

Gestão pública: (re)formas administrativas do Estado brasileiro e o servidor público – (des)construções entre instituições e o funcionalismo

Carlos Fernando Faria Leite¹

Resumo: O presente estudo teve como objetivo central discutir os modelos de gestão do aparelho estatal brasileiro, entender as reformas administrativas do Estado e seus impactos sobre os servidores públicos. Os autores referenciados no trabalho foram: Engels (1884), Max Weber (1947), Bobbio (1982, 1985), Osborne e Gaebler (1992, 1994), Souza (2001), Fleury (1997), Bresser-Pereira (1991, 1995, 1996a, 1996b, 1997a, 1997b, 1998, e 1999), Pinho (2001) e Santos et al. (2004). A metodologia utilizada foi discussão indireta com base em fontes bibliográficas, o que permitiu ao investigador fazer a cobertura de dados dispersos no espaço. Conforme o estudo apontou, o comportamento do servidor público sofre um refluxo com a ausência de projetos de modernização e a capacitação dos Recursos Humanos está aquém da necessidade. Alguns traços do patrimonialismo perduraram no estado brasileiro e dificultaram a retomada do crescimento estatal e a evolução dos servidores. O estudo mostrou a necessidade de se rever o estatuto dos servidores civis com o intuito de reavaliar e ajustar pontos polêmicos, visando à efetividade e ao comprometimento dos servidores. O sistema de incentivos

¹ Doutorando pela Universidade de Barcelona (UB). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Administração Pública pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Especialista em Gestão Universitária e Qualidade em Serviços pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Graduado em Administração pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Professor de Administração da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), da Faculdade Independente do Nordeste (FAINOR) e da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC). E-mail: admfernandoleite@gmail.com e admfernandoleite@hotmail.com

generalizados impede a organização de estimular desempenhos adequados e de punir os indesejáveis; a ausência ou o mau uso de práticas de avaliação de desempenho é um dos entraves das organizações públicas e de seus servidores. No que se refere às reformas administrativas, em certa medida, as crises vêm servindo de justificativa para a implementação de reformas e estas, pré-requisitos para o surgimento de modelos de gestão pública. Assim, a Reforma do Estado ou Reforma Administrativa configurou-se por motivações históricas pragmáticas e ideológicas e implica reforma institucional, com mudanças substanciais na estrutura legal, organizacional e nas políticas públicas. Quanto aos modelos de gestão, os diálogos apontam a contribuição da Teoria da Burocracia de Weber para a gestão pública. A Teoria da Burocracia foi importante no processo de transição e, por muito tempo, a mais utilizada nos modelos de gestão do estado brasileiro, embora se caracterize como reforma fora do tempo. Ela deve transformar burocracias públicas em governos empreendedores, produtivos e eficientes, como ocorre com algumas práticas do Gerencialismo.

Palavras-chave: Estado. Funcionalismo. Gestão Pública. Modelos de gestão. Reformas.

Abstract: The present research aimed mainly discuss the business models of the Brazilian state apparatus, this present research understand the administrative reforms of state and their impacts on public servers. The principal authors referenced in this searching were: Engels (1884), Max Weber (1947), Bobbio (1982, 1985), Osborne and Gaebler (1992, 1994), Souza (2001), Fleury (1997), Bresser-Pereira (1991, 1995, 1996a, 1996b, 1997, 1998 e 1999), Pine (2001) and Santos et al. (2004). The methodology used was the indirect argument according to bibliographic sources, as it was allowed at the researcher to data coverage widely dispersed in space. The research has found that the behavior of public servants reflex suffers from the absence of modernization projects and the training of human resources falls short of their necessity. Some historical traces present in patronage has persisted in the Brazilian state and it has hampered the resumption of state growth and evolution of the servers. The research also showed that it is necessary to review the status of civilians in order to review and adjust some controversial points, aiming at the effectiveness and commitment of servers. The generalized system of incentives to encourage the organization prevents adequate performance and punish those below the desired level; the absence or misuse of performance appraisal practices are some of the barriers faced by public organizations and their servers. With regard to administrative reforms, to some extent, the crises have served as justification for the implementation of reforms and the latter, prerequisites for the emergence of new public management models. Thus, the State Reform

and Administrative Reform was set for pragmatic and ideological motivations historical and institutional reform implies that cause substantial changes in the legal, organizational structure and public policy. As for business models, it becomes clear in the dialogues the contribution he made to the Theory of Bureaucracy Weber for public management. The Theory of Bureaucracy was important in the transition process and long theory most widely used management models of the Brazilian state, although characterized as reform out of time. She must transform public bureaucracies into entrepreneurs, productive and efficient the example of certain practices Managerialism governments.

Keywords: State. Functionalism. Public Management. Management Models. Reforms.

1 Introdução

Em um cenário de alta complexidade e de rápidas transformações políticas, tecnológicas e sociais envolvendo o estado, as empresas e a sociedade, muda-se o *modus operandi*, isto é, o comportamento das instituições/organizações e dos trabalhadores do mundo inteiro. A lógica produtiva, definitivamente, ingressou na era da globalização, das avançadas tecnologias e dos novos perfis ocupacionais, tanto nas organizações públicas quanto nas organizações privadas.

É imprescindível, portanto, adaptar-se e ajustar-se às constantes mudanças da dinâmica organizacional moderna, principalmente aquelas que envolvem as relações no mundo do trabalho. O objetivo é proporcionar aos envolvidos nessa parceria reciprocidade nas trocas – quer seja do lado do empregador (instituições públicas), quer seja por parte dos trabalhadores (servidores públicos), visando equacionar os conflitos existentes nesse campo e atingir a satisfação do trinômio: instituições - servidor - serviço público.

No século passado, evidenciou-se uma acelerada desvalorização da função pública, aliada a uma política econômica recessiva. Historicamente, temas como recursos humanos, a “obsessão” pela contenção dos gastos públicos e a extinção de órgãos estiveram presentes nos projetos governamentais, na forma de neologismos (Reforma Administrativa,

reengenharia ou reorganização da arquitetura organizacional), mas com a discussão de um só contexto: os ajustes nos modelos de gestão.

Considerando esse cenário, torna-se importante refletir acerca da população, dos servidores públicos, do governo e das instituições públicas. Os processos de transformação da organização do trabalho tornam cada vez mais explícita a importância do elemento humano para a consecução dos objetivos organizacionais. O ser humano deixa de ser um simples “recurso” e elemento retórico do discurso gerencial, e assume um papel concreto nos novos processos produtivos e estruturas organizacionais.

A pesquisa em questão concentra-se estrategicamente na investigação de dois importantes fenômenos, relativamente interdependentes e complementares, de modo a possibilitar uma visão conjunta dos fatores estruturais, institucionais e psicossociais que condicionam o comportamento administrativo: a gestão pública – análise macro-organizacional – e os servidores públicos – análise micro-organizacional.

Este trabalho tem como objetivo central discutir a evolução histórica dos modelos de gestão do aparelho estatal brasileiro. Propõe, secundariamente, pontuar os aspectos relevantes das reformas administrativas, seus postulados e impactos na condição dos funcionários públicos, bem como a inter-relação das instituições, servidores, serviço público e cidadão, com um recorte temporal, desde o Estado Patrimonialista até a Gestão Neoliberal do ex-presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso.

