreas é razoavelmente arbitrário, uma vez que a própria definição de área representa uma categoria analítica mais ou menos abstrata. Para os propósitos deste trabalho, adotou-se, além da classificação econômica e social, usual, a categoria área administrativa para incluir as organizações relacionadas com atividades tipicamente administrativas, como a Secretaria de Administração Federal, da Presidência, e atividades tradicionais do Governo, como Justiça, Relações Exteriores e outras.

Tabela 1
Caracterização da amostra: distribuição por área

Área	Freqüência	(%)
Econômica	104	41,6
Social	101	40,4
Administrativa	45	18,0
Total	250	100,0

Tabela 2
Caracterização da amostra: distribuição segundo a vinculação

Vinculação	Freqüência	(%)
Administração Direta	108	43,2
Administração indireta	142	56,8
(Sociedade de Economia Mista)	(40)	(16,0)
(Empresas públicas)	(25)	(10,0)
(Autarquias)	(38)	(15,2)
(Fundações)	(39)	(15,6)
Total	250	100,0

Observa-se que os respondentes vinculados a organizações classificadas nas áreas econômica e social representam 82% da amostra total, correspondendo a 41,6% na área econômica e a 40,4% na área social. A distribuição segundo "vinculações da organização" revela uma predominância da administração indireta (à qual estão vinculados 56,8% dos respondentes) sobre a direta (43,2% dos respondentes). Observa-se, todavia, que, somando-se à administração direta os percentuais referentes a autarquias e fundações, obtêm-se 74% da amostra total. Ou seja, este é o percentual de respondentes vinculados a atividades mais tradicionais e típicas do setor público, estando os restantes 26% vinculados a atividades empresariais do Governo.

Na tabela 3 busca-se caracterizar o perfil dos respondentes no que toca ao tempo de trabalho e experiência na administração pública, no órgão em que se encontra e na função que exerce atualmente. Para efeito de análise, o tempo de serviço foi agrupado em três faixas distintas: até um ano, mais de um até cinco anos e mais de cinco anos. A justificativa da agregação adotada foi a de tentar caracterizar as pessoas que ingressaram provavelmente no atual Governo (na administração pública, no órgão ou na função), no Governo anterior e antes disso. Os resultados encontrados foram bastante distintos, conforme se considere o tempo de serviço na administração pública, na organização e na função.

Tabela 3
Caracterização dos respondentes: distribuição por tempo de serviço na administração pública, no órgão e na função

Amostra global (em %)

	Até um ano	Mais de um até cinco anos	Mais de cinco anos	Total
Tempo de serviço na administração pública	3,3	4,1	92,6	100,0
Tempo de serviço no órgão atual	19,9	17,4	62,7	100,0
Tempo de exercício na função atual	45,4	34,9	19,7	100,0

O dado mais interessante a destacar refere-se ao segmento da amostra com menos de um ano (na administração pública, no órgão ou na função). Tomando-se o tempo de serviço na administração pública, verifica-se que apenas 3,3% declararam haver nela ingressado há menos de um ano. Quando a pergunta se refere ao tempo em que o respondente se encontra naquela organização específica, 20% responderam que estão nela há menos de um ano. Já quando se indaga sobre o tempo em que o respondente se encontra no exercício de sua *função atual*, mais de 45% afirmaram que a estão exercendo há menos de um ano. Os dados referentes ao "tempo na organização" e "tempo na função" são um indício interessante do grau de rotatividade observado na administração pública com a mudança de governo. Muito embora as informações obtidas devam ser encaradas com alguma reserva, pois podem incluir mudanças ocorridas no final do Governo anterior, ainda assim seria correto afirmar que os percentuais encontrados parecem elevados, principalmente os 45,4% referentes a pessoas designadas para a função atual há menos de um ano. Essas evidências, embora preliminares e parciais, dão uma idéia do longo caminho que a administração pública brasileira deve ainda percorrer até assimilar um grau de profissionalismo compatível com os países mais desenvolvidos, cuja principal característica é a elevada estabilidade dos servidores públicos que exercem funções gerenciais.

Cabe notar, neste sentido, que o atual Governo, aparentemente, agiu até de forma mais branda que os anteriores neste aspecto, não exercendo de forma generalizada a autoridade que tem o chefe do Executivo e seus ministros de trocarem praticamente todo o segmento gerencial da administração pública, muito embora não se disponha de evidências sobre governos anteriores, para efetuar uma compa-

ração direta com o atual. Uma informação obtida nesta pesquisa parece confirmar tal hipótese. Trata-se da pergunta sobre a existência de chefias ainda não-designadas ou sendo exercidas interinamente, para a qual se obteve um elevado percentual de respostas afirmativas. Esta evidência parece confirmar não ter havido, pelo menos até o momento, preocupação com uma troca generalizada de chefias apenas para marcar a mudança de governo, muito embora não se possa afirmar que tal decisão se inclua claramente numa estratégia deliberada de governo de privilegiar o profissionalismo no exercício das funções gerenciais do setor público.

As tabelas 4 e 5 apresentam a distribuição da amostra pesquisada segundo o tempo de exercício na função, desagregando, além disso, a amostra por áreas e por vinculação. Verifica-se, então, que o percentual de respondentes que afirmaram estar há menos de um ano na função é substancialmente maior na área social (51%) e administrativa (55%) do que na área econômica (menos de 36%). Esses números parecem indicar, assim, uma maior rotatividade decorrente da mudança de governo, nos órgãos classificados na área social e administrativa, do que na área econômica. As explicações para tal situação podem ser de dois tipos. Primeiro, como conseqüência das profundas mudanças estruturais que afetaram os órgãos da área social (fusão dos ministérios do Trabalho e da Previdência, fusão de autarquias da Previdência Social, criação do Ministério da Ação Social, extinção de órgãos na área da cultura, etc.), o que deve ter provocado, sem dúvida, um intenso remanejamento de pessoal, especialmente de nível gerencial.

Tabela 4
Caracterização da amostra: distribuição por área, segundo o tempo de exercício na função

Tempo de exercício na função / Área	Até um ano		De um até cinco anos		Mais de cinco anos	
	Freqüência	(%)	Freqüência	(%)	Freqüência	(%)
Econômica	36	35,64	43	42,57	22	21,78
Social	47	51,09	28	30,43	17	18,48
Administrativa	25	55,56	12	26,67	8	17,78
Total	108	45,38	83	34,87	47	19,75

Obs.: número de casos que não responderam a este quesito: 12.

Tabela 5
Caracterização da amostra: distribuição por vinculação segundo o tempo de exercício na função

Tempo de exercício na função / Área	Até um ano		De um até cinco anos		Mais de cinco anos	
	Freqüência	(%)	Freqüência	(%)	Freqüência	(%)
Administração direta	65	63,73	19	18,63	18	17,65
Administ. indireta	43	31,62	64	47,06	29	21,32
Total	108	45,38	83	34,87	47	19,75

Obs.: número de casos que não responderam a este quesito: 12.

Outra explicação cuja comprovação deveria ser objeto de maior investigação futura, refere-se à hipótese de que o conjunto de servidores de nível gerencial da área econômica apresenta um maior grau de capacitação profissional e gerencial, o que faz com que as indicações para a função gerencial nessas áreas sejam menos dependentes de eventos políticos, como a troca de governo, e mesmo de mudanças formais no organograma governamental.

Analisando-se as respostas obtidas segundo a vinculação dos órgãos em que estão lotados os entrevistados, observa-se que 63,7% dos respondentes vinculados à administração direta informaram que estão exercendo a função atual há menos de um ano, enquanto apenas 31,6% dos respondentes vinculados à administração indireta encontram-se nesta situação. A explicação para essa discrepância, neste caso, parece mais simples. Conforme já foi mencionado, a classificação administração indireta inclui sociedades de economia mista e empresas públicas, nas quais o excercício das funções gerenciais é quase inteiramente dependente da capacitação técnica e experiência do funcionário, sendo muito menos sujeito a mudanças de natureza política; o que, de resto, retrata o predomínio, nesses setores, de uma racionalidade administrativa que privilegia o profissionalismo, como deve, necessariamente, ocorrer em atividades de natureza empresarial, sob pena de perda de eficiência e competitividade.

A tabela 6 apresenta um resumo das tabulações produzidas com as informações obtidas através dos questionários, bem como os resultados encontrados para um conjunto de variáveis selecionadas, considerando-se separadamente a amostra global e a amostra desagregada, alternativamente, pelos seguintes estratos: *vinculação* (administração direta e indireta) e *áreas* (econômica e social) dos órgãos em que estão lotados os respondentes e tempo de exercício na função atual declarado pelo respondente.[5]

Os números mostrados na tabela 6 representam o percentual de entrevistados (da amostra global ou das subamostras consideradas) que deram a alternativa de resposta escolhida para a análise de cada pergunta. Exemplificando: a variável 73[6] refere-se ao impacto da Reforma Administrativa sobre a continuidade da formulação de políticas públicas em cada órgão pesquisado. Tal pergunta admitia, como resposta, cinco alternativas que, com os percentuais correspondentes observados, aparecem na figura 1. Para efeito da análise realizada, e tendo em vista que se desejava avaliar o grau de continuidade na formulação de políticas *após* a reforma, optou-se por tabular como valor representativo desta variável a soma dos percentuais referentes às respostas 1 (as políticas já estavam definidas e foram mantidas) e 2 (estão sendo regularmente definidas), chegando-se, assim, aos 62,6% mostrados na tabela 6, na linha referente à variável 73.

Em alguns casos, a obtenção do percentual indicado na tabela 6 foi bem mais simples, tendo em vista que a pergunta admitia apenas duas alternativas de resposta. É o caso, por exemplo, da variável 30, que se refere à pergunta: "Houve algu-

[5] É importante notar que a tabulação de todas as informações contidas nos questionários, bem como as várias possíveis alternativas de desagregação da amostra, resultaram numa quantidade significativa de tabelas básicas e derivadas. As sucessivas análises e comparações realizadas mostraram que seria conveniente selecionar tanto as variáveis (informações) tabuladas como as desagregações relatadas. A tabela 6, assim, é o resultado da seleção mencionada e permite resumir as informações em um volume analiticamente manejável, além de possibilitar maior concisão na apresentação e na análise.

[6] Sempre que, no texto, aparecer a palavra *variável* seguida de um número, deve-se entender o número como o código que a variável recebeu ao ser tabulada; corresponde à coluna da folha de codificação do computador.

Tabela 6
Resumo de resultados das variáveis selecionadas
(em %)

Coluna*	Variável / Percentual	Amostra global	Por vinculação		Por área		Por tempo de exercício na função		
			Adm. direta	Adm. indireta	Econômica	Social	Até um ano	De um a cinco anos	Mais de cinco anos
28	A organização teve a vinculação alterada pela reforma	65,4	71,3	61,0	61,5	67,0	71,3	60,2	66,0
29	A mudança de vinculação ocorrida facilitou a administração interna, aumentou a produção e melhorou a qualidade dos bens e serviços	23,1	35,2	11,1	7,7	28,9	40,0	8,6	5,6
30	Houve extinção ou alteração de vinculação de unidade(s) administrativa(s) originariamente vinculada(s) à organização	53,1	65,1	43,6	50,5	59,4	60,2	49,4	40,9
31	O efeito da extinção ou alteração foi positivo	40,4	39,0	42,0	31,1	45,8	56,6	27,3	17,6
34	A chefia da organização ainda não foi designada ou está sendo exercida interinamente	53,4	47,6	57,8	56,9	47,0	43,9	65,8	51,0
35	A não-designação da chefia está afetando o ritmo de trabalho e a tomada de decisão na organização	87,6	83,7	90,0	93,1	88,9	77,3	92,6	91,7
36	As decisões que estão sendo afetadas são de natureza:								
	a) rotineira	11,7	17,1	8,6	5,7	15,4	8,8	14,3	9,5
	b) estratégica	32,4	29,3	34,3	35,8	25,8	11,8	39,8	42,9
	c) ambas	55,9	53,7	57,1	58,5	59,0	79,4	46,9	47,7

(Continua)

(Continuação)

Coluna*	Variável / Percentual	Amostra global	Por vinculação		Por área		Por tempo de exercício na função		
			Adm. direta	Adm. indireta	Econômica	Social	Até um ano	De um a cinco anos	Mais de cinco anos
47-B	Percentual de pessoas que perderam a gratificação por DAS na organização foi superior a 25% dos casos existentes anteriormente às medidas da reforma que eliminaram DAS	56,7	69,4	41,5	40,0	67,5	52,0	52,4	77,8
47	Percentual das pessoas entrevistadas que recebiam DAS ou equivalente	65,7	68,1	63,8	67,8	63,0	70,9	64,4	57,5
47-A	Percentual das pessoas entrevistadas que recebiam DAS e que tiveram a gratificação mantida	84,6	71,0	96,0	94,7	76,5	82,0	91,5	78,5
48	Houve casos de funcionários exercendo funções importantes que tenham sido removidos para outros órgãos ou retornado ao órgão de origem	62,5	72,5	55,2	59,0	65,2	74,7	55,0	52,1
49	Impacto da remoção ou retorno ao órgão de origem sobre a gerência e o processo decisório foi positivo	16,9	15,2	18,6	14,0	13,7	16,4	7,1	39,1
50	Houve cortes na dotação orçamentária da organização após a reforma	43,3	54,3	36,1	31,1	51,3	48,3	39,4	42,1
51-53	Casos em que o corte informado foi superior a 50%	18,9	23,5	15,0	14,3	30,8	23,1	18,8	12,5
54	Os cortes orçamentários informados se referem a atividades de:								
	a) custeio	46,8	64,9	30,0	44,4	45,5	55,2	30,4	53,3
	b) investimento	15,6	10,8	20,0	11,5	12,1	13,2	30,4	0,0
	c) ambas	37,6	24,3	50,0	44,5	42,4	31,6	39,2	46,7

