

O DESAFIO DE MUDANÇA DO MODELO PARADIGMÁTICO DE ESTRUTURAÇÃO DE GOVERNO: TRÊS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM FOCO

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS¹

TAKEYOSHI IMASATO²

OCTAVIO PENNA PIERANTI³

NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990, diversas reformas do aparelho de Estado foram promovidas em todo o mundo, impulsionadas, especialmente, pelo fenômeno da globalização (Diniz, 2001). Essas reformas partiam, geralmente, de um diagnóstico genérico: a baixa eficácia/eficiência da Administração Pública. Essa suposta ineficiência refletia-se em campos diversos, como formulação e execução de políticas públicas; relacionamento com a sociedade; implementação de mecanismos de transparência das tomadas de decisão; economia dos gastos públicos; e qualidade dos serviços prestados.

O New Public Management (NPM) surge das propostas desenvolvidas por alguns acadêmicos e agências internacionais de fomento com o intuito de contornar os problemas administrativos no âmbito público. Em essência, teóricos do NPM lançaram mão de uma receita-padrão: era fundamental a adoção, na Administração Pública, de mecanismos construídos e utilizados na Administração de Empresas, pretensamente mais eficaz/eficiente que sua congênere. A justificativa para tal comportamento, segundo

¹ Professor-titular e coordenador do Programa de Estudos de Administração Pública (Abras) na Ebape/FGV. Professor-adjunto na FAF/Uerj. Doutor em Administração (Eaes/FGV). E-mail: <paulo.martins@fgv.br>.

² Doutorando em Administração na Ebape/FGV e mestre em Administração pela UFRGS. Pesquisador do Programa de Estudos de Administração Pública (Abras) e do Grupo de Estudos em Estratégia e Marketing (Geem). E-mail: <takeyoshi.imasato@fgv.br>.

³ Doutorando em Administração na Ebape/FGV e mestre em Administração Pública (Ebape/FGV). Pesquisador do Programa de Estudos de Administração Pública (Abras) e do Laboratório de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Educação Cidadão (Lecotec). E-mail: <octavio.pieranti@fgv.br>.

aqueles teóricos, estaria numa visão da burocracia estatal como inoperante, rígida, incapaz de enfrentar os desafios do seu tempo, antidemocrática, insulada e voltada apenas para sua própria sobrevivência (Lynn Jr., 2001; Lustosa da Costa, 2006).

Apesar de críticas a essa abordagem, as ponderações feitas pelos teóricos do NPM influenciaram administradores públicos de diversos países; principalmente, os anglo-saxões e, posteriormente, os latino-americanos. No Brasil, tais constatações serviram de base para a reforma do aparelho de Estado empreendida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma propunha-se a uma ruptura completa com o legado da Era Vargas, seu modelo de desenvolvimento autárquico e seu Estado intervencionista.

Vale notar que todos os discursos referentes a reformas administrativas, no Brasil e congêneres, ao longo dos tempos, como lembra Wahrlich (1974), voltaram-se à eficiência, ainda que essa tenha servido de mote para o emprego de práticas distintas e, por vezes, opostas. Assim, centralização e descentralização de recursos e processos, por exemplo, foram justificadas tomando por base a eficiência, o que demonstra o caráter ambíguo e, por vezes, vazio deste conceito — se ele pode ser usado para justificar tudo, perde seu sentido.

A realidade de uma sociedade global, em um mundo marcado pela desigualdade, no entanto, ao mesmo tempo que impõe a necessidade de maior efetividade, eficácia e eficiência nas ações de governo, demanda uma reflexão mais ampla sobre outras dimensões do espaço organizacional público, dentre as quais a dimensão estrutural e sua forma clássica de apresentação no Poder Executivo: o modelo de estruturação linear-funcional.

Para Guerreiro Ramos (1983), três ordens de elementos compõem a realidade das organizações, se analisada sob o enfoque administrativo: são os elementos *aestruturais*, *estruturais* e *estruturantes*. Os elementos *aestruturais* são aqueles componentes instáveis, móveis e em contínua variação. Eles se caracterizam pela imprevisibilidade, ineditismos, irregularidades e desafios que, por isso, suscitam e impõem uma ininterrupta interferência de um fator estruturante. Entre os elementos *aestruturais*, incluem-se: *a)* elementos físicos materiais, como, por exemplo, instalações, maquinário, equipamentos, matérias-primas, etc.; *b)* a força de trabalho, formada pelo conjunto de indivíduos, mas considerados pelos seus aspectos fisiológicos

e biológicos; e c) as atitudes individuais e coletivas, que são as condutas que fornecem sentido e orientam os aspectos materiais e não materiais do mundo social.