No concernente aos meios de pesquisa e às estratégias metodológicas, o mundo acadêmico dispõe de um importante e sistemático instrumento capaz de criar meios científicos para analisar os fenômenos de forma crítica e criativa, relacionando a prática à teoria. A pesquisa científica, na concepção de Demo (1996), pode ser identificada por meio de cinco gêneros básicos que, interagindo entre si, possuem a capacidade de conhecer e intervir na realidade: teórica, metodológica, empírica, derivada de experimento da realidade e intervenção.

Assim, o presente estudo utilizar-se-á de pesquisa bibliográfica que, segundo Gil (2002), é desenvolvida com base em material já elaborado,

constituído principalmente de livros e artigos científicos. Na opinião de Gil (2002), as pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem a analisar posições acerca de um problema, costumam ser desenvolvidas quase exclusivamente mediante fontes bibliográficas. A principal vantagem dessa modalidade é permitir ao investigador fazer uma cobertura mais ampla dos fenômenos. Essa vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados dispersos no espaço. A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos, visto que, em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados bibliográficos.

Para atingir os objetivos propostos, o presente trabalho estruturou-se em três seções. A primeira, intitulada *Gestão Pública: (Re) formas administrativas do Estado Brasileiro e o servidor*, traz as subseções *O Estado e as perspectivas históricas, conceitos, funções e finalidades e (Re) formas administrativas do Estado Brasileiro*. A segunda seção discute a condição dos servidores públicos no contexto da gestão governamental. Por fim, a terceira e última seção contém as considerações finais sobre o trabalho, incluindo as limitações da pesquisa e sugestões de trabalhos futuros, bem como as contribuições do autor para a gestão pública brasileira.

2 Gestão Pública: (Re) formas administrativas do Estado Brasileiro e o servidor

A primeira seção deste trabalho (e a única teórica) discute as perspectivas históricas, conceitos, funções, finalidades e relações entre Estado, sociedade. Aborda também as relações entre Estado, mercado e sociedade. Nas subseções, discorre sobre as três formas de administrar o estado (a Administração Patrimonialista, Pública Burocrática e Gerencial), bem como sobre a dicotomia do público *versus* privado no Brasil e no mundo. O texto faz uma crítica retórica às reformas administrativas do Estado brasileiro, em particular, apresenta os contrapontos da Reforma Gerencial. Por fim, destaca a análise ideológica do gerencialismo no contexto da gestão governamental e dos servidores públicos.

2.1 Estado: perspectivas históricas, conceitos, funções e finalidades

O conceito de Estado é bastante impreciso na ciência política. Em uma visão simplista, é comum confundir Estado com governo, Estado-nação ou país, regime político, ou mesmo com sistema econômico. De acordo com Bobbio (1982), o Estado é uma estrutura política organizacional que se sobrepõe à sociedade, mas que dela faz parte. Para ele, no pensamento político moderno, de Hobbes a Hegel, existe uma tendência a considerar o Estado como sociedade política em relação ao estado de natureza como o momento supremo e definitivo da vida comum e coletiva do homem.

Nesse movimento, Bobbio (1982, p. 19) afirma que o “Estado é concebido como produto da razão, ou como sociedade racional única, na qual o homem poderá ter uma vida conforme a razão, isto é, conforme a sua natureza”. Encontram-se e mesclam-se, nessa perspectiva, tanto as teorias realistas, que descrevem o Estado tal como ele se apresenta, quanto as jus naturalistas, as quais propõem modelos ideais de Estado e delinham-no tal como deveria ser, para realizar seu próprio fim.

A racionalização do Estado ocorre mediante a utilização de um modelo dicotômico, em que é possível distinguir três variantes: o Estado para Hobbes e Rousseau, a negação radical e, portanto, eliminação e inversão do estado de natureza; o Estado para os autores Locke-Kant, a conservação-regulamentação da sociedade natural e, portanto, não mais uma alternativa, porém a realização verdadeira ou um aperfeiçoamento da fase que o precede; e, por fim, o Estado na concepção de Hegel, a conservação e superação da sociedade pré-estatal, isto é, um momento novo e não apenas um aperfeiçoamento. Enquanto o Estado hobbesiano e rousseauiano exclui o estado de natureza, o hegeliano contém a sociedade civil, que é a historicização do estado de natureza ou sociedade natural dos jus naturalistas (BOBBIO, 1982).

Ao adotar uma perspectiva histórica, Engels (1884) definiu três principais formas por meio das quais o Estado surgiu: da dissolução das tribos e clãs, a exemplo de Atenas, surgindo dos antagonismos de

classe; de Roma; e entre os germanos, com as conquistas de territórios estrangeiros. Nesse sentido, Engels (1884, p. 326-327) conceitua Estado da seguinte forma:

[...] o Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é a “realidade da ideia moral” nem “a imagem e a realidade da razão” como afirma Hegel. É, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Na versão de Ferreira (1986), Estado é: o conjunto dos poderes políticos de uma nação, governo; divisão territorial de certos países; nação ou sociedade politicamente organizada; organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado. É dirigido por governo próprio e constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecido. Servidor público, segundo Ferreira (1986), é aquele que, pertencendo ou não ao quadro do funcionalismo, exerce oficialmente cargo ou função pública. Também significa indivíduo que serve, funcionário, empregado. Para o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei nº 6.677/1994, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Ainda nesse sentido, Souza (2001, p. 45) comenta: “Estado é um conjunto de instituições criadas, recriadas, reformadas e moldadas para administrar necessidades, conflitos e tensões dentro de um determinado território”. Tais variáveis são essenciais na construção e no entendimento do conceito de Estado. Por ser um ente abstrato, materializa-se por meio de instituições que formam a tríade dos poderes Executivo, Legislativo

e Judiciário, com as forças militares, os governos subnacionais e a Administração Pública.

Na concepção de Souza (2001), todas essas instituições têm por finalidade equacionar os conflitos e tensões que são, por natureza, atribuições e responsabilidades das esferas públicas, da máquina que as mantém e dos seus diversos servidores. Bobbio (1985) complementa dizendo que é possível pensar o Estado como a *res publica*, a coisa pública. Ou seja, a propriedade coletiva de todos os cidadãos, o espaço da propriedade pública.

Em face dessa reflexão quanto ao conceito de servidor e, principalmente, de Estado, nas (des)construções e pensamentos que ora se complementam, ora se antagonizam, percebe-se que o conceito de Bobbio(1985), congruente com o de Celina Souza (2001), sumariza com maior clareza o papel e a importância do Estado na conjuntura do presente artigo, que apresenta uma concepção mais política, administrativa e abrangente, visto que envolve as instituições. Desse mesmo modo, emerge a concepção de servidor público (apresentada mais adiante no decorrer deste trabalho) como o indivíduo que deve atender às demandas e necessidades da população, conforme os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas investido legalmente em cargo público, conforme preconizam, respectivamente, Ferreira (1986) e o Estatuto dos Servidores Públicos.

No pós-guerra, a Administração Pública foi drasticamente afetada, a exemplo dos “desarranjos” institucionais que atingiriam as práticas de gestão e a valorização do funcionalismo². Esse novo cenário global desencadeia um processo de busca pela estabilidade e por uma excelência contínua, tanto nas organizações brasileiras públicas como privadas. De um lado, práticas gerenciais herdadas do passado parecem perder espaço em um mundo que exige padrões globais de adaptabilidade, eficiência e

² Souza (2001) declara que, anos atrás, os servidores tinham verdadeiro orgulho de serem chamados de funcionários públicos, como ocorria com funcionários de instituições bancárias, de órgãos do fisco, da educação, da saúde, da administração centralizada ou descentralizada. Hoje, a instituição está fortemente abalada, seus principais atores são afetados quanto aos procedimentos da Administração Pública e a forma como os funcionários atuam repercute em um certo descrédito perante o mercado. Essa condição se fortalece, ora pelas baixas remunerações, ora por atrasos no recebimento dos salários (estes são mais típicos na esfera municipal).

desempenho. De outro, os modelos importados esbarram em algumas características impregnadas na história e na cultura brasileiras.