(Continua)

(Continuação)

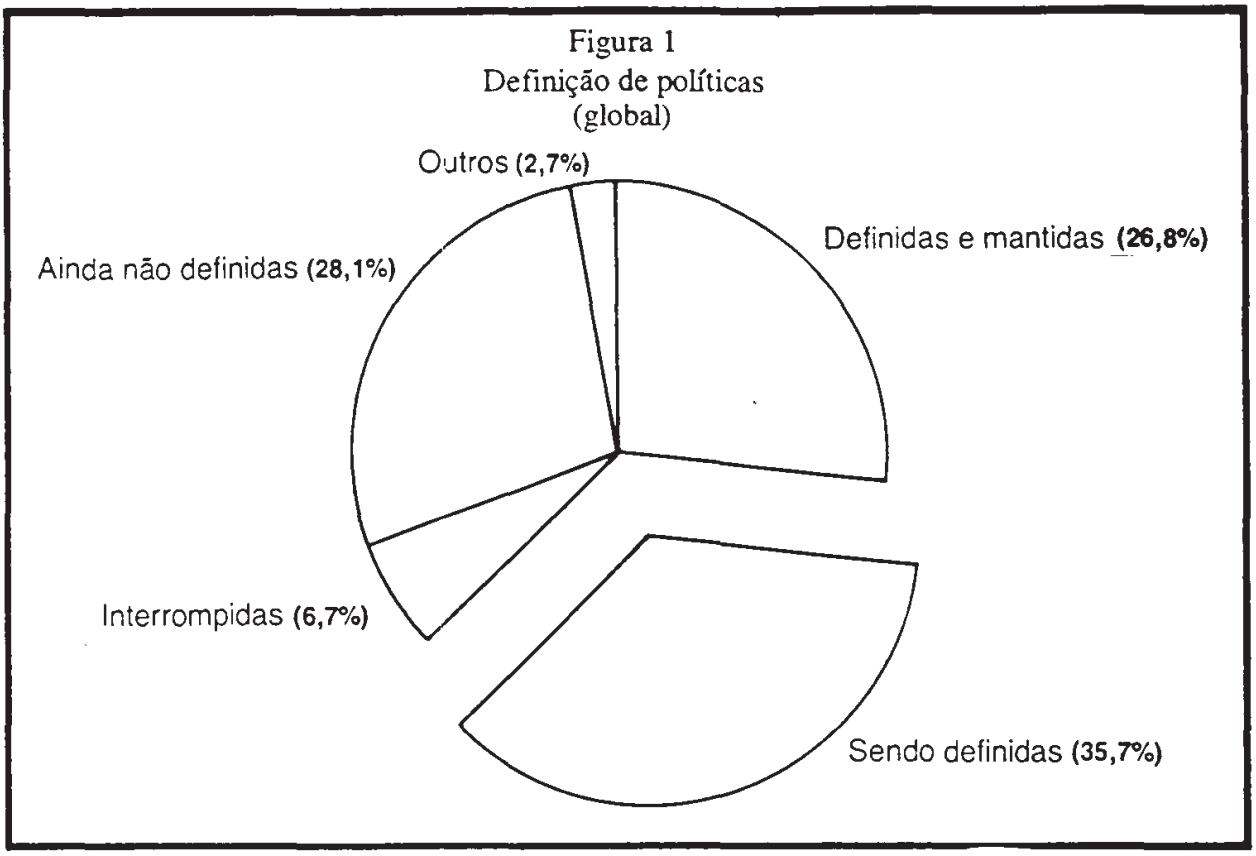
Coluna*	Variável / Percentual	Amostra global	Por vinculação		Por área		Por tempo de exercício na função		
			Adm. direta	Adm. indireta	Econômica	Social	Até um ano	De um a cinco anos	Mais de cinco anos
55	Foram criados e/ou implantados novos controles para a tomada de decisão sobre a alocação de recursos financeiros	32,8	46,8	23,8	22,0	38,2	40,7	25,4	27,0
56	Novos controles implantados consistem de autorização de nível hierárquico superior na mesma organização	54,7	61,1	46,4	65,0	71,4	52,9	47,1	70,0
57	Houve unidade ou mecanismos de coordenação *extintos* na área de atuação da organização	58,2	58,7	57,4	57,9	59,2	63,8	41,4	65,0
58	Mudanças ocorridas na estrutura organizacional ou nas chefias implicaram maior centralização das decisões	38,4	48,9	30,3	34,7	37,2	43,0	34,7	36,6
61	A quantidade de usuários atendidos aumentou	27,0	34,0	22,6	21,4	24,1	33,3	20,0	32,0
63	A qualidade de bens e serviços que a organização produz ou presta melhorou	13,0	20,5	8,0	5,8	18,3	23,5	6,8	2,3
64	Houve redução no número de pessoas empregadas na organização	83,2	84,6	82,2	81,4	85,2	81,6	83,6	81,8
65/69	Percentual dos que informaram redução superior a 200 pessoas	53,2	36,1	61,3	72,2	33,3	58,1	51,3	41,7
71	Houve medidas visando a diminuição de procedimentos burocráticos	19,2	20,7	18,1	19,1	19,3	27,0	12,3	17,8

(Continua)

(Conclusão)

Coluna*	Percentual / Variável	Amostra global	Por vinculação		Por área		Por tempo de exercício na função		
			Adm. direta	Adm. indireta	Econômica	Social	Até um ano	De um a cinco anos	Mais de cinco anos
72	Houve medidas visando a desregulamentação	15,9	20,5	12,8	21,2	13,2	18,1	9,6	22,0
73	As políticas que sua organização deve cumprir já estavam definidas e foram mantidas ou estão sendo regularmente definidas	62,5	67,4	58,9	58,4	63,8	73,1	44,6	65,2
74	Está havendo melhor implementação e administração de planos, programas, projetos e atividades	11,9	18,6	7,3	8,1	15,7	23,8	4,1	2,4

* Código numérico que a variável recebeu ao ser tabulada; corresponde à coluna da folha de codificação do computador.



ma unidade vinculada a essa organização que tenha sido extinta ou que tenha tido sua vinculação alterada?", a qual admitia as respostas *sim* ou *não*. Uma vez que no caso desta pergunta a intenção era mensurar o grau das alterações na estrutura organizacional, provocadas pela reforma, optou-se por tabular o percentual referente à resposta *sim*, que corresponde aos 53,1% mostrados na tabela 6. A seguir, realiza-se uma análise sucinta dos resultados reunidos nessa tabela. Para essa análise, as variáveis foram agrupadas segundo o tipo de efeito ou impacto provocado, a saber: 1) alterações na estrutura; 2) eliminação de gratificações; 3) redução ou remoção de pessoal; 4) continuidade do processo gerencial e de formulação de políticas públicas; 5) melhoria na qualidade do processo gerencial e de formulação e implementação de políticas; 6) melhoria na produtividade e na qualidade de seus serviços; e outros.

No tocante a alterações nas estruturas, podem-se destacar as variáveis 28 e 30. Os percentuais obtidos (65,4% e 53,18%) revelam um expressivo índice de alterações nas estruturas dos órgãos pesquisados. Convém observar que esses números representam o percentual de respondentes que afirmaram ter ocorrido alguma alteração na estrutura organizacional do órgão a que pertencem, seja mudança na vinculação do órgão, seja alteração nas suas estruturas internas. É interessante observar, ainda, com relação a essas variáveis, que a mudança ocorrida foi mais intensa na administração direta (71,3% responderam afirmativamente à variável 28 e 65,1% à variável 30) do que na administração indireta (61% e 43,6% para as variáveis 28 e 30, respectivamente). Da mesma forma, as respostas fornecidas revelam que as mudanças nas estruturas foram mais intensas na área social (67% e 59,4% de respostas afirmativas) do que na área econômica (61,5% e 50,5% de respostas confirmando a ocorrência de mudanças nas estruturas).

Uma alteração importante imposta pela Reforma Administrativa refere-se à mudança no mecanismo de remuneração dos funcionários de nível gerencial, repre-

sentada pela concessão de gratificação por exercício de cargo de direção ou assessoramento superior (ou simplesmente DAS). Os resultados obtidos pela reforma, neste aspecto, podem ser avaliados examinando-se aqueles referentes à variável 47-B. Esta variável representa o percentual de DAS extintos na organização, conforme informado pelo entrevistado. Esta informação foi obtida indiretamente, pois se perguntou ao respondente o número de gratificações por DAS existentes no órgão *antes* da reforma e o número de gratificações extintas. Para efeito de análise, considera-se essa redução significativa quando se situa acima de 25% do total existente. Examinando-se a tabela 6, observa-se que 56,7% dos respondentes informaram que o percentual de DAS extintos foi superior a 25% dos cargos existentes. Aqui também se constata que essa redução foi muito mais expressiva nas subamostras administração direta (69,4%) e área social (67,5%).

Ainda com relação a pessoal, buscou-se averiguar a ocorrência de remanejamento e de dispensa de pessoal nos órgãos pesquisados. O remanejamento de pessoal está captado na variável 48, que indaga se houve funcionários que, exercendo funções gerenciais, tenham sido removidos para outros órgãos ou retornado aos órgãos de origem, no caso de estarem cedidos aos órgãos em que se encontravam lotados no momento. O percentual de respostas afirmativas a estas perguntas foi de 62,5%, aparentemente bastante elevado. Convém notar, todavia, que esta informação deve ser encarada mais como uma evidência *qualitativa*, pois não se levantaram dados sobre quantidades de alterações e, sim, sobre a ocorrência de *alguma* alteração na lotação de pessoal. O dado obtido, de qualquer forma, não deixa de ser expressivo. Mais uma vez observa-se um percentual mais elevado de respostas afirmativas na administração direta (72,5%) e na área social (65,2%).

A variável 65/69 trata da demissão (ou dispensa a qualquer título) de pessoal. Para efeitos operacionais, essa variável foi tabulada em intervalos, conforme a quantidade de pessoas demitidas. Para a presente análise, considerou-se a quantidade de demissões significativa quando acima de 200 pessoas (ressalte-se que se trata de um corte arbitrário). Verifica-se, então, que o percentual de pessoas que informaram que as demissões no seu órgão se situaram acima desse limite foi de 53,2%, o que, igualmente, parece ser um resultado que retrata um forte alcance das medidas de "enxugamento" adotadas pelo Governo em sua Reforma Administrativa. É interessante notar que a análise dos resultados obtidos por subamostras revela que o percentual de pessoas que informaram cortes acima de 200 pessoas é consideravelmente mais alto na administração indireta (61,3%) e na área econômica (72,2%). Este resultado representa uma mudança no padrão observado nas variáveis anteriores. A explicação mais plausível parece estar relacionada com a extinção de um número significativo de empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias, que são órgãos da administração indireta e, em geral, tratam de atividades classificadas na área econômica.

Quando se examinam as variáveis relacionadas com a continuidade e a melhoria do processo gerencial, encontram-se alguns resultados discrepantes. Através da variável 34, por exemplo, constata-se que 53,4% dos respondentes informaram que as chefias dos respectivos órgãos ainda não foram designadas ou estão sendo exercidas interinamente. Além disso, 87,6% dos respondentes afirmaram que a existência dessa situação está afetando o ritmo de trabalho e a tomada de decisão no órgão (variável 35). Destes, cerca de 56% consideram que tanto as decisões de natureza estratégica quanto as rotineiras estão sendo afetadas (variável 36). Vista por este ângulo, portanto, a implantação da reforma, simultaneamente aos efeitos decorrentes da própria mudança de governo, estaria provocando um razoável grau

de descontinuidade da atividade governamental, pelo menos no que toca aos processos gerenciais.

Quando se indagou sobre a continuidade, ou não, do processo de formulação de políticas públicas, entretanto, obteve-se uma informação diferente daquela. De fato, 62,5% dos respondentes afirmaram que as políticas que suas respectivas organizações devem seguir, ou já estavam definidas e foram mantidas, ou estão sendo definidas regularmente (variável 73). Tais resultados revelam, aparentemente, um baixo grau de descontinuidade no que tange à formulação de políticas públicas.

A aparente discrepância entre os resultados apresentados anteriormente pode ser explicada por dois tipos de argumentos. O primeiro deles seria o de que o impacto da Reforma Administrativa (e mesmo o da mudança de governo) é mais sentido na operação cotidiana das atividades governamentais do que nas definições de natureza mais geral e de longo prazo, como são as políticas públicas. A segunda explicação possível pode estar associada à própria ausência de políticas claras e bem definidas no Governo anterior, ou mesmo à própria interpretação do que seja a política da organização, pelo respondente, o que levaria à percepção de que houve poucas alterações neste aspecto.

Outro ponto interessante a ser examinado diz respeito a como os respondentes estariam percebendo e avaliando os efeitos das medidas fundamentais da reforma sobre a qualidade do processo gerencial. Neste sentido, indagou-se, através da variável 29, se as mudanças na estrutura e na vinculação do órgão teriam contribuído para a melhoria da administração, da produção e da qualidade de seus serviços. Constata-se que apenas 23,1% responderam afirmativamente a essa indagação. É interessante observar que esse percentual foi ainda menor para as subamostras administração indireta (11,1%) e área econômica (7,7%). Para a subamostra correspondente aos funcionários designados há menos de um ano para a função atual, todavia, o percentual de respostas afirmativas foi substancialmente mais alto (40%).

