

REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA DISCUSSÃO SOBRE GERENCIALISMO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JULLYANA LIMA RIBEIRO¹;
MARI CRISTINA DE FREITAS FAGUNDES².

¹Universidade Federal de Pelotas – jullyanalima.ribeiro@gmail.com;

²Universidade Federal de Pelotas – maricris.ff@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo é o recorte de um trabalho de conclusão de curso, apresentado no curso de Gestão Pública, da Universidade Federal de Pelotas. Por meio da pesquisa bibliográfica e das discussões levantadas ao longo do estudo, buscou-se compreender como a administração pública, após as reformas administrativas pelas quais passou o Brasil, tomou diferentes contornos, conflitando, muitas vezes, com os pressupostos da administração privada, que tende a se mostrar como espelho e estratégia de cobrança para as ações do poder público na contemporaneidade. Assim sendo, o problema de pesquisa que guia esta discussão é: Como a administração pública se tornou um tema complexo após a reforma gerencialista no Brasil?

A problemática de pesquisa foi levantada a partir das discussões sobre as principais reformas administrativas pelas quais passou a administração pública brasileira: o patrimonialismo no Brasil Colônia, onde os interesses públicos eram tidos como extensão dos interesses privados da realeza; tal modelo se estende até o Estado Novo de Getúlio Vargas, período em que foi introduzido um processo de burocratização do Estado a partir, sobretudo, dos fundamentos weberianos de administração (ABRUCIO et. al, 2010). Nesse momento, se inicia a construção do que se rotulou como modernização do Estado, tendo por objetivo consolidar estruturas capazes de sustentar um processo de industrialização, e romper com o modelo patrimonialista.

No início da década de 1990 se instala efetivamente, a partir da reforma Bresser-Pereira, uma visão gerencialista de Estado, consolidando a terceira reforma administrativa do país (FONSECA, 2019). Pontos importantes dessa reforma foram importar da iniciativa privada a eficiência como um princípio fundamental da administração pública, incorporando-se inclusive na Constituição Federal tal princípio; e a modernização da gestão de recursos humanos (RH), até então voltada, no governo como um todo, para sua função clássica de registro e controle de custos de funcionários (PACHECO, 2002). Momento que ficou conhecido como “nova administração pública”. Assim sendo, o presente trabalho visa problematizar as mudanças ocorridas no âmbito da administração pública a partir dos impactos ocasionados pela reforma gerencialista e seus efeitos na estruturação do Estado Brasileiro.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a elaboração do presente trabalho foi a revisão bibliográfica (GIL, 2008), alicerçada em autores e autoras que dialogam com o campo

da Gestão Pública e da Ciência Política, oportunizando um olhar crítico para a análise da reforma gerencialista brasileira.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No Brasil, por volta de 1930, a criação da Escola de Relações Humanas conscientizou organizações de grande porte sobre a importância das relações humanas no ambiente de trabalho (OLIVEIRA, et. al 2016). Foi no governo de Getúlio Vargas, mais precisamente durante o período conhecido como “Era Vargas” (1937-1945), que a administração pública no Brasil passou a ter um caráter mais burocrático. Nesse momento Vargas tentava expandir o papel do Estado empenhando-se em aumentar sua intervenção nos domínios econômicos e sociais, em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista. Em seu intuito, buscava modernizar a gestão pública conforme os princípios weberianos com a intenção de criar um Estado eficaz em suas novas tarefas e, para isso, teria de criar um cenário político compatível com esse modelo (ABRUCIO, et. al 2010).

Em 1938 surgiu o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), um órgão executor que tinha por objetivos estudar, organizar e inspecionar os serviços públicos. Porém, seu plano continha uma matriz política problemática: tratava-se de um modelo autoritário e centralizador. A proposta não alcançou a mudança necessária no *status quo* e o modelo fracassou, deixando o país com uma crise fiscal (ABRUCIO et. al, 2010).

Ao longo dos anos, as reformas pelas quais passou o Brasil foram muitas, desde uma linhagem visando a modernização do Estado, o desenvolvimentismo, até o golpe militar em 1964, mas é no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), que uma das reformas mais significativas fora realizada: a reforma gerencial. Conhecida como reforma “Bresser-Pereira”, idealizada por Luis Carlos Bresser-Pereira, prevista inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), possuía como um dos objetivos a descentralização do aparelho estatal e suas atividades sociais e científicas através da criação de agências regulatórias, executivas e organizações sociais (BRESSER PEREIRA, 1995).

A reforma, assim que aprovada, implementou leis que definiram as duas principais instituições organizacionais da reforma — agências executivas e organizações sociais; estabeleceu, também, normas dos contratos de gestão, que pontuavam os indicadores de desempenho a serem alcançados por cada organização. Depois de ganhar maior autonomia, a reforma alterou profundamente a Lei do Regime Jurídico Único, que estabelecia uma série de direitos e um regime trabalhista único para todos os servidores públicos, quer desempenhassem funções do núcleo estratégico ou não e, por fim, definiu uma nova política de recursos humanos (BRESSER-PEREIRA, 1995).