Ademais, a busca pela eficiência e modernização tem mostrado a necessidade de mudanças e rompimento de paradigmas e, com eles, pressupõe-se um estudo dos cenários. Se as organizações públicas ambicionam a mudança, é necessário que conheçam os traços de nossa história que irão impor restrições ou fortalecer o processo de transformação.

Assim, serão apresentadas no decorrer deste trabalho as reformas na administração pública, o posicionamento dos servidores em face dessas reformas e os modelos ou formas de administrar o Estado. Presume-se, portanto, a necessidade de se recorrer às origens e retroceder na história para buscar elementos, conceitos e fatos que elucidem problemas atuais. Apesar do cenário globalizado e das rápidas mudanças, determinadas “características básicas”³ tendem a manter-se ao longo do tempo em sistemas sociais do mundo inteiro (BRANDÃO, 1991).

2.2 (Re) formas administrativas do Estado brasileiro

Formas administrativas ou modelos de gestão são, segundo a literatura (SOUZA, 2001; FERREIRA, 1986; BOBBIO, 1982), sinônimos de gerir a *res* pública. Já as reformas foram os arranjos organizacionais legais sancionados pelo Executivo após debates nas instâncias competentes, a exemplo do Congresso Nacional. Nesse sentido, mudar o Estado não significa simplesmente virar a página da história. Trata-se de uma tarefa mais complexa que deve considerar as implicações políticas, econômicas, culturais e sociais do país. É necessário, além disso, reconhecer a complexidade que cerca a Administração Pública, visto que as transformações na sociedade e no mercado estão relacionadas às ações do Estado e vice-versa.

Por essa razão, desde os períodos de turbulência e caos, as mudanças, crises e reformas do Estado têm sido temas interligados e

³ Aquelas que perduram por muito tempo e que explicam a existência, hoje, de uma administração pública burocratizada, formal e centralizadora.

geradores de amplas e acirradas discussões. Em certa medida, as “crises” vêm servindo de justificativa para a implementação de reformas e estas, pré-requisitos para o surgimento de formas de gestão pública, ou seja, meios de proporcionar uma readequação da arquitetura organizacional, mediante elementos, formas, processos e estruturas definidas ou configuradas por motivações históricas: pragmáticas e ideológicas (BERNASIUK; DALCUL, 1999). Desse modo, Reforma do Estado ou Reforma Administrativa implica reforma institucional, que provoca mudanças substanciais na estrutura legal, organizacional e nas políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1996). No entendimento desse autor, existiram apenas duas “verdadeiras” reformas administrativas na história do capitalismo: a reforma burocrática e a reforma do serviço civil⁴.

Já na concepção de Fleury (1997a), o Estado brasileiro apresentou três grandes reformas administrativas: a de 1936-38, que correspondeu ao projeto nacional-desenvolvimentista, com a criação das burocracias de carreira daspianas, e permitiu a centralização do poder político; a de 1967, que flexibilizou a administração pública, viabilizou a penetração empresarial do Estado na área econômica⁵ e rompeu com os entraves burocráticos que cerceavam a expansão do capitalismo; e a reforma administrativa gerencial.

Para Bresser-Pereira (2000), existe um abuso da expressão “reforma administrativa” por parte de dirigentes políticos e autores. Alguns a utilizam com frequência para designar aperfeiçoamento na gestão e sinalizar mudanças no organograma ao assumirem um cargo Executivo nacional. No entendimento de Bresser-Pereira (2000), tais reformas não são outra coisa senão o esforço permanente e necessário para implantar um serviço público profissional e fortalecer a burocracia. Esse “equivoco” perdura desde 1930, quando se iniciou a reforma burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 7).

⁴ Reforma *Civil ou civil service reform*. A civil service reform desenvolve um conjunto de instituições e princípios que viabilizam e dão origem à administração pública gerencial. As outras “reformas administrativas” foram tentativas fracassadas ou etapas da implantação da reforma burocrática e gerencial.

⁵ Mediante o Decreto-Lei n° 200/67, que propunha reformular as bases da administração pública.

Segundo Pacheco (2002), a reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do seu papel. Partindo-se de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública brasileira evoluiu por meio das reformas, mediante três modelos básicos, ou formas de administrar o Estado: a Administração Pública Patrimonialista; a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial. Fala-se também em uma gestão participativa e democratizada, modelo que não será discutido neste artigo. Essas três formas se sucedem e se complementam no tempo, sem que qualquer uma delas seja inteiramente abandonada. Assim, apresentam-se, abaixo, os três modelos “básicos” de administrar o estado.

2.2.1 Administração Patrimonialista

A história desse modelo é contada por Bresser-Pereira (2000) e Pinho (2001), os quais relatam a estruturação do aparelho administrativo do Estado Brasileiro, o surgimento da Constituição de 1549 e a escolha do 1º Governador Geral do Brasil, mediante uma filosofia centralizadora, regulamentadora e controladora. Alguns anos depois, surgiu a Monarquia e com ela o primeiro estilo de gestão, o Patrimonialismo.

Na Administração Patrimonialista pressupõe-se que o patrimônio e a gestão sejam do Estado. Embora a finalidade do Estado seja servir aos cidadãos, indistintamente, muitas vezes ocorre uma apropriação - indevida - dos recursos para a serventia dos “amigos do rei”, desvirtuando o papel da máquina pública, na medida em que esta não visa ao interesse público. Nesse estilo de gestão, confundem-se o patrimônio privado do príncipe e seus súditos e consideram-se os servidores públicos um recurso organizacional e propriedade do detentor do poder, e, de certa forma, subalternos ao monarca. São características de um Estado em que não há distinção entre o público e o privado, o que pertence ao reino ou ao governante, o que é de todos e o que é do monarca. O aparelho do Estado, no Patrimonialismo, é entendido como uma extensão do palácio soberano. Essa prática é típica dos Estados que antecederam o capitalismo

industrial, particularmente das monarquias absolutas, e sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos por meio do clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 2000; PINHO, 2001; PACHECO, 2002).

Pacheco (2002) afirma ainda que, no Patrimonialismo, os suseranos possuem “*status*” de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas, ou seja, ocupação funcional rendosa e de pouco trabalho. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. Nesse sistema, não se trabalha nem se evolui a ideia de cidadania, uma vez que o Estado é concentrador. Qualquer coisa que venha é sempre por meio dele, como doação, e essa prática atravessa os séculos. Porém, no momento em que o Capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Nesse novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável, culminando com um novo modelo de gestão pública: a Burocracia.

2.2.2 *Administração Pública Burocrática*

Para contextualizar o tema em questão, é necessária uma breve reflexão acerca da Abordagem Estruturalista. Tal Abordagem divide-se em Teoria da Burocracia e Teoria Estruturalista e culmina com o sentimento de equidade nas relações de trabalho, uma reação às práticas injustas, parciais, pessoais, informais e tendenciosas que marcaram a gênese da Revolução Industrial. Apelidada de “invenção social”, teve como finalidade organizar e dirigir, formal e eficientemente, as empresas públicas ou privadas, nos sistemas capitalista ou socialista, e alastrou-se, tempestivamente, por todos os tipos de organizações humanas, em especial por repartições governamentais, religiosas (principalmente católicas) e militares. A Abordagem Estruturalista coincidiu com o despontar do Capitalismo e do Estado liberal e tornou-se ilustre com o aparecimento do Estado-nação e com a divulgação da ética protestante no trabalho.

