

MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO *

Frederico Lustosa da Costa **

Bianor Scelza Cavalcanti ***

1. Introdução; 2. O organograma do Brasil Novo; 3. Racionalização; 4. Desestatização; 5. Conclusão.

1. Introdução

Aos 15 dias do mês de março de 1990, tomou posse o primeiro governo civil eleito diretamente nos últimos 30 anos de um século de vida republicana.

Dentro dos marcos da Constituição de 1988, que manteve um presidencialismo ainda forte, o Presidente Fernando Collor de Mello assumiu o cargo com enorme disposição de exercer plenamente todos os poderes da presidência. Impressionado pela magnitude dos desafios a enfrentar na construção do futuro e do progresso da Nação, estabeleceu como legenda “vencer ou vencer” os inimigos da modernidade – a inflação crônica, o insulamento da economia brasileira, as elites atrasadas e o Estado cartorial. Para cumprir seus propósitos reformadores criou uma nova moeda, congelou a poupança popular, taxou haveres financeiros e redesenhou a máquina de governo. Em menos de 24 horas, editou 23 medidas provisórias, 7 decretos e 72 atos de nomeação, aos quais se seguiram inúmeras portarias ministeriais e instruções normativas autárquicas. Com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na vida social, criou uma série de restrições e regulamentos temporários para que, aos poucos, os cidadãos perdessem a memória inflacionária e pudessem usufruir mais os benefícios decorrentes do exercício das novas liberdades.

Tão seguro estava da correção de seus fins que nem sempre pôde avaliar criteriosamente a escolha dos meios que usou para atingi-los. Assim, declarou logo que seu projeto de reforma era intocável, ou “imexível”, e raramente aceitou sugestões vindas de fora dos quadros do Governo. Nos meses que se seguiram, vetou todas as emendas e dispositivos legais aprovados pelo Congresso Nacional que não tinham sido de sua iniciativa. Segue governando em campanha pela reconstrução, com medidas de impacto e gestos espetaculares. Em cena, o Estado.¹

Muito se discutiu sobre a natureza, o alcance, a qualidade e a eficácia das me-

* O levantamento dos dados básicos relativos aos aspectos organizacionais da reforma administrativa, indispensável à elaboração deste documento, contou com a colaboração dos Profs. Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini, Deborah Moraes Zouain e Irapuan Cavalcanti de Lyra, que também ofereceram sugestões muito pertinentes para a primeira apresentação do texto. Os autores agradecem a todos os professores da EBAP e, em especial, aos acima mencionados.

** Auxiliar de ensino na Escola Brasileira de Administração Pública e coordenador dos cursos de Brasília da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas.

*** Mestre em Administração Pública pela University of Southern California; diretor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas.

¹ Para uma compreensão do exercício do poder como jogo dramático e ritual, ver Balandier, Georges. *O poder em cena*. Brasília, Universidade de Brasília, 1982.

didadas empreendidas. As páginas dos jornais têm sido ocupadas por notas, comentários e artigos sobre o programa de reformas.

Na perspectiva econômica, o Plano Collor tem fomentado debates, ensaios e livros. Sob as lentes do Direito, as medidas legais dele decorrentes têm gerado pareceres, polêmicas e milhares de demandas judiciais. Esses dois pontos de vista têm monopolizado o interesse e a atenção dos meios de comunicação e, em consequência, da sociedade como um todo. Hoje, são de conhecimento perfeitamente acessíveis o impacto do inciso de um artigo de uma lei de conversão, a alíquota de IOF que incide sobre cada ativo financeiro e as projeções sobre os estoques de base monetária e da moeda em circulação.

E sobre a Reforma Administrativa, o que se conhece? Quais as análises e avaliações que estão sendo realizadas? Como a comunidade de estudiosos da matéria a percebe e critica? Que amparo ela encontra na teoria administrativa contemporânea?

Estão aí também as medidas provisórias, as leis de conversão e os decretos regulamentadores que tratam especificamente da reestruturação da máquina de governo. Existem dados sobre as fusões, incorporações e extinção de órgãos e entidades, sobre as mudanças de sede, jurisdição e alçada, sobre as redistribuições de competências e sobre demissões de pessoal. Mas todo esse acervo de informações não tem ensejado um debate mais rico, do estrito ponto de vista da administração pública, que possa dar respostas adequadas a essas e a outras questões.

É verdade que a extinção de alguns órgãos que cumpriam missões mais relevantes e as demissões em todas as áreas têm suscitado vivas discussões. Questiona-se, por exemplo, o propósito do dismantelamento do aparelho de promoção cultural e o fundamento ético das demissões em massa numa conjuntura econômica recessiva. Até pela natureza dessas medidas, o debate tende a crescer em emocionalidade. Afora o questionamento sobre sua eficácia em termos de efetiva redução de custos, os argumentos que se alinham a favor e contra sua adoção fundamentam-se em paradigmas de *rationale* dissemelhantes, a começar por duas ou três concepções de Estado que supõem diferentes níveis de aparelhamento e limites de intervenção. Perde-se, nessa perspectiva, até o que havia de consensual antes da posse do Presidente Collor – a necessidade de redefinir o papel do Estado e redimensionar o tamanho do Governo.

Em alguns círculos acadêmicos, chegou-se a esboçar um debate frívolo sobre o alcance das medidas – se caracterizam ou não um “verdadeiro” processo de reforma administrativa.² Os que se opõem a essa caracterização alegam que se trata apenas de um “enxugamento” da máquina, sem qualquer propósito moderniza-

² Existe vasta literatura sobre reforma e modernização administrativas, seus alcances, limites, semelhanças e diferenças, tanto do ponto de vista conceitual quanto com relação a experiências. Ver, por exemplo, Nascimento, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1(1): 11-50, jan./jun. 1967; Wahrlich, Beatriz. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 8(4): 5-47, out./dez. 1974; Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 18(4): 72-87, out./dez. 1984; Castor, Belmiro Valverde & França, Celio. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 20(3): 3-26, jul./set. 1986; Motta, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 21(4): 31-61, out./dez. 1987; Kliksberg, Bernardo. A gerência na década de 90. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 22(1): 59-85, jan./mar. 1988; Silva, J.J.R. Fausto da. Algumas reflexões sobre a administração pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Funcep, 116(3): 22-6, jul./out. 1988; Cavalcanti, Bianor Scelza. Modernidade: uma questão de tecnologia ou de valores? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 24(1): 191-5, nov. 1989/jan. 1990.

dor.³ Por estar superada, furtamo-nos a essa discussão. Ora, há um profundo e evidente rearranjo na estrutura do setor público, com larga influência sobre os objetivos organizacionais, a produção de bens e serviços, a tomada de decisões, os processos administrativos e operacionais e a capacidade de formulação e implementação de políticas. Pode faltar-lhe um claro balizamento conceitual, um conteúdo estratégico bem definido e um planejamento da implementação suficientemente estruturado, mas, ainda assim, constitui um amplo processo de reforma administrativa do Poder Executivo. Ou seja, com a inversão de fatores, há uma função à procura de um enredo.

Evidentemente, existem outros modelos de reforma ou modernização administrativa cujo foco de intervenção pode ser orientado para diferentes dimensões do fenômeno macroorganizacional.⁴ Mas a redistribuição de autoridade e responsabilidade por diferentes áreas de especialização, organismos e níveis hierárquicos pode caracterizar, por si só, a mudança organizacional e constituir o conteúdo da Reforma Administrativa.

Assim, fundamentos conceituais, elementos estratégicos e aspectos de natureza prática da Reforma Administrativa têm sido abordados de forma apenas genérica e superficial. No sentido de subsidiar o debate em torno dessas dimensões e contribuir para o aprofundamento e o êxito do processo de modernização das instituições públicas brasileiras, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, realizou ampla pesquisa sobre os Cem dias do Governo Collor – avaliação da Reforma Administrativa. Nesta parte da pesquisa espera-se que as informações reunidas e as análises sobre elas procedidas permitam buscar respostas satisfatórias para as seguintes questões:

- 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, implementar e coordenar eficazmente políticas públicas?⁵

Este segmento da pesquisa foi constituído, basicamente, de investigação documental e coleta de depoimentos, tendo como principais fontes e instrumentos de coleta de dados e informações:

– identificação, seleção e sistematização dos atos legais relativos à criação, extinção, fusão, incorporação e mudança de competências, sede, jurisdição e natureza jurídica de órgãos e entidades; extinção ou redução do número de cargos, funções e empregos; e transferências, demissões e disponibilidade de funcionários públicos e empregados de empresas estatais;

³ Embora concorde com as medidas de racionalização empreendidas pelo Governo do Presidente Fernando Collor, o Deputado César Maia acredita que elas não chegam a caracterizar um processo de reforma do setor público; estão ainda no plano da “higiene” administrativa. Ver Maia, César. Reforma administrativa – qual? *Folha de S. Paulo*, 22 maio 1990.

⁴ Os principais modelos de análise e intervenção organizacional utilizados no processo de reforma administrativa e a proposta “de mudança ambiental planejada” são expostos em Motta, Paulo Roberto. Doutrinas de inovação em administração pública: a questão dos valores. In: Motta, Paulo R. & Caravantes, Geraldo R. *Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais*. Porto Alegre, DFRH/FGV, 1979. p. 153.

⁵ Essas questões fazem parte de um repertório básico de indagações que inspirou os diversos segmentos da pesquisa sobre os Cem dias do Governo Collor – avaliação da Reforma Administrativa.

