

A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: o perfil do burocrata contemporâneo

Ádima Domingues da Rosa¹

RESUMO

A partir da reforma do aparelho do Estado na década de 90, o artigo apresenta as transformações ocorridas no *modus operandi* na burocracia brasileira, delineando como o modelo de administração gerencial se impõe como forma única de gestão da coisa pública.

Palavras-Chave: Reforma Administrativa, Burocracia, Administração gerencial

ABSTRACT

In according with State reform in the 90's, the article present the transformation in the *modus operandi* from Brazilian bureaucracy showing how the managerial public administration would be the only way to manage the State.

Keywords: Administrative Reform, Bureaucracy, Management

1 INTRODUÇÃO

As mudanças introduzidas no escopo estatal brasileiro nos anos 90 suscitam um conjunto de discussões concernentes às transformações do modelo administrativo consolidado no período, bem como dos sentidos sociais, políticos e econômicos que o acompanham.

A reorientação das políticas econômicas que compõem o cenário, traduzem, por vezes, a fragilidade brasileira no panorama econômico internacional. O aumento da dívida pública externa, acumulada ao longo do período da industrialização, principalmente a partir de 30, constituiu a principal justificativa para a rápida execução das reformas brasileiras na década de 90, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso. O argumento utilizado consistia em afirmar que a dívida pública resultava em paralisia Estatal, comprometendo o atendimento social à população.

Contudo, os problemas eram e são mais complexos. Na medida em que se reconstrói o contexto global, verifica-se o quanto o Brasil se submete aos ditames do capital internacional e como as políticas internas oscilam conforme este cenário. Como exemplo, podemos citar o aumento brusco do preço do petróleo em 73 e 79, o rompimento do acordo de *Bretton Woods*, e o aumento dos juros inerentes aos empréstimos internacionais pelas

¹ Graduada em Ciências Sociais, Mestranda em Ciências Sociais - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UNESP - campus de Marília.

instituições financeiras dos EUA; todas essas mudanças resultaram em instabilidade do quadro econômico brasileiro, especialmente no aumento da inflação e no acréscimo da dívida pública externa. Diante do quadro em que se encontrava a maioria dos países de capitalismo periférico, as grandes instituições fornecedoras de crédito internacionalmente, FMI e BID, localizadas nos EUA, realizaram um seminário em Washington, em 1989, para “sugerirem” um conjunto de políticas que levariam os países endividados à estabilização de suas economias e ao pagamento de suas dívidas. Este pacote de medidas é composto de: ajuste fiscal, que seria obtido através de reformas no sistema de previdência social e reforma administrativa, itens fundamentais para alcançar esta meta; introdução de reformas estruturais, visando a abertura das economias nacionais, o que implicava redução de tarifas e desregulamentação dos mercados financeiros e de capitais; também deveria haver redução da presença do Estado na economia, a partir de um vasto programa de privatização das empresas estatais (FIORI, 1997).

A partir de 1989, os rumos da política econômica brasileira e as transformações ocorridas no aparelho do Estado confluem, então, em uma nova cultura gerencial, que implica na aproximação da gestão estatal do modelo oriundo do setor privado e na delimitação e redução das funções estatais, mediante a transferência destas ao setor privado. Por conseguinte, a nova cultura administrativa impressa ao Estado, reafirma os pressupostos neoliberais preconizados por Friedrich August Von Hayek (1990) e Milton Friedman (1988). Segundo esses autores, a intervenção do Estado na sociedade deve ser mínima, se restringindo às funções de “proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos compatriotas; preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos privados; promover os mercados competitivos (FRIEDMAN, 1988, p.12)”. Essa passagem corrobora a idéia de que o Estado deve intervir em prol do mercado e é justamente isso que a nova gestão estatal, pautada na *Teoria da Escolha Pública*, se propõe: ajustar o aparelho estatal às necessidades do mercado e implementar uma cultura de gestão importada do setor privado, que facilite a união entre Estado e mercado. A implementação da nova administração pública atingiu primeiramente o trabalho do burocrata, que passa a ser desconstruído enquanto agente imprescindível à manutenção da racionalidade no processo de tomada de decisão, pois sua ação é entendida como ineficiente, já que suas decisões seriam muito rígidas, intocadas no processo de decisão. A afirmação de que a sociedade contemporânea não necessita de rigidez e sim flexibilidade, dissolve as bases da gestão burocrática, que passa a ser apresentada nos discursos reformistas, relacionada com a morosidade e ineficiência, à medida que a nova administração pública gerencial teria como principais características a rapidez, a eficiência, o atendimento rápido às demandas da sociedade e, principalmente do mercado. Essas mudanças se atrelam, por sua vez, às