A Teoria da Burocracia teve como principal expoente Max Weber, conhecedor do Estado Moderno, da história e das religiões. O termo “burocracia”, segundo Weber (1947), é empregado no sentido de gerar apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas da instituição. Visa, conforme essa concepção, a uma organização eficiente por excelência, visto que atua conforme um *chek-list*, pois detalha procedimentos, como as rotinas de controle da produção, por exemplo. Para Weber (1947), a burocracia resume-se à previsibilidade de situações desejadas (que conduzam à máxima eficiência) e funciona com as seguintes características: caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; caráter racional e divisão do trabalho; rotinas, normas e procedimentos standardizados; competência técnica e meritocrática; especialização da administração (que é separada da propriedade) e completa previsibilidade do funcionamento da organização.

No que diz respeito à gestão de pessoas, constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento: a profissionalização dos participantes, a ideia de carreira, a hierarquia funcional ou de autoridade, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal (BRESSER-PEREIRA, 1997a; PACHECO, 2002). Segundo essa teoria, passa-se a vigorar o império da lei, em que o funcionário público estatal deveria ser regido pela competência, pela meritocracia e não pela posse do cargo, como ocorria no regime patrimonialista, em que cabia ao servidor negociá-lo.

Ao reportar-se à esfera estatal, Bresser-Pereira (1995) considera que a reforma burocrática representou um grande avanço, uma vez que rompeu com o patrimonialismo e estabeleceu as bases para o surgimento da administração profissional. Além disso, criou as instituições necessárias à racionalização burocrática, porém caracterizou-se como reforma fora do tempo⁶, em um momento em que o desenvolvimento tecnológico tornava-

⁶ Aconteceu no Brasil, em 1930, enquanto já havia ocorrido na Europa desde a segunda metade do século XIX, nos quadros do liberalismo, mas não da democracia. No concernente à Administração Pública, a Burocracia surgiu como forma de defender a coisa pública e combater a corrupção e o nepotismo, práticas do sistema patrimonialista. É aquela baseada em um serviço civil profissional e marca a transição para a dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos administrativos expresso em normas rígidas, representando um momento fundamental do processo histórico de racionalização burocrática.

se acelerado, os modelos de gestão e as abordagens contemporâneas da administração pública e privada atingiam o verdadeiro escopo e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.

Weber afirma que a sociedade moderna é movida pelo império da racionalidade capitalista ou socialista, sendo necessária, portanto, uma nova forma de dominação que não seja nem a tradicional nem a carismática, mas a burocrática legal, em que tudo é regido e definido pela lei e pela razão.

Sob o ponto de vista de Osborne e Gaebler (1992, p. 8), nesse modelo, os governos fecharam em si mesmos, tornaram-se ineficazes, corporativos e se afastaram das demandas dos cidadãos-cliente. Caracterizaram-se no mundo inteiro como uma entidade à revelia. Para o cidadão, isso gerou a sensação do “eu aqui, o governo lá”.

Pacheco (2002) sobrepõe sua opinião à afirmação de Osborne e Gaebler, e sugere que a qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle da gestão de pessoas, processos e materiais para conter os excessos e abusos, por exemplo. O principal equívoco desse modelo é compor uma administração fechada, ou seja, intraorganizacional, visto que direciona parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para atender às necessidades técnicas da própria burocracia, como forma de perseguir a ineficiência dos processos. A administração torna-se, muitas vezes, incapacitada para os serviços finalísticos, principal agenda das políticas públicas.

Esse equívoco, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram restritos, em face do tamanho da população, da articulação da sociedade organizada e das demandas da sociedade civil. O Estado limitava-se a manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos e a propriedade.

Ademais, uma desconfiança dos administradores públicos, por parte dos cidadãos que os demandavam, começava a delinear-se. Para conter privilégios, como o tráfico de influências, por exemplo, seriam necessários constantes controles rígidos dos processos e demais assuntos

referentes ao aparato estatal, como concurso público e admissão de pessoal, licitação, compras e armazenamento, atendimento a demandas e, principalmente, atividades inerentes ao erário. Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, ou seja, para as atividades-meio, e perde a noção de sua missão básica: servir à sociedade (BERNASIUK; DALCUL, 1999; PACHECO, 2002).

Osborne e Gaebler (1992) registraram, com destaque, que o governo da era industrial se caracterizava pela burocracia centralizada, pela administração hierárquica, pelo excesso de normas e regulamentos e pelos serviços padronizados. Tratava-se, então, de um “Estado monopolista, centralizador e inchado”. Os governos burocráticos, lentos, pesados e lineares por natureza tornaram-se, cada vez mais, inadequados e ineficientes.

Para Albuquerque apud Bresser-Pereira (1996, p. 7-8), o diagnóstico da rigidez e ineficiência da máquina administrativa do Estado brasileiro apresenta problemas históricos que ocasionam uma disfuncionalidade geral do Estado:

- a) a persistência do patrimonialismo [...]; b) alternância, na sua trajetória histórica, de ciclos abertos e fechados. Os primeiros, envolvendo para o populismo e para a ruptura institucional que inauguram; os segundos, autoritários e repressivos; c) a natureza clientelista das relações do Estado com a sociedade, caracterizando concessões de favores, privilégios e benesses a grupos sociais amplos e variados; d) a tendência para o gigantismo do Estado, uma consequência da extensão territorial do Brasil [...]; e) ausência de uma visão de sociedade, de um projeto de desenvolvimento explícito e a perda da função modernizadora do Estado como agente de transformação social ordenada e politicamente consentida; f) o esgotamento de seus mecanismos de financiamento, ineficiência e desperdício no uso dos recursos públicos [...].

Sobre o processo de transição da Burocracia para o Gerencialismo, Pinho (2001) afirma que, nos dias atuais, o que se discute é uma redefinição

do Estado, no sentido de contestar essa “disfuncionalidade”, uma vez que as boas estruturas burocráticas, como os mecanismos de controle financeiro e a realização de concurso público, por exemplo, devem se manter. Nesse contexto de crise geral, clama-se por um Estado gerencial e mais proativo. A eficiência, uma característica da empresa privada, passa a ser um norte, um objetivo também no âmbito público. Nesse novo Estado que ora se cria, há uma redefinição dos parâmetros weberianos, os quais se deveriam conjugar a um parâmetro gerencialista de busca da eficiência e capacitação. É um contexto de redução do Estado: mais compacto, mais enxuto e mais eficiente.

A disfuncionalidade mencionada por Bresser-Pereira (1996) e Pinho (2001) não está na atitude nem no comportamento dos servidores públicos, mas nos sistemas, nas estruturas, regras, procedimentos e modelos de gestão que inibem a capacidade criativa e emperram a máquina. Conforme dito anteriormente neste trabalho, tudo resulta em ficar prisioneiro dos meios e não em alcançar resultados. Em face das mudanças contínuas e tempestivas, as premissas desse modelo estão sendo questionadas e já não funcionam mais como naquela ocasião (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Por essas razões, clamou-se pelo surgimento de outro tipo de administração pública, nesse caso, a gerencial, cujo interesse é a coletividade, as demandas da população ou, como expressam alguns autores neoliberais, “do cidadão-cliente”, e não o aparato estatal (BRESSER-PEREIRA, 1997b; PACHECO, 2002).