– identificação, seleção e classificação do material jornalístico produzido sobre a Reforma Administrativa e divulgado no *Jornal do Brasil*, em *O Globo*, na *Folha de S. Paulo* e nas revistas *Veja* e *Isto É/Senhor*, no período de 13.3.90 a 2.7.90;
– realização de entrevistas não-estruturadas com figuras representativas do Governo, mais diretamente vinculadas à implementação da Reforma Administrativa, e com membros da sociedade civil (empresários, políticos, sindicalistas, consultores, especialistas, professores e pesquisadores) em diferentes áreas de especialização e intervenção (economia, finanças, indústria, saúde, educação, cultura, previdência social, administração, etc.) no período de 15.4.90 a 10.8.90.

O manejo das diversas bases de dados e fontes de informação forneceu elementos suficientes para a identificação da principal categoria de análise, sobre a qual se avalia o impacto da reforma. Esta parte da investigação se deteve especificamente sobre as mudanças na *estrutura organizacional*, aqui relacionada com todas as alterações na distribuição de autoridade e responsabilidade (inclusive competências, jurisdição e alçadas), especialização de funções e integração e coordenação vertical e horizontal de atividades, fundada principalmente no exame dos atos legais – uma apreciação *ex-anti* da consistência interna e da adequação teórica do desenho organizacional neles expressas, compreendendo a análise dos fundamentos conceituais, a comparação da macroestrutura e das estruturas setoriais comuns antes e depois da posse do novo Governo e a identificação das principais diferenciações por ministério/secretaria mantido ou criado em 15.3.90 (ver quadros 1, 2, 3 e 4, do anexo 1).

A análise integrada dessas informações básicas permitiu estabelecer padrões de inferência com relação à *mudança organizacional*; ou seja, foi possível definir o alcance das mudanças empreendidas em termos de inovação com referência ao desenho organizacional e às práticas gerenciais vigentes. Evidentemente, o teste de eficácia da Reforma Administrativa é a medida de eficácia do organismo que ela estrutura. Ou, dito de outro modo, a nova estrutura organizacional será tanto mais eficaz quanto melhor for o desempenho do conjunto de organismos que compõem a máquina de governo. Ou, ainda, o desenho vale pelo desempenho.

Para classificação do material documental, estabelecimento de modelos de diferenciação e formulação de inferências técnicas, foi adotado o seguinte conceito operacional de *mudança organizacional*: *mudança organizacional no setor público* é qualquer intervenção em órgão, entidade ou sistema governamental, no sentido de aumentar sua eficiência, eficácia e efetividade,⁶ que resulte em alteração de suas características ou atributos que conformam uma especificidade,⁷ podendo estar orientada para os *objetivos, processos* ou *produtos*.⁸

⁶ O conceito de efetividade refere-se à realização de objetivos sociais relevantes, em face de valores partilhados em uma determinada ambiência sócio-econômica, que ensejaram a criação da organização e justificam sua existência no presente. Contempla, assim, objetivos de sobrevivência, desenvolvimento e conquista de “autenticidade”. Ver Motta, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca de relevância. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 6(3):39-53, jul./set. 1982.

⁷ A especificidade dos atributos constrói uma identidade diferenciada para cada “ente” organizacional, que deve ser contingenciada pelos modelos de análise e intervenção. Uma breve referência ao conceito de identidade como fundamento da cultura organizacional está em Costa, Frederico Lustosa da & Carvalho, Maria do Socorro Macedo Vieira de. Limites e possibilidades de intervenção organizacional: anotações à margem de um relatório de consultoria. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 22(3):143-54, jul./set. 1988.

⁸ A referência a objetivos, processos e produtos é uma forma sintética de relacionar todas as dimensões do fenômeno organizacional. Os objetivos subentendem a missão, as políticas e a estratégia. Os processos podem ser gerenciais (planejamento, organização e gestão), de produção (técnicos e tecnológicos), comportamentais e, inclusive, de mudança. A referência a produtos suscita questões relativas a quantidade, qualidade e estilo.

2. O organograma do Brasil Novo

Um dos principais atributos do fenômeno organizacional é a intencionalidade. As organizações são criadas para servir a diferentes propósitos, e as formas que assumem são definidas em função desses objetivos. As estruturas são, portanto, formas de organizar atividades para o alcance de um fim.

Reformas estruturais são, assim, mudanças nas formas de agregar objetivos, definir missões e funções, adequar meios a fins e distribuir autoridade sobre propósitos e responsabilidades sobre resultados. Obedecem a uma estratégia consubstanciada em um projeto de administração ou governo. Logo, não se estabelecem novos desenhos organizacionais a serviço do nada.

A que vem, então, a reforma administrativa empreendida pelo governo do Presidente Fernando Collor de Mello? A que objetivos estratégicos ela vem servir? Qual a concepção de Estado que direciona o seu desenvolvimento? Qual o modelo de organização pública que condiciona o novo desenho do setor público?

2.1 Modernização do Estado e Reforma Administrativa

Ao que é dado conhecer do discurso e da ação do primeiro mandatário da Nação, muitas são as boas intenções que movem seu espírito reformador, mas intangíveis e paradoxais parecem ser os resultados de tais desígnios. Em todos os discursos, a palavra-chave é *modernização*, categoria dotada de positividade que expressa, ao mesmo tempo, processo e alvo. Ou seja, ela é, simultaneamente, um meio e um objetivo. Persegue-se a modernização do Estado, do Governo e da administração para modernizar o País. Acredita-se que a modernização do aparelho institucional permitirá que a economia se dinamize e que a sociedade se democratize. Permitirá, conclui-se, que o Brasil se modernize, de sorte a oferecer a sua gente a renda, o padrão de consumo e a qualidade de vida igual à que usufruem os povos do Primeiro Mundo.⁹

O discurso que anuncia a internacionalização da economia, a desestatização, a desregulamentação e a liberação de preços e salários aponta para um modelo de Estado neoliberal. Ao mesmo tempo, esse discurso tem também um conteúdo social-democrata no que se refere ao balizamento do processo alocativo e à formulação da política social, o que pressupõe uma razoável intervenção estatal na vida econômica e social.

A prática de governo revela semelhante contradição. De um lado, há significativas medidas liberalizantes com relação a preços, comércio exterior, "cartórios", profissões e regulações em geral; de outro, há um aumento expressivo na taxa de ativos financeiros e um forte dirigismo em vários segmentos da política econômica. *Quo vadis status?*

⁹ A propósito da emergência de um mundo pós-moderno, a discussão sobre a modernidade tem sido retomada com alcance mais abrangente do que aquele circunscrito a um modelo de desenvolvimento. De qualquer maneira, recuperadas agora como fundamentos, estratégias e objetivos de desenvolvimento econômico e de promoção social, as idéias sobre modernização já tiveram ampla aceitação nas décadas de 50 e 60, sendo criticadas e revistas por muitos autores. Para um balanço das teorias de modernização, ver Machado, Lia Pinheiro. Alcances e limites das teorias de modernização. In: Durand, José Carlos Garcia & Machado, L. P. In: *Sociologia do desenvolvimento II*. Rio de Janeiro, Zahar 1975, p. 183. Formulações e revisões de um ponto de vista acerca das relações entre modernização e administração, que refletem diferentes momentos na evolução de um pensamento crítico, podem ser encontradas em Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966, p. 186; A modernização em nova perspectiva. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2(2): 7-42, jul./dez. 1967; e *O modelo econômico brasileiro: uma apreciação à luz da teoria da delimitação dos sistemas sociais*. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

Depoimentos colhidos em áreas estratégicas do Governo¹⁰ revelam que não se cogita de adotar uma perspectiva estritamente liberal, um modelo de Estado-mínimo. O que se pretende é conferir transparência ao papel do Estado numa sociedade capitalista. Ou seja, admite-se a existência de um Estado de classe, a serviço de interesses econômicos hegemônicos. Pois que esse Estado sirva, de maneira explícita e eficiente, aos interesses da “burguesia nacional”, dentro das regras do jogo democrático. Que as outras classes sociais, através de seus mecanismos de representação e articulação, possam defender seus próprios interesses e exercer um controle mais eficaz sobre esse Estado.

Essa proposta parte da constatação de que o que existia e existe é um Estado privatizado, onde os diversos mecanismos de inserção e interação da burguesia dão-se de formas absolutamente antidemocráticas – “cartórios”, subsídios, incentivos e privilégios de toda sorte. Onde as agências governamentais, por meio das conexões entre burocratas e empresários, se transformam em instâncias de representação de interesses particularistas. Onde o Estado não consegue arbitrar o conflito intercapital, o conflito distributivo entre, por exemplo, o setor industrial e o setor financeiro, ou entre subsetores da própria indústria. Onde o Estado não é capaz de servir aos interesses da própria burguesia, nem de permitir que ela realize sua missão histórica dentro do capitalismo. Neste sentido, o que a Reforma Administrativa se propõe fazer é *desestatizar* a vida social e *desprivatizar* o Estado.

Por outro lado, o Governo também reconhece que, no interesse do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, é impossível continuar moldando uma sociedade com tal grau de heterogeneidade estrutural que impeça a massificação do consumo, a integração dos mercados regionais e as perspectivas de mobilidade social. Essas assimetrias sociais não podem ser corrigidas, a curto prazo, apenas com políticas de renda e emprego. Em áreas mais carentes e de retorno mais demorado, é preciso buscar o atendimento das necessidades básicas da população, principalmente em termos de alimentação, habitação e saneamento, com ações assistenciais. Daí ser necessário desenvolver estruturas de *welfare* e fortalecer todos os instrumentos de política social.

Nesse ponto, dentro da perspectiva desses mesmos segmentos do Governo, a aparente contradição entre *welfare state* e *desestatização* desaparece. A idéia é justamente retirar a intervenção do Estado de áreas onde não deveria estar, notadamente no setor produtivo, para recuperar a capacidade de financiamento da política social e de fomento da política industrial, que também trará retorno em termos de renda e emprego.