A variável 49, por seu turno, indaga sobre o efeito da remoção ou retorno, ao órgão de origem, de funcionários de nível gerencial sobre a gerência e o processo decisório da organização. Apenas 16,9% responderam que esse efeito teria sido positivo, revelando, portanto, uma avaliação bastante crítica em relação a esse aspecto. Já a variável 31 procura averiguar qual o efeito sentido com a extinção ou mudança de vinculação de unidades anteriormente subordinadas a determinado órgão. Verifica-se, pela tabela 6, que cerca de 40% dos respondentes afirmaram que os efeitos de tais mudanças foram positivos. Muito embora ainda se trate de um percentual que não evidencia um entusiasmo dos respondentes com as mudanças introduzidas, revela, entretanto, um nível de apoio substancialmente maior do que o observado nas duas variáveis analisadas anteriormente. Cabe notar, ademais, que quando se considera a subamostra dos que estão há menos de um ano na função, constata-se que expressivos 56,6% consideram positivo o efeito das mudanças de que trata a variável 31.

Observem-se, agora, os resultados encontrados para as variáveis 61 e 63, que se referem, respectivamente à quantidade de usuários atendidos e à qualidade dos bens e serviços produzidos. No que toca à primeira variável, apenas 27% afirmaram haver constatado aumento do número de atendimentos após a reforma. Com respeito à qualidade de bens e serviços, constata-se que apenas 13% dos respondentes observaram melhoria nesse aspecto. Vale a pena notar que para a subamostra de respondentes com menos de um ano na função, os resultados obtidos, muito

embora ainda modestos, revelaram-se, para ambas as variáveis, superiores àqueles obtidos para a amostra global.

Concluindo o exame dos dados reunidos na tabela 6, merecem ser destacados os resultados encontrados para as variáveis 71 e 72, que tratam das medidas de desburocratização e desregulamentação, respectivamente. Nos dois casos, foi bastante modesto o percentual de respondentes que afirmaram ter havido iniciativas concretas de desburocratização (19,2%) e desregulamentação (15,9%) em suas organizações. Cabe notar, mais uma vez, que esses percentuais elevam-se, embora ligeiramente, quando se destaca a subamostra de respondentes com menos de um ano na função atual.

Observa-se, assim, que, de maneira geral, a avaliação dos respondentes sobre os *efeitos* causados pelas medidas da reforma, já implementadas, sobre a qualidade do processo gerencial e sobre o desempenho do setor público foi bastante crítica e eventualmente cética em alguns casos. Pode-se constatar, entretanto, que a posição daqueles que estão há menos tempo (menos de um ano) na função atual revelou-se, em geral, mais otimista do que a do restante dos respondentes. A explicação mais plausível para essa posição é a de que se trata de pessoas indicadas pelo atual Governo e que, por essa razão, tenderam a encarar de maneira mais positiva e otimista as mudanças introduzidas e seus efeitos. Convém ressaltar que esta atitude não resulta necessariamente de um simples alinhamento político ou manifestação de lealdade pessoal. Mais do que isso, pode refletir o próprio engajamento dessas pessoas no esforço da Reforma Administrativa e sua crença na obtenção de transformações positivas na administração pública.

Na verdade, um grande desafio do Governo é buscar, progressivamente, ampliar essa base de apoio para a reforma como uma condição importante para seu sucesso, conforme já ficou demonstrado em outras experiências bem-sucedidas de reforma.[7]

4. *Para onde aponta a Reforma?*[8]

Os resultados apresentados na seção anterior revelaram que a Reforma Administrativa empreendida pelo novo Governo provocou, inegavelmente, através de suas medidas iniciais, mudanças expressivas no perfil e no estilo da administração pública federal. Provocou, ademais, efeitos distintos sobre a continuidade e a eficácia dos processos gerenciais. Por outro lado, a avaliação que os funcionários públicos de nível gerencial fazem das medidas até aqui adotadas é, de certo modo, bastante crítica. Não obstante, nota-se, visivelmente, uma atitude mais positiva e otimista daqueles que foram nomeados mais recentemente para suas funções atuais, o que indica, no mínimo, a existência de uma base de apoio no seio da administração pública, indispensável à continuidade e consolidação das medidas, das iniciativas e, principalmente, da filosofia da Reforma Administrativa.

E qual é, se existe, a filosofia da atual Reforma Administrativa? Ao contrário de reformas anteriores, esta não foi precedida por estudos e discussões mais abrangentes, envolvendo diagnósticos da situação existente, definição de princípios norteadores da reforma, detalhamento de medidas a serem adotadas e plane-

[7] Caiden, Gerald E. op.cit. p. 350.

[8] Devo a Sonia Maria Fleury Teixeira a sugestão de desenvolvimento de uma metodologia que compreendesse a consolidação, através de índices, das evidências empíricas reunidas na pesquisa, de forma a permitir uma avaliação objetiva dos impactos e das tendências da reforma.

jamento de sua implementação. A atual reforma, como já foi mencionado, foi concebida e detalhada por um grupo restrito de assessores da equipe do Governo, e implementada, pelo menos no início, através de medidas provisórias, ou mesmo por atos administrativos internos, como no caso das medidas visando a redução de pessoal.

A filosofia da atual reforma deve ser buscada, então, nos enunciados políticos de natureza geral, do chefe do Governo e de sua equipe. Neste sentido, parece correto afirmar que os propósitos fundamentais da reforma em andamento podem ser assim sintetizados: *modernização do Estado* e *melhoria da eficiência da máquina governamental*, principalmente através de uma política de administração de recursos humanos mais austera. O objetivo desta seção é desenvolver uma metodologia de análise que permita testar em que extensão esses propósitos da Reforma Administrativa foram alcançados através das medidas iniciáis adotadas. Na aplicação dessa metodologia, utilizaram-se os dados apresentados e comentados na seção anterior.

O esquema analítico geral utilizado para o desenvolvimento da metodologia é apresentado no quadro 2. Observa-se, então, que, para efeito de análise, os impactos da reforma foram desagregados em três aspectos: mudança, desempenho do setor público e satisfação/aceitação da reforma. Cada um desses aspectos foi analisado segundo determinadas dimensões as quais, por seu turno, foram decompostas segundo alguns componentes básicos. A seguir, faz-se a descrição detalhada desse esquema analítico, bem como se apresenta os resultados obtidos.

Quadro 2
Esquema analítico do impacto da reforma

• Mudança	Intensidade	Estrutura Pessoal Recursos financeiros	Alto ou baixo grau de mudança
	Sentido (modernização)	Redução da máquina governamental Descentralização Desburocratização Desregulamentação	Alto ou baixo grau de modernização
• Desempenho do setor público	Qualidade da gestão	Melhoria/continuidade do processo decisório Continuidade do processo de gestão Melhoria dos mecanismos de coordenação e controle Mecanismos de recompensa	Melhoria ou não da qualidade de gestão
	Resultados	Melhoria da eficiência Melhoria da eficácia	Aumento ou diminuição
• Satisfação/ aceitação da reforma		Avaliação objetiva Avaliação subjetiva	Maior ou menor satisfação/ aceitação

Tome-se, inicialmente, o aspecto denominado mudança, no esquema analítico apresentado. Para captar, de forma mais consistente, o grau e a natureza da mu-

dança provocada pela Reforma Administrativa, optou-se por decompor essa variável em duas dimensões: 1) a *intensidade* da mudança provocada, representada pelo grau de modificações observadas em elementos relacionados com *estrutura, pessoal* e *recursos financeiros*; 2) o *sentido* da mudança produzida pela reforma. Esta segunda dimensão é crucial para testar a coerência da reforma com os propósitos políticos (ou filosofia) a ela subjacentes. Ou seja, tendo em vista que o compromisso maior enunciado pelo Governo é a modernização do Estado, buscou-se avaliar em que medida as mudanças produzidas pela reforma estavam sintonizadas com transformações que representassem, efetivamente, modernização da administração pública.

Evidentemente, a grande dificuldade para se proceder a essa avaliação diz respeito à possiblilidade de se mensurar, de alguma forma razoavelmente objetiva, o conceito de *modernização*. Com vistas a operacionalizar este conceito, considerou-se, para efeito deste trabalho, que a modernização do Estado compreenderia os seguintes componentes: a) redução da máquina governamental; b) descentralização (de atividades e decisões); c) desburocratização; d) desregulamentação.[9] Desse modo, estar-se-ia logrando a modernização do Estado, na medida em que a Reforma Administrativa promovesse, efetivamente, a redução da máquina governamental, a descentralização de atividades e decisões, a desburocratização e a desregulamentação.

A seguir, apresentam-se os resultados obtidos na análise das *mudanças* provocadas pela reforma, considerando-se separadamente as dimensões *intensidade* e *sentido* da mudança observada. Veja-se, inicialmente, a tabela 7, que contém os elementos referentes à *intensidade da mudança*. Essa tabela, na verdade mais uma planilha, retrata não só os resultados encontrados, mas também a própria metodologia utilizada para sua obtenção.

Verifica-se que os componentes *estrutura*, *pessoal* e *recursos financeiros*, nos quais se decompôs a intensidade da mudança, são definidos a partir do valor atribuído a determinadas "variáveis". É importante esclarecer, portanto, o que são essas variáveis e como foram definidos os valores mostrados na tabela 7. As variáveis ali definidas nada mais são do que as perguntas feitas aos gerentes, através do questionário mencionado anteriormente. Exemplificando: a variável 1 da tabela 7, denominada "vinculação alterada", refere-se à pergunta do questionário que indagava se o órgão em que o respondente trabalha atualmente teve sua vinculação alterada. O valor (ou índice) atribuído a essa variável refere-se ao percentual de respondentes que afirmaram ter havido algum tipo de alteração na vinculação ou subordinação hierárquica daquele órgão. Neste caso, 65,2% responderam afirmativamente à pergunta, donde o índice de 0,6520 apresentado na tabela em exame.

Observe-se, ademais, que a cada variável corresponde um *índice máximo* e um *peso*. O índice máximo refere-se ao maior valor que se poderia encontrar para a variável. Neste caso, o índice máximo é igual a 1, correspondendo à situação em

[9] Essas categorias, como quaisquer outras, são arbitrárias e foram escolhidas principalmente por permitirem a operacionalização e, conseqüentemente, a mensuração do "grau de modernização" obtido. Cabe notar, entretanto, que estas categorias estão sempre presentes na maioria das iniciativas de reforma administrativa levadas a efeito na última década, com o propósito de *reformar* e *modernizar* o setor público. Ver a respeito, por exemplo, Caiden, Gerald E. op. cit.; Moharia, V.V. Administration without burocratization: what alternatives? *International Review of Administrative Sciences*, *55*(2), June 1989; Khan, Ziauddin. Simplification and reduction of procedures and controls and deregulation: experiences of Pakistan. *International Review of Administrative Sciences*, *55*(2), June 1989; e Christensen, Jorgen Gronnegard. Withdrawal of government: a critical survey of an administrative problem in its political context. *International Review of Administrative Sciences*, *54*(1), Mar. 1988.

Tabela 7
Mudança – Intensidade global

	Variável	Índice (A)	Índice (B)	(C) Peso	Índice ponderado D=(A)*(C)	Índice ponderado E=(B)*(C)	Análise
		Observado	Máximo		Observado	Máximo	
Estrutura	1. Vinculação alterada (col.28)*	0,6520	1,0000	2,0000	1,3040	2,0000	59,1500
	2. Extinção unid./alt.vinc. (col.30)	0,5310	1,0000	2,0000	1,0620	2,0000	
	3. Perc. perda das (col.42/46/37/41)	0,3110	1,0000	2,0000	0,6220	2,0000	52,2817
	4. Perc. gratif. eliminada (col.47)	0,1540	1,0000	2,0000	0,3080	2,0000	
Pessoal	5. Remoção/retorno origem (col.48)	0,6250	1,0000	2,0000	1,2500	2,0000	
	6. Redução pessoal (col.64)	0,8326	1,0000	3,0000	2,4978	3,0000	
	7. Magnitude redução (col.65/69)	0,5320	1,0000	3,0000	1,5960	3,0000	
Rec. fin.	8. Alter. dotação orçament. (col.50)	0,4335	1,0000	2,0000	0,8670	2,0000	35,2000
	9. Percentual redução (col.51/53)	0,1890	1,0000	1,0000	0,1890	1,0000	
Resultado global							51,0305

* Código numérico que a variável recebeu ao ser tabulada; corresponde à coluna da folha de codificação do computador.

que 100% dos respondentes respondessem afirmativamente à pergunta referente à variavel 1, o que indicaria ter ocorrido alterações na vinculação ou na estrutura em todos os *órgãos* pesquisados. Já o peso atribuído a cada variável corresponde à provável importância relativa de cada elemento no efeito global que se desejou captar (no caso, *intensidade da mudança*). As colunas *D* e *E* apresentam os valores correspondentes aos índices, tanto o observado quanto o máximo, multiplicados pelos respectivos pesos.