2.2.3 Administração Gerencial

A meta da “reinvenção” ou do gerencialismo é contrapor-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional, mudando definitivamente a forma de funcionamento do governo (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Surge, então, o paradigma “pós-burocrático” ou “gerencial”, com foco nas perspectivas do cidadão-cliente e, em vez dos processos internos, voltado para os resultados, para a

eficácia e melhoria da qualidade dos serviços. Para adaptar-se às mudanças externas, utilizam-se o empreendedorismo e as táticas de planejamento estratégico – a exemplo da capacidade de interação com o macroambiente, proatividade, antevisão, agilidade e flexibilidade.

Reinvenção do Governo, Reforma do Setor Público, Reforma Administrativa ou Gerencial, Nova Gestão Pública, ou reestruturação produtiva do Estado capitalista, os termos são vários, mas o fato é que, hoje, no mundo inteiro, está em curso um processo de profunda reestruturação do setor público. Segundo Osborne e Gaebler (1992), não se trata de um processo meramente ideológico, pois a maioria dos países está diante das mesmas pressões em direção às mudanças fundamentais.

Bresser-Pereira (1997b) expõe que a Reforma Gerencial teve início a partir dos anos 80 e tem sido o modelo que vem dando forma às reformas da administração pública nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente Reino Unido, Europa Oriental, países escandinavos, além de outros países anglo-saxões, como Austrália e Nova Zelândia. Considerada a segunda grande reforma administrativa nos quadros do sistema capitalista, estendeu-se para os EUA e alguns países da América Latina, a exemplo da Argentina e Brasil⁷, nos anos 90. É importante salientar, contudo, que Santos e colaboradores (2004) contestam essa informação e declaram que, na gestão do General Pinochet, no ano de 1973, o Chile experimentou tal proposta de conteúdo neoclássico, mediante os trabalhos de Milton Friedman. Segundo esses autores, o país foi pioneiro na implantação da Reforma Gerencial.

O novo modelo (doutrina ou ideologia administrativa), denominado gerencialismo, sugere que quanto menos o governo interferir, melhor. Isso confirma a tendência neoliberal do Estado mínimo. Para cumprir essa agenda, os países da América Latina precisam de uma pauta de políticas parecida com a dos países da OCDE, voltada para a diminuição das funções e dos gastos governamentais.

⁷ Implantada no Brasil, em 1995, na primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, após a transformação da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Esteve à frente da reforma o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Para viabilizar as reformas e dotar o Estado de eficiência e competição administrada, Osborne e Gaebler (1992) ratificam as tendências emergentes de gestão pública tanto nos países desenvolvidos quanto nos da América Latina. Desenvolve-se uma concepção inédita de que é preciso fazer uma “engenharia genética do DNA do Estado”. Essa metáfora representa traços históricos da Administração Pública como a herança de modelos tradicionais, conforme se destacou no início deste capítulo. Para esses autores, as organizações públicas constituem um organismo vivo, complexo, tal como o pensamento da Teoria Sistêmica (com sistemas de adaptação), que vive, cresce, muda com o tempo e que pode, até mesmo, morrer.

Essa reforma previa uma “Reengenharia” na gestão pública com mudanças drásticas, algumas, inclusive, previstas em lei, como a Reforma constitucional, que passaria a ser chamada de “reforma administrativa”. Um dos propósitos foi terminar o regime jurídico único e flexibilizar o regime de estabilidade dos servidores previsto na Constituição de 1988 (FLEURY, 1997b).

Constituíram-se, portanto, segundo Bresser-Pereira (1997b, 1999, 2000), Bernasiuk e Dalcul (1999) e Souza (2001), um quadro teórico e uma prática administrativa que visavam modernizar o Estado e tornar a administração pública mais efetiva⁸. O intuito foi assemelhar o *modus operandi* do Estado ao do mercado, conforme práticas do capitalismo e, dessa forma, prestar uma assistência ao cidadão ou à população demandante do serviço público com padrões semelhantes aos serviços dispensados aos clientes da esfera privada. Renasce então o termo cidadão-cliente⁹.

⁸ Chiavenato (1994) faz a seguinte distinção entre os termos eficácia, eficiência e efetividade: A eficiência consiste em executar alguma atividade da maneira certa ou proposta. O *modus operandi* seria a aptidão para a execução da tarefa; A eficácia está relacionada ao alcance dos objetivos propostos, ao processo de escolha, de tomada de decisão e ao resultado desse processo; A efetividade é a satisfação, o sucesso na prática da ação executada de maneira sustentável, a realização de algo (eficácia) da maneira certa (eficiência).

⁹ Termo bastante utilizado por aqueles que defendem a nova gestão pública (*New Public Management*), a exemplo de Bresser-Pereira (1996, 1997a ou b?, 1998) e Osborne e Gaebler (1992), entre outros autores da Teoria Gerencial. Cidadão é aquele que tem o dever de cumprir as leis e pagar os impostos, adquirindo, por outro lado, direitos individuais inalienáveis. Do ponto de vista socioeconômico, político e cultural, o cidadão é, ao mesmo tempo, sujeito e destinatário da política do Estado nação. A palavra cidadão é largamente utilizada no sentido de população. Assim, aparecerão neste trabalho termos como cidadão e cidadão-cliente, sendo este último mais presente na Teoria Gerencial. Para

Com o lema “Estado democrático e eficiente”, o Governo Federal buscou financiar os serviços sociais, de pesquisa científica e, ao mesmo tempo, agir como capacitador ou *enabler* da competitividade das empresas privadas. Tal medida objetivou, também, tornar o Estado mais forte, voltado para as demandas sociais. A estratégia foi a competição administrada ou a criação de “quase mercados” para controlar as atividades descentralizadas do Estado.

Souza (2001) ressalta que o começo da reforma gerencial ocorreu em três estágios. No primeiro, estavam previstos: cortes com custeio e investimentos; extinção de empresas e órgãos; redução da folha de pessoal, além da abertura, desregulamentação e descentralização de mercados. Já as propostas de reforma do segundo estágio são muito mais complexas e, embora tenham um viés ideológico, abalroam-se contra outros vieses: o trabalhista, o corporativista, o compromisso com a prestação de serviços públicos. Observa-se, nesse segundo estágio, que se alcança a noção de eficiência dos serviços pela otimização de recursos humanos e financeiros, via estímulo à competição administrada pelo governo, para chegar ao limite de promover a concorrência entre as unidades internas do Estado e os diversos prestadores de serviços, como ocorreu em outros países da OCDE. O terceiro estágio é a democratização desses serviços, o que quer dizer envolvimento da comunidade nas decisões relativas aos assuntos públicos. Isso corresponde à descentralização ou transferência

desmitificar as diferenças (inclusive sociológica e ideológica) entre eles, é mister comentar que o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, criado no Brasil em meados da década de noventa, discutia a concepção de cidadão-cliente. Tal noção não é absolutamente inovadora, pois teve influência das práticas de gestão pública dos países do sistema *Common Law* (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, entre outros). Antes de apresentar o termo cidadão, é necessário falar sobre cidadania. Cidadania significa participar, ser sujeito, é mais do que ter direitos simplesmente porque se paga por algo, como geralmente acontece no mercado. No Estado, o cidadão deve ser tratado não apenas como alguém para pagar ou consumir um serviço, mas como aquele que irá discutir também as estratégias de preenchimento das necessidades coletivas e os rumos de desenvolvimento do País. A noção de cliente está mais associada às relações que se estabelecem na esfera privada, nas quais se associa o fato de alguém estar pagando ao direito a uma contraprestação de serviços. Assim, essa concepção enfraquece a ideia de cidadania, porque o cliente não participa da política pública para atender às suas necessidades, e a cidadania deve pressupor que a pessoa seja um ator social. O mercado não tem as mesmas finalidades do Estado, assim como os cidadãos também não terão a mesma participação dos clientes. Portanto, a tentativa de juntar os termos cidadão e cliente pode gerar entendimentos diversos e “misturar” gestão pública com gestão privada. Para Santos et al. (2004) a ideia é falaciosa e gera uma percepção equívoca de que o cidadão-cliente, por ser cliente, teria “sempre razão”, pois ao pagar pelo serviço, tem direito de ser ouvido. Conforme Santos et al. (2004), o conceito moderno de cidadão consolida-se no período da independência dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1789).

