



# A profissionalização da burocracia como fator para o bom desempenho das ações do governo

**Fabiana Carvalho da Silva Bispo**  
**fabiana.bispo@yahoo.com.br**  
**IFB**

**Ailton Bispo dos Santos Junior**  
**ailton.bispo@yahoo.com.br**  
**IFB**

**Resumo:** A profissionalização da burocracia vem sendo tratada como um dos principais requisitos para melhoria da qualidade do serviço público no país. Segundo análise weberiana, para atingir racionalidade plena na aplicação das regras técnicas e normas que permeiam a ação da burocracia, torna-se imprescindível a qualificação profissional de seus integrantes. Autores afirmam que, apesar das mudanças ocorridas na administração pública brasileira, o setor público continua a exibir problemas de performance, tais como: jogo político interesse político, clientelismo, corrupção, déficits de efetividade, eficiência administrativa e outros males burocráticos persistentes. Nesta linha de pensamento, questiona-se que tipo de organização ou administração pública contribui para um Estado capaz, se seria apenas um serviço público profissional ou, dado que o Estado aumentou de tamanho e se transformou no Estado social, seria também necessária uma reforma gerencial ou da gestão pública para que o Estado se torne forte e eficiente. Reflexões acerca dessas questões culminaram na implementação de diversas iniciativas orientadas à profissionalização do Serviço Público. Dessa forma, o objetivo do presente trabalho é analisar a importância da profissionalização da burocracia para o bom desempenho das ações do governo.

**Palavras Chave:** Profissionalização - Burocracia - Gestão de Pessoas - Desempenho - Gestão Pública

## **1. Introdução**

A profissionalização da burocracia vem sendo tratada como um dos principais requisitos para melhoria da qualidade do serviço público no país. Segundo Weber (1999), para atingir racionalidade plena na aplicação das regras técnicas e normas que permeiam a ação da burocracia, torna-se imprescindível a qualificação profissional de seus integrantes. Secchi (2009) afirma que desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas, consolidando novos discursos e práticas derivadas do setor privado e aplicando as mesmas para organizações públicas em todas as esferas de governo. As mudanças mais profundas vieram com a Constituição de 1988, com a democratização do Estado, favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública, bem como a descentralização e à reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia.

Rezende (2002) considera que independentemente de sua natureza, contexto e especificidade, as reformas administrativas são políticas que se voltam para a melhoria da *performance* do aparato burocrático do Estado, porém, no caso brasileiro, quando há um grande interesse pelo ajuste fiscal e questões orçamentárias, a performance parece estar mais de perto associada à manutenção institucional e ao ajuste fiscal. Para este autor, as reformas, por sua complexidade, são políticas que demandam um alto grau de cooperação entre os interesses dos atores estratégicos, no qual usualmente demanda um grande senso de coordenação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas. Assim, os atores envolvidos são motivados pela preservação dos padrões de funcionamento das organizações e não pela melhoria do desempenho, dado que um melhor desempenho tenderia a provocar altos custos.

Loureiro et al (2010) afirmam que as características estruturais do aparato burocrático decorridas da falta de hegemonia da classe dominante e da conseqüente ausência de uma direção política unificadora, faz com que a burocracia se torne refém de um conjunto de interesses. Assim, as reformas administrativas antes de buscarem melhor aparelharem a Administração Pública para a persecução do interesse público, exercem o papel de trazer as transformações necessárias para as instituições e burocracia administrativa adequarem-se aos fins políticos almejados pelo Governo. Pereira (2008) argumenta que além de ser capaz de construir democraticamente uma estrutura legal adequada à consecução dos objetivos da sociedade, a organização do Estado ou a administração pública deve ser eficaz e eficiente no fornecimento dos serviços exigidos pelos eleitores.

De maneira geral, toda e qualquer tentativa de mudança, gradual ou radical, é sempre feita em nome da eficácia, da eficiência, da melhoria do desempenho do setor público. Loureiro et al (2010), afirmam que, apesar das mudanças ocorridas na administração pública brasileira, o setor público continua a exibir problemas de performance, tais como: jogo político interesse político, clientelismo, corrupção, déficits de efetividade, eficiência administrativa e outros males burocráticos persistentes. Nesta linha de pensamento, Pereira (2008) questiona que tipo de organização ou administração pública contribui para um Estado capaz, se seria apenas um serviço público profissional ou, dado que o Estado aumentou de tamanho e se transformou no Estado social, seria também necessária uma reforma gerencial ou da gestão pública para que o Estado se torne forte e eficiente.