Ainda segundo as mesmas áreas governamentais, outro balizamento para estabelecer os limites da intervenção do Estado é a Constituição Federal. O art. 21 estabelece a competência da União, e o art. 173 condiciona a exploração direta de atividade econômica pelo Estado “aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.¹¹ A Reforma Administrativa teria como propósito moldar um Estado adequado ao espírito da Constituição de 1988.

¹⁰ Para completar o levantamento de dados da pesquisa, a equipe da EBAP entrevistou dirigentes e técnicos de órgãos de ministérios e secretarias mais comprometidos com a reforma administrativa, que deixamos de mencionar nominalmente para evitar eventuais confusões entre opiniões pessoais e posicionamentos institucionais.

¹¹ Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1988.

2.2 Contradições entre objetivos, contingências e medidas de reforma administrativa

Não cabe aqui estabelecer questionamentos sobre a natureza do projeto de modernização do País nem sobre a validade da concepção do Estado que deve conduzi-lo ou ensiná-lo. São escolhas feitas no plano da ideologia, legitimadas pela vitória na eleição de 1989, que acompanham uma tendência mundial de revisão das relações entre Estado e sociedade. O que se deve verificar é a coerência interna do modelo, sua tradução em atos legais e medidas administrativas, seu amparo na teoria administrativa contemporânea e seu ajustamento à ordem constitucional vigente.

Neste sentido, algumas contradições entre as concepções do projeto de governo, a realidade do País e as medidas de cunho geral devem ser anotadas. Em primeiro lugar, é preciso verificar até que ponto esse compósito de minimalismo¹² pós-moderno e *welfare state* social-democrata é uma proposta modernizante. Historicamente, nos últimos 50 anos, o Estado brasileiro tem sido moderno e modernizador. Seu processo de diferenciação foi conduzido pelos liberais autoritários do passado recente no sentido de transformá-lo no principal agente do desenvolvimento, de sorte a estabelecer um mercado onde os diversos agentes econômicos pudessem movimentar-se em liberdade. A esfera pública ampliou-se para criar os espaços de domínio privado. Mediante a ação estatal, o País superou o modelo agroexportador, constituiu uma sociedade industrial-urbana e estabeleceu as bases do pluralismo político de expressão das classes organizadas.

Estará o Brasil a caminho da modernidade quando, sob a pressão dos credores internacionais, sem acesso à tecnologia de ponta, com os preços de seus produtos agrícolas consideravelmente depreciados e com uma indústria atrasada e pouco competitiva, abre sua economia, desmantela o setor produtivo estatal e mantém 54% de sua população em condição de pobreza absoluta?¹³ Este não foi o caminho trilhado pelo Japão nem pelos chamados tigres asiáticos.

Em segundo lugar, o estabelecimento de um “Estado de classe”, que em sua essência e transparência não contempla as contradições que acomodam forças políticas heterogêneas nem permite a manifestação de interesses excluídos do “compromisso burguês”, supõe a existência de um sistema político organizado que assegure a qualidade da representação de todas as classes e o pleno exercício da cidadania.

Ora, a realidade social e cultural do País está longe de garantir a igualdade perante a lei, principal fundamento da ordem democrática, e muito menos de facultar a expressão da cidadania em todas as formas de inserção do indivíduo na vida social. Uma política econômica recessiva, fomentando o desemprego, acaba por excluir da arena política até mesmo as categorias sociais mais organizadas.

¹² A expressão “minimalismo” é usada no contexto pós-moderno para se referir a formas de expressão artística ou intelectual, muito parcimoniosas no uso do acervo de saberes, instrumentos e símbolos que constituem o patrimônio cultural da modernidade. No presente caso, a expressão designa uma configuração do Estado que detém pouquíssimos mecanismos de intervenção na vida social, o que, em uma situação extrema, a aproxima do Estado de natureza a que se referem os contratualistas da teoria política.

¹³ Os *Cadernos de Conjuntura* do IUPERJ têm oferecido, nos últimos meses, análises muito pertinentes sobre a dinâmica política do processo brasileiro. O Prof. Luiz Werneck Vianna, particularmente, tem sido um arguto observador da diferenciação do Estado como resposta às idiosincrasias do chamado Plano Collor. Para uma aguda compreensão dos entraves à “modernização” do Estado brasileiro hoje, ver Vianna, Luiz Jorge Werneck, Americanismo e democracia. In: Cem dias de Governo Collor. *Cadernos de Conjuntura*, Rio de Janeiro, IUPERJ, n.29, jun. 1990; e De cem anos de solidão e outro. In: Projeto Neoliberal e seus parâmetros políticos. *Cadernos de Conjuntura*, Rio de Janeiro, IUPERJ, n.31, ago. 1990.

O Governo, por outro lado, não avançou na formulação de uma política social integrada nem fortaleceu as estruturas de *welfare*, o que descaracteriza qualquer sentido de prioridade que deva ser conferido à área social. Ao contrário, o tratamento uniforme dado pela Reforma Administrativa a todos os setores do Governo contribuiu para desestruturar os instrumentos existentes. Estão suspensos os investimentos em programas de habitação, saneamento e complementação alimentar, e o plano de benefícios proposto para a Previdência Social não permite vislumbrar a adequação das pensões e aposentadorias à remuneração dos trabalhadores em atividade.¹⁴

A representação parlamentar, fruto de uma legislação que distorce a proporcionalidade eleitoral dos diferentes estados, não vocaliza o sentimento majoritário da região de maior expressão eleitoral, onde a população está politicamente mais organizada. No seio dessa representação, o Governo do Presidente Fernando Collor de Mello buscou sua base de apoio estabelecendo alianças circunstanciais, nos setores mais fisiológicos e oligárquicos das bancadas superdimensionadas do Norte e do Nordeste, totalmente refratários a um projeto de modernização que estabeleça formas mais igualitárias de competição política.

Os partidos políticos, sem expressão ideológica definida, não se efetivam na vocação de mediar interesses de segmentos sociais específicos. E, embora a Constituição de 1988 tenha aberto oportunidade de participação dos atores sociais no processo político, o Estado brasileiro ainda é muito pouco permeável a outras formas de representação que não a parlamentar.

Em terceiro lugar, o projeto de governo, o modelo de Estado e algumas medidas adotadas nesses primeiros cem dias têm o propósito de reduzir a intervenção do Estado na vida privada do cidadão e, particularmente, no exercício de suas atividades produtivas. Outras medidas, porém, constituíram uma tal interferência nos negócios particulares do indivíduo que são inéditas até com relação ao período autoritário ou a regimes mais fechados que o brasileiro, e vão de encontro a qualquer propósito liberalizante. O congelamento da poupança, a taxação sobre o estoque de ativos financeiros, a proibição da emissão de cheques ao portador a partir de um dado valor e a suspensão de medidas cautelares contra as leis que regulamentam o Plano Collor são algumas das providências mais restritivas de direitos. O Poder Executivo passa a ditar a política financeira de todos os agentes econômicos. Mesmo em áreas onde pretende estabelecer o princípio da liberdade de ação e iniciativa, como na nova política industrial¹⁵ e na livre negociação salarial,¹⁶ o Governo estabelece tantas condições para o exercício dessas liberdades que acaba por criar novos instrumentos de intervenção. O que se verifica, em muitos casos, é uma extrapolação dos limites de intervenção do Estado, onde a jurisdição da autoridade se estende do espaço público ao privado, num modelo de dominação pré-burocrática.¹⁷

¹⁴ O presidente da República vetou totalmente o projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que estabelecia o Plano de Custeio e Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Congresso Nacional em 12.9.90.

¹⁵ Uma série de mecanismos burocráticos que obstaculizam a ação empresarial é identificada por César Maia na Portaria nº 354, de 26.6.90, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. (Ver Maia, César. Horrores burocráticos da política industrial. *Folha de S. Paulo*, 8 jul. 1990.)

¹⁶ As Medidas provisórias ns. 199 e 211, que se propõem estabelecer a livre negociação salarial, acabam por inviabilizá-la. Uma terceira versão da "política" salarial foi introduzida com a edição da Medida provisória nº 219, de 4 de setembro de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, 5 set. 1990.

¹⁷ Problemas nas relações entre o Estado e a sociedade civil, na constituição e no funcionamento do sistema político e na diferenciação entre as esferas pública e privada são identificados por Chauí, Marilena. Arcaísmos do Brasil Novo. *Folha de S. Paulo*, 29 maio 1990; e Vianna, Luiz Werneck. Despotismo e *apartheid* social. *Jornal do Brasil*, 19 ago. 1990.

Por último, cabe assinalar que, embora o Governo estabeleça como balizamento da Reforma Administrativa os limites impostos pela Constituição Federal, o que se verifica é o abuso na reedição de medidas provisórias que nem sempre encontram amparo no texto constitucional. O projeto do Governo não pode atropelar a Constituição, que é o resultado de um complexo e demorado pacto político que transcende o episódio eleitoral que o legitima. A Carta de 1988 estatui a vontade majoritária da Nação e mantém e atualiza um conjunto de instituições nem sempre compatíveis com as medidas de reforma administrativa. O próprio decreto que estabelece a remuneração proporcional para os servidores em disponibilidade, pedra de toque da racionalização de custos, está sendo questionado no Supremo Tribunal Federal. A recorrência no uso de instrumentos legislativos inconstitucionais está gerando uma tensão crescente entre os poderes da República.

2.3 Em busca de um modelo pragmático

Essas grandes matrizes teleológicas estão colocadas mais no plano da especulação de cabeças bem-pensantes do público interno, do que no das intenções de governo. Não chegam a constituir a base para um modelo conceitual de reforma administrativa. Como exposto aqui, a própria concepção de estado que se quer implementar e tem profundas consequências sobre o desenho organizacional da máquina de governo ainda está muito pouco definida.