Os elementos *estruturais* ou *configurativos* são os que dão forma aos elementos estruturais. Eles aglutinam e combinam os elementos estruturais para possibilitar a formação de sistemas coerentes. Esses elementos podem ser internos ou externos à situação administrativa. Os elementos configurativos internos são compostos, essencialmente, pela estrutura organizacional propriamente dita. São as linhas de autoridade, as competências, hierarquias funcionais que, no interior da unidade administrativa, procuram ajustar as estruturas formais e as aspirações dos indivíduos. Os elementos configurativos externos são outras organizações, externas à organização em foco, que exercem influência em algum grau na administração.

Já os elementos *estruturantes* são compostos, essencialmente, pelas decisões. O caráter móvel e dinâmico das organizações torna insustentável uma visão estanque e monolítica da estrutura. As decisões constituem-se no elemento dinâmico que articula os elementos estruturais e estruturais de forma que elas, entre si e umas com as outras, assegurem a forma da organização. As organizações não têm propriamente uma estrutura, estabelecida de uma vez por todas, encontrando-se em permanente processo de estruturação. Dessa forma, “verifica-se permanente e simultâneo processo de desestruturação, estruturação e reestruturação e é a decisão funcionalmente racional que possibilita a estabilidade da organização e seu funcionamento minimamente ordenado, segundo expectativas” (Guerreiro Ramos, 1983, p. 12).

Neste ensaio, analisamos as propostas de reforma administrativa, com foco nos elementos estruturais (configurativos) internos, das unidades federativas brasileiras que se propuseram à quebra do paradigma linear funcional de estruturação dos governos.

Estruturas piramidais e estruturas matriciais de governo

Em novembro de 1998, dias depois da eleição de novos dirigentes públicos brasileiros, Martins (1998) propôs a matricialização da estrutura de organização dos governos como forma de combate à histórica falta de sincronia dos atos públicos; à baixa eficiência/eficácia do modelo hierárquico-funcional (burocrático) tradicional e com vistas a uma maior sinergia nas ações dirigidas à superação dos problemas sociais nacionais. O autor

sugere a quebra do paradigma de estruturação piramidal-funcional que, desde os primórdios, vem orientando o desenho das organizações governamentais.

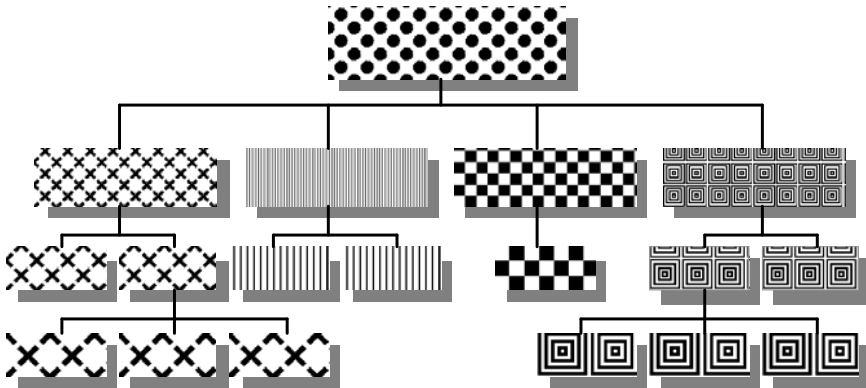
Entre os estudiosos da Análise Organizacional, é consensual que o modelo piramidal-departamental (burocrático) de divisão do trabalho, ao consagrar a competência do especialista como critério básico de organização do espaço de poder nas organizações, favorece a ineficiência, ineficácia e a não efetividade das ações administrativas (Martins, 1998, p. 9).

Decorridos mais de oito anos da publicação daquele trabalho, os atuais governantes veem-se, igualmente, desafiados à revisão do desenho de suas estruturas administrativas. Para Martins & Dantas (2005, p. 4), “o governo matricial é um modelo de gestão governamental/governança voltado para resultados que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos de relação (nós) entre programas e organizações (ou unidades organizacionais) necessárias a sua implementação”. Ainda de acordo com esses autores,

O Governo Matricial representa um modelo inovador de gestão matricial de resultados que pode ser implantado tanto na perspectiva governamental em geral, quanto no âmbito de determinadas organizações. O Governo Matricial é, nesse sentido, uma concepção de estrutura governamental em rede, voltada à integração entre áreas e resultados (Martins & Dantas, 2005, p. 4).

É amplamente reconhecido que as estruturas burocráticas (hierárquico-funcionais), como apresentado na Figura 1, ao fragmentarem as ações das políticas públicas entre seus implementadores (as secretarias de governo, em geral departamentalizadas funcionalmente), estimulam as disputas políticas pelo poder, por *status* e por maior visibilidade, frequentemente travada entre os diferentes “departamentos” da pirâmide organizacional, dificultando, assim, a coordenação e integração das atividades em curso, bem como comprometendo os requisitos de qualidade e o cumprimento dos cronogramas e orçamentos dos projetos. Na figura abaixo, as hachuras dos entegramas aludem à homogeneidade das tarefas realizadas pelos atores da mesma especialidade.