Reflexões acerca dessas questões culminaram na implementação de diversas iniciativas orientadas à profissionalização do Serviço Público. Dessa forma, o objetivo do presente trabalho é analisar a importância da profissionalização da burocracia para o bom desempenho das ações do governo.

## **2. Burocracia**

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo.

Para Weber (1999), burocracia é a organização eficiente por excelência. E para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas. Segundo o autor, a burocracia tem as seguintes características principais:

1. **Caráter legal das normas e regulamentos:** a burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. As normas e regulamentos são escritos para assegurar uma interpretação sistemática e unívoca. Desta maneira, economizam esforços e possibilitam a padronização dentro da organização.

2. **Caráter formal das comunicações:** a burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas. As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito. Daí o caráter formal da burocracia

3. **Caráter racional de divisão do trabalho:** a burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Essa divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí o aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. Cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade. Cada participante deve saber qual a sua tarefa, qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os limites de sua tarefa.

4. **Impessoalidade nas relações:** essa distribuição de atividades é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. Daí o caráter impessoal da burocracia.

5. **Hierarquia da autoridade:** a burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia. Cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão.

6. **Rotinas e procedimentos standardizados:** a burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo - o funcionário - não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça. As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos fixados pelas regras e normas técnicas.

7. **Competência técnica e meritocracia:** a burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências

personais. A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários.

8. Especialização da administração: a burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativo devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção. Em outros termos, os administradores da burocracia não são os seus donos ou proprietários.

9. Profissionalização dos participantes: a burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional, pelas seguintes razões: são especialistas; assalariados; ocupantes de cargo público; são nomeados por superior hierárquico; seus mandatos apresentam tempo determinado; apresentam previsibilidade de funcionamento, seguem carreira dentro da organização e tendem, cada vez mais, a controlar completamente as burocracias.

No entendimento weberiano, essas características da burocracia seriam fundamentais e superiores às demais (tradição e carisma), desde o ponto de vista técnico, para o pleno funcionamento das organizações e, em particular, do Estado no mundo moderno. Por isso a sua importância na Administração Pública, pois permitiria o fim do mandonismo patrimonial, dos benefícios e favores pessoais. No modelo de Weber (1999), todos os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que esta atinja a máxima eficiência possível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja plenamente alcançada.

### **3. Mudanças de paradigmas da Administração Pública**

Em seus estudos, Keinert (1994), Andion (2012) e Henry (1975) apontam que a Administração Pública brasileira é marcada por processos de reformas, como transformações das estruturas administrativas (organizacionais, gerenciais e no funcionalismo público) e institucionais do aparelho do Estado. As mudanças de paradigma na Administração Pública, vem evoluindo do público enquanto estatal, marcado por uma visão tecnicista da ação do Estado (entre a década de 1930 e 1979) ao paradigma emergente do público enquanto interesse público (a partir dos anos 1990) revela um novo consenso paradigmático começando a ser formado dentro de uma perspectiva ampliada da noção de público.

Dentro dessa trajetória de reformas do Estado brasileiro, podem ser identificados inicialmente três modelos básicos de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Tais modelos têm sido exaustivamente descritos em trabalhos de renomados autores como Costa (2010), Faoro (1998), Martins (1997) e Bresser-Pereira (2005).

Sobre esse assunto, Faoro (1998) esclarece que o modelo de Administração Pública que se implanta em nosso país, sobretudo após a transposição da estrutura do Estado Português, no ano de 1808, é um modelo de administração patrimonialista, caracterizado por uma forte presença do interesse privado sobre o coletivo. Não havia naquele contexto, espaço para discussões sobre soberano questões amplas, como interesse público. A apropriação de parte das atividades comerciais era realizada por terceiros, via imposição de tributos e concessões criadas pelo Estado.

Costa (2010) destaca que neste modelo, que vigorou por quase todo século XIX, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuíam status de nobreza real. Todos os cargos de governo que constituíam

suas estruturas administrativas estavam sob o domínio pessoal (comunidade doméstica) de um soberano. Para fazer parte dessa comunidade doméstica, o recrutamento de servidores começou a ser dado por meio de relações de confiança e obediência estreita a um senhor. O modelo patrimonialista caracterizava-se assim, pela indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador público (enquanto cargo profissional), passando a prevalecer o paternalismo e o favoritismo como formas de acesso. Tudo isso contribuiu para o enraizamento dessas práticas anti-republicanas, carregadas de corrupção, decorrentes do controle de órgãos públicos, por certos “soberanos”.