De todo modo, seja para estabelecer um estado neoliberal, seja para introduzir o intervencionismo social-democrata, modernizar o Estado é mudar a natureza de suas relações com a sociedade civil, estabelecendo limites de intervenção na vida privada e valorizando a cidadania como fundamento da soberania.

Modernizar o Governo é alterar a substância das políticas de extração e alocação de recursos e as formas de inserção e jogo dos atores na arena política, de maneira a conferir transparência a esses processos e ensejar o exercício de controle social por meio dos diferentes mecanismos de representação.

Modernizar a administração é melhorar o seu desempenho na implementação das políticas públicas e na prestação dos serviços de que a sociedade necessita.¹⁸

Sem perder de vista as características, ambigüidades e incertezas do contexto sócio-econômico sobre o qual pretende intervir, um tal modelo de reforma administrativa se viabiliza pelo sentido de estratégia em que se insere no projeto de governo e pela flexibilidade na adoção dos diferentes instrumentos de intervenção.

2.4 Imperativos orçamentários e paradigmas de reforma

Sem um modelo conceitual que o direcione, o primeiro móvel da reforma parece nascer de uma constatação indiscutível – o esgotamento financeiro do Estado exige medidas drásticas em busca da redução, ou mesmo eliminação, do déficit nas contas do Governo. O “enxugamento” da máquina, com a diminuição de superposições, desperdícios e gastos supérfluos, seria um dos principais objetivos da reforma. Para alcançá-lo, o Governo poderia concentrar esforços em duas direções

¹⁸ Para uma discussão contemporânea mais específica sobre modernização do Estado e da administração pública, ver Motta, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 21(4): 31-61, out./dez. 1987.

– despende menos recursos com o mesmo volume de atividades e/ou reduzir o volume de atividades. Foi o que fez, alternativa ou conjuntamente, em diferentes áreas da Administração federal.

Na primeira direção, o paradigma de reforma é o da eficiência. Ou seja, acredita-se que uma estrutura menor é capaz de alcançar os mesmos resultados. As medidas daí decorrentes têm o sentido de *racionalização* e orientam-se para a agregação de funções em um menor número de órgãos, diminuição de atividades-meio e procedimentos burocráticos e corte de investimentos, pela melhor utilização da capacidade ociosa das unidades existentes.

Na outra direção, o paradigma é uma nova concepção de Estado, cujos limites de intervenção nos diversos aspectos da vida social são muito mais estreitos do que os vigentes até a posse do novo governo. As medidas dele decorrentes têm o sentido de *desestatização* e contemplam extinção de órgãos e entidades, privatização de empresas, bens e investimentos públicos e desregulamentação sócio-econômica.

Dado esse quadro de referência mais objetivo, é preciso verificar até que ponto o desenho organizacional estabelecido é coerente com os imperativos de racionalização e desestatização identificados dentro e fora do Governo. E, mais importante, examinar até que ponto a nova estrutura melhora a capacidade do setor público de tomar decisões e executá-las e, principalmente, a capacidade de formular, implementar e coordenar eficazmente as políticas públicas a serem definidas pelo Governo do Presidente Fernando Collor.

A análise de aspectos específicos da estrutura, com a apresentação dos principais elementos que apóiam esta investigação, é feita a partir do exame de medidas de caráter global adotadas logo nos primeiros dias de governo, até porque o detalhamento das estruturas ainda está sendo completado. De forma sucinta, essas medidas resultaram em:

- reestruturação da Presidência da República, com extinção do Gabinete Civil e criação da Secretaria-Geral;
- redução do número de órgãos de assessoramento imediato ao presidente da República;
- criação de sete secretarias de assistência imediata ao presidente da República, sendo duas voltadas para atividades-meio e cinco para atividades-fim;
- redução do número de ministérios de 18 para 12;
- redução do número de unidades administrativas e cargos de direção e assessoramento no âmbito das estruturas internas de ministérios, secretarias, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;
- estabelecimento de nova matriz de regionalização para manutenção de bases locais de organismos federais, de acordo com as sete macrorregiões econômicas definidas pelo IBGE;
- extinção de cinco autarquias (Sudeco, Sudesul, DNOS, IAA e IBC), duas fundações (Educar e Museu do Café), uma empresa pública (Embrater) e uma sociedade de economia mista (BNCC);
- criação de duas autarquias na área de cultura (Ibac e IBPC), pela fusão de quatro fundações (Funarte, Fundacen, FCB e Pró-Memória) e uma secretaria (Sphan);
- troca na denominação de duas fundações na área de cultura (de Pró-Leitura para Biblioteca Nacional) e teleeducação (de Funtevê para Roquete Pinto);

- dissolução de oito empresas estatais (Portobrás, EBTU, Caeeb, Interbrás, Petromisa, Siderbrás, Embrafilme e Infaz);
- fusão de duas autarquias na área de seguro social (Iapas e INPS) em um novo instituto (INSS);
- fusão de três empresas na área de abastecimento (CFP, Cibrazém e Cobal resultaram na Conal);
- fusão de um órgão autônomo (Sucam) e de uma fundação (Fsesp) em uma nova fundação da área de saúde (FNS);
- transformação de um órgão autônomo em empresa de distribuição de medicamentos (Ceme);
- transformação de uma sociedade civil de apoio à pequena e média empresas, vinculada ao extinto MIC, em serviço social desvinculado da administração federal (Cebrae);
- fusão de quase três dezenas de empresas de telecomunicações em apenas oito novas empresas;
- doação de três empresas de navegação fluvial a governos estaduais ou municipais.¹⁹

3. Racionalização

A simples listagem dessas providências não é muito útil para analisar a natureza da reforma administrativa, mas já permite identificar um significativo esforço de *racionalização*, em linha com os imperativos orçamentários já referidos.

Neste sentido, entretanto, o principal indicador de sucesso, em termos de aumento de *eficiência*, é o montante de redução de gastos na realização do mesmo volume de atividades. Os dados disponíveis a esse respeito são pouco confiáveis – a própria Secretaria de Administração Federal desconfia das informações que recebe dos diversos órgãos e entidades – e não estão agregados.

Em termos de diminuição de despesas com pessoal, decorrente de extinção de cargos, demissões, aposentadorias e disponibilidades, o Governo calcula que poderá economizar este ano até 10% do valor da folha de pagamento da União. Certamente, há também menos gastos com alugueis, transporte, limpeza, conservação, vigilância, energia, telecomunicações, cafezinho e manutenção. O problema é que também se verifica redução ou paralisação de atividades em várias áreas não-contempladas no plano da *desestatização*, como saúde pública, abastecimento, meteorologia, cultura, conservação de equipamentos de infra-estrutura e implementação de programas especiais. Por outro lado, se é verdade que essa paralisação pode ser atribuída à reforma administrativa, que necessita de um maior período de tempo para apresentar resultados, também decorre da própria mudança de governo, que requer um prazo de acomodação para recrutamento de quadros, definição de novas políticas e detalhamento de projetos.

¹⁹ Brasil. Leis, decretos, etc. Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, 13 abr. 1990. p. 7.096-101; Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades de administração pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, 13 abr. 1990. p. 7.101-3.

3.1 Fusões e incorporações

De todo modo, a maior parte das medidas ainda aponta na direção da *racionalização*. As inúmeras *fusões*, *absorções* e *incorporações* de órgãos, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista revelam o propósito de “enxugar” a máquina, mantendo os serviços em funcionamento e o atendimento das clientelas internas ou externas. Esse tipo de intervenção começa na Presidência da República e se estende a toda a administração pública, direta e indireta. Além de permitir a redução de gastos, parece ter sido conduzido no sentido de agrupar atividades afins, reduzir o alcance de controle dos níveis de direção estratégica e melhorar o gerenciamento das diversas áreas.

O *agrupamento de atividades pela fusão de organismos* traz vantagens e desvantagens, conforme veremos em alguns poucos exemplos. Ele ocorreu em todas as áreas do setor público, à exceção das Forças Armadas. O Governo, por questões de natureza política, perdeu a oportunidade de criar o Ministério da Defesa, instrumento de integração das três armas e de fortalecimento de controle civil sobre o aparelho militar.

Entretanto, o que pode consistir no principal problema desse agrupamento é o gigantismo de determinados órgãos, notadamente de alguns ministérios. Neste caso estão os ministérios da Economia, Fazenda e Planejamento e da Infra-Estrutura, que se tornaram quase “vice-reinos”, com diversificadas atividades sob sua gestão. Suas tarefas não se encontram apenas no plano de regulação, mas também no da execução direta.

O *gigantismo*, que dificulta a gestão e inibe a inovação, também concentra os *lobbies* dos grandes interesses econômicos em apenas duas áreas do Governo. Até que ponto essa concentração de poderes facilita um processamento igualitário das demandas dos setores econômicos dominantes que o Estado capitalista pretende servir?

Outro problema relevante decorre do agrupamento, em um mesmo organismo, de funções nem sempre correlatas ou mesmo compatíveis entre si. Persiste no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento a justaposição de funções de tesouraria, com a responsabilidade pelo dispêndio global, e de controle interno centralizado de todos os gastos do Poder Executivo, inclusive daqueles realizados pelo próprio Ministério. Dessa forma, alguns dirigentes do Ministério têm poderes para ordenar despesas e auditar os próprios gastos.