O segundo passo da reforma foi adotar da administração privada a gestão pela qualidade total como principal estratégia de gerenciamento das organizações do Estado. Vê-se aqui a incorporação de uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento, visto que adotou vários critérios de excelência além das taxas de lucro. Entretanto, tal adoção no âmbito do serviço público traz algumas

limitações, pois o principal objetivo deste setor é assegurar o bem comum e não a lucratividade em primeira ordem.

Desenvolvidas no período de redemocratização do país e visando maior estabilização financeira e redução do insulamento burocrático, as reformas introduzidas pela nova gestão pública abriram espaço para a incorporação da perspectiva neoliberal como estratégia de governo (FONSECA, 2019). Observa-se que as parcerias público-privadas são exemplos bastante evidentes dessa mudança e que acompanham o cenário contemporâneo. Em si, tais alianças não aparentam desestruturar o Estado democrático, tampouco afetar a gestão dos bens públicos. Pelo contrário, a perspectiva apresentada quando da reforma, era oportunizar uma maior transparência do serviço público e disponibilizar ferramentas de acompanhamento e responsabilização dos entes públicos.

Por outro lado, o que se observou foram reformas voltadas ao mercado e uma limitação constante das esferas onde o Estado poderia ou não atuar. Além disso, a cobrança de metas em alguns setores - como a segurança pública, por exemplo - ainda causa discussões significativas, visto que embora tenha-se adotado estratégias gerenciais, elas convivem com heranças autoritárias, burocráticas e clientelistas. Ademais, tem-se observado que as estratégias de privatização de empresas públicas têm sido cada vez mais vorazes e como justificativa para o sucateamento e desmonte de algumas delas, apontam-se o não cumprimento de metas e resultados.

Como salientado anteriormente, essas mesmas estratégias, que se alinham a uma produtividade fundamentada no setor privado, acabam por borrar as especificidades do setor público, fraturando o longo caminho que ainda precisa ser percorrido para construção de uma cidadania plena, contribuindo para o fortalecimento de um “Estado empresarial”.

Embora a estratégia gerencial tenha permitido uma maior flexibilidade a burocracia estatal (ABRUCIO et. al, 2010), percebe-se que em um país com sólidas amarras tradicionais e com desigualdades sociais, culturais e raciais significativas, uma administração pública espelhada na administração privada, não resultaria - e não resulta - em participação efetiva e paritária dos cidadãos e cidadãs. Assuntos fiscais, orçamentários, contábeis e operacionais, eficácia e eficiência precisam ser reprogramados para que atuem na esfera pública com o foco no bem social e não apenas em uma perspectiva visando o “lucro” como ocorre no setor privado.

4. CONCLUSÃO

Conclui-se com este estudo que a administração pública brasileira reflete na atualidade uma série de questões estruturais alicerçadas em diferentes períodos históricos. Na atualidade, não é raro ouvir dizer que a administração pública é um processo complexo, isso porque, como pontuado, com a reforma gerencial, vários aspectos foram adotados da administração privada, visando uma maior eficiência e eficácia por parte do Estado. Entretanto, é necessário que problematizemos as condições de possibilidade para essa reforma, tanto no contexto nacional quanto internacional. Dizer isso, é trazer para o debate, o quanto as premissas neoliberais passaram a ser infiltradas na administração pública e o quanto elas se irradiam na

construção da democracia brasileira desvalorizando o papel do Estado, retrocedendo e tornando-o vulnerável.

Há que se pontuar que no contexto neoliberal a reforma gerencialista tem se mostrado na prática como uma estratégia discursiva que contribui para o sucateamento dos serviços públicos abrindo espaço para privatizações. Consideramos, portanto, que se faz cada vez mais necessário os estudos sobre um modelo de administração pública que dê conta das especificidades do contexto brasileiro, sobretudo no contexto de crise que vivemos.

Logo, o Estado reorganizou-se e adequou-se com base em algumas premissas das empresas privadas, pressupostos pertencentes ao mercado para exercer suas funções “públicas”, incluindo a provisão de bem-estar social, mas principalmente o conceito de eficácia e eficiência previsto inclusive no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público. São Paulo, ano 50, n. 4, out-dez 1999. p.p.5-29. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354/360>. Acesso em: 03 de agosto de 2022.

FONSECA, Francisco César Pinto. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 21, n. 45, mai-ago, p.p. 393-415. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/NyBL7QHRx9L3LwGvzwg3Ynq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 de junho de 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marco Vinicius. *A formação da burocracia: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In. Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Orgs.: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p-p: 27-72.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social - Antonio Carlos Gil. - 6. ed. São Paulo : Atlas, 2008.

Oliveira, José Arimatés de Gestão de pessoas no setor público / José Arimatés de Oliveira, Maria da Penha Machado de Medeiros. – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2016. 180p. - Unidade 1 – Introdução à Gestão de Pessoas.