Bresser-Pereira (2005), Martins (1997) e Costa (2010), ressaltam ainda, que o patrimonialismo continuou marcante nas relações entre Estado (coisa pública) e sociedade no Brasil, bem como também o foi na primeira fase republicana, conhecida por República Velha, de 1889 a 1930. Essa estrutura de mando político-estatal adaptou-se às mudanças contextuais, tendo sobrevivido ao longo do tempo e do espaço, mantido o povo à margem das decisões e sobre ele governando.

Para Costa (2010), no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, o Estado assumiu características inerentes ao conceito de patrimonialismo, institucionalizando-se um tipo de dominação tradicional definido pelos quadros administrativos estatais, pelo mando dos fazendeiros, dos senhores de engenho e dos coronéis. Na visão desse autor, o coronelismo também deixou como herança a prática patrimonialista do clientelismo, ou seja, a existência de dependência na relação entre dominantes e dominados, na qual o coronel passa a ser o provedor de todas as coisas, o protetor dos desprotegidos. Todavia, esse predomínio do poder oligárquico rural, que configurava uma Administração Pública (se é que é possível considera-la como pública, uma vez que não há preocupação com o interesse público) com fortes marcas patrimonialistas, começou a se tornar incompatível com o avanço do capitalismo no Brasil, bem como a erupção de vários movimentos contestatórios (como o tenentismo) e a crise econômica de 1929.

Bresser-Pereira (2005) também chama a atenção para o fato de que em novembro de 1930, após um Golpe de Estado, Getúlio Vargas assumia a presidência do Brasil, marcando o fim da República Velha e com ela a largada do Brasil rumo à industrialização. A administração pública burocrática foi adotada em substituição à administração patrimonialista. Segundo esse autor, este tipo de administração revelou-se incompatível com o capitalismo industrial e com as democracias parlamentares que surgiram no século XIX, pois era essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado. A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado.

Uma iniciativa das mais marcantes desse novo período de reforma administrativa do Estado, destacada por Pereira (2005) e Costa (2010), foi a criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n. 579 de 30 de julho de 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que ficou responsável pela concepção, condução e execução das mudanças pretendidas, o que representou, na visão de Pereira (2005) a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Segundo Bresser-Pereira (2005), uma vez que a burocratização permite a profissionalização, ela também possibilita o fortalecimento exacerbado do poder de detentores de altos cargos nas máquinas burocráticas públicas, dado o seu alto grau de conhecimento técnico e dada a posse de informações. Assim, surgem os tecnocratas, ou a tecnocracia pública.

Todavia, um problema destacado por Pereira (2005), era o de que embora o Estado brasileiro necessitasse de uma burocracia profissional, ainda fazia concessões ao patrimonialismo, que passara a assumir a forma de clientelismo. Começou a se constatar que o uso dos princípios rígidos da administração pública burocrática estavam se tornando um empecilho ao desenvolvimento do país.

No início da década de 1960, passou-se buscar de um maior aperfeiçoamento da burocracia, maior agilidade e certa flexibilidade da ação estatal. Dessa forma, inaugurou-se a segunda fase das reformas administrativas brasileiras, durante os governos militares. De acordo com Pereira (2005), o Decreto-Lei 200, de 1967, representou uma primeira tentativa de reforma gerencial procurando substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”, distinguindo a administração direta da indireta, garantindo às autarquias, às fundações e às empresas estatais, uma autonomia maior de gestão, bem como propiciando o fortalecimento e a flexibilização do sistema de mérito e uma menor burocratização do sistema de compras do Estado, dentre outros.

Bresser-Pereira (2005) também destaca que, entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. Segundo esse autor, a necessidade de uma administração pública gerencial decorria não apenas de problemas de crescimento do Estado e busca de maior efetividade de suas ações, mas também da legitimação da burocracia perante as camadas da cidadania. Na visão desse autor, o pressuposto de eficiência em que se baseava a administração burocrática não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. De fato, a administração burocrática apresentava-se lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Motta e Vasconcelos (2002) estudaram esse fenômeno denominando-o de disfunções da burocracia, ou seja, aquilo relacionado às interferências da ação humana que altera a dinâmica das regras formais produzindo efeitos tidos como indesejáveis ou disfuncionais. Essas disfunções é o que costumamos, no senso comum, denominar de burocracia no serviço público. Ou seja, vinculamos aquilo que não funciona de forma eficiente ao conceito de burocracia. Podemos citar como disfunções da burocracia o excesso de regras; o formalismo exagerado; o individualismo; o excesso de hierarquia; o foco nos processos e não nos resultados; a administração voltada para si própria; dentre outros.