Ainda no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o agrupamento de funções típicas de controle fazendário com aquelas características do planejamento do desenvolvimento, ambas fundamentais à gestão pública mas condicionadas por orientações distintas e não raro conflitantes, tende a reprimir a saudável tensão entre a perspectiva de longo prazo relacionada com as mudanças estruturais e a visão de curto prazo de políticas monetária e fiscal mais restritivas. Nesse caso, corre-se o risco de promover o “afazendamento” do planejamento. É verdade que a antiga primazia do planejamento é incompatível com um compromisso neoliberal de reforma do Estado. Ademais, em épocas passadas, à grande atenção conferida ao planejamento governamental correspondeu uma igualmente grande desatenção para os mecanismos de gestão capacitadores de respostas em tempo real aos problemas e contingências emergentes em cenários de grande incerteza. Por outro lado, é preocupante considerar a possibilidade de atrofiamento da função de planejamento em um Brasil ainda tão carente de mudanças estruturais e grandes investimentos públicos.

3.2 Alcance de controle

O propósito de reduzir o alcance de controle²⁰ nos níveis de direção estratégica também não se revela tão simples. Com relação ao presidente da República, não houve redução significativa. Se os ministérios passaram de 18 para 12, o número de secretarias da Presidência passou de três (Seplan-PR, Saden-PR e SNI) para sete, mantendo-se ainda diretamente subordinados ao presidente, como órgãos de funcionamento permanente e chefia estável, a Secretaria-Geral (em substituição ao Gabinete Civil), o Gabinete Militar, o Estado-Maior das Forças Armadas e a Consultoria-Geral da República. Ou seja, o presidente deixa de despachar com 25 subordinados para comandar 23.

É verdade que a Lei nº 8.028/90 prevê que compete à Secretaria-Geral assistir ao presidente da República na supervisão técnica das *secretarias da Presidência*. Essa ressalva parece que não terá maior consequência, pois essas secretarias trabalham com objetos altamente especializados, tornando muito difícil o exercício de qualquer tipo de supervisão por parte de um órgão mais administrativo do que político.

3.3 Estrutura matricial ou gerências de produto

O aspecto mais relevante na criação das secretarias da Presidência está relacionado com a possibilidade de constituírem elas o eixo horizontal de uma estrutura matricial,²¹ onde os ministérios compoem o eixo vertical. As secretarias, organismos leves e ágeis, “atravessariam” as estruturas dos ministérios, coordenando políticas ou estratégias de governo em áreas sensíveis, que exigem abordagens interdisciplinares ou esforço conjunto de toda a máquina governamental. É significativa a validade dessa proposta em áreas como ciência e tecnologia, meio ambiente, desenvolvimento regional e até assuntos estratégicos, pois são de fato questões intersetoriais, prioritárias e que se manifestam em todos os demais setores da Administração federal. Este não é o caso, porém, da Secretaria dos Desportos, para citar um exemplo inquestionável.

Uma variação desse modelo organizacional, para explicar as secretarias da Presidência da República, é a que as classifica como uma espécie de *gerências de produto*.²² Nessa concepção, mais importante do que o das secretarias seria o pa-

²⁰ O conceito de alcance de controle como indicador da capacidade de comando, coordenação e controle de um dirigente sobre determinado número de subordinados é muito questionado entre os estudiosos das teorias de organização. Sua validade e adequação dependem do tipo de relação que se estabelece entre o superior e os subordinados, do tipo de tarefa desempenhada por estes últimos (se mais ou menos programada e repetitiva) e do volume de comunicações laterais possíveis e desejáveis entre eles. Em se tratando das relações que se estabelecem entre o presidente e seus ministros e secretários e entre os ministros e seus secretários nacionais, é possível supor um elevado grau de complexidade e diversidade dos assuntos que ensejam o contato, o despacho ou a decisão e das missões e objetivos de todos os órgãos mencionados, o que caracteriza uma pressão muito grande sobre o presidente e as autoridades de primeiro e segundo escalões. O tratamento oferecido pela teoria administrativa contemporânea ao problema do alcance de controle pode ser encontrado em Bergamini de Abreu, A. Alcance de controle: 50 anos depois. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 18(2): 127-43, abr./jun. 1984.

²¹ Para o conceito de estrutura matricial, ver Hemsley, James R. Organizações matriciais no Brasil. Apresentado ao Simpósio de Pesquisa Organizacional, 1 ago. 1977, Rio de Janeiro, UFRJ/Coppead, 1976 (*Relatório Técnico*, 6); Sbragia, Roberto. Algumas características da estrutura matricial. *Revista de Administração*, São Paulo, IANUSP, 14(1): 5-34, jan./mar. 1979.

²² Para a transferência do conceito de gerente de produto para a administração pública e considerações sobre este papel na articulação de uma política científica e tecnológica, ver Cavalcanti, Bianor Scelza. Organograma da Nova República. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 19(2): 2-6, abr./jun. 1985.

pel a ser desempenhado pelos secretários, que atuariam como *ombudsmen* ou “animadores” de medidas em vários organismos setoriais, apoiando-se nas estruturas dos próprios ministérios. As secretarias seriam constituídas apenas de pequenas equipes de assessores, no formato que assumiu o extinto Programa Nacional de Desburocratização, quando coordenado por um ministro extraordinário. Esse desejável modelo também não se aplica a algumas secretarias agora criadas, que implementam políticas públicas e supervisionam autarquias e fundações.

As concepções de estrutura matricial e gerências de produto, entretanto, não são consensuais dentro do Governo. Muitos vêem essas secretarias simplesmente como órgãos menores, mais ágeis e operativos que os ministérios, que podem atuar com o apoio dos estados e dos municípios. Prescindem, assim, da estrutura e da autoridade ministerial, pois podem contar com o apoio mais direto do presidente da República. Esse outro ponto de vista condena até a idéia de sistemas comuns a toda administração, com órgãos centrais definindo políticas uniformes para todos os ministérios. Nessa perspectiva, os sistemas centrais da Secretaria de Administração Federal seriam os mais danosos para um projeto de gestão por objetivos e por resultados.

O *controle centralizado* sobre os meios estimula o *processualismo*, subordina os fins a padronizações desnecessárias e restritivas e constitui um alibi para a ineficácia setorial. Um sistema de pessoal, por exemplo, com regime único e estatuto comum a todas as áreas de governo é contraproducente e inviável a longo prazo, pois acaba por criar os “escapismos” das tabelas especiais, dos recibados, dos mensalistas e de todos os mecanismos que a imaginação pode criar para fugir aos controles centralizados.²³ No futuro – admitem as mesmas fontes governamentais consultadas –, o ideal é que, depois de cumprida sua missão estratégica, a própria Secretaria de Administração Federal possa desaparecer. A realidade atual, contudo, mostra que ela continua estabelecendo controles centralizados e políticas uniformes. Ademais, desde que o Dasp foi criado, essas estruturas têm-se mantido intocáveis.

A idéia de estrutura matricial pode viabilizar-se como um instrumento de coordenação de determinadas políticas sem se constituir em um sistema de controle central inibidor da criatividade e da eficácia, mas a crítica à *uniformidade* é muito procedente, sobretudo nas áreas-meio.

3.4 Estruturas comuns para a uniformidade: secretários-executivos e secretarias de administração geral

O que se verifica nos novos organogramas é que as estruturas ministeriais, à exceção das pastas das Forças Armadas, são muito parecidas umas com as outras. A criação das *secretarias de administração geral* em cada ministério, englobando as áreas de planejamento, orçamento, modernização administrativa, informática, recursos humanos (administração e desenvolvimento), material e serviços gerais, representa o surgimento de um poderoso instrumento de controle sobre as áreas-fim de cada secretaria de Estado. Essa experiência, que recupera o papel previsto para os secretários-gerais pelo Decreto-lei nº 200/67,²⁴ sem resultados positivos

²³ Sobre o processualismo vigente na administração pública e os “escapismos” utilizados para fugir à uniformidade e à rigidez dos controles burocráticos, ver Motta, Paulo Roberto. *Administração pública: planejamento e alternativas organizacionais*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, s. d. mimeogr.

²⁴ Brasil. Leis, decretos, etc. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, Parte I – Suplemento n. 39, 27 fev. 1967.

dignos de registro, foi parcialmente inaugurada, a partir de 1988, ainda no Governo Sarney, no âmbito do Ministério da Fazenda, reunindo os departamentos de Administração e Pessoal.²⁵

Com a atual abrangência, se forem apoiadas e fortalecidas, as secretarias de administração geral terão uma ação desastrosa; se forem enfraquecidas, empobrecerão áreas estratégicas – planejamento, modernização, orçamento e desenvolvimento de recursos humanos – que deveriam estar mais próximas do secretário-executivo e das áreas-fim.

Na verdade, os arts. 76 e 80 do Decreto nº 99.180/90²⁶ estabelecem uma certa superposição dos papéis do secretário-executivo e da Secretaria de Administração Geral, justamente nas áreas estratégicas mencionadas. Nas áreas-fim, a existência de secretarias nacionais vinculadas diretamente ao ministro esvazia o papel de “coordenador técnico” a ser exercido pelo secretário-executivo. É, precisamente, o que ocorre no Ministério da Infra-Estrutura, onde o secretário-executivo não exerce supervisão sobre as quatro secretarias nacionais, podendo tornar-se apenas um assessor mais qualificado e mais bem remunerado ou ficar disputando parcelas de poder com o secretário de Administração Geral.