Figura 1. Estrutura de organização burocrática ou hierárquico-funcional

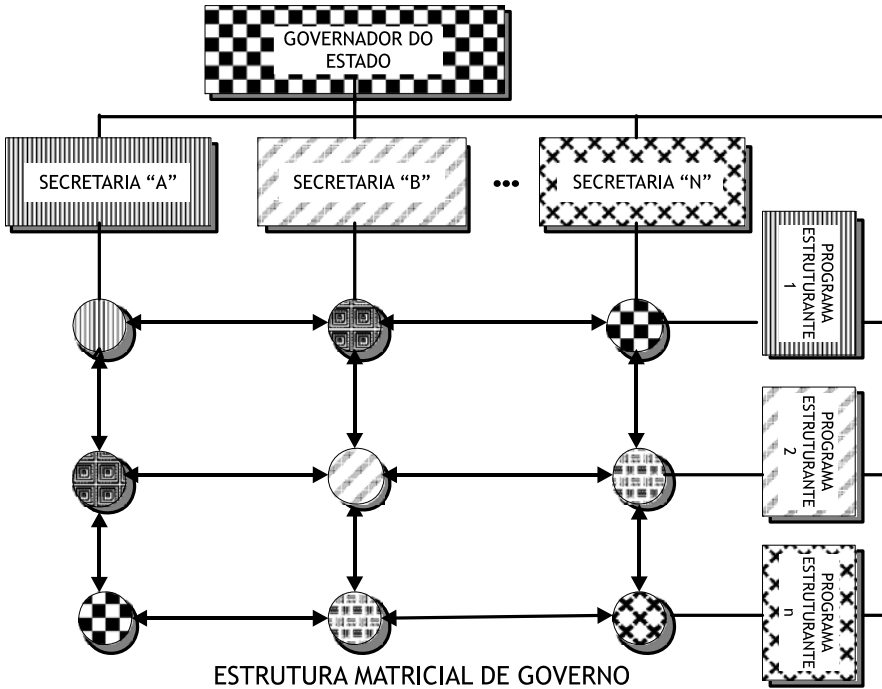


A constatação das limitações desse modelo de organização é há muito conhecida. Apesar disso, como Abrucio (2005) constatou, em pesquisa com governos estaduais brasileiros, esse é o modo de estruturação, majoritariamente, adotado pelos Estados, acarretando justamente os problemas de coordenação e integração das ações inerentes a essa forma de organização.

Provavelmente, os construtores das “maravilhas” do Mundo Antigo e de tantas outras obras desafiadoras que atravessam os séculos utilizaram o modelo de gestão por projetos e suas estruturas matriciais (Figura 2, da página seguinte) — ainda que sobre estes, à época, não houvesse uma teoria. Assim denominadas, contemporaneamente, por apresentarem duas dimensões de manifestação do poder, as estruturas matriciais violam o princípio fayolista da unidade de comando e se estruturam em dois canais por onde flui a autoridade: um de caráter técnico — em geral denominado de cadeia de autoridade do especialista —, outro de cunho operacional — por onde se manifesta a autoridade do responsável pela execução do programa.

Enquanto o primeiro desses canais representa a subordinação administrativa da equipe técnica de uma determinada especialidade à chefia do seu grupo de especialistas (autoridade funcional), o segundo é a via por onde se manifesta a autoridade do gestor dos programas/projetos em execução. Dessa forma, enquanto a primeira dimensão de comando busca a garantia da qualidade técnica na execução do projeto, a segunda vela pelo cumprimento de seus prazos contratuais; do orçamento aprovado; e pela boa imagem da governança junto aos clientes-usuários dos serviços.

Figura 2. Estrutura matricial de organização



Conceitualmente, operando o cruzamento de duas formas de manifestação de poder em uma mesma estrutura de organização, as matrizes são, frequentemente, criticadas por potencializarem a deflagração de conflitos entre os seus atores. Daí que a adoção desse modelo de organização cobra de seus gestores um amplo programa de desenvolvimento dos quadros gerenciais e técnicos que o operarão, com ênfase no que concerne à singular dinâmica desse modelo de flexibilização organizacional.

Além disso, é inquestionável que essa forma de estruturação das organizações facilita a administração por objetivos, aumentando a eficiência e a eficácia das ações de resposta às demandas sociais. Não foi outra a razão que fez desse modelo de organização o paradigma de gestão adotado pelas agências governamentais encarregadas dos desafiadores programas de pesquisa e exploração do espaço sideral, e seus congêneres militares, das duas mais importantes potências do século XX. É, até certo ponto, surpreendente que governos e empresas com propostas ousadas e desafiadoras, neste mundo de vertiginosas mudanças sob o impacto da revolução

científico-técnica da informação/comunicação — com seu padrão reticular de organização e ampla conectividade — ainda se estruturam segundo os obsoletos modelos burocrático-funcionais dos antigos exércitos e das velhas usinas.