Assim, Matias-Pereira (2010), destaca que a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado. O enfoque gerencial da Administração Pública manifestou-se na Grã-Bretanha, nos governos Thatcher, em 1979 e nos EUA, durante o governo Reagan, em 1980.

Matias-Pereira (2010), assim como Bresser-Pereira (2005), afirmaram em seus estudos que a implementação da Administração Pública, sob o prisma gerencial, envolvia uma mudança na estratégia de gerência, que deveria ser colocada em prática em uma estrutura administrativa reformada. Através do documento básico da reforma – o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. Dessa forma, a partir de uma redefinição do seu papel, o Estado passa a se adequar ao novo paradigma gerencial.

Esses autores ainda esclarecem que o Estado passou a transferir para o setor privado, atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. A questão da transparência ganhou destaque. A gestão pública adotada pelo Estado gerencial, na visão de Matias-Pereira (2010), tornou-se necessária para elevar o nível de eficiência do Estado democrático, o que exige uma nova forma de atuação descentralizada e baseada no controle por resultados. Suas atividades exclusivas passam a ser delegadas para agências executivas e reguladoras.

Bresser-Pereira (2005), abordando de forma exaustiva o tema, destaca que na proposta da administração pública gerencial passavam a prevalecer, valores vinculados à qualidade, à eficiência e à eficácia dos serviços públicos e à busca pelo estabelecimento de uma cultura gerencial em distinção à cultura burocrática nas organizações públicas. Ainda assim, não se tratava de negar totalmente os princípios do modelo burocrático, preservando deles o interesse público, os sistemas de méritos e de carreiras estruturadas de funcionalismo, a avaliação de desempenho e a formação continuada de pessoal. Nesse cenário, Bresser-Pereira (2005), a administração pública gerencial passou a defender características, tais como: a profissionalização dos servidores públicos; a busca de controle de resultados por meio de indicadores de desempenho; a descentralização administrativa; a utilização de técnicas de gestão consagradas no setor privado da economia, como a satisfação do cidadão- cliente, a melhoria contínua, a flexibilização de rotinas e procedimentos operacionais, a maior participação dos servidores nos processos decisórios, a valorização do gerente no lugar do administrador burocrático, dentre outras ferramentas; e a utilização mais racional de recursos públicos. Em suma, a Administração Pública Gerencial, no bojo de uma proposta mais ampla da chamada “reconstrução do Estado”, visava superar disfunções e desajustes tanto administrativos como estruturais e crônicos na gestão pública brasileira, que contribuíram sobremaneira para um impasse gerencial e fortaleceram a crise do Estado.

Em período mais recente, os questionamentos ao gerencialismo têm apresentado outro viés, como aquele desenvolvido por Paula (2005), ou seja, a ideia de que a Administração Pública possa desenvolver-se partir de um modelo de gestão, por essa autora denominado de societal, e não mais gerencial. Costin (2010) ressalta que o novo contexto democrático propiciado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, possibilitou ao cidadão inúmeros canais adicionais para manifestar suas demandas, críticas e sugestões sobre os serviços públicos que lhe eram fornecidos aos políticos ou diretamente à máquina pública, criando assim condições para a construção de um setor público orientado ao cidadão. Segundo esta autora, já se falava, à época, de um novo modelo de desenvolvimento, em que a centralização fosse substituída por mais participação social e no qual os cidadãos reivindicam voz e controle sobre a gestão pública.

Segundo Paula (2005), abriu-se espaço para um novo paradigma reformista que propunha uma rearticulação entre o Estado e a sociedade, combinando democracia representativa e participativa, multiplicando-se pelo país diferentes experiências de participação por meio de conselhos gestores de políticas públicas, fóruns, orçamento participativo, dentre outras.