O impacto sobre o componente "estrutura" é complementado pela variável 2, denominada, na tabela, "extinção unid./alt. vinc.". Esta variável corresponde à pergunta que se fazia ao respondente se houve alguma unidade (conselho, superintendência ou coordenação regional, fundação ou autarquia, centro de processamento de dados, etc.) constante do organograma daquele órgão que tivesse sido extinta ou tido sua vinculação alterada. O percentual de respostas afirmativas a essa pergunta foi de 53,10%, resultando no índice 0,5310 apresentado na tabela 7. Da mesma forma, o valor máximo que tal índice pode alcançar é igual a 1, correspondendo a 100% de respostas afirmativas para a pergunta mencionada. Observe-se, ainda, que se adotou o peso 2 para ambas as variáveis.

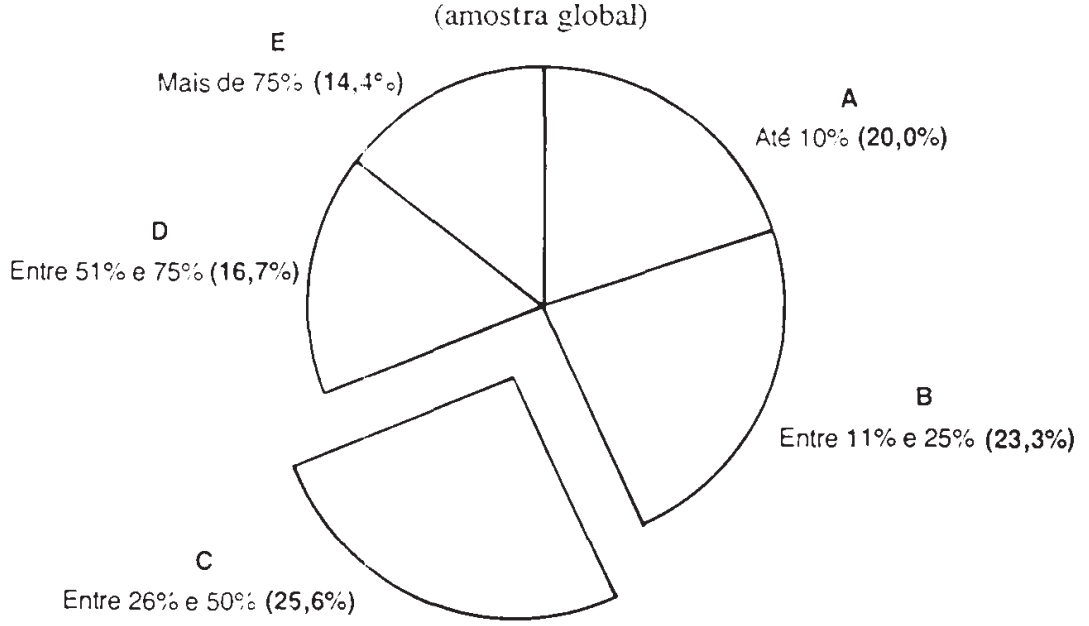
Pode-se, agora, explicar o resultado indicado na última coluna da tabela 7 (análise). Esse valor, para o componente estrutura, foi calculado em 59,15% e nada mais é do que o somatório dos valores da coluna *D* (índice observado ponderado) *dividido* pelo somatório dos valores da coluna *E* (índice máximo ponderado), correspondente às variáveis 1 e 2, expresso na forma *percentual* (ou seja, 59,15%). Este índice reflete, portanto, o percentual de mudanças na estrutura, conforme captado através das perguntas relacionadas com este componente das mudanças, acrescentando-se a ponderação adotada para efeito de análise. Assim, muito embora o índice esteja expresso de forma objetiva, deve ser interpretado *menos* como medida quantitativa do total de mudanças promovidas na estrutura governamental e *mais* como indicador *qualitativo* da tendência revelada pelas medidas iniciais da Reforma Administrativa. Ou seja, o resultado obtido constitui-se numa base para afirmar que a reforma adotada provocou expressiva alteração nos diversos aspectos da estrutura organizacional da máquina governamental. De fato, considerando-se que o índice máximo que poderia ser obtido é igual a 100%, evidenciando mudança em todos os órgãos pesquisados, os 59,15% observados confirmam que o *alcance* das modificações decorrentes da reforma foi bastante expressivo. Cabe notar, todavia, que este resultado nada diz sobre a natureza e as conseqüências das modificações introduzidas, o que será examinado quando se estudar, mais à frente, o *sentido da mudança*.

A análise do componente *pessoal*, ainda relacionado com *intensidade da mudança*, pode ser útil para esclarecer outros aspectos da metodologia utilizada, bem como ajudar na compreensão e interpretação dos índices produzidos. Conforme pode ser constatado na tabela 7, este componente foi expresso através de cinco variáveis definidas a seguir. A variável 3, ou percentual de perda de DAS, foi obtida a partir da tabulação de duas outras perguntas do questionário. Em uma delas indagava-se a quantidade de cargos de direção e assessoramento superior (ou simplesmente DAS) existentes no órgão antes da reforma, enquanto a outra pergunta referia-se à quantidade de DAS que havia sido eliminada no mesmo órgão. A relação entre as duas quantidades permitiu calcular o percentual de DAS eliminados em cada organização pesquisada. Esses percentuais foram, por sua vez, agrupados em intervalos na forma de uma distribuição discreta. Os intervalos utilizados, bem como a percentagem de questionários observada em cada intervalo, podem ser vis-

tos na figura 2, mostrada adiante. Verifica-se, então, que 20% dos respondentes informaram que a quantidade de DAS eliminados no órgão é igual ou inferior a 10% do total existente antes da reforma; cerca de 23% informaram que o percentual de DAS eliminados situou-se entre 11 e 25% do total existente anteriormente, e assim sucessivamente. Para efeito de análise, decidiu-se considerar (e reconhecer que esta é uma escolha arbitária, cujo propósito é exclusivamente operacional) que haveria um impacto relevante de mudança no item *pessoal*, se o percentual de DAS eliminados no órgão fosse superior a 50% do total existente antes da adoção das medidas da Reforma Administrativa. Assim, o índice apresentado na tabela 7 é de 0,3110, que corresponde à soma dos intervalos *D* (16,7% ou 0,167) e *E* (14,4% ou 0,144).

Figura 2

Redução de gratificação por DAS
(amostra global)



Note-se que o valor máximo que a variável 3 pode assumir é 1, o que seria atingido se todos os respondentes tivessem informado um percentual de DAS extintos na sua organização superior a 50%. Esta situação representaria, dados os critérios de análise aqui adotados, o impacto mais intenso que poderia ser captado através dessa variável.

A variável 4 também trata do tema gratificação por exercício de cargo de direção e assessoramento superior, porém procura averiguar a situação individual do respondente, e não da organização como um todo. No caso, perguntou-se, inicialmente, se o respondente recebia, ou não, gratificação por DAS antes das medidas da reforma. Adicionalmente indagou-se se o respondente continuava a receber a gratificação *após* a adoção das medidas citadas. Constatou-se, então, que dos respondentes que revelaram receber gratificação por DAS antes da reforma, apenas 15,4% informaram que deixaram de recebê-la em decorrência da reforma (correspondendo ao índice de 0,1540 associado à variável 4). Para os propósitos da análise aqui empreendida, considerou-se que o impacto da Reforma Administrativa em termos de *mudança* seria tão mais intenso quanto maior a quantidade de DAS

eliminados (frise-se que se está desejando captar a *ocorrência* da mudança e sua *intensidade*). Daí o índice máximo que essa variável pode alcançar ser igual a 1, o que corresponderia a uma situação em que *todos* os respondentes que afirmassem que recebiam gratificação por DAS antes da reforma tivessem deixado de recebê-la em decorrência desta.

A variável 5, incluída na tabela 7, diz respeito a mudanças na designação de pessoal de nível gerencial, impostas pela Reforma Administrativa. No caso específico, indagou-se aos respondentes se houve, no órgão em que os mesmos trabalham, casos de funcionários que ocupavam funções gerenciais importantes e tenham sido removidos ou retornado a outros órgãos aos quais fossem vinculados originariamente. Observaram-se 65,5% de respostas afirmativas a essa pergunta, correspondendo ao índice 0,6250 atribuído a esta variável. Aqui também se considera que o impacto da reforma é tão maior, em termos de intensidade, quanto mais abrangente e profundas as mudanças na designação de pessoal entre os órgãos, especialmente quando essa mudança se refere a pessoal que se encontrava numa situação transitória ou especial (cedido, emprestado, etc.). Dessa forma, o índice máximo para esta variável seria igual a 1, correspondendo a uma situação na qual todos os funcionários tivessem sido atingidos pelas medidas de reforma.[10]

As outras duas variáveis (6 e 7) que compõem o item *pessoal* tratam de redução de pessoal, provocada pela Reforma Administrativa. A variável 6 indaga se houve alguma forma de redução de pessoal na organização à qual pertence o respondente, e a variável 7 busca dimensionar sua intensidade. Para os propósitos da análise aqui empreendida, considerou-se a redução de pessoal como significativa quando atingiu mais de 200 pessoas na organização. Ou seja, o valor apresentado na tabela 7 para a variável (0,5320) refere-se ao percentual de respondentes que informaram que o número de pessoas dispensadas no órgão em que trabalham foi igual ou superior a 200.

Observa-se, então, que o impacto das medidas da reforma no que tange a mudanças na área de pessoal foi extremamente significativo, tendo em vista que nada menos que 83,26% dos respondentes informaram ter ocorrido alguma forma de redução no quadro de pessoal do órgão (demissão, aposentadoria ou pessoal em disponibilidade). Desses, 53,2% informaram que a redução ocorrida no órgão ao qual estavam vinculados foi de 200 pessoas ou mais. Esses percentuais correspondem aos índices 0,8326 e 0,5320, atribuídos às variáveis 6 e 7, respectivamente. Cabe chamar a atenção, ainda, para o fato de que se atribuiu, a essas duas variáveis, um peso maior do que o atribuído às demais variáveis (peso 3, em comparação com o peso 2 atribuído a todas as demais variáveis da tabela 7, à exceção da variável 9, para a qual o peso adotado foi igual a 1). Esse procedimento explica-se por se considerar que as medidas relacionadas com a redução de pessoal apresentam, em geral, não só maior eficácia em provocar mudanças e alterações em situações e comportamentos previamente estabelecidos, como também servem de sinalização

[10] É conveniente ressaltar, uma vez mais, que as mudanças mencionadas nem sempre levaram a uma melhoria da capacidade gerencial do setor público. É inegável, entretanto, que a existência de funcionários cedidos, emprestados, ou à disposição do órgão a qualquer outro título, representa uma situação excepcional que deveria ser visada pelas medidas da Reforma Administrativa. neste sentido, o grau em que esse tipo de situação tenha sido afetado e atingido é, sem dúvida, um importante indicador do impacto provocado pela reforma. Por outro lado, o tratamento simétrico e "por atacado" da questão pode provocar problemas e distorções (relacionados, por exemplo, com a dificuldade na substituição de técnicos, com a experiência e a competência necessárias e à descontinuidade dos processos gerenciais), cujo efeito líquido não é tão óbvio. Tentar-se-á realizar uma avaliação desses efeitos mais à frente, quando for discutido o impacto da reforma sobre a qualidade da gestão do setor público.

mais clara e inequívoca da intensidade das mudanças que se pretende promover. Neste sentido, como o objetivo desta seção é captar a intensidade do impacto das mudanças, julgou-se apropriado ponderar de forma diferenciada aquelas variáveis.

Cabe agora considerar o *efeito conjunto* das variáveis componentes do item *pessoal*. Este resultado está mostrado na última coluna da tabela 7, denominada análise, correspondendo a um índice de 52,2817. Este índice foi obtido adotando-se procedimento já descrito anteriormente, quando se analisou o item estrutura, ou seja, é o quociente que resulta da divisão da soma dos valores listados na coluna *D* pela soma dos valores expressos na coluna *E*, correspondentes às variáveis 3 a 7 (inclusive). O resultado final foi multiplicado por 100 para obter-se um índice expressivo em termos percentuais. Isto equivale a dizer que, no tocante ao item *pessoal*, o impacto captado em termos de intensidade de mudança produzida pela Reforma Administrativa foi de cerca de 52%.

Cabem aqui duas considerações acerca da interpretação desses resultados. De um lado, nunca é demais lembrar que o índice obtido é o resultado de uma construção analítica expressa na metodologia aqui adotada. Ou seja, a definição de outras variáveis ou a utilização de outros pesos podem levar a resultados diferentes dos aqui obtidos. Por outro lado, a magnitude do impacto captado através do índice utilizado também deve ser encarada em termos relativos. Vale dizer, 52% de mudança no item *pessoal* poderiam ser considerados um resultado excepcional, levando-se em conta o curto espaço de tempo examinado e os obstáculos enfrentados, ou poderiam ser considerados um resultado modesto se a meta estabelecida fosse muito ambiciosa. De maneira geral, entretanto, parece correto afirmar, assim como feito anteriormente para o item *estrutura*, que a intensidade das mudanças provocadas pelas medidas iniciais da Reforma Administrativa, no que tange ao item *pessoal*, foi bastante significativa, sinalizando, de forma inequívoca, uma intervenção profunda nessa área.

Completando a análise da intensidade da mudança retratada na tabela 7 está o item *recursos financeiros*. Este item compõe-se de duas variáveis: a ocorrência de alterações nas dotações orçamentárias (variável 8) e a magnitude dos cortes impostos (variável 9). A primeira dessas variáveis busca captar a amplitude e o alcance de cortes orçamentários estabelecidos após a Reforma Administrativa. A segunda tenta retratar a intensidade desses cortes.