Assim visto, a urgência de democratização das sociedades de desenvolvimento retardatário da periferia/semiperiferia do mundo contemporâneo cobra de seus gestores maior participação dos cidadãos/contribuintes no processo decisório coletivo. As estruturas matriciais, desenhadas para buscar o pleno alcance de objetivos e metas previamente negociados e definidos coletivamente propiciam, ainda, a prática dos sistemas de ouvidorias (*ombudsman*) e a captação da opinião e de sugestões dos cidadãos-financiadores das ações de governo.

Neste momento de grandes desafios, vertiginosas mudanças tecnológicas e de urgente necessidade de institucionalização de organizações verdadeiramente democráticas e eficientes, o modelo de gestão por programas/projetos e as estruturas matriciais se colocam como alternativa de grande adequação para o sucesso das políticas públicas, mas, também, como desafio ao quebrar o antigo paradigma organizacional das estruturas hierárquico-funcionais.

Metodologia da pesquisa

No Brasil das duas últimas décadas, tem sido considerável a quantidade de tentativas de reformas empreendidas pelo poder público em quase todas as regiões do país e nas três esferas do modelo federativo brasileiro (Diniz, 2001; Velasco Junior, 2006). Entretanto, a produção literária acadêmica relatando e teorizando sobre essas experiências limitam-se a poucos casos verificados no Poder Executivo da esfera estadual (Abrucio, 2005). Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe são alguns estados que anunciaram propostas de reformas. Contudo, há pouca clareza quanto ao efetivo efeito transformador promovido nas estruturas e nas práticas administrativas locais.

A seguir, analisamos as experiências de reformas ocorridas no âmbito do Poder Executivo Estadual de três Estados da Federação. O corte temporal contempla, apenas, experiências posteriores à reforma promovida por Bresser Pereira e que se orientaram para uma nova modelagem da estrutura de organização da administração direta dos Poderes Executivos

estaduais. O critério de constituição da amostra estudada foi o da disponibilidade pública de dados referentes aos sujeitos da investigação na bibliografia sobre a temática (livros e artigos em congressos e periódicos);⁴ em sítios oficiais das unidades federativas na internet e em leis e decretos promulgados.

O objetivo desta investigação é analisar até que ponto as reformas recentemente empreendidas em unidades da Federação brasileira podem ser consideradas experiências inspiradas, também, em uma mudança na lógica estrutural da organização do poder executivo desses Estados e, mais especificamente, na eventual ideia de matricialização de suas estruturas organizacionais. Outro ponto estudado é a amplitude dessas reformas: uma mudança estrutural do aparato de administração do Estado ou, simplesmente, uma mudança pontual em algumas secretarias (unidades) de governo?

Reformas administrativas no Brasil Contemporâneo

Maranhão

Na metade da década de 1990, o Governo do Estado do Maranhão iniciou sua reforma administrativa. No primeiro mandato da então governadora, o governo estadual atentou para o equilíbrio das finanças públicas (Maranhão, 1998). Reeleita para mais um mandato em 1998, a atenção passou a ser dada para uma reforma estrutural do aparelho do Estado, incluindo a implementação de “modelos gerenciais” de administração pública e reformulação das políticas de formação e capacitação dos funcionários (Maranhão, 1999a).

Uma das características que chama a atenção na reforma estrutural que ocorreu no Maranhão foi a extinção de todas as dezessete secretarias (Maranhão, 1998). No Brasil, é usual a existência do cargo do “Secretário de Estado” na estrutura formal do Poder Executivo dos estados. Entretanto,

⁴ Foram consultados os principais periódicos na área de administração, como *Revista de Administração Pública* (RAP), *Revista de Administração de Empresas* (RAE), *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), *Organizações e Sociedade* (O&S), *Revista do Serviço Público* (RSP) e *Revista Eletrônica de Administração* (REAd), além de buscas por artigos na base de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO <www.scielo.br>), que reúne vários periódicos brasileiros reconhecidos das áreas de ciências sociais e ciências sociais aplicadas (*Revistas Brasileira de Ciências Sociais*, *Estudos Estratégicos*, *Dados e Lua Nova*). Também foram consultados, por meio do sistema de busca, todos os artigos publicados em anais de congressos nas bases de dados da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad <www.anpad.org.br>) e do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad <www.clad.org.ve>).

não há dispositivos legais que legislem sobre a obrigatoriedade da existência desse cargo. Na reforma maranhense, substituindo o cargo de “Secretário”, criaram-se oito “gerências gerais”: Infraestrutura; Qualidade de Vida; Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Social; Justiça, Segurança Pública e Cidadania; Planejamento e Desenvolvimento Econômico; Administração e Modernização; e Receita Estadual. Essa modificação pode sinalizar uma ideia de matricialização da estrutura do Poder Executivo.

Além dessas gerências gerais, foram incluídas dezoito gerências regionais, localizadas nos municípios-sede das regiões administrativas, com capacidade de intervenção no nível local. Entretanto, não há estudos que analisem ou demonstrem modificações nas práticas de administração pública provenientes dessa iniciativa de descentralização regional na estrutura formal do estado.