#### **4. A Burocracia enquanto Ator e Agente Político**

Diversamente do que se poderia supor, fica claro que não se trata de agentes neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar; além disso, são atores capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade; são dotados, também, de capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de

considerações de natureza estritamente técnica; por fim, trata-se de atores capazes de competir com os políticos não apenas visando a decisões favoráveis às suas propostas quanto a políticas específicas, mas até mesmo pelo controle do processo político. (GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

A burocracia, enquanto agente do processo decisório, não apenas mostra-se capaz de formular metas políticas próprias, na forma de visões do mundo específicas de cada agência (*department view*) como exibe, também, capacidade de impor obstáculos a projetos e planos de ação considerados contrários aos seus interesses ou capazes de ameaçar a estrutura de poder burocrática. A burocracia é capaz de atuar no cenário político de forma autônoma e direta, dispensando o concurso dos políticos, seja para formular demandas, para definir preferências, para manejar recursos de poder ou para mobilizar o apoio de diferentes atores em sustentação às suas iniciativas. Além disso, a burocracia é capaz de controlar a implementação das decisões e de conquistar legitimidade por vários meios, entre os quais se destaca o argumento da competência técnica, da eficácia e da eficiência. (GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

A Revolução de 1964, ao instalar no Brasil um regime militar e burocrático com o apoio da classe empresarial e, mais amplamente, da burguesia, deu origem a um novo pacto político, o Pacto Burocrático-Autoritário. Nasce uma nova burocracia, que teve diferentes recursos políticos para definir seu espaço de poder e sua lógica de ação. É uma burocracia a quem é atribuída a função de atuar na formulação, regulação e produção de um projeto de desenvolvimento, e que para isso cria interesses próprios e uma ideologia própria. Esta burocracia se considera portadora e guardiã do “interesse público”. (GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

Como defensores do interesse público, estavam defendendo os interesses da sociedade em geral. Esta burocracia tinha uma visão peculiar dos políticos. Estes eram vistos como representantes de interesses particularistas, em geral contrários ao interesse público e que, portanto, deviam ser enquadrados institucionalmente. Quem devia controlar os políticos (além da lei) era a sociedade, através de instrumentos que tornassem transparente a ação dos políticos, para que então fosse possível a organização de pressões que garantissem o respeito ao interesse público. (GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

A burocracia ligada aos órgãos do Governo na área econômica foi perdendo o seu elemento político unificador que era o projeto nacional-desenvolvimentista, e este espírito passa a ser substituído exclusivamente por um componente supostamente neutro, ou seja, o conhecimento técnico. Reconhecendo-se que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, deu-se início a um processo de reforma que procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”. (GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

O Decreto-Lei 200, publicado em 1967, quase três anos após a instalação do regime militar, buscou dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais, como autonomia de gestão, e promoveu de forma acirrada a descentralização administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo com a criação de empresas. (GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

São criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras. Algumas dessas agências e empresas transformam-se, durante o regime militar, em exemplos bem sucedidos de insulamento burocrático. Objetivando fortalecer o núcleo estratégico do Estado, surge uma burocracia pública de alta qualidade, bem paga, que teve um papel fundamental na execução

dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Esta elite burocrática, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível. Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

Durante o regime autoritário algumas *ilhas de excelência* foram criadas, ou conseguiram sobreviver na Administração Direta e nas empresas públicas, nas autarquias ou nas fundações. Alguns desses órgãos melhoraram a capacitação de seu pessoal, estabeleceram planos de carreira, em pelo menos um caso criaram incentivos à produtividade, forneceram um fluxo de informações confiáveis para as decisões do governo, e, por último, mas não menos importante, mantiveram vivo o *ethos* do servidor público. Na verdade, eles tornaram-se, até certo ponto, os alicerces da governabilidade, e a sua criação ou sobrevivência foi um subproduto positivo da reforma administrativa executada em 1967. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

A crise econômica dos anos de 1970, caracterizada pela erosão tributária, pela queda da poupança corrente, diminuição da capacidade de investimento e, dentre outros, pelo esgotamento do financiamento internacional, alimentados pelos altos subsídios à exportação e pelos gastos do governo acentuou o drama do déficit público. A burocracia participou como um dos atores desta crise, principalmente no ponto de interseção dos interesses privados com os interesses coletivos. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

A partir da segunda metade dos anos 80, começou-se a dar ênfase na discussão a respeito de políticas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais voltadas para a desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, redução e reforma administrativa do Estado. A experiência autoritária de cerca de vinte anos no Brasil apresentou, entre suas características, a concentração do processo decisório na esfera executiva, com a redução das funções do Legislativo. O padrão de decisões, portanto, era predominantemente centrado na burocracia, que competia acirradamente com os políticos pelo controle do próprio processo político. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