3.5 Secretarias nacionais como instrumentos de gerenciamento e controle

Nos ministérios gigantes, o problema do *alcance de controle* se coloca noutra perspectiva. Os ministérios da Infra-Estrutura e da Economia, Fazenda e Planejamento passaram a ter, cada um, apenas quatro secretarias de áreas-fim. Isso de fato representa redução significativa, mesmo com relação à estrutura de um único dos antigos ministérios que resultaram na criação dos dois novos. A verdade é que no âmbito de cada uma dessas secretarias os problemas são tão complexos e diversificados que acabam sendo levados à apreciação do ministro respectivo. Imagine-se, por exemplo, os problemas que estão afetos à Secretaria Nacional de Energia do Ministério da Infra-Estrutura, que envolvem a política de petróleo e combustíveis, a construção de hidrelétricas, a gestão de recursos hídricos e a política de tarifas de eletricidade e derivados de petróleo. Quem pode decidir sobre assuntos de tamanha relevância política?

Dentro do Governo, há um outro ponto de vista com relação às chamadas *secretarias nacionais*. Elas seriam um instrumento de fortalecimento da administração direta com relação à indireta, um mecanismo para trazer as decisões que estão na alçada das grandes estatais para o comando do Governo. Forneceriam ao ministro os instrumentos necessários para coordenar a implementação de políticas públicas – informações gerenciais, planejamento integrado, controle finalístico.

Esse precário argumento não oferece respostas consistentes para várias indagações. Esses instrumentos não existiam nos antigos ministérios de Minas e Energia, Comunicações, Transportes, Fazenda, Desenvolvimento da Indústria e do Comércio e na Secretaria de Planejamento da Presidência da República? A vinculação direta da estatal ao ministro não permitiria uma melhor *supervisão ministerial*? Ou, dito de outro modo, a autoridade ministerial não é politicamente mais forte para ditar diretrizes do que a capacidade gerencial das secretarias nacionais?

²⁵ Uma breve análise dessa curta experiência no Ministério da Fazenda pode ser encontrada em *Seminário de Análise da Macroestrutura do Ministério da Fazenda e suas Secretarias*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, dez. 1989; *Relatório de análise e recomendações*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP (documento de veiculação interna).

²⁶ Brasil. Leis, decretos, etc. Decreto n. 99.180, de 15 de março de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, Seção I, 15 mar. 1990.

Essas secretarias não acabam se superpondo às estruturas dos órgãos vinculados?

A última questão é importante. Por exemplo, no âmbito da Secretaria Nacional de Transportes estão o Departamento Nacional de Transportes Rodoviários e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), o Departamento Nacional de Transportes Ferroviários e a Rede Ferroviária Federal S.A. (Refesa). É verdade que os departamentos integrantes da Administração Direta têm caráter normativo, mas certamente são menos aparelhados tecnicamente do que as estatais sobre as quais vão exercer supervisão. O próprio Governo parecia não estar suficientemente convencido desse argumento. No Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) não existia uma Secretaria Nacional de Seguro Social para ditar políticas e normatizar as atividades do INSS. Posteriormente, entretanto, a Secretaria Nacional de Previdência Complementar foi transformada na Secretaria Nacional de Previdência Social e Complementar. Aliás, apenas os ministérios da Ação Social, das Relações Exteriores e da Justiça, além dos militares, evidentemente, fogem um pouco da uniformidade das estruturas desenhadas pela Reforma Administrativa.

De qualquer modo, a criação das secretarias nacionais, pouco convincentes na redução do alcance de controle da autoridade e na melhoria da qualidade da supervisão ministerial, acrescenta mais um nível hierárquico na estrutura dos ministérios, o que pode aumentar o volume de despachos interlocutórios e toda sorte de processualismos para justificar o exercício de parcelas de poder dos níveis intermediários.

3.6 Coordenação e integração

Um último argumento levantado a favor do agrupamento de ministérios e criação de secretarias nacionais é a necessidade de aumentar a *integração* das ações de governo. As fusões de órgãos afins permitiriam ao Governo *coordenar* a implementação de políticas públicas com maior nível de consistência interna e coerência com o projeto de governo. De fato, existiam inúmeros exemplos de descoordenação entre órgãos de governo. Políticas setoriais de grande importância acabavam sendo caudatárias de outras políticas mais instrumentalizadas. Meros encontros de conta entre estatais eram quase impossíveis, até recentemente. Os jornais anunciam as facilidades criadas no âmbito do Ministério da Infra-Estrutura para promover acordos financeiros entre empresas do Governo, estabelecer uma única política de concessões e privatizar a administração de bens públicos e novos investimentos em áreas como transportes, energia e telecomunicações.

Esse argumento se baseia na crença de que o melhor instrumento para promover a *integração* da ação pública é a *hierarquia*. Concentra-se o poder de decisão em um ministro na esperança de que ele estabeleça a harmonia entre projetos conflitantes. A centralização sobrecarrega o ministro, impedindo que, em função dos crescentes níveis de incerteza, as decisões sejam tomadas com rapidez. Mas a integração não se verifica porque, muitas vezes, a informação e o planejamento permanecem segmentados em subsetores do ministério. As comunicações laterais, que deveriam estar institucionalizadas desde sempre, continuam necessárias e passam a ser agora utilizadas para “refazer” o processo decisório pelo *recall* da informação localizada.

O passo mais importante nessa direção é a busca de *transparência e racionalidade no processo decisório de formulação e implementação de políticas públicas*. Formuladas no âmbito de um ou vários ministérios, do Congresso Nacional e até

de estados e municípios, essas políticas quase sempre requerem a formação de *redes institucionais* encarregadas de implementá-las.²⁷ Para *coordenar* ações multissetoriais, é possível estabelecer *estruturas matriciais* capazes de articular programas e projetos em diferentes áreas de responsabilidade limitada. É possível também melhorar a *utilização dos organismos colegiados*, de sorte que tenham efetivo poder de decisão para estabelecer prioridades e dirimir conflitos de competência entre órgãos de subordinação diversa, assegurando, assim, com respostas em tempo real, a coordenação da interdependência. Essas alternativas parecem não ter sido levadas em consideração.

Com efeito, verificou-se que, no esforço de enxugamento da administração direta, houve a extinção de considerável número de colegiados. Sem dúvida muitos desses conselhos estavam desativados, não tomavam decisões relevantes ou sofriam de sérias deficiências no seu funcionamento. É necessário questionar, no entanto, se podemos abrir mão desses mecanismos decisórios tão associados a modelos mais orgânicos e modernos de gestão ou se, ao contrário, devemos aprender a melhor diagnosticar em que situações eles se fazem necessários e como colocá-los em correto funcionamento.

3.7 Matrizes de regionalização

Quando alcançada no nível central, poucas vezes a *integração* se dá a nível local, no mesmo âmbito de um único ministério ou autarquia. O estabelecimento de bases locais para agências que cumprem missões diversificadas quase sempre suscita questões de integração e até de conflito de autoridade. O Governo ainda está definindo a “estrutura regimental” das principais agências e até agora não encontrou uma solução para esse tipo de problema. O antigo Ministério da Fazenda, por exemplo, era um caso exemplar de falta de integração a nível regional. Nas principais capitais do País existiam, como órgãos independentes entre si, com *status* diferenciados, a Delegacia do Ministério da Fazenda (organismo de função meramente administrativa), a Superintendência Regional da Receita Federal (capitaneada pelo dirigente que tem o maior DAS), a representação da Procuradoria da Fazenda Nacional e a regional do Serviço de Patrimônio da União. Há quem veja vantagens nessa dispersão de poder – uma forma de manter a autonomia e a independência de organismos que executam funções públicas de alta responsabilidade. Embora não se conheça a estrutura regimental do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o art. 156 do Decreto nº 99.180/90 já antecipou que “a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional compõe-se de: I – órgão central; II – Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional; III – Procuradorias da Fazenda Nacional”, sem fazer quaisquer outras referências aos demais organismos regionais do Ministério.

No Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), resultante da acertada fusão do Iapás com o INPS, cogita-se de manter, em nível local, estruturas separadas para realizar a arrecadação, fazer o pagamento de benefícios e fiscalizar as condições de trabalho. Passariam a existir como projeções locais da nova autarquia as gerências de atendimento, as regiões fiscais, as agências, os postos integrados, os postos de benefícios e os postos de trabalho – uma estrutura complexa, de gerencia-

²⁷ O conceito de *redes institucionais* como estruturas sistêmicas pluriorganizacionais para implementação de políticas públicas pode ser encontrado em Cavalcanti, Bianor Scelza. *Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública. Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, (49): 11, 1990.

mento compartimentado, incapaz de permitir a integração entre as diversas atividades do novo órgão e tirar maior proveito da fusão dos antigos institutos. Aliás, o acerto da fusão dos órgãos de arrecadação de contribuições previdenciárias e pagamento de benefícios pode ser comprometido pela absorção de parte das funções do antigo Ministério do Trabalho, em áreas como emprego, condições sanitárias e segurança do trabalho e mediação de conflitos, incompatíveis com a missão de uma agência de seguro social.

O desenho das estruturas regionais também coloca questões referentes à *desconcentração* das decisões e à *matriz de regionalização* das ações de governo. Nos levantamentos até aqui realizados não identificamos o propósito de promover a *descentralização* administrativa sequer no âmbito do próprio Governo federal. A reforma não cogitou de, quando necessária a intervenção direta do Governo federal, orientar-se no sentido de aproximar decisões de ações, a fim de evitar que muitos problemas sejam levados a Brasília para merecer uma solução que, em geral, é encontrada onde eles aparecem.

Por outro lado, a experiência revela que não é possível estabelecer uma única matriz de *regionalização*, comum a todos os organismos públicos. Em um primeiro momento, o Governo pretendeu que os serviços de telecomunicações, saúde e seguro social se estruturassem segundo a mesma rede de bases locais, definida a partir das sete regiões macroeconômicas estabelecidas pelo IBGE. Ora, as demandas por esses serviços são altamente diferenciadas, as especificidades técnicas para sua execução requerem estruturas diferentes e a capacidade gerencial de cada regional pode exigir que a localização das sedes seja feita segundo critérios particulares.