Houve uma tentativa de instauração de uma organização matricial no Maranhão, segundo a documentação consultada (Maranhão, 1998 e 1999b). Essa reforma faria com que houvesse a adoção de uma “organização matricial de tríplex entrada, contemplando as áreas de política pública, apoio institucional e regiões” no estado (Maranhão, 1998, p. 4). A estrutura subjacente (ver Maranhão, 1999b), porém, reflete a velha estrutura linear, não havendo traços condizentes com a de estrutura matricial. Não há como afirmar, contudo, se houve ou não a adoção e a incorporação da lógica de estrutura matricial no Poder Executivo do estado por falta de dados primários — apesar de os indícios serem negativos. Por fim, fica claro que houve inspiração do NPM nas reformas estruturais propostas para o Estado:

O novo modelo organizacional que queremos para o Governo do Estado do Maranhão deverá ser capaz de proporcionar meios para uma gestão de caráter gerencial, em oposição ao modelo burocrático em vigor, gerando-se diminuição do tamanho da máquina estatal, e no qual se obtenha maior integração e intersetorialidade, através da justaposição de órgãos de atividades afins. [. . .] É indispensável a criação de novos modelos e de instrumentos de gestão, nos quais os compromissos de seus operadores sejam com a mudança nas práticas administrativas e na cultura organizacional, dando lugar a uma gestão orientada para objetivos e resultados. Esses novos modelos devem possuir uma gestão mais flexível [. . .] (Maranhão, 1998, p. 12).

Aos poucos, porém, esse redesenho foi minado⁵ e, hoje, o Poder Executivo do Governo do Estado do Maranhão segue modelo que pouco difere dos existentes em outras Unidades Federativas.

Minas Gerais

A grande exposição nos meios de comunicação do projeto da reforma mineira, denominado de “Choque de Gestão”, a partir de 2002, contribuiu para a difusão de informações sobre esse projeto de reforma político-administrativa. Além disso, o seu êxito posterior (ver em Vilhena et al., 2006) fez com que a atenção de praticantes e acadêmicos tenha sido ainda mais atraída para essa experiência.

Esse projeto surgiu antes do pleito de 2002. Anastasia (2006), que se tornou secretário de estado (Cunha Junior, 2004), fornece detalhes do início dessa proposta de reforma para o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais:

Ao conceber o programa de Governo, o ora Governador do Estado, então candidato, contou com o concurso de um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob nossa coordenação. Das reuniões deste grupo com o então candidato percebeu-se, em todos os segmentos, que havia um sério problema de gestão na Administração Pública [. . .]. Deste modo, o tema da boa gestão assumiu relevo nas discussões com o então candidato. [. . .] logo surgiu a ideia de um choque [. . .] (Anastasia, 2006, p. 15).

As mudanças promovidas pelo “Choque de Gestão” também ocorreram em função das dificuldades financeiras enfrentadas à época:

[O] Governador empossado encontrou a seguinte realidade: débitos com fornecedores por volta de 5 bilhões de reais, verbas retidas de servidores (direitos concedidos e não pagos) de mais de 100 milhões de reais, cerca de 14 bilhões em precatórios, orçamento para

⁵ O governador eleito para o período de 2003 a 2007, que anteriormente era aliado político da governadora antecessora, rompeu essa aliança em 2004 (ver Freire, 2004). Isso pode ser um dos fatos que indicam um motivo pelo qual essa reforma estrutural foi desarticulada ao longo do tempo.

2003 de 19,5 bilhões, sendo 2,3 bilhões de receitas de capital que não seriam realizadas (Cunha Junior, 2004, p. 2).

Outra preocupação existente nas reformas, não mencionada na literatura consultada, refere-se à necessidade de adequação à Lei Complementar n.º 101 (Brasil, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina, entre outras disposições, um teto de 60% para despesas totais com pessoal em cada estado.⁶ Os gastos totais com pessoal chegavam a 74% no início de 2003 (Cunha Junior, 2004).

Ao longo desse mesmo ano, o governo estadual agiu em duas direções. Por um lado, promoveu, no âmbito legal, por meio de 63 leis, uma modificação da estrutura do Poder Executivo de Minas Gerais. Por outro, estimulou o incremento de receitas para atender aos princípios do pacto federativo. No que tange ao primeiro direcionamento, âmbito central deste trabalho, o governo estadual reduziu o quadro de secretarias de vinte e uma para quinze. Além das secretarias, fundiu ou reduziu 59 superintendências da administração direta ou diretorias de autarquias e fundações e 388 unidades administrativas de hierarquias inferiores. Como resultado do redesenho organizacional, até o ano de 2004, a estrutura do Poder Executivo era composta de quinze secretarias de estado, duas secretarias extraordinárias, seis órgãos autônomos com *status* de secretaria de estado e subordinação ao governador, dezoito autarquias, quinze fundações, dezessete empresas públicas, seis órgãos autônomos e 51 conselhos de políticas públicas (Cunha Junior, 2004; Guimarães & Almeida, 2006).