da responsabilidade de infraestrutura e de prestação de serviços sociais para os Estados e municípios, deslocando a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Seguindo a tendência mundial, a reforma objetivou implantar o modelo da administração pública gerencial, com base em quatro setores básicos (BRASIL, 1995; FERREIRA, 1986; FLEURY, 1997b):

Núcleo estratégico - Setor do Estado que edita leis, formula políticas e busca assegurar o seu cumprimento (Legislativo, Judiciário, cúpula do Executivo);

Atividades exclusivas - São as indelegáveis e para cujo exercício é necessário o uso do poder do Estado (segurança pública, controle, fiscalização, subsídios, seguridade social básica);

Serviços não exclusivos - Relativos à prestação de serviços de alta relevância e que não podem ser adequadamente recompensados pelo mercado (universidades, instituições filantrópicas, hospitais, centros de pesquisa, museus);

Produção de bens e serviços para o mercado - Representado pelo setor de infraestrutura (empresas estatais).

Para atingir os objetivos propostos pela Administração Gerencial, seria necessário um ambiente de desestatização e reorganização do setor público, no qual a terceirização de serviços emergiria como uma alternativa de gestão por contratação de serviços de empresas privadas, *a priori*, para suprir as necessidades de apoio e, em um segundo momento, conter gastos com folha de pessoal. O processo de terceirização de alguns serviços do setor foi outro braço importante do modelo de reforma proposto pelo governo militar. Funcionou como um aprofundamento do processo de desestatização. Entre os setores que passaram por esse processo, destacam-se os serviços de limpeza, segurança, informática, telefonia e concursos públicos (SANTOS, 2004).

Essa forma de gestão foi criticada porque causou impactos: a) incentivou a extinção de postos de trabalho e facultou as demissões; b) forçou o rebaixamento dos salários; c) exacerbou-se a ausência de proteção às condições de trabalho e anulou-se a ação sindical de regulamentação dessas condições, entre outros (CARVALHO NETO, 1997).

Ao fazer um balanço de seu mandato (1995-2003), o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirma: “O objetivo não é o Estado-mínimo nem máximo, mas o Estado necessário” (BRASIL, 1995, p. 32). E propõe a profissionalização do serviço público por meio de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho (BRASIL, 1995, p. 37). Diante desses pressupostos, Bresser-Pereira (1995) exclui a possibilidade de ação coletiva ou cooperação por meio do Estado.

2.2.3.1 Contrapontos à Reforma: análise ideológica do Gerencialismo no serviço público

Santos et al. (2004) ressaltam que uma das propostas que mais geraram polêmica em toda a história do Brasil foi a reforma administrativa, cujo escopo central, a exemplo das reformas anteriores, centrou-se no funcionamento da máquina pública e no servidor público, sendo este último, mais uma vez, penalizado pelos “equivocos” da gestão pública nacionalista. Do ponto de vista administrativo, como dito no início deste capítulo, os principais propósitos da reforma gerencial consistiam na efetivação das políticas de ajuste, no equilíbrio dos custos/gastos públicos e na possibilidade de revisão das regras da estabilidade dos servidores públicos. Das medidas mais radicais, destacam-se, entre outras de menor importância, a redução do salário real, a terceirização, as demissões do funcionalismo, a extinção, fusão e incorporação de organismos públicos e a redução dos níveis hierárquicos na administração pública (SANTOS et al., 2004).

A reformulação na estrutura administrativa não poderia ter como objetivo central “enxugar” a máquina para reduzir o déficit, mediante demissão em massa de pessoal e extinção de órgãos sem avaliação rigorosa, afirmam Santos et al. (2004). O ajuste das contas públicas pela via do corte na variável consumo revelou-se um esforço improdutivo e contribuiu para o sucateamento da própria máquina estatal.

Visando a alcançar esses objetivos, foram estabelecidas normas como, por exemplo, exigência de três anos para a estabilidade, avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade, avaliação periódica do servidor (o que possibilita a perda do cargo por insuficiência de desempenho), disponibilidade com remuneração proporcional. As medidas, em sua grande maioria, atingem as conquistas e interesses dos servidores públicos. Na opinião de Fleury (1997b), a reforma gerencial confronta-se com o funcionalismo público das três esferas e gera perdas significativas para a categoria.

Esse processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado na década de 90, fortaleceu-se externamente, devido aos interesses e pressão dos países líderes, e internamente, em razão do enfraquecimento da sociedade civil, fortemente cooptada pelo discurso progressista e pela ilusão disseminada pela mídia (SANTOS et al., 2004). A respeito desse “papo ludibriador” a que se referem Santos e colaboradores (2004), no texto *A Reforma Gerencial no Brasil à Luz da Teoria da Escolha Pública: Uma Análise do Discurso Oficial*, Andrews e Kouzmin (1998) questionam o discurso sobre a reforma administrativa apresentado pelo governo brasileiro, especialmente como ele aparece nos artigos do ex-ministro Bresser-Pereira. Segundo os autores, são utilizados atos da fala com a intenção de produzir efeitos perlocucionais, e o principal efeito desejado é causar a impressão de que a administração gerencial é uma proposta progressista. Para o sucesso dessa estratégia, transforma-se o contexto da reforma administrativa em uma construção artificial introduzida no próprio discurso, de forma que o ouvinte seja induzido a aceitar esse contexto “construído” tal qual ele se apresenta no discurso.

Com base no panorama mundial, Machado (2001) assevera que, nos trabalhos elaborados por Osborne e Gaebler (1992) a respeito da “Reinvenção do Estado” ou reforma administrativa, não constam os casos de fracasso amargados pela nova administração, apenas os de sucesso. Suas estratégias se baseiam em um determinismo simplista, visto que tratam de um receituário calcado em uma visão excessivamente anglo-saxônica. Não se aplicam, portanto, ao Brasil, pois o receituário dos

países desenvolvidos apresenta problemas, traços históricos, economia e conjunturas distintas da nossa.

Com a mudança, substituíram a ideia de serviço público pela de gerenciamento. Ao servidor público atribuiu-se a imagem de “criador de riqueza pública”. A Nova Administração Pública produziu uma fórmula cultural focada no controle, derivada de sua visão de reforma racionalista, focada em resultados mensuráveis e gerencialistas. Isso se evidencia na observação da atual corrente economicista, que vem caracterizando a autoridade administrativa por meio das novas abordagens da administração e processos organizacionais como privatizações, *empowerment*, *outsourcing*, *reengenbaria* e *downsizing*.