No que diz respeito à formulação da política industrial no governo Sarney, a burocracia continuou a ser o ator dominante do processo de decisão. Aos políticos coube um papel passivo, geralmente limitado ao registro das decisões, sem competir com os burocratas pelo controle do processo decisório, e sem, sequer, atuar na fiscalização das suas ações. (GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

Após assumir o governo nas circunstâncias dramáticas que conhecemos, o vice-presidente Sarney executou os planos de governo herdados do infelizmente Tancredo Neves. Esses planos tinham como objetivo acomodar no governo a ampla e heterogênea coalizão política que Tancredo costurou para garantir a transição do regime militar para o governo civil. A solução encontrada foi a de criar tantos ministérios ou secretarias quantas fossem necessárias para satisfazer os diferentes partidos políticos que formaram a coalizão. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

Essas mudanças erráticas confundiram e desarticularam ainda mais as burocracias (agora itinerantes) desses órgãos, descoladas que foram de um lugar ou tarefa para outro, sem saber por que ou para que. Essas mudanças contínuas, das quais o caso acima é apenas um exemplo, com os salários irrealisticamente baixos para os altos escalões do governo, resultaram também na desorganização ou mesmo na destruição de algumas das *ilhas de*

*excelência* remanescentes dentro da administração pública (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

Os burocratas dos anos 80 apontavam problemas muito mais gerais, que hoje fazem parte de qualquer agenda sobre a reforma do Estado. Estes problemas eram principalmente as relações do Executivo com o Legislativo, com as lideranças empresariais e políticas, as prioridades de financiamento do setor público, além de levantar a questão da centralização excessiva de poder nas mãos da área financeira do governo. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

Os burocratas que se constituíam de funcionários do Banco Central e Banco do Brasil, além de agências eram os responsáveis por inúmeros planos econômicos e influenciavam nas ações do governo ditando regras a serem seguidas. Não se submetiam ao governo e sim eram um grupo que influenciava as ações do mesmo. Os burocratas diretamente ligados à administração das contas públicas perceberam, que sem mudanças profundas que definissem novos instrumentos de atuação, não se conseguiria traçar um novo desenho institucional para o Estado, e particularmente não se conseguiria conter o déficit público e atacar a inflação. No momento da transição entre o regime militar e o Governo Tancredo Neves, eles detinham o discurso e as iniciativas, visando quebrar as regras autoritárias e centralizadoras que comandavam as finanças públicas. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

O governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do governo federal (o que abriu o caminho para a corrupção de alto nível) e pela desmoralização ainda maior da burocracia pública, quer através de ataques verbais indiscriminados, quer pela demissão arbitrária e inócua de servidores, a reforma da administração pública no Brasil trouxe a ideia de que cada vez que se sente a necessidade de uma burocracia com novas aptidões e que esta deve ser acrescentada como uma nova camada à burocracia existente. (PEREIRA, 1998; GOUVÊA, 1994; RUA 1992)

## **5. A profissionalização da burocracia**

Conforme salienta Pereira (2008), os reformistas da Administração Pública brasileira, até a década de 1980, não perceberam que era urgente equipar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para atendimento das demandas dos cidadãos. Para Fernandes (2013), a Constituição de 1988, aprovada durante a transição para a redemocratização política no Brasil, representou marco de construção da burocracia ao fixar regras rigorosas de obrigatoriedade do concurso público para ocupação de cargos na administração pública. Contudo, segundo o autor, esse avanço se deu de forma parcial na medida em que não se fez acompanhar por medidas voltadas para a redução e circunscrição desses cargos, mantida a ampla abertura ao livre provimento de todos os cargos de direção e assessoramento da administração federal.

Segundo Pereira (1995), a reforma gerencial chegou com o propósito de propor novas soluções e estratégias para velhos problemas das organizações, como por exemplo, a falta de competência, a ênfase demasiada nos processos administrativos, o que poderíamos chamar de burocratização excessiva em detrimento da eficiência administrativa. Segundo Fernandes (2013), retomou-se o recrutamento para as carreiras consideradas de importância estratégica, inclusive gestores governamentais, por meio de concursos anuais. Foram implementados programas de desenvolvimento gerencial e adotadas diretrizes e normas para o provimento dos cargos gerenciais nas agências reguladoras recém-criadas. Dentro desse contexto, a profissionalização passa a ser um importante instrumento para o aumento da eficiência da gestão pública. Portanto, a profissionalização do serviço público passa a ser uma das diretrizes

para se atingir a efetividade e tentar se extinguir as práticas patrimonialistas e as disfunções burocráticas existentes em muitas instituições públicas brasileiras.