No que tange à busca de equilíbrio financeiro do estado, cortes realizados representaram a extinção de cerca de três mil cargos e funções (Silva et al, 2006). Considerados todos esses procedimentos, o Governo do Estado anunciou ter cortado gastos de R\$1 bilhão (Guimarães & Almeida, 2006). Nesse processo, houve, no caso do Poder Executivo, redução para 48,3% do comprometimento da receita corrente líquida com pagamento de pessoal.

Em novembro de 2004, o Governo do Estado anunciou ter alcançado a meta do “*déficit zero*” (Noman et al., 2006), o que significaria o equilíbrio entre arrecadação e despesas financeiras de Minas Gerais. Contudo,

⁶ Silva et al. (2006) demonstram, mesmo que de forma sucinta, que essa lei era tratada como uma adequação legal necessária durante a vigência do mandato do governador no período entre 2004-2007.

houve questionamentos quanto ao acolhimento incontestado desse “equilíbrio fiscal”. Os custos em saúde, por exemplo, não teriam sido contabilizados de forma correta, conforme afirma Vasconcelos (2006a). Ademais, houve o patrocínio de empresas privadas para o desenvolvimento do “Choque de Gestão”:

O “choque de gestão”, a reforma administrativa do Estado, foi patrocinado por grandes empresas contribuintes da campanha de Aécio Neves com interesses em Minas Gerais: Gerdau, Votorantim, Vale e Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (grupo Moreira Salles). Elas declararam contribuições ao candidato tucano no total de R\$ 3 milhões nas eleições de 2002. Essas companhias — e a Fundação Brava, que tem sede no paraíso fiscal de Delaware, nos Estados Unidos — pagaram R\$ 4 milhões ao IDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial) para desenvolver a reforma [. . .] (Vasconcelos, 2006b, p. 28).

No que concerne ao foco central da análise desta investigação, referente à adoção ou não da estrutura matricial como modelo inspirador na nova estruturação do Poder Executivo, poucos dados primários e relatos que não sejam da alta hierarquia estadual; portanto, comprometidas com esse sucesso, foram coletados e analisados. Não se sabe, em detalhes, por exemplo, como era a dinâmica das práticas administrativas que essa estrutura possibilitou. Em decorrência disso, não se sabe, ao certo, se essa experiência segue, de fato, os preceitos da estrutura matricial e quais são ou foram as mudanças nas práticas organizacionais da administração pública do Estado.

Santa Catarina

Iniciada em 2003, a reforma administrativa empreendida pelo Governo do Estado de Santa Catarina teve como termo-chave “descentralização”. O estado se caracteriza pela ausência de um grande centro urbano centralizador da economia (Damo & Loch, 2006a), o que facilita a descentralização territorial e políticas de desenvolvimento econômico focadas em regiões específicas.

Por meio dessa ideia, o governo arquitetou e consolidou secretarias de Desenvolvimento Regional para as mesorregiões e microrregiões do

Estado.⁷ A descentralização não se consubstanciou apenas na criação de novas estruturas de poder; objetivou-se, sim, dividi-lo por meio da criação de instâncias decisórias no seio da sociedade. Com isso, a participação popular poderia fazer-se presente nos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Cabe a eles — e não aos secretários — definir onde serão feitos os gastos públicos.

Foram criadas 29 secretarias regionais e iniciada a transferência de poder por meio de Lei Complementar promulgada em 2003 (Demo & Loch, 2006b). Dois anos depois, as secretarias já tinham limitadas autonomias orçamentária e administrativa, dispondo de meios para proceder às ações necessárias de forma mais autônoma. Nova Lei Complementar promulgada, em 2005, manteve a descentralização, criando a 30.^a Secretaria Regional (Demo & Loch, 2006b).

Cada secretaria deve dispor do seu próprio conselho, ouvindo-o acerca de qualquer projeto, ação, convênio, financiamento ou parceria do estado. Sua formação perpassa vinculações político-partidárias, não se restringindo a elas. Prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores dos municípios representados, dois representantes da sociedade civil organizada e três representantes do Governo do Estado (esses sem direito a voto, sendo dois da área de segurança pública e um do setor fazendário) devem compor cada conselho.

Note-se que o modelo de criação de secretarias regionais não pressupôs, na realidade catarinense, a extinção de secretarias tradicionais com sede na capital.⁸ Observa-se que, dentre as dezesseis secretarias existentes, cinco cuidam da articulação do governo em âmbitos diversos, originando um braço público permanente no sentido da busca do desenvolvimento. As demais secretarias, habitualmente, representam áreas tradicionais do planejamento governamental.

Uma das potencialidades dessa experiência de reforma administrativa é o reconhecimento da dimensão territorial como elemento necessário para o desenvolvimento socioeconômico (Rückert, 2005). Esse reconhecimento

⁷ Segundo a concepção adotada, existem seis mesorregiões (Oeste Catarinense, Norte Catarinense, Serrana, Vale do Itajaí, Grande Florianópolis e Sul Catarinense) e 24 microrregiões (Damo & Loch, 2006b) no estado.