idéias da reestruturação produtiva, mercado competitivo, reforçando a relação Estado e mercado, ressaltando a dinâmica/domínio entre poder público e privado.

2 O “NOVO” AGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A passagem da administração pública burocrática para a gerencial produziu e ainda produz novos discursos sócio-políticos que visam construir um conjunto de elementos conceituais e práticos que justifiquem as rápidas mudanças introduzidas no escopo estatal brasileiro, a partir dos anos 90. Para compreender tal processo, delinearemos algumas críticas voltadas à administração burocrática, concomitante à identificação das características da administração gerencial, para entendermos como esta última se “adapta” ao perfil do Estado objetivado pelas reformas neste período.

A administração pública burocrática é caracterizada principalmente pela rigidez dos procedimentos, compondo-se a partir dos seguintes princípios orientadores: a profissionalização, planos de carreira, a hierarquia, a impessoalidade e o formalismo, enfim, o poder racional legal, delineado por Max Weber (1991). Nessa versão da burocracia, os controles ocorrem sempre por meio do procedimento, ou seja, *a priori*. No entanto, essa forma de conduzir a administração pública passa a ser questionada por pesquisadores da chamada “Teoria da Escolha Pública”, que aplicam pressupostos econômicos nas análises que se concentram na ciência política, assimilando o utilitarismo humano como princípio básico das interações econômicas, sociais e políticas. Assim, a principal crítica à administração pública burocrática consiste em afirmar que ela apresentaria um espaço em que os burocratas agissem de acordo com seus interesses egoístas, maximizando salários, *status* e poder, e quando não se movessem de acordo com seu auto-interesse, buscariam maximizar o orçamento sob seu controle (NISKAKEN, 1971; OSBORNE & GAEBLER, 1994). Acrescentando a esses pressupostos, segundo análise de PAULA PAES (2003) e BORGES (2000), os teóricos da escolha pública afirmam que a burocracia estatal somente atingiria seu ápice no quesito eficiência e conseqüentemente no atendimento ao bem coletivo, na medida em que se construísse um sistema de incentivos e punições que vinculasse a busca do interesse individual ao máximo benefício coletivo. Esse empreendimento vê-se contemplado na abordagem da escolha pública, que possui como objeto a busca da maximização da eficiência administrativa. Sob esse prisma, a falta de orientação para a competição e lucro, no setor público, configuraria em uma mínima utilização das informações, redundando numa ineficiência administrativa. A solução apontada pelos teóricos da escolha pública é a conhecida transferência das atividades executadas pelo poder público para o privado. Segundo Paula Paes (2003), a proposta deles oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e coaduna-

se com a argumentação neoliberal de que o provimento destes pelo mercado é mais eficiente e satisfatório.