Loureiro et al (2010), considera a burocracia como atores individuais ou “grupos informais” que ocupam cargos de alto escalão, da administração direta e indireta do Poder Executivo e com papel fundamental no processo decisório no Brasil e desempenhando papel decisivo no funcionamento do sistema político. Lotta et al (2014) destacam, em seus estudos, em que a burocracia de médio escalão, composta os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula, cuja pouca atenção é dada nos estudos voltados a compreender esta burocracia intermediária que gerencia os burocratas de nível de rua e que fazem o elo entre esses implementadores (abordagem top-down) e os formuladores (abordagem bottom-up), ou seja, uma posição intermediária entre o topo e a base.

Assiste-se atualmente, segundo os autores, uma burocratização da política, ou seja, políticos fundamentando tecnicamente suas decisões, e uma politização da burocracia, com burocratas reforçando seu papel das decisões políticas, o que vai ao encontro das ideias defendidas por Lotta et al (2014), ao ressaltar que por ocuparem posições intermediárias, os burocratas de médio-escalão desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político. Segundo os autores, no primeiro caso, as ações dizem respeito a como esses burocratas traduzem as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços, portanto, os burocratas implementadores e no segundo caso, o papel técnico-político diz respeito a como esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão. Estes autores destacam ainda que o grau de influência desses atores intermediários pode depender do seu posicionamento na estrutura organizacional, do nível de conflito com os profissionais responsáveis pelas operações cotidianas e da sua sensibilidade para compreender o contexto estratégico no qual se insere a organização.

Na estrutura de cargos comissionados do Governo Federal, há sete posições, associadas aos denominados Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e Cargos de Natureza Especial (NE). Há seis níveis de DAS, sendo que o DAS 1 é o menor cargo na estrutura hierárquica e o DAS 6, o maior. Os Cargos de Natureza Especial são superiores ao DAS 6. Num olhar a partir da estrutura, os cargos podem ser vistos como: DAS 1 a 3 correspondem a cargos de baixo escalão; DAS 4 e 5, de médio escalão; DAS 6 e NE, alto escalão. Lopes et al (2014), ressaltam que a ocupação dos cargos de confiança é um dos aspectos mais importantes e menos explorados do sistema político e administrativo brasileiro. Essa importância, segundo o autor, decorre da centralidade que as nomeações assumem para o processo de formação e gerência das coalizões de governo e porque os nomeados são responsáveis por desenhar e executar parte expressiva das políticas públicas do País.

Segundo Pereira (2008), a questão da profissionalização na Administração Pública torna-se relevante na medida em que se necessita, além de um serviço público profissional, que os servidores públicos de alto escalão tenham mais autonomia e sejam mais responsáveis por suas decisões, e que a organização do Estado seja mais descentralizada e envolva todos os tipos de parceria. Secchi (2009) destaca que o profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. Segundo este autor, as funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. Nesta visão, o profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático patrimonialista.

Fernandes (2013), por sua vez, analisa a organização dos quadros de direção e assessoramento na administração pública brasileira, em nível federal, focalizando aspectos relativos à sua trajetória, experiências de referência contemporâneas e questões pertinentes para a implantação de estruturas, instâncias e mecanismos de fortalecimento da gerência.

Pereira (2008) ressalta que além de um serviço público profissional, os Estados modernos exigem que os servidores públicos de alto escalão tenham mais autonomia e sejam mais responsáveis por suas decisões, e que a organização do Estado seja mais descentralizada e envolva todos os tipos de parceria. Fernandes (2013), assim como Farias e Gaetani (2002) ressaltam que o governo brasileiro tem priorizado algumas linhas de atuação com vistas à profissionalização, as quais incluem, na visão dos autores, a institucionalização do princípio do mérito nas políticas de recrutamento, seleção e promoção de funcionários, o gerenciamento informado da força de trabalho do setor público bem como de suas necessidades de alocação e dimensionamento, a gestão integrada dos aspectos organizacionais, financeiro e de pessoal envolvidos na implementação de uma política de recursos humanos, a realização de investimentos sistemáticos e em larga escala em recursos humanos através da promoção de programas de capacitação orientados para dirigentes, quadros de carreira e empregados públicos em geral e a adoção generalizada de mecanismos de avaliação de desempenho vinculando remuneração diferenciada a resultados satisfatórios.