Para mensurar a magnitude dos cortes efetuados, considerou-se como índice desta variável o percentual das respostas que indicassem cortes iguais ou superiores a 50% das dotações existentes antes da posse do novo Governo, obtendo-se 18,90% (ou 0,1890) indicados na tabela 7.

O índice consolidado para o item *recursos financeiros* foi de 35,2%, conforme pode ser observado na tabela 7 (última coluna). Muito embora se apliquem aqui, igualmente, as cautelas quanto à interpretação desse resultado, já observadas na análise dos itens *estrutura* e *pessoal*, vale notar que o índice obtido no item *recursos financeiros* foi significativamente inferior àquele encontrado para os dois anteriores (59,15% e 52,2817%). Este resultado mais modesto revela, aparentemente, uma menor eficácia das medidas iniciais da reforma no que toca à alteração nos dispêndios, pelo menos no curto prazo.

Uma razoável explicação para isto pode ser encontrada nas restrições constitucionais impostas ao remanejamento orçamentário.

Pode-se, agora, apresentar e analisar o índice consolidado global referente à dimensão *intensidade das mudanças* provocadas pelas medidas da Reforma Administrativa. Esse resultado foi obtido pela divisão da soma de todos os valores apre-

sentados na coluna *D* pela soma de todos os valores dispostos na coluna *E* (sendo o resultado multiplicado por 100 para se expressar em percentagem). O valor encontrado foi de cerca de 51%. Conforme já mencionado anteriormente, este resultado deve estar situado dentro do contexto específico em que as informações aqui analisadas foram colhidas, e deve considerar também os objetivos e as limitações de natureza política ou prática, eventualmente existentes. De maneira geral, e considerando-se que os resultados aqui discutidos referem-se àqueles inicialmente colhidos pela reforma, havendo ainda, sem dúvida, uma larga trajetória a percorrer, constata-se que eles trouxeram mudanças expressivas e profundas. Cabe aqui, então, uma indagação. Em que direção apontam as mudanças provocadas pela reforma? A análise até aqui realizada revela, de forma inequívoca, que *houve mudança*, e que esta mudança foi de razoável intensidade e amplitude. Qual terá sido, porém, o sentido das mudanças detectadas? Elas são coerentes com as intenções de transformação do setor público manifestadas pelo Governo?

A resposta a essas perguntas requer outro conjunto de verificações empíricas, estas de natureza mais qualitativa. Para tanto, utilizou-se a categoria analítica denominada *sentido da mudança*, cujos resultados estão resumidos na tabela 8.

Conforme foi anteriormente comentado, buscou-se testar em que medida as mudanças produzidas pela reforma representavam transformações que promoveriam a modernização do setor público, considerando-se, para efeitos analíticos, que o conceito de modernização poderia ser operacionalizado através de quatro conjuntos de variáveis relacionadas respectivamente com: redução do Estado, descentralização, desburocratização e desregulamentação. Os resultados obtidos a partir dessa análise são apresentados e comentados a seguir.

O item redução do Estado foi decomposto em seis variáveis, conforme mostrado na tabela 8, tratando de alterações nos mecanismos de remuneração variáveis 1 e 2), redução nas dotações orçamentárias (3 e 4) e redução de pessoal (5 e 6). O resultado global obtido neste item foi de 47% (tabela 8, última coluna).

No que toca à análise do item descentralização, é oportuno fazer alguns esclarecimentos adicionais. Na variável 7, por exemplo, indagou-se se foram introduzidos novos controles externos à organização, limitando a autonomia do processo decisório no órgão. Neste caso, como a imposição de controles adicionais representa uma iniciativa oposta à descentralização, considera-se que o maior valor que essa variável pode assumir é zero, correspondendo ao caso em que nenhum controle adicional tenha sido estabelecido pela reforma. Já o menor valor que esta variável poderia assumir seria igual a -1, que corresponderia ao caso em que todos os respondentes informassem que foram impostos novos controles. O sinal negativo decorre do fato de ter-se adotado um *peso negativo* para essa variável (-1), significando que um percentual elevado de respostas afirmativas a essas perguntas deverá *reduzir* o índice global de descentralização obtido.

Ainda nesse item, cabe notar que se atribuiu o maior peso à variável 9, que se refere ao efeito causado por mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais e/ou nas respectivas chefias sobre o processo decisório do órgão, no que tange à alteração do grau de descentralização dessas decisões. A figura 3 apresenta as alternativas disponíveis para os respondentes e os respectivos percentuais. Na análise realizada, toma-se o percentual relativo à alternativa 2 como índice a ser considerado para o cálculo do grau de descentralização, associado às mudanças na organização e/ou nas chefias, promovidas pela Reforma Administrativa. Ou seja, obter-se-ia um índice igual a 1, correspondendo ao maior valor possível desta variável, caso todos os respondentes afirmassem que as mudanças promovidas pelas

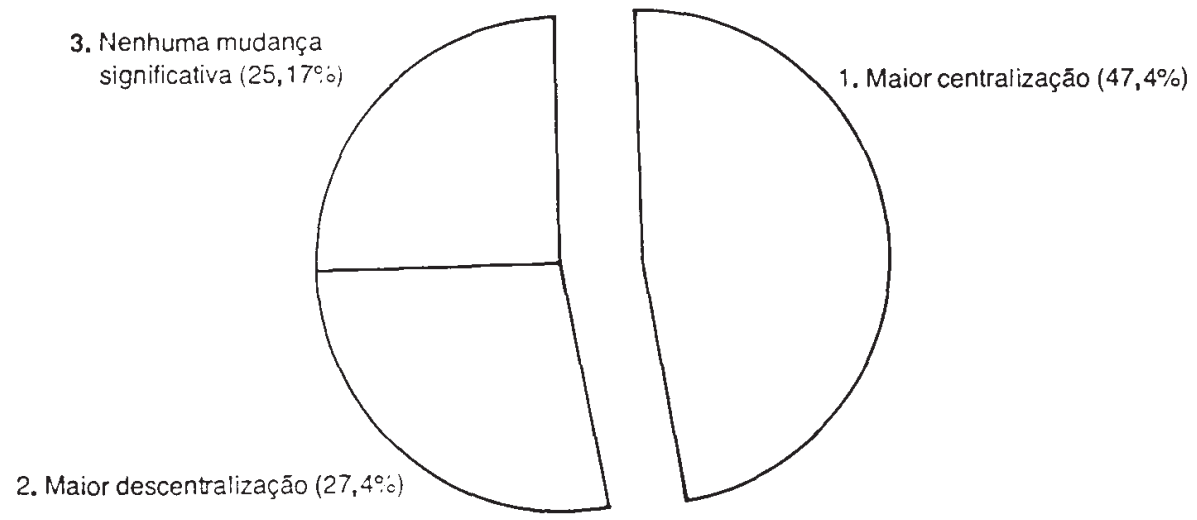
Tabela 8
Mudança – sentido global

	Variável	Índice (A)	Índice (B)	(C) Peso	Índice ponderado D=(A)*(C)	Índice ponderado E=(B)*(C)	Análise
		Observado	Máximo		Observado	Máximo	
Redução do Estado	1. Percentual perda das (col.37-41*)	0,3110	1,0000	2,0000	0,6220	2,0000	47,0525
	2. Percentual gratif. eliminada	0,1540	1,0000	2,0000	0,3080	2,0000	
	3. Alteração dotação orçament. (col.50)	0,4335	1,0000	1,0000	0,4335	1,0000	
	4. Percentual redução (col. 51/53)	0,1890	1,0000	1,0000	0,1890	1,0000	
	5. Redução pessoal (col. 64)	0,8326	1,0000	3,0000	2,4978	3,0000	
	6. Magnit. redução (col. 65/69)	0,5320	1,0000	3,0000	1,5960	3,0000	
Descentra-lização	7. Novos controles (col. 55)	0,3284	0,0000	1,0000	-0,3284	0,0000	20,3700
	8. Mecanismos coord. (col. 57)	0,3909	1,0000	1,0000	0,3909	1,0000	
	9. Efeito mud. s/decis. (col. 58)	0,2743	1,0000	2,0000	0,5486	2,0000	
Desburo-cratização	10. Dim. Proc. Buroc. (col. 71)	0,1916	1,0000	1,0000	0,1916	1,0000	19,1600
Desregula-mentação	11. Desregulamentação (col. 72)	0,1587	1,0000	1,0000	0,1587	1,0000	15,8700
Resultado global							38,8688

medidas da reforma levaram a uma maior descentralização do processo decisório no órgão.

Figura 3

Mudança na estrutura organizacional e nas chefias:
efeito sobre o processo decisório
(amostra global)



Considerando-se as três variáveis que compõem o item, obteve-se um índice de descentralização de 20,37%. Independentemente de qualquer consideração que se possa fazer sobre a interpretação do resultado obtido como sendo bom ou ruim, é inegável que, em termos absolutos, o valor encontrado é baixo, porque o máximo possível para o item é 100%. Ademais, comparando-se com os resultados obtidos nos itens analisados anteriormente, o valor obtido para o item descentralização pode também ser classificado como baixo. Veja-se, por exemplo, os 47% obtidos para o índice redução do Estado, discutido anteriormente.

Os itens desburocratização e desregulamentação, que completam a análise do *sentido da mudança*, compõem-se, ambos, de apenas uma variável. Essas variáveis correspondem às perguntas relativas à identificação de medidas, esforços ou iniciativas que favorecessem, respectivamente, a diminuição de procedimentos burocráticos e a desregulamentação. Os resultados encontrados para essas duas variáveis foram mais modestos, comparados aos demais aspectos analisados anteriormente. De fato, no que toca à desburocratização, foram obtidos apenas 19,16% de respostas afirmativas e um percentual ainda menor (15,87%) no que diz respeito à desregulamentação, resultando nos índices de 0,1916 e 0,1587 apresentados na tabela 8.

Pode-se, a esta altura, empreender uma avaliação global do sentido de mudanças produzidas ou associadas à Reforma Administrativa, com vistas a obter uma indicação do grau de modernização que lhes pode ser atribuído. Uma primeira indicação é o índice consolidado na tabela 8, que poderia ser definido como um *índice global* do grau de modernização do setor público, resultante das mudanças. Este índice, cujo cálculo já foi descrito quando se analisou a tabela 7, foi da ordem de 38%.

Na interpretação desse índice cabem duas ordens de considerações. A primeira leva em conta o valor encontrado para o índice que busca quantificar a intensidade da modernização alcançada. A questão aqui é, portanto, julgar o índice de 38,86% calculado para o conceito de modernização. Este resultado representa um sucesso ou um insucesso para a Reforma Administrativa? Mais uma vez cabe aqui considerar a necessidade de situar tal resultado no contexto político, ambiental e cultural em que o mesmo ocorra. Tomando-se o valor máximo que poderia ter sido alcançado (100%), um índice da ordem de 38% não pode ser considerado um sucesso absoluto. Todavia, se forem levados em conta fatores como as resistências naturais e inevitáveis a um processo de reforma dessa natureza, o contexto peculiar de virtual confronto em que a reforma foi implementada e, principalmente, o escasso período decorrido desde a sua implantação, significando que a análise aqui empreendida se refere aos primeiros resultados, então o índice obtido pode ser considerado como perfeitamente aceitável ou, até mesmo, como um índice de sucesso.

Outro tipo de consideração que pode ser feita na interpretação do índice global de modernização mostrado na tabela 8 refere-se à sua composição. Como pode ser facilmente comprovado pelo exame dos dados mostrados na tabela mencionada, os quatro itens que compõem o índice global (redução do Estado, descentralização, desburocratização e desregulamentação) apresentaram resultados individuais bastante díspares. No que toca ao item redução do Estado, que retrata mudanças na estrutura, na alocação de recursos financeiros e no quadro de pessoal, o resultado obtido foi bem razoável (47%). Já para os demais itens, os valores encontrados foram bastante modestos. Esses resultados parecem sugerir uma característica dos impactos produzidos pela reforma, ou seja, observam-se impactos mais expressivos nos aspectos *quantitativos* ou de "enxugamento" do setor público, ao passo que os impactos que refletiram mudanças de natureza qualitativa revelaram-se mais modestos.

Algumas conjecturas interessantes podem ser levantadas a partir desses resultados. Uma delas é a de que estes refletiram, tão-somente, o próprio estágio inicial da reforma e, eventualmente, uma opção estratégica deliberada de enfatizar, num primeiro momento, as medidas relacionadas com mudanças internas, ou seja, com a "máquina" governamental, deixando para uma etapa seguinte medidas de natureza qualitativa. Essas conjecturas encontram alguma comprovação, por exemplo, nas iniciativas tomadas após o primeiro conjunto de medidas da reforma, que tratam especificamente de aspectos relativos a desburocratização, desregulamentação e privatização.[11]

Outra conjectura, estimulada pelas evidências apresentadas anteriormente, refere-se à própria filosofia e propósito da reforma. Vale dizer: não estará o atual esforço da Reforma Administrativa voltado exclusiva ou predominantemente para o "enxugamento" do setor público, numa fidelidade a princípios neoliberais mais ortodoxos? Em caso afirmativo, os resultados mostrados anteriormente são apenas, quando muito, coerentes, como tal filosofia ou compromisso.

É importante notar, todavia, que a verificação de qualquer dessas conjecturas requer a continuação e o aprofundamento das investigações iniciais deste trabalho.