Um último detalhe com relação à *racionalização* diz respeito à escolha inadequada da nomenclatura de algumas famílias de órgãos de um mesmo nível hierárquico. Nesse particular, o caso que revela maior impropriedade e suscita mais confusões desnecessárias é a criação de *coordenadorias* subordinadas a *coordenações* no âmbito das secretarias de administração dos ministérios. O termo *coordenação* expressa com mais precisão “o ato ou efeito de coordenar”. Talvez fosse o caso de criar *gerências* subordinadas a *coordenadorias*.

4. Desestatização

Com relação ao impacto da Reforma Administrativa no sentido da *desestatização*, o desenho da estrutura administrativa do Poder Executivo diz muito pouco, até porque a realização desse propósito não exige reestruturações do aparelho existente, mas simples amputações de membros em excesso, incompatíveis com a nova concepção e desenho do organismo estatal. Neste caso, as primeiras medidas adotadas dizem respeito à *extinção* de autarquias e empresas públicas e à *dissolução* de sociedades com participação majoritária do Governo federal.

4.1 Extinções

Depois de várias tentativas fracassadas, finalmente o Governo deixa de intervir na produção e comercialização de café, açúcar e álcool. A extinção do IBC e do IAA, típicas usinas de favorecimento de interesses particularistas, representa um passo importante no sentido da *desestatização lato sensu*. Já se tornou lugar-comum o argumento que lembra que, apesar de o Brasil não ter um instituto brasilei-

ro da soja, sua produção tem crescido continuada e geometricamente. Talvez por isso mesmo.

O Governo federal também deixa de ter uma agência específica para fomentar o crédito cooperativo. Alega que, em sua história, o BNCC fomentou mais escândalos do que cooperativas. De qualquer maneira, os produtores rurais podem e devem organizar-se e formar suas próprias cooperativas de crédito. Quando for necessário estimular a organização dos pequenos produtores, facilitando-lhes o crédito, o Banco do Brasil estará perfeitamente aparelhado para implementar um programa desse tipo.

A Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) passa a ser uma dependência da Embrapa. Nesse caso, a *desestatização* se justifica porque a assistência técnica e a extensão rural são serviços tipicamente locais, ajustados às peculiaridades de cada região, prescindindo da definição de uma política nacional e de normas universalizantes. No âmbito da Embrapa, a permanência da atividade de extensão também não se justifica. Agora, o que parece ser necessário é melhorar e acelerar o processo de difusão das tecnologias desenvolvidas por essa empresa através de uma rede de serviços estaduais e/ou municipais de extensão.

A dissolução da Portobrás suscita maiores questionamentos. O Governo oferece à imprensa dados colhidos por várias comissões de inquérito que revelam desvios na realização de obras sem licitação, na superestimação de custos de contratos de empreiteiras e em adiantamentos a fornecedores. É seu dever apurar as irregularidades e punir os responsáveis.

O problema de extinguir ou não a empresa se coloca em outros termos. É preciso verificar se seus objetivos justificam sua existência. Muitos acreditam que essa empresa poderia ter um papel importante na coordenação das diversas companhias docas, estabelecendo tarifas e liderando a celebração de contratos-programa com o Governo federal, agora representado pelo Ministério da Infra-Estrutura. O argumento é fraco. Nada impede que esses contratos sejam celebrados diretamente com cada uma dessas companhias. Ademais, se o Governo estivesse empreendendo também um programa de descentralização, poderia estudar as vantagens de “estadualizar” a administração dos portos brasileiros.

A EBTU se havia tornado uma mera agência de financiamento repassadora de recursos do Banco Mundial, competindo com o Geipot no planejamento dos transportes. Os serviços realizados pela Caeeb, como elaboração de projetos, realização de licitações internacionais e desenvolvimento de programas de treinamento no sofisticado Centrecom, podem perfeitamente ser executados diretamente pela Eletrobrás. A extinção da Siderbrás, *holding* do setor siderúrgico estatal, sem receitas próprias, representa um passo no sentido da privatização de suas subsidiárias. A Companhia Brasileira de Infra-Estrutura Fazendária (Infaz), mera prestadora de serviços, era um “braço” do Ministério da Fazenda para adoção dos “escapismos” que permitem fugir à rigidez das normas universalizantes.

A dissolução da Interbrás, uma *trading company* do grupo Petrobrás, também oferece questionamentos, uma vez que ela era uma empresa lucrativa e tinha apenas um concorrente no mercado – a Cotia Trading. Os gastos excessivos com escritórios luxuosos e verbas de representação também não são elementos para decidir o destino da empresa. Por que o Governo não promoveu sua privatização? Alega-se que a empresa existia em função de um único cliente – a Petrobrás. Quando perdesse os contratos cativos da estatal, deixaria de ter qualquer interesse para eventuais compradores. E para onde vão os contratos da Petrobrás?

O mesmo questionamento foi feito com relação à Embrafilme, empresa de fomento, parceira de quase todos os filmes produzidos no Brasil desde sua criação, sem que o Governo apresentasse razões para não estudar a possibilidade de privatização do acervo e da estrutura de distribuição de filmes.

Com relação à Petromisa, empresa que, embora deficitária, explora a única mina de potássio (mineral estratégico utilizado na correção de solos agricultáveis) da América Latina, foram colocadas duas alternativas à simples dissolução. A primeira era novamente a privatização. A segunda, defendida por bolsões nacionalistas e estatizantes, propunha a transferência do controle para a Companhia Vale do Rio Doce, alegando que a empresa extinta tinha um amplo conhecimento acumulado das características geológicas do subsolo de todas as regiões do País. Depois de saneada, com a demissão de 1.032 empregados, a empresa começa a dar lucros e o Governo agora cogita de privatizar a mina e a unidade de beneficiamento do minério.

4. 2 Privatizações

O segundo grande movimento que o Governo pretende realizar no sentido da *desestatização* é a *privatização de empresa sob controle estatal*. As medidas adotadas nessa direção consistiram em reativar o programa de privatização, agora a cargo do BNDES, e criar os certificados de privatização, a serem adquiridos compulsoriamente pelos bancos e entidades de previdência privada e aplicados na aquisição de participações acionárias em empresas sob controle governamental.

A princípio, o Governo não pretendia discriminar as empresas privatizáveis, deixando uma porta aberta para a venda de participações em todas as estatais. Além de provocar reações em áreas mais sensíveis ao tema, essa privatização ampla, geral e irrestrita tem impedimentos legais, pois muitas empresas foram criadas por lei. Afora as subsidiárias não criadas em virtude de lei, as privatizações de quase todas as outras empresas terão de ser negociadas caso a caso com o Congresso Nacional. O processo, portanto, é muito lento. Depois do anúncio das primeiras medidas nessa direção, o Governo vai agindo com muita cautela. Acaba de anunciar os nomes das 12 empresas que pretende colocar à venda ainda este ano.²⁸ Não se pode ainda fazer qualquer avaliação do uso desse mecanismo de *desestatização*.

Também não existem ações concretas nem dados disponíveis sobre as propostas de *privatização da administração de bens públicos* (em geral equipamentos de infra-estrutura, como estradas) e *novos investimentos* em eletricidade e telecomunicações. Os jornais registram que o Governo anuncia a privatização da Rodovia Presidente Dutra (Rio – São Paulo) e de todas as outras com tráfego superior a 12.000 veículos/dia. Até o momento, o edital ainda não saiu. O que tem sido feito, dentro do que o Governo chama de *reforma patrimonial*, é a alienação de bens tidos como desnecessários, como mansões, apartamentos funcionais, frotas de au-

²⁸ Foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização, para fins e efeitos da Lei, nº 8.031, de 1990: 1. Companhia Siderúrgica do Nordeste (Cosinor); 2. Aços Finos Piratini S.A.; 3. Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST); 4. Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (Usiminas); 5. Usiminas Mecânica S.A. (Usimec); 6. Mafersa Sociedade Anônima; 7. Companhia Petroquímica do Sul (Copesul); 8. as participações acionárias da Petrobrás Química S.A. (Petroquisa) nas companhias de segunda geração que integram o Pólo Petroquímico de Triunfo; 9. a participação acionária da Petrobrás Química S.A. (Petroquisa) na Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene); 10. as participações acionárias da Petrobrás Química S.A. (Petroquisa) nas companhias de segunda geração que integram o Pólo Petroquímico de Camaçari; 11. Indústria Carbônica Catarinense S.A. (ICC); 12. Goiás Fertilizantes S.A. (Goiásfértil); 13. Mineração Carajás Ltda.

tomáveis, prédios públicos. Com relação aos imóveis da Previdência Social, o atual governo ainda não começou a desmobilização. Até 15.3.90 foram feitas muitas vendas e permutas – algumas questionadas na Justiça – cujos recursos foram consumidos em investimentos de retorno duvidoso, como os programas de modernização e informatização do Iapas.

4.3 Descentralização

Embora a transferência de encargos para os estados e municípios não seja, a rigor, um processo de *desestatização*, o Governo está perdendo a oportunidade de conjugar a Reforma Administrativa a um amplo programa de descentralização.²⁹ A única ação realizada nesse sentido foi a doação, a estados ou municípios, sem encargos para os donatários, da Companhia de Navegação do São Francisco, da Empresa de Navegação da Amazônia S.A. e do Serviço de Navegação da Bacia do Prata S.A. É verdade que também existem alguns impedimentos legais e até constitucionais. Por exemplo, a Constituição Federal obriga a União a aplicar até 50% de seu orçamento de educação no ensino básico. Ora, tradicionalmente, a distribuição de competências concorrentes na área de educação destina ao Governo federal o ensino universitário, aos governos estaduais o ensino secundário e aos governos municipais o ensino primário. Num momento em que as universidades federais estão praticamente falidas e o País precisa investir maciçamente em pesquisa básica e aplicada, essa imposição constitucional não tem mais sentido.