⁸ A saber: (1) Administração; (2) Coordenação e Articulação; (3) Comunicação; (4) Articulação Estadual; (5) Articulação Nacional; (6) Articulação Internacional; (7) Fazenda; (8) Segurança Pública e Defesa do Cidadão; (9) Planejamento; (10) Agricultura e Desenvolvimento Rural; (11) Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda; (12) Desenvolvimento Sustentável; (13) Educação, Ciência e Tecnologia; (14) Infraestrutura; (15) Cultura, Turismo e Esporte; e (16) Saúde.

pode permitir maior reflexão na formulação de políticas públicas e organização da administração regional e local de desenvolvimento que potencializem os usos dos territórios, não beneficiando a concentração geográfica de poder econômico, dividindo e dispersando esse poder nas diferentes regiões. Apesar desse reconhecimento, cabe salientar que não foi possível levantar descrições e análises satisfatórias que possibilitassem uma constatação concreta da relação transformadora entre essa reforma estrutural e as práticas de administração locais e territorialmente circunscritas.

Considerações finais

O Quadro 1 apresenta um resumo das reformas analisadas neste trabalho. Apesar de a experiência de Minas Gerais possuir um grande número de relatos, não há trabalhos que incluam os servidores e colaboradores externos entre os sujeitos da pesquisa. No caso do Maranhão, a única fonte são documentos oficiais do próprio estado, que, igualmente, não ouvem outros autores não pertencentes ao alto escalão de governo. Em três experiências analisadas, pouco se sabe sobre os efeitos dessas reformas nas práticas dos atores da organização do Poder Executivo como um todo. Manifestações organizadas por parte de funcionários de baixo escalão desses governos teriam um impacto positivo para o aprofundamento da investigação sobre essas reformas.

As experiências de reforma analisadas, coerentemente com a proposição de Abrucio (2005), reforçam a ideia do modelo linear-funcional como sendo a lógica padrão de estruturação das unidades administrativas dos governos estaduais brasileiros:

[. . .] as estruturas administrativas são normalmente pouco intersetoriais, com raras exceções, agravando a tendência de fragmentação e descoordenação dos governos estaduais. É a vitória das “caixinhas”, isto é, da lógica que privilegia a organização baseada nos setores. [. . .] tal dinâmica é pouco afetada pelas modificações de organograma, já que quando estas ocorrem mantêm a extrema pulverização da administração. É um problema político maior, vinculado à criação de feudos administrativos, dominados pelos setores com maior poder dentro e fora do Estado (Abrucio, 2005, p. 412).

Quadro 1. Resumo das reformas administrativas brasileiras

Estado	Abrangência	Modelo estrutural	Características da reforma	Período da reforma
Maranhão	Toda a estrutura do Poder Executivo do Estado	Linear-Descentralizado Regionalmente	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma influenciada pelo NPM; - Extinção da figura dos “Secretários de Estado”; - Descentralização regional; - Retorno ao modelo linear por divisão em secretarias de estado ao final do segundo mandato 	Iniciado em 1995 e terminado em 2002
Minas Gerais	Toda a estrutura do Poder Executivo do Estado	Híbrido: matricial-Linear-Funcional	<ul style="list-style-type: none"> - Inserção de administração por projetos; - Arrojo estrutural e reestruturação de carreiras; - Utilização da gestão por competências e prêmios por produtividade. 	Iniciado em 2003 e não terminado ou extinto até o momento
Santa Catarina	A estrutura do Poder Executivo do Estado de forma parcial.	Linear-Geográfico-Funcional	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização regional 	Iniciado em 2003 e não terminado ou extinto até o momento

Fonte: Elaboração dos autores

A ideia final que resulta da análise formulada, neste trabalho, aponta no sentido de que a referida quebra do paradigma de estruturação linear-funcional, característico das estruturas burocráticas, e sua substituição por um modelo de inspiração matricial sempre mantendo o foco no princípio da eficiência, não teria sido plenamente atingido nas experiências estudadas. Mesmo assim, não é sem fundamento afirmar que as mudanças introduzidas no Estado de Minas Gerais (2003-2006) e na segunda fase da reforma do Estado do Maranhão (1999-2002) buscam maior integração dos programas estratégicos de governo por meio da utilização de uma estrutura de organização por projetos.

Referências

- ABRUCIO, Fernando L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a atuação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, vol. 39, n.º 2, pp. 401-20, 2005.
- AGÊNCIA FOLHA. Governo diz usar instrução do TCE em gasto com saúde. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. 20, 4-9-2006.