Além da intensidade e da natureza das mudanças provocadas pela Reforma Administrativa, pretende-se também, aqui, examinar o impacto das medidas de re-

[11] Por exemplo, a criação das Comissões de Desregulamentação e de Privatização, bem como medidas concretas de desregulamentação adotadas a partir de maio e junho, principalmente no âmbito do Ministério da Infra-Estrutura.

forma sobre o desempenho do setor público. Para efeitos analíticos, esse desempenho foi desagregado em duas dimensões: qualidade da gestão e resultados. As tabelas 9 e 10 reúnem as evidências obtidas e os resultados encontrados. A decomposição do desempenho do setor público nas duas dimensões mencionadas, deve-se ao pressuposto de que, para produzir bens e serviços com eficiência e qualidade, o setor público deve, antes de tudo, ser capaz de oportunamente formular políticas públicas e tomar decisões estratégicas, bem como demonstrar condições de executá-las com eficácia. Estes atributos do setor público foram denominados *qualidade de gestão*, os quais, junto com determinados *resultados* mais concretos que possam ser mensurados, relacionados com eficiência e eficácia, compõem o *desempenho do setor público*, que se procurou avaliar neste trabalho. Convém enfatizar que se estão sempre considerando, para esta análise, as mudanças nesses aspectos que estejam associadas ou decorram das medidas inicialmente adotadas pela Reforma Administrativa.

Os impactos sobre a qualidade de gestão, resumidos na tabela 9, foram captados através dos seguintes componentes: a) melhoria da qualidade gerencial; b) continuidade do processo de gestão; c) melhoria dos mecanismos de coordenação e controle; d) utilização de mecanismos de recompensa/punição. A metodologia utilizada para a construção das tabelas 9 e 10, bem como a interpretação dos respectivos resultados, são inteiramente semelhantes ao que foi mostrado para as tabelas 7 e 8. Dessa forma, em vez de efetuar-se uma descrição detalhada e comentar-se cada item das tabelas 9 e 10, optou-se por realizar uma análise mais simplificada dos resultados obtidos, destacando-se os aspectos e tendências gerais detectadas.

Neste sentido, a análise da tabela 9, por exemplo, permite destacar dois tipos de conclusões: observou-se um índice global razoavelmente modesto para a dimensão do desempenho denominada qualidade de gestão (menos de 36%). Os resultados dos itens que compõem o índice global mostraram uma expressiva dispersão, contribuindo de forma bastante distinta para o valor global encontrado. De fato, constata-se que os valores encontrados variam de pouco mais de 21% para o item melhoria da qualidade gerencial, chegando a alcançar 64% no item manutenção de mecanismos de recompensa.

Embora preliminares, esses resultados permitem algumas inferências sobre o que parece constituir-se em traços peculiares da reforma em andamento. No que toca ao mecanismo de remuneração adicional (gratificação por DAS, por exemplo), parece ter havido a preocupação de preservá-lo, não obstante as intenções manifestadas de aboli-lo. Tal atitude parece particularmente compreensível num período em que, sabia-se, a política salarial para o funcionalismo público seria extremamente severa, o que tornava recomendável e prudente manter um dos poucos mecanismos que representassem alguma forma de estímulo financeiro para os quadros de nível gerencial.

Outro ponto a destacar refere-se aos baixos resultados observados nos itens melhoria da qualidade gerencial e melhoria dos mecanismos de coordenação (pouco mais de 21% e 38%, respectivamente). Estes resultados também parecem refletir um traço característico desses "primeiros momentos" da reforma. De fato, parece notório que o grosso das medidas iniciais da reforma tinha pouco compromisso com mudanças substantivas no estilo e no modelo gerencial do setor público; ou seja, com a maneira de formular e executar políticas públicas e com os mecanismos de coordenação e acompanhamento correspondentes. Nitidamente, a preocupação predominante foi a de "desmontar" determinados aspectos da máquina,

Tabela 9
Desempenho – qualidade gestão global

	Variável	Índice (A)	Índice (B)	(C) Peso	Índice ponderado D=(A)*(C)	Índice ponderado E=(B)*(C)	Análise
		Observado	Máximo		Observado	Máximo	
Melhoria Qualidade Gerencial	1. Efeito mudança vinculação (col. 29)*	0,2315	1,0000	2,0000	0,4630	2,0000	21,3527
	2. Efeito ext. unid. (col. 31)	0,4037	1,0000	2,0000	0,8074	2,0000	
	3. Impacto remoção/retorno (col. 49)	0,1691	1,0000	2,0000	0,3382	2,0000	
	4. Dim. proc. burocráticos (col. 71)	0,1916	1,0000	2,0000	0,3832	2,0000	
	5. Implem. planos/progr. (col. 74)	0,1190	1,0000	3,0000	0,3570	3,0000	
Continuidade processo gestão	6. Não-desig./interin. (col. 34)	0,4655	1,0000	1,0000	0,4556	1,0000	45,2090
	7. Efeito ritmo de trab. (col. 35)	0,1240	1,0000	1,0000	0,1240	1,0000	
	8. Tipo de decisão (col. 36)	0,3243	1,0000	1,0000	0,3243	1,0000	
	9. Remoção/ret. (col. 48)	0,3750	1,0000	2,0000	0,7500	2,0000	
	10. Alt. dotações orçamentárias (col. 50)	0,5665	1,0000	2,0000	1,1330	2,0000	
	11. Tipo de corte orçamentário (col. 54)	0,4740	1,0000	1,0000	0,4740	1,0000	
	12. Definição polit. (col. 73)	0,6250	1,0000	2,0000	0,2500	2,0000	
Melhoria mecanismo coord. contr.	13. Novos controles (col. 55)	0,6716	1,0000	1,0000	0,6716	1,0000	38,1600
	14. Tipo de controle (col. 56)	0,2969	1,0000	1,0000	0,2969	1,0000	
	15. Mec. coordenação (col. 57)	0,3909	1,0000	1,0000	0,3909	1,0000	
	16. Efeito mud./proc. dec. (col. 58)	0,2743	1,0000	2,0000	0,5486	2,0000	
Manutenção Mecanismo Recompen.	17. Perc. perd. DAS (col. 42/46) (col. 37/41)	0,4356	1,0000	1,0000	0,4356	1,0000	64,0800
	18. Perc. grat. elim. (col. 47)	0,8460	1,0000	1,0000	0,8460	1,0000	
Resultado global							35,9261

* Código numérico que a variável recebeu ao ser tabulada; corresponde à coluna da folha de codificação do computador.

"enxugando-a", tanto quanto possível, como de resto ficou evidenciado com a análise da intensidade e do sentido da mudança, realizada anteriormente.

No tocante a mudanças que tivessem efeitos concretos e imediatos nos mecanismos e processos gerenciais, as de maior impacto foram aquelas representadas pela fusão de órgãos e ministérios, resultando, quase sempre, no surgimento de superministérios (Infra-Estrutura e Economia sendo os exemplos incontestáveis). Cabe notar, no entanto, que esse tipo de mudança apresenta como característica principal a opção pelo uso da tradicional *autoridade hierárquica* como mecanismo de coordenação e controle de decisões e processos gerenciais. Sobre essa opção pode-se dizer que, no mínimo, ela não representa uma proposta inovadora, como seria de se esperar dos princípios enunciados pelos mentores da reforma. No caso, uma proposta inovadora deveria enfatizar a descentralização e a adoção de mecanismos mais orgânicos e menos burocráticos (hierárquicos) de coordenação interorganizacional. A ausência dessa "ousadia" na busca de novos modelos organizacionais e gerenciais parece ser a principal explicação para os modestos resultados obtidos nos itens mais diretamente relacionados com a melhoria gerencial.

Observe-se, agora, o item continuidade do processo de gestão. O resultado encontrado (cerca de 45%) pode ser considerado bastante aceitável, dados a amplitude, a intensidade e o ímpeto que caracterizaram as medidas iniciais da reforma. Desse modo, outra característica da reforma em andamento é a de ter possibilitado uma razoável continuidade ao processo de gestão do setor público, particularmente no que toca às decisões sobre políticas públicas (ver, por exemplo, a variável 12, com um índice de 0,6250), apesar da abrangência das medidas e da impetuosidade com que foram implementadas. A resultante das características e traços da reforma identificados nesta análise aponta, assim, para um índice global de qualidade de gestão que pode ser classificado como modesto (pouco mais de 35%), não só quando comparado com o valor máximo que poderia ter sido obtido (100%), como também quando comparado com os resultados obtidos com as dimensões anteriormente analisadas (intensidade e sentido da mudança).

A tabela 10 reúne elementos para a análise dos impactos da reforma sobre a obtenção de resultados, desagregando-se esses resultados entre aqueles relacionados com a melhoria da *eficiência* na sua produção e aqueles relacionados com a melhoria da *eficácia*. O primeiro conceito refere-se, fundamentalmente, à obtenção de maior quantidade de produto (bens e/ou serviços) com os mesmos recursos, ou, naturalmente, a obtenção da mesma quantidade de bens e serviços utilizando-se menos recursos. Já o conceito de eficácia está sendo empregado aqui, principalmente como melhoria no alcance dos objetivos almejados e melhoria na qualidade dos bens e serviços produzidos.

O exame dos resultados encontrados revela que o impacto da reforma foi mais expressivo nos aspectos relacionados com a melhoria na eficiência (cerca de 44%) do que naqueles relacionados com a melhoria na eficácia (pouco mais de 29%). Deve-se reconhecer, todavia, que em nenhum dos casos os índices encontrados retrataram uma melhoria expressiva de resultados, obtendo-se um índice global de pouco mais de 38%. Sobre esses resultados, cabem alguns comentários adicionais. Por outro lado, eles reforçam a tese apresentada anteriormente de que a reforma (ou pelo menos sua estratégia de implementação) deu importância maior aos aspectos quantitativos e físicos da mudança, deixando os aspectos qualitativos para um segundo plano (ou para uma segunda etapa?). Também se deve chamar a atenção para o fato de que a atual reforma (como seria natural em qualquer reforma) tem como compromisso fundamental – e final – melhorar o desempenho do

Tabela 10
Desempenho – resultado (índice)
global

	Variável	Índice (A)	Índice (B)	(C) Peso	Índice ponderado D=(A)*(C)	Índice ponderado E=(B)*(C)	Análise
		Observado	Máximo		Observado	Máximo	
Melhoria eficiência	1. Cortes orçamento/custeio (col. 54)*	0,4740	1,0000	1,0000	0,4740	1,0000	
	2. Quant. bens prod./acrésc. (col. 59)	0,0909	1,0000	1,0000	0,0909	1,0000	
	3. Quant. usuários atend./aum. (col. 61)	0,2700	1,0000	1,0000	0,2700	1,0000	43,9900
	4. Redução pessoal empreg. (col. 64)	0,8326	1,0000	1,0000	0,8326	1,0000	
	5. Magnitude redução (col. 65/69)	0,5320	1,0000	1,0000	0,5320	1,0000	
	6. Qualidade bens e serviços (col. 63)	0,1298	1,0000	1,0000	0,1298	1,0000	
Melhoria eficácia	7. Defin. políticas (col. 73)	0,6250	1,0000	1,0000	0,6250	1,0000	29,1267
	8. Implem. planos, prog. (col. 74)	0,1190	1,0000	1,0000	0,1190	1,0000	
Resultado global							38,4163

* Código numérico que a variável recebeu ao ser tabulada; corresponde à coluna da folha de codificação do computador.

setor público, especialmente a obtenção de resultados (em termos de quantidade/eficiência e qualidade/eficácia). Esta dimensão dos impactos da reforma deve, portanto, ser monitorada com bastante atenção e cuidado pelas autoridades encarregadas de sua concepção e execução. Neste sentido, o índice obtido neste estudo (38,4%) aponta para a necessidade de medidas de ajuste, especialmente nos aspectos qualitativos dos resultados, seja na produção de bens e serviços, seja na implementação dos objetivos e metas das políticas públicas.

É compreensível que em sua concepção e execução uma reforma administrativa não tenha como objetivo produzir satisfação ou granjear simpatias entre os funcionários públicos, especialmente quando se parte de um diagnóstico bastante crítico sobre seu desempenho e se deseja promover mudanças estruturais profundas no setor público. Obter a adesão do funcionalismo à reforma e seu comprometimento gradual e progressivo pode, todavia, fazer a diferença entre uma iniciativa bem-sucedida e um malogro. Ou, pelo menos, pode permitir acelerar o ritmo das reformas pretendidas, bem como realizá-las com um custo menor. Dessa forma, é importante tentar conhecer a avaliação que os funcionários, especialmente aqueles de nível gerencial, fazem da reforma e dos impactos provocados pela mesma. A tabela 11 busca definir e quantificar o grau de satisfação manifestado pelos funcionários de nível gerencial em relação às medidas da Reforma Administrativa até aqui implementada. Para realizar tal análise, reuniram-se aquelas variáveis que representavam uma avaliação pessoal dos respondentes sobre os impactos provocados por determinadas medidas (mudanças na vinculação da organização, não-designação de chefias, remoção ou retorno de funcionários ao órgão de origem, dentre outras) sobre o exercício de sua atividade. A constatação inequívoca é de que esta avaliação foi, de modo geral, bastante crítica, refletindo-se num índice global inferior a 20%, o mais baixo de todos os que foram constatados neste trabalho.

Ainda que a obtenção de apoio internamente à burocracia governamental não seja considerada prioritária ou fundamental pelas autoridades responsáveis pela Reforma Administrativa, é inegável que um índice de satisfação dessa ordem deve, no mínimo, ser encarado com cautela e motivar as autoridades a realizar um acompanhamento mais atento e próximo das reações dos servidores públicos, com vistas a evitar confrontos e rupturas definitivas. Conforme já foi mencionado, não se deve esquecer que o detalhamento e a implementação quantitativa da reforma estarão a cargo desses mesmos servidores.