Por fim, Santos et al. (2004) preconizam a recuperação operacional do aparelho estatal em três direções: a) moralização da máquina pública para torná-la menos vulnerável aos assaltos clientelistas e fisiológicos, assistidos ao longo da nossa história; b) ênfase absoluta em uma prestação de serviços que dignifique o cidadão; c) profissionalização do servidor público.

3 Os servidores públicos no contexto da gestão governamental

No concernente aos recursos humanos, de forma geral, discutem-se: melhoria da qualidade do serviço, comprometimento, bom desempenho da administração pública e ajuste fiscal, mediante o combate às deficiências do caixa público e à redução dos efetivos. Assim, a ênfase nas novas funções do Estado exigia um quadro enxuto, com funcionários qualificados, movidos pelo compromisso com resultados, e não apenas pelo cumprimento de formalidades legais, pela obediência e com a perspectiva de estabilidade e aposentadoria integral. Nesse sentido, Cardoso (1997, p. 4) afirma:

[...] ao contrário do propalado “desmantelamento do Estado”, as reformas fortaleceram a administração federal e valorizaram seus servidores segundo critérios de desempenho e qualificação. Diante da extraordinária expansão dos principais programas federais nesse período, a conclusão é inevitável: o governo consegue fazer muito mais com menos servidores, porém mais qualificados.

Fleury (1997a) alerta para os paradoxos da reforma administrativa empreendida no Brasil. Enquanto alguns defendem a “valorização” e criam condições para que os funcionários se comprometam com a organização e prestem serviços de melhor qualidade aos cidadãos, outros sugerem a exclusão destes e argumentam que os consumidores (e não os cidadãos) serão mais bem atendidos se o Estado for substituído por organizações privadas competitivas.

Na opinião de Monteiro (1998), a reforma gerencialista do Estado brasileiro orienta-se por esta última concepção. Assim, nenhuma ou pouca importância tem sido dada aos programas de valorização, capacitação e recuperação da capacidade técnica do funcionalismo do quadro efetivo. Surgem, portanto, alternativas menos onerosas, porém menos eficazes, como a terceirização, a contratação de servidores para prestação de serviços por tempo determinado, a exemplo do Regime de Direito Administrativo. Ao mesmo tempo, enfatizam-se as condições que permitam ao governante efetuar privatizações, transferências de patrimônio público para um gestor privado, publicizar e alterar os direitos dos funcionários. Em consequência disso, ocorreram mudanças substanciais na lei e na forma de recrutar e selecionar pessoal, bem como na remuneração das carreiras do Estado. Definia-se o regime de emprego público como uma alternativa ao cargo público, quando não se tratar do exercício de atividade exclusiva de Estado.

Em face do “novo” aparelho estatal brasileiro, teoricamente “rearrumado” e virtualmente “replanejado”, surge a necessidade de associar novos agentes a essas mudanças. Tal situação requer uma força de trabalho cujo perfil seja condizente com os papéis do Estado nas esferas públicas federal, estadual e municipal, ou seja, mais comprometida, qualificada e adequada às exigências do novo contexto, tão complexo quanto mutável (MONTEIRO, 1998; PACHECO, 2002).

Santos et al. (2004) lembram que as primeiras iniciativas de formação de profissionais para a administração pública no Brasil ocorreram por meio do Departamento Administrativo dos Serviços Públicos (DASP), na década de 40. Nesse período, o pessoal qualificado para as atividades

de formulação de políticas e regulação econômica eram os tecnocratas, os técnicos de formação heterogênea oriundos das “ilhas de excelência” que se formaram em alguns órgãos e entidades.

De acordo com Santos et al. (2004), houve um colapso desse modelo com a diminuição gradual de técnicos disponíveis, devido ao processo de privatização, extinção de órgãos e cargos, planos de demissão voluntária e à baixa remuneração dos cargos comissionados da administração pública direta e indireta, em comparação ao mercado privado. As vantagens dos “correlatos” ocasionaram uma evasão de profissionais nos órgãos e entidades públicas.

No concernente às atividades exclusivas do Estado, a administração deve ser mais descentralizada e autônoma. Desse modo, a efetividade é quase sempre mais relevante que a eficiência, sendo oportuno existir espaço para alguns controles burocráticos devidamente atualizados. Uma estratégia essencial para a reforma do aparelho do Estado é reforçar e ocupar o núcleo estratégico com servidores públicos comprometidos, bem treinados e bem pagos, com o *ethos*¹⁰ Institucional. Nessa área, a “carreira” e a estabilidade devem ser asseguradas por lei, embora esses termos devam ser entendidos de modo mais flexível, se comparados aos correspondentes da tradicional administração burocrática.

Assim, vários autores advertem para a urgência da profissionalização do servidor, entendida como a constituição de uma burocracia de carreira, formada especificamente para o Estado, mediante o sistema de mérito e imbuída de ética e perfil técnico específicos (SANTOS et al., 2004). A boa administração governamental está inevitavelmente ligada a um aparato burocrático eficiente, ágil, disciplinado e preparado. Nessa perspectiva, políticas de formação de recursos humanos são defendidas pela quase totalidade da literatura pertinente.

Dror apud Monteiro (1998) afirma que praticamente todo serviço público contemporâneo está obsoleto. Para ele, a administração pública brasileira é excessivamente baseada em regras, contaminada dos vícios do clientelismo e corrupção, o que ocasiona constantemente a síndrome de

¹⁰ Dever de servir ao cidadão.

*sobra-falta*¹¹. Há poucas possibilidades de carreira para muitos funcionários, o que inibe uma perspectiva nacional global; a cultura é conservadora; os padrões de remuneração são baixos; a falta de motivação e interesse é geral (CARDOSO, 1997).

Não obstante sua importância, em vez de vítima, o servidor público efetivo parece ser a causa e o principal atingido pelas reformas administrativas. Primeiro, a fragilidade do instituto da estabilidade; depois, o desligamento por excesso de servidores no quadro; a extinção do Regime Jurídico Único e sujeição do servidor ao regime contratual, que não prevê garantias contra o arbítrio do patronalismo do Estado gerencial (FLEURY, 1997a; SANTOS, 2004). Bresser-Pereira (1997a) é contrário a esse posicionamento e suscita a seguinte discussão a respeito do fim do Regime Jurídico Único dos servidores federais e estaduais: não se trata apenas de reduzir despesas, mas de atualizar dispositivos que se revelaram de difícil legitimidade, se comparados às leis que regem o trabalhador do setor privado. Em face dessas discussões, percebem-se controvérsias entre os autores quanto ao regime de trabalho. Isso leva a crer que a discussão perpassa - em sua totalidade - por questões ideológicas.

4 Considerações finais

Pelas leituras empreendidas no decorrer deste trabalho, acredita-se que a conjuntura internacional e a história da gestão pública brasileira influenciaram os modelos de gestão e estes a cultura organizacional de grande parte dos órgãos públicos da administração centralizada e descentralizada – nas três esferas – bem como o comportamento do funcionalismo em geral.

As reformas administrativas acontecidas ao longo da história creditaram ao servidor público o problema da crise fiscal e a ineficiência do aparato estatal. Responsabilizado por tais mazelas, o servidor, em vez de culpado, parece ser a vítima e o principal atingido pelas reformas. Observa-se, contudo, uma tendência para a crença no fato de que a disfuncionalidade não está no comportamento dos servidores públicos.

¹¹ Enquanto sobram servidores em determinados setores, há escassez em outros.

O mal concentra-se nos sistemas, estruturas, regras, procedimentos e modelos de gestão que inibiram – progressivamente – a capacidade criativa e emperraram, em alguns casos, a máquina estatal.