- ALMEIDA, B. & T. B. GUIMARÃES. A gestão de investimentos estratégicos. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- ANASTASIA, Antônio A. Antecedentes e origem do choque de gestão. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, vol. 50, n.º 4, pp. 5-30, 1999.
- CAMARGOS, Isadora. Aécio anuncia “choque de gestão de segunda geração”. *Folha de S.Paulo*, p. 22, 8-2-2007.
- CUNHA JUNIOR, Luiz A. P. da. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 9, 2004, Madri. *Anais*. . . Madri: Clad, 2004.
- DAMO, M. R. S. & C. LOCH. Descentralização, regionalização e os efeitos da fragmentação territorial no Oeste Catarinense?. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO, 5, 2006, Florianópolis. *Anais*. . . Florianópolis: UFSC, 2006a.
- As Secretarias de Desenvolvimento Regional e a configuração da regionalização catarinense. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO, 5, 2006, Florianópolis. *Anais*. . . Florianópolis: UFSC, 2006b.
- DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, n.º 4, pp. 13-22, 2001.
- FREIRE, Sílvia. Tavares torna público que se afastou politicamente após sofrer ataques do sistema de comunicação da família do ex-presidente. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. 16, 1-8-2004.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.
- GUIMARÃES, Tadeu B. & Bernardo de ALMEIDA. O duplo planejamento. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: Paulo Emílio Matos MARTINS & Octavio Penna PIERANTI (orgs.). *‘Estado e Gestão Pública’: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LYNN JR., Laurence E. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61(2), p. 144-160, 2001.

- MARANHÃO (Estado). *Bases conceituais, princípios e diretrizes de um novo modelo de gestão para o Maranhão*. São Luís, 1998. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo2.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- *Um modelo de gestão para fazer muito mais*. São Luís, 1999a. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo1.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- *O ABC da reforma*. São Luís, 1999b. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo3.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- *Concepção operacional da reforma do Estado*, 1999c. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo5.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- Lei n.º 8.558 de 28-12-2006. *Diário Oficial* [do estado de Maranhão]. São Luís, 2-1-2007.
- MARTINS, Humberto Falcão & Valmir DANTAS. A modelagem matricial da estrutura organizacional: o caso da Secretaria do Trabalho da prefeitura de São Paulo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10, 2005, Santiago. *Anais*. . . Santiago: Clad, 2005.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos. Desafio aos novos governantes. *Jornal do Brasil*/Opinião, Rio de Janeiro, p. 9, 20-11-1998.
- NOMAN, Fuad; H. BRASILEIRO; L. COLOMBINI & P. MENEGUETTI. O equilíbrio das contas. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- RÜCKERT, Aldomar. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *GEOUSP — Espaço e Tempo*, 17, pp. 79-94, 2005.
- SILVA, Jomara; F. BAYÃO; F. NEVES & L. MEIRELES. Reestruturação das carreiras. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- VASCONCELOS, Frederico. Aécio maquiou gastos da saúde em Minas. *Folha de S.Paulo*, p. 28, 13-8-2006a.
- Empresas pagaram instituto para desenvolver reforma. *Folha de S.Paulo*, p. 28, 13-8-2006b.
- VELASCO JUNIOR, Licínio. Congresso e política de reforma do Estado no Brasil. *Dados*, vol. 49, n.º 2, p. 233-68, 2006.
- VILHENA Renata; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- WAHRLICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, vol. 8, n.º 2, pp. 27-75, 1974.

Resumo

Este ensaio analisa três reformas administrativas implementadas, recentemente, em estados da Federação brasileira e inspiradas em mudanças na dimensão estrutural da lógica de organização do Poder Executivo dessas unidades políticas. Tendo, como referência teórica, o modelo matricial de desenho organizacional e a administração por projetos como alternativas à forma linear-funcional de estruturação das organizações burocráticas e ao baixo nível de integração das ações administrativas departamentalizadas funcionalmente, este trabalho analisa experiências de mudança na macroestrutura de organização do Poder Executivo estatal. As mudanças aqui estudadas foram levadas a cabo no período pós-Reforma Bresser Pereira. Como conclusão, este trabalho sugere que a tão proclamada quebra do paradigma de estruturação hierárquico-funcional parece não haver se consumado, plenamente, em nenhum dos casos analisados, ainda que tenha inspirado e, pelo menos, parcialmente se verificado em duas dessas iniciativas.

Palavras-chave: Reformas Administrativas; Estrutura Organizacional; Administração Pública.

Abstract

This article analyzes three administrative reforms implemented recently in Brazilian states, that were inspired in changes in the structural dimension of the Executive's logic of organization. Having as theoretical reference the matricial model of organization and the administration for projects as alternative to the linear-functional form of the bureaucratic organizations and to the deficiencies of integration of the administrative actions, this paper analyzes experiences of change in the macrostructure of the Executive. The changes studied here were implemented after Bresser Pereira's reform during the nineties. As final conclusion, this paper suggests that the rupture of the hierarchical-functional paradigm didn't occur in the cases analyzed, although it has inspired and, at least, was partially verified in two of these initiatives.

Keywords: Administrative Reforms; Organizational Structure; Public Administration.