5. *Comentários finais*

Os resultados apresentados nas seções anteriores deste trabalho, ainda que devam ser encarados com a devida cautela, tendo em vista as peculiaridades do momento em que a pesquisa foi realizada, permitem fazer algumas reflexões sobre os impactos iniciais da Reforma Administrativa e seus desdobramentos. No que toca, por exemplo, à caracterização e à orientação filosófica ou doutrinária da reforma, as evidências reunidas aqui apontaram numa nítida direção, caracterizada, fundamentalmente, por resultados expressivos naqueles aspectos relacionados com mudanças quantitativas na máquina governamental, em geral tendentes ao seu "enxugamento". Nesta linha se enquadram as medidas de redução, extinção e fusão de órgãos, dispensa de pessoal, alteração em dotações orçamentárias, entre outras. Já os resultados que indicaram mudanças de natureza qualitativa na direção da modernização do setor público revelaram-se, em geral, bastante tímidos. Nesta ordem de mudanças podem ser classificadas as iniciativas de desburocratização, desregu-

Tabela 11
Satisfação – avaliação objetiva global

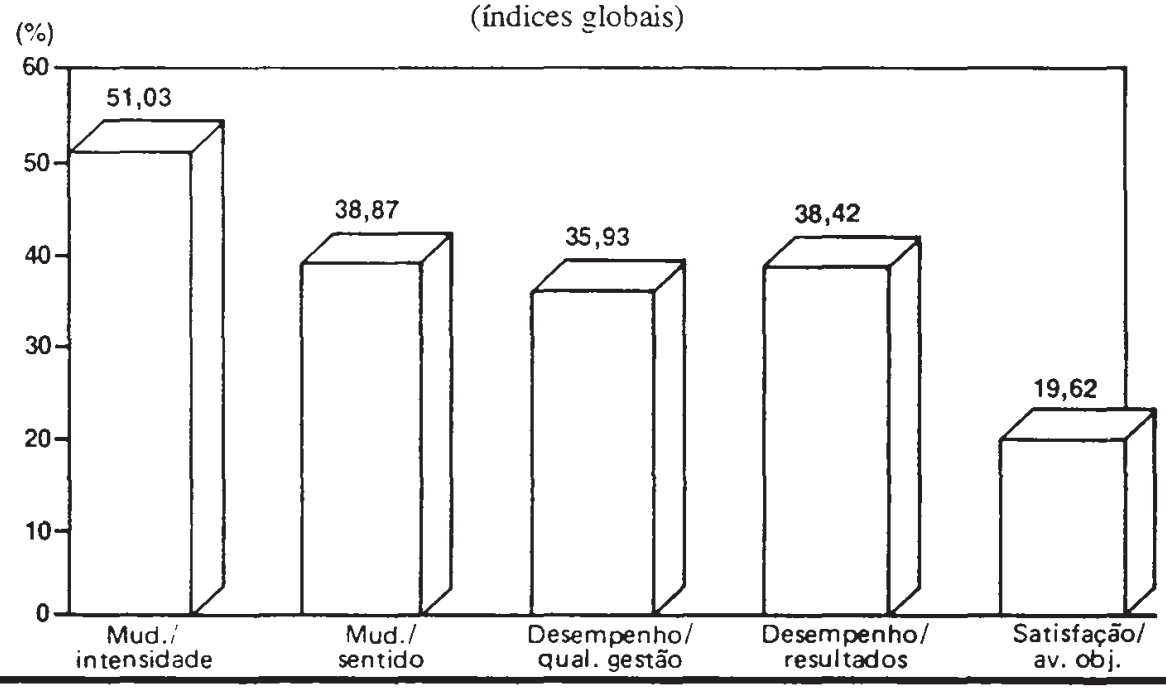
*	Variável	Índice (A)	Índice (B)	(C) Peso	Índice ponderado D=(A)*(C)	Índice ponderado E=(B)*(C)	Análise
		Observado	Máximo		Observado	Máximo	
	1. Impacto. mud. vinc. (col. 29)**	0,2315	1,0000	1,0000	0,2315	1,0000	19,16183
	2. Efeito ext. mud. vinc. unid. (col. 31)	0,4037	1,0000	1,0000	0,4037	1,0000	
	3. Efeito não-desig. interin. (col. 35)	0,1240	1,0000	1,0000	0,1240	1,0000	
	4. Impacto remoção/retorno (col. 49)	0,1691	1,0000	1,0000	0,1691	1,0000	
	5. Qualidade bens e serviços (col. 63)	0,1298	1,0000	1,0000	0,1298	1,0000	
	6. Implementação planos/prog. (col. 74)	0,1190	1,0000	1,0000	0,1190	1,0000	

* Neste caso a variável foi tratada de maneira global, não sendo subdividida em componentes.
** Código numérico que a variável recebeu ao ser tabulada; corresponde à coluna da folha de codificação do computador.

lamentação, melhoria na qualidade gerencial e nos mecanismos de coordenação interorganizacional e de políticas públicas, cujos resultados situaram-se sempre em níveis modestos.[12] Dessa forma, e tendo em vista o anunciado propósito da Reforma Administrativa de promover mudanças estruturais que resultem na efetiva modernização do setor público, o Governo deveria concentrar sua atenção e energia para impulsionar e dinamizar as medidas nessa direção, bem como efetuar correções que permitam eliminar, ou pelo menos minimizar, distorções provocadas nesta primeira etapa da reforma, que podem levar a resultados opostos aos desejados.

Figura 4

Avaliação da reforma administrativa
(índices globais)



Um importante aliado neste esforço de ajuste e aprimoramento da direção e dos resultados da reforma é a existência de mecanismos e instrumentos de avaliação permanentes dos resultados e dos impactos da reforma. Um dos propósitos mais importantes do presente trabalho é justamente o de contribuir para o desenvolvimento de uma metodologia para a realização desse tipo de avaliação e acompanhamento. Neste sentido, o esquema analítico aqui proposto, bem como os resultados produzidos, devem ser entendidos e encarados como uma etapa inicial neste processo. Vale a pena destacar, entretanto, a utilidade que pode ter para os encarregados da concepção e execução da reforma a existência de uma metodologia que busque sinalizar, através de indicadores razoavelmente objetivos, o grau e a natureza dos impactos e dos resultados que estão sendo por ela produzidos.

O esforço de avaliação necessário não se limita, todavia, ao desenvolvimento de uma metodologia apropriada à obtenção de indicadores objetivos. Outro elemento importante é a criação de mecanismos institucionais para o acompanhamen-

[12] A figura 4 resume os resultados obtidos na análise dos impactos da reforma, segundo as diferentes dimensões consideradas.

to e a divulgação dos resultados da reforma. Idealmente esses mecanismos, qualquer que seja o formato que assumam, deveriam contar com independência política, representar tanto o Executivo quanto o Legislativo e organizações não-governamentais, além de terem assegurada a garantia de transparência e ampla divulgação das avaliações realizadas. Neste sentido, vale a pena citar, como ilustração, o mecanismo utilizado no Japão para se efetuar o acompanhamento da reforma administrativa naquele país.

A reforma administrativa no Japão, em execução desde março de 1981, foi responsável por uma extraordinária mudança nas características e no desempenho do setor público daquele país, e pode ser citada, sem dúvida, como altamente bem-sucedida. Dentre outras coisas, contribuiu para que o Japão equilibrasse, de forma significativa, suas finanças públicas, e foi decisiva para a privatização de empresas do porte da Nippon Telegraph and Telephone Corp. (NTT), considerada, hoje, a primeira empresa do mundo em termos de valor de mercado e que conta com mais de 300 mil empregados, e da Japan National Railways (hoje Japan Railways) que contava, à época de sua privatização, com cerca de 450 mil empregados. Um dos fatores freqüentemente citados como tendo contribuído decisivamente para o sucesso dessa experiência foi a criação de mecanismos institucionais para assessorar o governo na definição das etapas, fixação das metas e, principalmente, avaliação permanente e periódica dos resultados obtidos pela reforma.

O mecanismo utilizado no Japão foi a criação do Conselho Provisório para a Promoção e Acompanhamento da Reforma Administrativa. Este Conselho, cujos membros têm mandato de três anos, renovável, é constituído de representantes altamente prestigiados do governo e da sociedade em geral (fazem parte do Conselho, entre outros: o presidente da Federação Japonesa das Associações de Empresários, o vice-presidente da Confederação Japonesa do Trabalho e um professor emérito da Universidade de Osaca). O Conselho elabora relatórios periódicos para conhecimento do Parlamento e da sociedade, informando sobre os progressos realizados pela reforma, e emite julgamento sobre o desempenho do governo na implementação das medidas da reforma, identificando pontos fortes e fracos e fazendo recomendações.

Cabe, finalmente, um último comentário sobre a avaliação feita pelo funcionalismo público acerca da Reforma Administrativa. O grau de aceitação da reforma pelos servidores é, no geral, bastante baixo, revelando uma razoável dose de desconfiança em alguns aspectos, ou de crítica à natureza e à forma de implantação das medidas, em outros. Por mais que se aceite a tese de que uma reforma profunda, como pretende ser a atual, iria, inevitavelmente, atingir interesses estabelecidos e provocar reações, é importante ressaltar que sua efetiva implementação depende, em grande medida, da existência de uma atmosfera propícia na burocracia governamental, que é, a um só tempo, alvo e objeto da reforma. A criação de condições que propiciem a construção dessa atmosfera deve, portanto, ser encarada como um objetivo prioritário pelas autoridades governamentais e envolver, principalmente, o estabelecimento de canais de comunicação apropriados e a produção e divulgação permanente de informações sobre os propósitos e resultados da reforma.

A superação das desconfianças e dos conflitos pode permitir o progressivo comprometimento e adesão dos funcionários ao esforço da reforma, o qual, convém lembrar, deve constituir-se num empenho continuado e permanente. Na medida em que isto seja obtido, pode-se, no mínimo, atenuar resistências e alcançar os resultados almejados com menores custos sociais, políticos e, muito provavelmente, financeiros.

Anexo 1 – *Modelo do questionário*

CEM DIAS DO GOVERNO COLLOR
AVALIAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA
Todas as perguntas referem-se ao período iniciado em 15 de março

Você está recebendo um questionário elaborado pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas, com o objetivo de realizar estudo sobre o *impacto das medidas* adotadas pelo Governo, sobre a administração pública, nesses primeiros cem dias da nova Administração.

Sua contribuição ao responder este questionário *é muito importante* para que se possa avaliar corretamente a opinião de diferentes segmentos sociais.

Você foi escolhido por um processo aleatório, o que garantirá o *anonimato* e o *sigilo absoluto* em relação às suas respostas.

Os únicos dados que necessitamos conhecer sobre sua identificação são os abaixos solicitados. Por favor, responda com atenção.

Sexo:_____ Idade:_____

Instrução: ● Universitária ☐
● Secundária ☐
● Primária ☐

Profissão:_____

Vinculação: a) Administração direta ☐
b) Administração indireta ☐
b.1) Soc. economia mista ☐
b.2) Empresa pública ☐
b.3) Autarquia ☐
b.4) Fundação ☐

– Há quanto tempo trabalha na administração pública?_____
– Há quanto tempo trabalha neste mesmo órgão?_____
– Há quanto tempo exerce a função atual?_____

Preencha agora o questionário *integralmente*. Em seguida, coloque-o no envelope endereçado à EBAP, que se encontra anexo, feche-o e entregue-o ao emissário da EBAP, que virá buscá-lo daqui a três dias úteis.