Frente a discussão apontada acima e ao conjunto de transformações políticas e econômicas desenhadas no contexto internacional, no último quarto do século XX, podemos compreender como a cultura do mercado ou a cultura gerencial se consolidou neste período. A intensificação dos problemas políticos e econômicos oriundos do contexto mundial, como o choque do petróleo, aumento dos juros da dívida, estagnação e inflação alta, confluíram no enfraquecimento das ações de planejamento desenvolvimentista nos países de capitalismo periférico e do *Welfare State*, no caso dos países de capitalismo desenvolvido. Além disso, a diminuição das taxas de lucro constituíram fator determinante para que se buscassem alternativas à reorganização do trabalho e da produção. Sob essa ótica, o discurso dos neoconservadores buscou sua fundamentação junto a cultura gerencial, onde a eficiência é o objetivo máximo a ser alcançado e o empreendedorismo, o mecanismo importado do setor privado, seria a melhor forma dos serviços fornecidos pelo Estado satisfazerem a população. Como o próprio Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), coordenador das reformas do Estado no Brasil nos apresenta: A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas (BRESSER PEREIRA, 1998).

A reorganização da administração pública brasileira, frente as novas exigências do mercado competitivo mundial, se consolida junto a um conturbado contexto interno, visto que o país tinha se libertado recentemente de um Regime Militar autoritário. Face a esse cenário político, as críticas à atuação estatal se acirraram e as propostas de estabilização do quadro político e, principalmente, econômico se generalizaram. Como já explicitado, o funcionário público constituiu um dos principais alvos da reforma, que reorienta não somente o aparelho, mas fundamentalmente a forma de agir deste funcionário, que tem o seu desempenho avaliado cotidianamente e o salário pautado de acordo com o seu nível de produtividade. Sinteticamente, o gerencialismo se baseia em: aumento de produtividade, aumento do uso de tecnologia sofisticada, mão-de-obra disciplinada; e o *management* desempenha um papel crucial na implementação de melhorias, visando sempre o aumento da produtividade, os gerentes tem sempre o direito de administrar (PAULA PAES, 2003).

A proposta da nova administração pública gerencial almeja refazer culturalmente o perfil do funcionário público, responsável direto pelo aumento da produtividade, tendo seu trabalho focalizado e avaliado sobre os resultados e metas de desempenho alcançadas diante de uma certa autonomia nas tomadas de decisões. Além disso, o trabalho destes funcionários passa a ser pensado a partir da imposição da administração gerencial, que

promove um espírito de competição interna às relações pessoais, além de preconizar a excelência dos serviços prestados pelo setor privado.

A explicitação das fragilidades da administração pública burocrática nos discursos reformistas corroborou discursos políticos que enfatizaram as falhas do serviço público, com o intuito de angariar apoio geral da sociedade, colocando muitas vezes o funcionário público como “vilão” da gestão dos recursos públicos.

Liberados para buscar no mercado serviços mais eficientes e baratos, os administradores governamentais podem dar maior produtividade aos recursos disponíveis utilizando a *competição*. Fica preservada a máxima *flexibilidade* de resposta às circunstâncias cambiantes. E assegurada a *responsabilidade* pela qualidade do serviço contratado, pois os fornecedores sabem que podem deixar de sê-lo se não proporcionarem um bom rendimento, ao contrário dos funcionários públicos, sabedores de antemão, que não podem ser *descontratados* (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p.37, grifos do autor).

O repúdio aos direitos trabalhistas dos funcionários públicos, conquistados principalmente no decorrer do século XX, transparece no discurso de Osborne e Gaebler. Tais direitos na linguagem dos “gerencialistas” e neoliberais se transformam em privilégios, tendo como objetivo fundamental equipará-los aos excassos e desregulamentados direitos do setor privado.

A contraposição que a administração gerencial faz à burocrática pressupõe o esgotamento desta última, que tem como principal característica o recrutamento baseado no mérito, de acordo com Merton (apud ETZIONI, 1982: 58-59).

A designação de papéis processa-se segundo qualificações técnicas, que são determinadas por processos formais, impessoais (por exemplo, exames). Dentro da estrutura de autoridade, disposta de forma hierárquica, as atividades de 'peritos treinados e assalariados' obedecem a regras gerais abstratas e claramente definidas, que evitam a necessidade de emissão de instruções específicas em cada caso (MERTON apud ETZIONI, 1982, p. 58-59).