Entretanto, dentro do ordenamento constitucional vigente, é possível transferir a estados e municípios competências em vários campos de intervenção estatal. Na área de saúde, há quase 10 anos vem sendo feito um esforço continuado de descentralização dos serviços de assistência médica. A implantação do Sistema Unificado de Saúde (SUS) tem sido feita à custa de volumosas transferências de recursos, nem sempre aplicados na manutenção e ampliação de serviços de assistência médica. O problema é que esses recursos são subtraídos do orçamento da seguridade social, e, mesmo que a Constituição de 1988 contemple a assistência universalizada à saúde, ainda assim não são suficientes para cobrir os encargos crescentes com o pagamento de benefícios atualizados do seguro social, *stricto sensu*.

Também no âmbito da seguridade social, todas as ações assistenciais, como os programas de nutrição, apoio a idosos, menores carentes ou de comportamento desviante, excepcionais e incapazes, poderiam ser transferidas aos estados e municípios, ainda que temporariamente, com o apoio financeiro do Governo federal.

O fato é que a reforma tributária patrocinada pela Assembléia Nacional Constituinte cuidou apenas da transferência de recursos, sem especificar encargos a serem cumpridos pelos estados e municípios. Muitos municípios deixam de realizar programas prioritários em alfabetização e ensino básico, atenções primárias de saúde, transporte público, limpeza urbana e infra-estrutura, para investir em universidades municipais, radiodifusão, aeroportos e outras obras supérfluas. O Governo federal poderia aproveitar o ensejo da Reforma Administrativa para reestudar a partição de encargos e as relações intergovernamentais das três esferas de poder.

²⁹ Um modelo conceitual, com o estabelecimento de princípios, objetivos e estratégias de um programa de descentralização pode ser encontrado em Lobo, Thereza. Descentralização – uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 22(1): 14-24, jan./mar. 1988. Experiências e possibilidades de descentralização em várias áreas de intervenção do Governo federal estão inventariadas em Costa, Frederico J. Lustosa da. Encontro sobre planejamento local e o impacto da urbanização – relatório. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 21(3): 147-62, jul./set. 1987.

4.4 Desregulamentação

Por último, muito dos resultados do processo de *desestatização* deverão ser alcançados através de medidas de *desregulamentação*. Para tanto, o Governo federal criou o Programa Nacional de Desregulamentação,³⁰ resgatando uma idéia proposta nas *Diretrizes do Programa Nacional de Desburocratização*³¹ e implementando algumas das ações ali sugeridas. Nesse sentido, entre as outras providências, acabou com o sistema de concessão para o funcionamento de postos de gasolina, liberou os preços de comercialização de combustíveis, excluiu a definição de ricota das normas do Ministério da Agricultura, pretende desregulamentar uma série de profissões e excluir da Administração federal seus conselhos profissionais e anuncia uma série de medidas destinadas a facilitar a vida empresarial, seja abolindo cotas, alvarás de funcionamento, registros, exigências para importação e exames de similaridade. É significativo registrar nesses primeiros dias, no entanto, a edição de 14 decretos, duas circulares, quatro instruções normativas e 49 portarias objetivando a desregulamentação.³²

5. Conclusão

A análise de processo de significativa dimensão e complexidade, ainda em curso de fase inicial, requer conclusões prudentes que visem muito mais subsidiar esforços de monitoramento do que avaliar definitivamente acertos e erros de decisões e ações de governo.

Neste sentido, faz-se necessário registrar que a Reforma Administrativa em curso, consideradas as medidas já formalizadas, parece ser mais modernizante em seu componente de *desestatização* do que no de *racionalização*. Enquanto o primeiro é respaldado por compromisso ideológico neoliberal mais determinado, o segundo ainda parece estar condicionado aos elementos de uma cultura administrativa burocrático-mecanicista.

São indícios desse modelo burocrático-mecanicista de reforma os compromissos assumidos com a padronização das estruturas ministeriais, o uso da hierarquia como mecanismo-chave de coordenação de interdependência, perspectiva levada ao extremo na concepção dos ministérios da Infra-Estrutura e Economia, Fazenda e Planejamento; e o fortalecimento da chamada administração-meio, através da criação das secretarias de administração geral em cada ministério, em detrimento de atribuição de maior auto-suficiência para os órgãos-fim, na gerência dos meios.

Por outro lado, é importante observar o caráter potencialmente inovador e orgânico da criação de secretarias da Presidência da República, que podem desenvolver uma ação intersetorial efetiva, quer na articulação da formulação de políticas públicas, quer na sua implementação. Esse é o caso das secretarias de Desenvolvimento Regional, do Meio Ambiente, de Assuntos Estratégicos e de Ciência e Tecnologia.

Nessa etapa de monitoramento da reforma, cabe observar que, assim como aquelas mudanças introduzidas no modelo organizacional da administração direta,

³⁰ Brasil. Leis, decretos, etc. Decreto n. 99.179, de 15 de março de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, 15 mar. 1990.

³¹ Brasil. Poder Executivo. Presidência da República. *Diretrizes do Programa Nacional de Desburocratização*. Brasília, PRND, 1985.

³² Brasil. Poder Executivo. Presidência da República. Programa Nacional de Desregulamentação. *Levantamento* – período maio/jul. 1990. Brasília, Comissão Especial de Desregulamentação, 1990.

que têm um sentido mais modernizador, não deverão, necessariamente, lograr os melhores resultados, também aquelas que indicam uma confirmação do modelo burocrático-mecanicista, não estão, definitivamente, fadadas ao insucesso. Questões relacionadas com a cultura político-administrativa prevalecente, a complexidade das relações de causa e efeitos inerentes aos processos organizacionais e interorganizacionais do setor público e a diferenciação entre setores de atuação e áreas de competência indicam que nossa capacidade de previsão nessas matérias requer um esforço sério de acompanhamento, interpretação e avaliação sistemáticos das medidas de reforma e seus resultados.

Ademais, muito êxito ou fracasso dos processos de reforma pode ser creditado às estratégias de implantação adotadas. O Presidente Collor optou por uma estratégia de impacto, estabelecendo, no ato da posse e nos primeiros dias de governo, uma série de medidas que poderiam inviabilizar-se politicamente nos meses seguintes. Se esse procedimento marcou uma troca simbólica de conseqüências psicológicas muito positivas, ela segue requerendo um modelo conceitual e um mecanismo diretor de sua implementação. Felizmente, as mesmas fontes consultadas pelos autores da pesquisa garantem que o governo está empenhado em “elaborar uma estratégia definidora do plano da reforma, articular as ações através de um arcabouço teórico-conceitual comum, ordenar o plano de implantação por um conjunto coerente de diretrizes e definir um cenário futuro consistente e desafiador”.

É na perspectiva de acompanhar a Reforma Administrativa em sua dinâmica e complexidade e, assim, contribuir para o seu êxito enquanto processo de modernização, de caráter contínuo e ininterrupto, que se justifica a criação de um programa de monitoramento do modelo de organização e gerenciamento do setor público.

Anexo 1 – *Quadros comparativos de estruturas vigentes antes e depois de 15.3.90.*

Quadro 1
Macroestruturas administrativas
(Antes e depois de 15.3.90)

Síntese

	1989	1990	Diferenças com colegiados	Diferenças sem colegiados
Colegiados da Presidência da República	7	4	-3	-
Secretarias e órgãos de assessoramento da Presidência	7	11	+4	+4
Ministérios	18	12	-6	-6
Total	32	27	-5	-2

Quadro 2
Colegiados da Presidência da República

1989	1990
1. Conselho da República	1. Conselho da República
2. Conselho da Defesa Nacional	2. Conselho da Defesa Nacional
3. Alto Comando das Forças Armadas	3. Alto Comando das Forças Armadas
4. Conselho de Desenvolvimento Econômico	4. Conselho de Governo
5. Conselho de Desenvolvimento Social	
6. Conselho Nacional de Informática e Automação	
7. Conselho Superior de Meio Ambiente	

Quadro 3
Secretarias e órgãos de assessoramento da Presidência da República

1989	1990
1. Gabinete Civil	1. Secretaria-Geral
2. Gabinete Militar	2. Gabinete Militar
3. Estado-Maior das Forças Armadas	3. Estado-Maior das Forças Armadas
4. Consultoria-Geral da República	4. Consultoria-Geral da República
5. Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional	5. Secretaria de Assuntos Estratégicos
6. Serviço Nacional de Informação	6. Secretaria da Cultura
7. Secretaria de Planejamento e Coordenação	7. Secretaria de Ciência e Tecnologia
	8. Secretaria do Meio Ambiente
	9. Secretaria de Desenvolvimento Regional
	10. Secretaria de Desportos
	11. Secretaria de Administração Federal

Quadro 4
Ministérios

1989	1990
1. Agricultura	1. Agricultura e Reforma Agrária
2. Aeronáutica	2. Aeronáutica
3. Educação	3. Educação
4. Exército	4. Exército
5. Justiça	5. Justiça
6. Marinha	6. Marinha
7. Relações Exteriores	7. Relações Exteriores
8. Saúde	8. Saúde
9. Desenvolvimento da Indústria e do Comércio	9. Economia, Fazenda e Planejamento
10. Fazenda	10. Trabalho e Previdência Social
11. Trabalho	11. Ação Social
12. Previdência e Assistência Social (parte)	12. Infra-Estrutura
13. Interior (parte)	
14. Comunicações	
15. Minas e Energia	
16. Transportes	
17. Ciência e Tecnologia	
18. Cultura	