PROCESSOS

1. A organização em que você trabalha teve a sua vinculação alterada pela Reforma Administrativa?
☐ Sim ☐ Não

Em caso afirmativo, a mudança:	Sim	Não
● facilitou a administração interna	☐	☐
● aumentou a produção do serviço	☐	☐
● melhorou a qualidade dos serviços prestados ao público	☐	☐

2. Alguma unidade vinculada a essa organização foi extinta ou teve sua vinculação alterada?
☐ Sim ☐ Não
Se sim, especifique:_____
_____
Em caso afirmativo, o efeito dessas mudanças foi:
☐ positivo (especifique)_____
_____

☐ negativo (especifique)_____

_____

☐ nenhum

3. A organização teve a sua sede transferida para outra cidade?
   ☐ Sim ☐ Não
   Em caso afirmativo, o efeito dessas mudanças foi:
   ☐ positivo (especifique)_____

   _____

   ☐ negativo (especifique)_____

   _____

   ☐ nenhum

4. Existem alguns cargos importantes dessa organização cujas chefias ainda não tenham sido designadas ou que estejam sendo exercidas interinamente?
   ☐ Sim ☐ Não
   Se sim, especifique:_____

   _____

5. Em caso de resposta afirmativa para a pergunta anterior, essa situação estaria afetando o ritmo de trabalho e a tomada de decisões?
   ☐ Sim ☐ Não
   Se sim, em que tipo de decisões?
   ☐ rotineiras ☐ estratégicas

6. Quantas pessoas nessa organização recebiam gratificação por exercício de função de direção e assessoramento superior (DAS) e quantas tiveram essa vantagem eliminada?
   - Número de pessoas que recebiam gratificação de DAS: _____
   - Número de pessoas que tiveram essa vantagem eliminada: _____

7. Qual a sua situação pessoal em relação a este assunto (à pergunta anterior):
   a) recebia gratificação por DAS ou equivalente ☐ Sim ☐ Não
   b) Em caso afirmativo, a gratificação (ou equivalente) foi: ☐ mantida ☐ eliminada

8. Houve casos de funcionários exercendo funções importantes que tenham sido removidos para outros órgãos ou retornado aos seus órgãos de origem?
   ☐ Sim ☐ Não
   Em caso afirmativo, o impacto sobre a gerência e o processo decisório da organização foi:
   ☐ positivo (especifique): _____

   _____

   ☐ negativo (especifique): _____

   _____

   ☐ nenhum

9. Houve alteração nas dotações orçamentárias da organização, após a posse do novo Governo?
   ☐ Sim ☐ Não
   Se sim, indique o percentual aproximado em relação à dotação anterior _____%
   Em caso afirmativo, esses cortes se referem a:
   ☐ atividades regulares de custeio
   ☐ invetimentos

10. Foram criados e/ou implantados novos controles para a tomada de decisão sobre a alocação de recursos financeiros?
☐ Sim ☐ Não
Se sim, que tipo de controles:
☐ exigência de autorização de nível hierárquico superior na mesma área da organização (órgão central, ministério, etc.)
☐ exigência de aprovação por autoridade de outra área ou ministério (Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Banco Central, Presidência da República, etc.)
☐ outros (especifique): _____

_____

11. Houve alguma unidade ou mecanismo de coordenação na sua área (Conselho, Superintendência ou Coordenação Regional, etc.) que tenha sido:
☐ extinto (especifique): _____

_____

☐ substituído (especifique): _____

_____

☐ criado (especifique): _____

_____

12. As mudanças na estrutura organizacional ou de chefia implicaram:
☐ maior centralização das decisões
☐ maior descentralização das decisões
☐ nenhuma mudança significativa nesse aspecto
☐ não houve mudanças na estrutura organizacional ou de chefia

PRODUTOS

A. *Se sua organização for produtora de bens*

1. Quantidade de bens produzidos:
☐ houve acréscimo
☐ houve diminuição
☐ não sofreu alteração
Se houve acréscimo ou diminuição, qual foi o percentual?
☐ até 10%
☐ + de 10 a 25%
☐ + de 25 a 50%
☐ + de 50 a 100%
☐ mais de 100%

B. *Se sua organização for prestadora de serviços*

2. A quantidade de usuários atendidos:
☐ aumentou
☐ diminuiu
☐ não sofreu alteração
Se aumentou ou diminuiu, qual foi o percentual?
☐ até 10%
☐ + de 10 a 25%
☐ + de 25 a 50%
☐ + de 50 a 100%
☐ mais de 100%

C. *Perguntas para qualquer tipo de organização*

3. A qualidade dos bens e/ou serviços oferecidos:
   - ☐ melhorou
   - ☐ piorou
   - ☐ não sofreu alteração

4. Houve redução no número de pessoas empregadas?
   - ☐ Sim ☐ Não

   Se sim, indique o número: _____

   De que forma houve redução?
   - ☐ demissões
   - ☐ transferências
   - ☐ banco de reserva
   - ☐ retorno ao órgão de origem
   - ☐ outros (especifique): _____

   _____

5. Houve medidas visando a diminuição de procedimentos burocráticos?
   - ☐ Sim ☐ Não

   Se sim, especifique: _____

   _____

6. Houve medidas visando a desregulamentação (eliminação de normas que regem a organização ou o setor em que ela opera)?
   - ☐ Sim ☐ Não

   Se sim, especifique: _____

   _____

7. As políticas que a sua organização deve cumprir:
   - ☐ já estavam definidas e foram mantidas
   - ☐ estão sendo regularmente definidas
   - ☐ foram interrompidas
   - ☐ ainda não foram definidas

8. Está havendo melhor implementação dos planos, programas, projetos e atividades que sua organização deve executar?
   - ☐ Sim ☐ Não ☐ Não houve alteração

   Se sim ou não especifique: _____

   _____

IMAGEM

Assinale o valor que melhor representa a sua opinião pessoal sobre o assunto em exame. Lembre-se que não há resposta certa nem errada; estamos apenas interessados em saber a sua opinião.

Observe que o *maior valor* é 5 (cinco) e o *menor valor* é 1 (um)

1. O Governo está cumprindo as promessas feitas durante a campanha eleitoral:
   (5) muito satisfatoriamente
   (4) bastante satisfatoriamente

(3) satisfatoriamente
(2) pouco satisfatoriamente
(1) insatisfatoriamente
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

2. O Governo vem exercendo sua autoridade de maneira:
(5) não impositiva
(4) pouco impositiva
(3) impositiva
(2) bastante impositiva
(1) totalmente impositiva
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

3. Em relação às medidas do programa econômico, o Governo agiu:
(5) totalmente correto
(4) bastante corretamente
(3) corretamente
(2) pouco corretamente
(1) incorreta e precipitadamente
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

4. Em relação aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, o Governo os tem respeitado:
(5) muitíssimo
(4) muito
(3) razoavelmente
(2) pouco
(1) nada
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

5. O Governo, ao adotar medidas de reforma administrativa, demonstrou:
(5) muito grande competência
(4) grande competência
(3) razoável competência
(2) pouca competência
(1) nenhuma competência
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

6. O Governo tratou o tema referente aos benefícios concedidos pelo Estado a servidores (mordomias), tais como transporte, moradia, alimentação, serviços gerais, etc. de modo:
(5) totalmente adequado
(4) bastante adequado
(3) adequado
(2) pouco adequado
(1) inadequado
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

7. Em relação às demissões e à disponibilidade do servidor público, o Governo tem agido com:
(5) muito grande sentido de justiça
(4) grande sentido de justiça
(3) razoável sentido de justiça
(2) pouco sentido de justiça
(1) nenhum sentido de justiça
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

8. O Governo tem dado ao programa que visa a venda de empresas do Governo (privatização) um tratamento:
(5) totalmente inspirado no interesse nacional
(4) bastante inspirado no interesse nacional
(3) razoavelmente inspirado no interesse nacional
(2) pouco inspirado no interesse nacional
(1) contra o interesse nacional
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

9. A política salarial do Governo trouxe ao empregado/servidor público:
(5) muitíssimas recompensas
(4) muitas recompensas
(3) certas recompensas
(2) poucas recompensas
(1) nenhuma recompensa
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

10. Com a Reforma Administrativa proposta pelo Governo, a qualidade do atendimento público e da prestação de serviços:
(5) melhorou muitíssimo
(4) melhorou muito

(3) não melhorou, nem piorou
(2) piorou bastante
(1) piorou muito
Comente, se achar necessário: _____

_____

_____

11. Você diria que, de modo geral, sentiu-se, em relação às medidas adotadas pelo Governo:
(5) plenamente satisfeito
(4) bastante satisfeito
(3) satisfeito
(2) pouco satisfeito
(1) insatisfeito
Cite, pelo menos, um (1) motivo que, direta ou indiretamente, o levou a pensar assim: ___

_____

_____

Anexo 2 – *Variáveis utilizadas na análise*

- Caracterização da amostra

  – vinculação { administração direta / administração indireta

  - área { econômica / social / administrativa

- Caracterização dos respondentes
  - sexo
  - idade
  - instrução
  - profissão
  - tempo de serviço na administração pública
  - tempo de serviço no órgão
  - tempo de exercício na função

- Alterações na estrutura organizacional
  - vinculação alterada
  - unidade extinta ou com vinculação alterada
  - transferência para outra cidade

- Mudanças nas chefias e mecanismo de remuneração
  - não-designação ou interinidade das chefias
  - remoção ou retorno ao órgão de origem
  - número de pessoas que recebiam DAS
  - número de pessoas que perderam DAS

- situação pessoal { recebiam DAS (mantido) / recebiam DAS (eliminado)

- Mudanças no orçamento e nos controles financeiros
  - alterações nas dotações orçamentárias
  - percentual alterado nas dotações
  - tipo de corte estabelecido
  - novos controles para tomada de decisão sobre recursos financeiros

- Mudanças no ritmo e nas características do processo decisório
  - efeito da não-designação ou interinidade de chefias sobre a gerência e processos decisórios
  - efeito da remoção ou retorno ao órgão de origem sobre a gerência e processos decisórios
  - efeito de mudança na estrutura e nas chefias sobre a gerência e processos decisórios
  - criação/extinção de mecanismo de coordenação

- Continuidade/melhoria do processo de formulação de políticas públicas
  - definição de políticas públicas
  - qualidade da implementação de políticas públicas

- Redução da máquina governamental
  - extinção de unidades
  - diminuição do número de pessoas empregadas

- Produção de bens e serviços e atendimento aos usuários
  - quantidade de bens e serviços
  - qualidade de bens e serviços
  - quantidade de usuários atendidos

- Desburocratização/desregulamentação
  - esforços/iniciativas de desburocratização
  - esforços/iniciativas de desregulamentação

Anexo 3 – *Metodologia de cálculo da amostra*

Para o dimensionamento da amostra, utilizou-se a distribuição normal para estimar a proporção p de uma população que revela uma determinada característica ou preferência (por exemplo: prefere determinado candidato, aceita ou rejeita determinada mudança, etc.). A média dessa distribuição é dada por $\mu = nM/N$ e a variância por:

$$\sigma^2 = n\frac{M}{N}\left(1 - \frac{M}{N}\right)\left(\frac{N-n}{N-1}\right) = np\,(1-p)\left(\frac{N-n}{N-1}\right)$$

onde:
n = tamanho da amostra
N = população
M = parcela da população que apresenta a característica (ou preferência) investigada.

Adotando um intervalo de confiança de 95% e considerando-se $p = 0{,}5$ (hipótese mais desfavorável), pode-se chegar a uma tabela de tamanho da amostra como a seguinte, a qual indica a percentagem de erro em que se incorreu para cada tamanho da amostra considerada.

Tabela 1

N (população)	n = 100	n = 500	n = 1000	n = 5000
10.000	9,8	4,3	2,9	1,0
50.000	9,8	4,4	3,1	1,3
100.000	9,8	4,4	3,1	1,4
500.000	9,8	4,4	3,1	1,4
50.000.000	9,8	4,4	3,1	1,4
200.000.000	9,8	4,4	3,1	1,4

Fonte: Downing, Douglas & Clark, Jeffrey. *Business statistics*. New York, Parrons, 1985.

Observa-se, então, que para uma população que se deve situar em torno de 100 mil pessoas[1] (o universo de funcionários públicos de nível gerencial), a amostra poderia variar de 100 (margem de erro de 9,8%) a 5.000 (margem de erro de 1,4%). Por motivos operacionais, optou-se por uma amostra de cerca de 400 respondentes, o que situaria a margem de erro entre 9,8% e 4,4% (mais próximo de 4,4%). Tendo em vista que um determinado número de pessoas não devolveu o questionário no tempo estabelecido, o número final de questionários utilizados foi de 250, o que significa, igualmente, uma margem de erro entre 9,8% e 4,4%.

Anexo 4 – *Relação dos órgãos pesquisados*

Trabalho e Previdência Social

Órgão	Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral	*4*
Secretaria Nacional do Trabalho	*10*
Secretaria Nacional de Previdência Complementar	*4*
Administração indireta (2)	*6*
Total	24

Educação

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral	*4*
Secretaria Nacional do Trabalho	*4*
Secretaria Nacional de Educação Tecnológica	*4*
Secretaria Nacional de Educação Superior	*4*
Administração indireta (4)	*14*
Total	30

Saúde

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral	*4*
Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária	*4*
Secretaria Nacional de Assistência à Saúde	*6*
Administração indireta (10)	*20*
Total	34

[1] Inferência a partir do número total de 1.300.000 funcionários, citados como alvo da reforma (cerca de 10% de nível gerencial).

Cultura

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Cultura	*4*
Administração Indireta (4)	*16*
Total	20

Ação Social

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral	*4*
Secretaria Nacional de Habitação	*4*
Secretaria Nacional de Saneamento	*4*
Secretaria Especial de Defesa Civil	*4*
Coordenação Nacional para a Integração da Pessoa Deficiente	*2*
Administração indireta (3)	*14*
Total	32

Infra-Estrutura

Órgãos		Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral		*8*
Secretaria Nacional de Transportes		*9*
Secretaria Nacional de Comunicações		*12*
Secretaria Nacional de Energia		*6*
Secretaria Nacional de Minas e Metalurgia		*6*
Administração indireta (16)		
Minas e metalurgia	*10*	
Energia	*14*	
Transportes	*12*	
Comunicações	*19*	*55*
Total		96

Agricultura e Reforma Agrária

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral	*4*
Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária	*4*
Secretaria Nacional da Reforma Agrária	*3*
Secretaria Nacional de Irrigação	*3*
Coordenação de Unidades Regionais	*2*
Administração indireta (4)	*16*
Total	32

Economia, Fazenda e Planejamento

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral	*4*
Secretaria Nacional de Economia	*8*
Secretaria da Fazenda Nacional	*6*
Secretaria Nacional de Planejamento	*6*
Esaf	*2*
Administração indireta (5)	*12*
Total	38

Justiça

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Administração Geral	*4*
Secretaria Federal de Assuntos Legislativos	*4*
Secretaria Nacional de Direito Econômico	*6*
Administração indireta (2)	*6*
Total	20

Administração

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Administração Federal	*20*

Ciência e Tecnologia

Órgãos	Total de respondentes
Secretaria de Ciência e Tecnologia	*20*

Sistema Financeiro Federal

	Total de Respondentes
Administração indireta (4)	20

Resumo

Total (Rio de Janeiro)	*114*
Total (Brasília)	*272*
Total	386