Farias e Gaetani (2001) acrescentam que a profissionalização cresce em importância na medida em que se estabelece como prioridade o aumento da produtividade do trabalho no setor público de modo a aumentar sua qualidade, diminuir seus custos relativos e ampliar sua abrangência. Na visão dos autores, a profissionalização depende de investimentos continuados ao longo do tempo tanto na construção de capacidades institucionais como na qualificação de pessoas.

## **6. Considerações Finais**

Ao longo dos anos a profissionalização da gestão pública passou a ser tratada como um dos principais pilares para melhoria da qualidade do serviço público no país, o que reflete diretamente na boa governança pública, na visão de muitos autores. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas.

A literatura aponta que a profissionalização da administração pública deve ser considerada como um componente da reforma do serviço público, pois todos os seus aspectos de transparência, legalidade e impessoalidade geram qualidade nos serviços prestados, redução da corrupção e nepotismo, gerando confiança no governo.

Cabe ressaltar que a burocracia brasileira, até quase os anos 1990, nunca serviu efetivamente como meio para implementar as ações políticas do governo, exceto, através das ilhas de competência existentes em um e outro órgão, em geral fora da Administração Direta. De fato, a burocracia sempre foi permeável ao processo político como um todo, ao clientelismo, desempenhando funções muito específicas, porém quase nunca em nome do interesse público. No Brasil atual, os cargos de dirigentes públicos ainda são de livre nomeação. Historicamente, o sistema de cargos em comissão no Brasil foi utilizado como mecanismo de acomodação de interesses políticos, marcado ainda por alta rotatividade, além do fato de que a administração meritocrática conviveu com práticas clientelistas de ingresso no serviço público.

Estudos diversos mencionam que o maior déficit hoje é o de competências específicas de direção, tão necessárias quanto as competências técnicas, para a profissionalização do setor

público e para a obtenção de melhores resultados em prol do interesse público. Assim, a implementação da profissionalização no serviço público brasileiro ainda tem uma série de desafios a serem superados, principalmente, porque é necessária uma grande alteração da estrutura organizacional e cultural vigente. A questão da ocupação dos cargos de confiança por não servidores e a estabilidade no setor público, bem como os critérios de seleção nos concursos públicos, são apenas alguns exemplos que geram questões polêmicas quanto à eficiência e eficácia das ações e ainda demandarão um bom tempo para serem resolvidos.

## Referências

- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. Cadernos Epabe.BR, v. 10, nº 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar. 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração pública burocrática à Gerencial*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Bresser Pereira e Peter Spink (org). Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 237- 270.
- COSTA, Frederico Lustosa. Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- COSTIN, Claudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 260p
- FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998.
- FARIAS, Pedro César. L de; GAETANI, Francisco. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI : um balanço provisório. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. Anais eletrônicos... Lisboa, 2002.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. Profissionalização da alta gerência: trajetória, experiências de referência e perspectivas no Brasil. Res Pvblica, Brasília: ANESP, v. 12, n. 1, p. 57-71, jan./jun. 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. In: DADOS - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2001. v. 44, n.44, 2001, pp. 689 a 727.
- HENRY, Nicholas. Paradigms of Public Administration, Public Administration Review, July/Aug., 1975, 35, 378-86.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública (1900-92). Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.34, nº3, p.41-48, Mai./Jun. 1994.
- LOPEZ, Felix et al. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). Revista do Serviço Público. Brasília, v. 65 (4): 407-437 out/dez 2014.
- LOTTA, Gabriela et al. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 65 (4): 407-437 out/dez 2014.
- LOUREIRO, Maria Rita et al. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.;
- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira In: MOTTA Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P., Cultura Organizacional e Cultura Brasileira, Atlas, 1997.
- MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública. São Paulo: Atlas, 2008.
- MOTTA, Fernando P.; VASCONCELOS, Isabella. G. Teoria geral da administração. São Paulo: Thomson Learning, 2002.
- PACHECO, R. S. (Orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no séc. XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.



PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2008. 42(2): 391-410, Mar./abr. 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 43 (2): 347-69, mar/abr 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que Reformas Administrativas Falham? RBCS, Vol. 17, nº 50 outubro/2002.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. IPEA: 1992.

WEBER, M. Economia e Sociedade. Brasília: Editora UnB, 1999.