Portanto, observou-se a total inviabilidade do Patrimonialismo, fato que não se aplica à Administração Burocrática. Embora fechada e intraorganizacional, a Administração Burocrática apresenta características positivas. Complementada com o padrão Gerencial e participativo/democrático é considerada o modelo mais aconselhável.

Contudo, os tipos de reforma administrativa empreendidos no Brasil são paradoxais e não consideraram, efetivamente, os recursos humanos. Enquanto algumas reformas defenderam a “valorização” dos funcionários, criaram condições para eles se comprometerem com a organização e prestarem serviços de melhor qualidade, outras, ao contrário, sugeriram a exclusão destes. Em boa parte dos órgãos públicos, principalmente da administração centralizada, pouca importância tem sido dada aos programas de valorização e capacitação e à recuperação da capacidade técnica do funcionalismo do quadro efetivo. Surgiram alternativas menos onerosas, porém menos eficazes, como os contratos provisórios, estágios e terceirizações.

A análise realizada neste estudo apontou uma complicada desvalorização da função pública ao longo da história. As privatizações e terceirizações, o enxugamento dos quadros de pessoal, as frequentes demissões e outras ações aliaram-se aos períodos de recessão econômica, aos conflitos e desequilíbrios sociais, os quais ocasionaram um colapso na economia e nas instituições, bem como um quadro de desalento e inquietação nos segmentos organizados da sociedade, em particular, nos órgãos da administração pública. Evidenciaram-se também mudanças na cultura organizacional, nas leis e no estatuto dos servidores públicos civis. O objetivo foi flexibilizar a lei e rever alguns artigos, em particular aqueles que tratavam de benefícios, como a estabilidade econômica e no trabalho, por exemplo.

Observou-se, também, que o Brasil mantém não apenas traços da época da colonização (patrimonialismo, nepotismo, clientelismo,

burocracia exagerada, paternalismo e corrupção), mas também modelos de gestão fracassados. Nesse ponto, atribui-se, equivocadamente, ao servidor a culpa pela ineficiência da máquina.

Em nenhum momento deste trabalho o pesquisador teve a intenção de esgotar as possibilidades de estudo ou fazer conclusões ambiciosas. Como em qualquer investigação, o presente estudo possui limites e aponta sugestões como, por exemplo, estender as entrevistas a gestores e os questionários a servidores, para avaliar de que modo esse público percebe os fatos levantados. Este texto atingiria um maior amadurecimento literário e teórico-metodológico, em uma perspectiva histórica e conjuntural, se abordasse a Gestão Pública dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, para comparar os modelos de gestão com a Gestão participativa e democrática dos presidentes do Partido dos Trabalhadores.

A discussão carece, certamente, de um amadurecimento teórico e informações sobre experiências práticas. Nosso esforço será recompensado se outros pesquisadores se sentirem desafiados a aprofundar as questões aqui levantadas, substituí-las por outras mais pertinentes, ou, acrescentar à discussão o modelo de gestão participativa referente ao período 2002-2014. Se logramos êxito nesse intento, teremos somado alguma contribuição com a busca de uma reflexão sobre a Gestão Pública, assim como com as respostas para equacionar os problemas que envolvem o Estado, a sociedade, as instituições e os servidores.

Referências

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. A reforma gerencial no Brasil à luz da teoria da escolha pública: uma análise do discurso. In: ENCONTRO DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, set. 1998.

BERNASIUK, Eduardo; DALCUL, Ane Lise Pereira da Costa. Em busca da excelência nos serviços públicos: a visão de seus funcionários. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...*, Foz do Iguaçu: ANPAD, set. 1999.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Grall, 1982.

_____. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

BRANDÃO, Margarida Guimarães Andrade. *Comprometimento organizacional na administração pública: um estudo de caso de uma instituição universitária*. 1991. 199 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1991.

BRASIL. Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. Estabilidade revista. *Jornal do Brasil*, 1º de fevereiro de 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1996/747.A_Estabilidade_Revista.pdf>. Acesso em: 29 jan. 1998.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, 1996.

_____. Reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*, Brasília, n. 1, 1997a.

_____. Cidadania e *res pública*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política*, Porto Alegre: UFRS, p. 9, 1997b.

_____. O neoliberal disfarçado ou os percalços de uma certa lógica. *Lua Nova*, n. 46, p. 221-225, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. G. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: _____. (Org.). *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999. p. 15-48.

BRITO, Marcelo; SANTOS, Maria Helena de Castro. Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo público. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 46, v. 119, n. 1, p. 69-99, jan./abr. 1995.

CARDOSO, Regina Luna Santos. *Competências críticas para a redefinição do perfil do funcionário público (ou quem está na lista de Schindler?)*. Artigo de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www.geocities.com/CapitolHill/A4015/regilu.htm>> . Acesso em: 9 fev. 1998.

CARVALHO NETO, Antonio Moreira de. O Estado concorrencial e as mudanças na natureza do trabalho do setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 25-43, maio/ago. 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. *Iniciação à administração geral*. 2. ed. São Paulo: Macron Books, 1994.

DEMO, Pedro. *Pesquisa e reconstrução de conhecimento*. São Paulo: Biblioteca Tempo Universitário, 1996.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. São Paulo: Global, 1884.

FARIAS, Pedro César Lima De. Perfil do novo servidor público. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...*, Foz do Iguaçu: ANPAD, set. 1999.

FERREIRA, Caio Márcio. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1986.

FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: uma visão crítica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 299-309, jul./ago. 1997a.

_____. Reforma administrativa: discutindo os instrumentos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 5, p. 195-204, set./out. 1997b.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MACHADO, Geraldo. Reinventando o Estado: uma reflexão sobre as ideias de David Osborne. In: _____. A gestão pública: desafios e perspectivas. *Cadernos da FLEM*, Salvador: FLEM, n. 1, p. 13-26, 2001.

MONTEIRO, Carmem Diva Beltrão. Função pública e o aparelho estatal: um olhar à luz da reforma administrativa brasileira. In: ENCONTRO DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais...*, Foz do Iguaçu: ANPAD, set. 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley: Reading, 1992.

_____; _____. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Servidor Público*, Brasília: ENAP, ano 53, n. 4, p. 78-103, out./dez. 2002.

_____. O Controle do Aumento de Efetivos na Função Pública Brasileira. In: INA-Instituto Nacional de Administração, A Reinvenção da Função Pública. Lisboa, INA, 2001. p.49-68.

PINHO, José Antônio Gomes de. A evolução do estado moderno. In: _____. A gestão pública: desafios e perspectivas. *Cadernos da FLEM*, Salvador: FLEM, n. 1, p. 27-42, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública - RAP*, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: _____. A gestão pública: desafios e perspectivas. *Cadernos da FLEM*, Salvador: FLEM, n. 1, p. 43-68, 2001.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB). *Anteprojeto de Política de Recursos Humanos*. Vitória da Conquista, maio de 1996.

_____. *Plano Institucional de Formação de Recursos Humanos*. Vitória da Conquista, 1994.

_____. *Projeto de Recredenciamento*. Vitória da Conquista, 2002. v. I, II e III.

WEBER, Max. *Theory of Social and Economic Organization*. Tradução de A. J. Henderson e Talcott Parsons. Nova York: Oxford University Press, 1947.

_____. Os três aspectos da autoridade legítima. In: ETZIONE, Amitai. *Organizações complexas*. São Paulo: Ed. Atlas, 1965.

Recebido em março de 2014.
Aprovado em setembro de 2014.