Assegurando a estabilidade e a ordem na sociedade capitalista, Weber desenhou quais seriam as condições necessárias ao funcionamento do Estado moderno, tendo a burocracia como uma organização baseada na orientação racional, especificando a diferenciação do papel do burocrata e do político. Assim, a medida em que ocorre uma diferenciação de *status*, papéis e uma especialização funcional dentro das organizações administrativas, a racionalização conseqüentemente aumenta, o burocrata ganha destaque e suas características se explicitam.

A partir do aumento da racionalidade, engendrada nos diversos âmbitos da vida, a divisão do trabalho passa a configurar na maior especialização, inclusive a burocracia. Nessa, a hierarquia delega autoridade, estabelecendo departamentos para assuntos diversos, conforme o princípio da especialização (SANTOS, 2000).

A segunda característica impressa à burocracia é a impessoalidade, respeito às normas da instituição, distanciando-se da personalidade e alternâncias de opinião do funcionário, o que implica numa ausência da autonomia do indivíduo na participação do processo administrativo. Por outro lado, as relações que orientam as relações de trabalho burocrático apresentam um alto grau de estabilidade:

Quase todos os cargos burocráticos envolvem a precisão da posse funcional vitalícia, na ausência de fatores perturbadores, que podem diminuir a extensão da organização. A burocracia maximiza a segurança vocacional. A função da segurança da posse, pensões, salários majorados e processos regularizados para promoção visa assegurar o desempenho devotado dos encargos, sem considerar pressões externas. O mérito principal da burocracia é sua eficiência técnica, continuidade, discricção e rendimentos ideais resultantes da aplicação (MERTON apud SANTOS, 2000, p.53).

A atuação do burocrata, delimitada a um tipo específico de padrão de comportamento, determina o campo de relações instituídas por ele, especialmente a neutralidade técnica. Dessa maneira, autores como Bresser acreditam que o apego excessivo às regras e normas estimulam o burocrata apenas a se centrar na carreira em si, em busca de promoções e salários. É essa possível disfunção, dita antidemocrática, que vai ser recolocada nas discussões pelos denominados reformistas, acerca da reestruturação do papel do Estado na sociedade e, conseqüentemente, uma nova forma de organização administrativa.

Santos (2000), relata a força que a tecnocracia adquire no Estado Alemão, denominada como classe dominante, por Alan Torraine. Dotada de ampla competência para resoluções de conflitos sociais, os tecnocratas passaram a assumir o papel de árbitros da racionalidade, afastando a responsabilidade política da mediação do conflito social em favor de uma neutralidade técnica que, na verdade, jamais esteve presente. Por outro lado, ainda que a especialização dê origem a determinadas disfunções, esse fato não invalida a sua utilidade e racionalidade, assim como as disfunções gerais da burocracia não invalidam a organização burocrática, enquanto mecanismo para a busca de maior eficácia e eficiência (SANTOS, 2000). Contrariando essa idéia, Bresser Pereira acredita que a meritocracia contribui para o insulamento do burocrata, na medida em que esse almeja angariar sempre uma melhor posição na burocracia, passando a trabalhar exclusivamente para si. No entanto, há um consenso entre os opositores de Bresser. Eles preconizam a importância de se manter cargos altamente especializados na administração pública, fundamentados no mérito, visto que é necessário assegurar a firmeza de regras e sua continuidade, tanto para facilitar a mediação entre o atendimento das demandas de diferentes grupos sociais, quanto para barrar a demanda de outros que se pautam exclusivamente em interesses particulares.

A ênfase no equilíbrio entre as normas estabelecidas anteriormente e as inúmeras demandas políticas ainda deve ser o papel exercido pelo burocrata.

Segundo Santos (2000), os reformistas na América Latina e em particular no Brasil, que se preocupam com a possibilidade dos burocratas trabalharem para si próprio, deveriam primeiro reconhecer a ausência de um corpo profissional técnico que mediasse as demandas dos serviços voltados à população e a demanda de poder político

No caso brasileiro, isto é especialmente verdadeiro, e agravado, em muitos casos, pela inexistência, mesmo, de qualificação da burocracia destinada à atividade de planejamento e implementação de políticas públicas, o que exige medidas ainda mais emergenciais e radicais no rumo da constituição de quadros aptos ao desempenho das funções estratégicas. Por isso, um dos mais sérios problemas a serem enfrentados, ainda hoje, diz respeito à inexistência, no Brasil, de um corpo profissional burocrático eficiente e legítimo capaz de dar o suporte necessário às demandas do Poder Político, reduzir a tendência à utilização indevida da máquina administrativa e proporcionar respostas qualitativas à população, no tocante à prestação de serviços públicos. Os poucos segmentos cuja capacitação se aproxima do ideal têm sofrido crescente evasão de quadros, contribuindo ainda mais para agravar o problema da incapacidade gerencial da Administração Pública. (SANTOS, 2000, p. 58).

A tentativa de experimentação da burocracia impessoal ainda não se realizou no Brasil, que têm a política perpassada por interesses de detentores do poder econômico e político. Se não forem consolidados os quadros administrativos compostos por funcionários altamente especializados e comprometidos com as normas da administração pública, como será possível delegar autonomia administrativa aos quadros gestores existentes, visto que, independente da grau de especialização do funcionário, este pode facilmente ser capturado pelos interesses políticos. Se não utilizarmos como discernimento do quadro de funcionários o seu mérito técnico e acadêmico, como serão selecionados esses trabalhadores, senão pelas relações políticas? Se o funcionário possui autonomia em suas decisões, isso não implicará numa maior permissividade para suas decisões serem capturadas por interesses políticos diversos?

3 CONCLUSÃO

As reformas implementadas no Estado brasileiro nos anos 90, sob a ótica neoliberal e tendo como orientação explícita a teoria da escolha pública, tendem a esvaziar o trabalho técnico, que por sua vez, é a parte que garante a manutenção da racionalidade nas decisões internas ao corpo de administradores estatais. Na medida em que se estabelece um elevado grau de autonomia a esses administradores públicos, eles podem constantemente ser influenciados pelos interesses políticos daqueles que normalmente direcionam as decisões do país, isto é, os que possuem o poder político e econômico. Além disso, como aponta Santos (2000), não alcançamos ainda a racionalidade técnica que as

decisões estatais demandam, pois o poder público continua a ser permeado pelo nepotismo e pelas relações pessoais que se conservam de um passado recente, explicitado no patrimonialismo, dessa forma não podemos avançar etapas que ainda não se consolidaram. Provavelmente, o atropelamento da constituição de aparelho estatal burocrático racional poderá significar um retrocesso às capacidades de gestão da coisa pública, debilitando o regime democrático implementado no país recentemente.

REFERÊNCIAS

BORGES, André. *Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: Contradições da Resposta Conservadora à “Crise de Caráter” do Estado*. In: **Revista Dados** vol. 43, nº 1. Rio de Janeiro, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado Para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. Brasília: ENAP, 1998.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

FIORI, José L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis. Vozes, 1997.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1988.

HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Ed. Liberal, 1990.

MERTON, Robert K. *Estrutura Burocrática e Personalidade*. In: ETZIONI, Amitai (org). **Organizações Complexas**. São Paulo: Atlas. p. 57-69.

NISKANEN, W. **Bureaucracy, and Representative Government**. London: Aldine-Atherton, 1971.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público**. Brasília: ENAP, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre a Administração e a Política: os Desafios da Gestão Pública Democrática**. Tese de Doutorado. Unicamp, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos Santos. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social – Possibilidades no Âmbito da Reforma do Estado**. DIAP: Brasília, 2000.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol. 1. Brasília, Ed. UNB, 1991.