



Gerencialismo é aplicável no Setor Público?

Carlos Honorato Schuch Santos (FURG) - chonorato@terra.com.br

Celmar Corrêa de Oliveira (UERGS) - celmaroliv@gmail.com

Resumo:

A teoria da administração, especialmente aquela desenvolvida pelos “gurus” da nova era, possui, no mínimo quatro problemas: a) é constitucionalmente incapaz de se auto avaliar; b) possui uma tecnologia sistematicamente confusa; c) dificilmente vai além do bom senso elementar; e d) trata-se de um modismo com vida útil muito curta. É incapaz de se auto avaliar porque não possui bases teóricas suficientes para que se possa discuti-las e porque gerando ela deveria ser posta à prova, já surgiram “novas teorias” em um universo suficientemente grande de tal forma que elas acabam caindo no esquecimento.

Palavras-chave: *Gerencialismo; Gestão Pública; Participação Social; Responsabilidade Social*

Área temática: *GT-20 Estudos Organizacionais e Administração Pública: Um Diálogo Necessário*

Gerencialismo é Aplicável no Setor Público?

A teoria da administração, especialmente aquela desenvolvida pelos “gurus” da nova era, possui, no mínimo quatro problemas: a) é constitucionalmente incapaz de se auto avaliar; b) possui uma tecnologia sistematicamente confusa; c) dificilmente vai além do bom senso elementar; e d) trata-se de um modismo com vida útil muito curta. É incapaz de se auto avaliar porque não possui bases teóricas suficientes para que se possa discutilas e porque gerando ela deveria ser posta à prova, já surgiram “novas teorias” em um universo suficientemente grande de tal forma que elas acabam caindo no esquecimento. Quanto ao segundo ponto, a terminologia, tem-se que, como ela não possui uma base teórica e conceitual sólida, consistente e articulada, as conclusões “práticas” são um conjunto de recomendações e “dicas” que se valem de conceitos de outras áreas do conhecimento, bem como “cases” de sucesso, teoricamente não replicáveis, que no conjunto formam uma massa disforme de conclusões aparentemente óbvias. Quanto ao terceiro, bom senso elementar, tem-se que, teoricamente, para dizer o óbvio não seria preciso construir uma moldura teórica, como é o caso da famosa assertiva “a teoria da administração é importante porque administrar é importante”. Quanto ao quarto problema, moderno, tem-se que os “gurus” da administração estão transformando a teoria administrativa em uma sequência de “soluções mágicas” para todos os problemas, que se e quando implementadas acabam gerando um conjunto de efeitos colaterais tão danoso para as organizações que acabam “matando o doente ao invés de salvá-lo”.

Bem, se os “gurus” estão aproveitando esse momento de insegurança (econômico, institucional e político) para vender suas teorias quase-miraculosas para os gestores das organizações privadas e isso tem se transformado quase sempre, em desastres gigantescos, o problema fica maior ainda quando esses “gurus” acreditam que suas “teorias-práticas” são passíveis de serem aplicadas ao setor público.

Com esta afirmação constitui-se que a investigação parte do pressuposto de que a aplicação de conceitos criados para as organizações privadas necessitam de critérios e análise para sua utilização no setor público.

Em vista desse contexto, o estudo propõe-se a analisar a possibilidade de utilização de estratégias do setor privado no setor público e os impactos dessa utilização na participação dos cidadãos nos processos decisórios da esfera pública. Para tanto,

utiliza-se uma estudo qualitativo e exploratório, com dados secundários obtidos através de investigação bibliográfica e documental.

Para o referencial teórico, escolhemos a investigação bibliográfica disponível em livros da Teoria da Administração. Utilizamos também a pesquisa documental baseada em acervo disponível nas organizações públicas escolhidas por conveniência e em planos de reestruturação administrativa.

O primeiro problema que deve se discutir, quando as pseudo-estratégias do setor privado tentam ser replicados no setor público, é que as organizações privadas são e funcionam de forma diferente das organizações públicas. As privadas possuem clientes e seu objetivo maior, que pode ser explícito ou não, é o lucro enquanto as públicas precisam, por força contratual (constituição), atender um “cidadão” e, em função disso, possuem objetivos amplos e por vezes contraditórios. Paralelamente, as organizações públicas, na maioria das vezes, precisam contar com outras organizações públicas para atender seus objetivos primário o que cria uma relação de interdependência da gestão dessas organizações públicas. Exemplo disso é a saúde que é fortemente afetada por áreas tais como sendo, saneamento, educação e segurança. Para que uma organização de saúde funcione de forma efetiva (= melhore as condições de saúde de uma determinada região geográfica) é fundamental que as políticas públicas das diferentes áreas citadas sejam, no mínimo, articuladas para que possam gerar externalidades positivas nas demais áreas.

Nos anos 90 se consolidou a ideia gerencialista, que mostra (ou melhor, tenta mostrar!) que o conjunto de práticas das organizações privadas pode ser transplantado para o setor público, pois no privado já mostram sua eficácia. Para tanto, é preciso reformar a estrutura pública e modernizá-la. Duas observações precisam ser feitas: em primeiro lugar essa ideia de “reforma geral das organizações estatais” não é nova; e em segundo lugar o argumento de que “deu certo no setor privado” é absolutamente insuficiente.

Quanto ao primeiro ponto, da solução via reforma, tem-se que, só no século XX, foram realizadas algumas reformas, logo a solução não é nem nova nem original. A partir de 1930 foi iniciado o processo de “modernização” do Estado que, nessa fase, culminou na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) previsto na constituição de 1937 e efetivamente criado no Decreto-Lei 579/1938, ou seja, um ano depois. Com o DASP esperava-se integrar os diferentes setores da administração

pública e terminar, ou minimizar, o patrimonialismo típico da fase anterior. Para tanto, os pilares político-patrimonialistas deveriam ser substituídos por pilares burocráticos do tipo Weberiano. O que se conseguiu, de fato, foi uma administração pública híbrida, já que o novo sistema era uma combinação entre burocracia e patrimonialismo (entre a técnica e a política dos caciques regionais). Com o Decreto-Lei 200/1967 se tentou uma nova reforma para tornar a administração pública mais eficiente. Para tanto, se estabeleceu os princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Apesar de algumas melhoras o sistema continuou ainda impregnado das características anteriores e o sistema, como um todo, continuou a funcionar mal. Mais recentemente, no governo FHC, sob a condução de Bresser Pereira (Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado) se tentou mais uma reforma geral: a reforma gerencial. Com ela, se tentou criar uma nova figura: o “cidadão-cliente”. Acreditava-se, e ainda se acredita, que essa nova reforma, que foi fortemente inspirada na Nova Gestão Pública da Inglaterra de Thatcher, era, ou ainda é, uma evolução em relação ao modelo anterior (o formalmente burocrático). O que se conseguiu, na verdade, foi ampliar o caráter híbrido e, hoje, o sistema apresenta uma combinação dos modos patrimonialista, burocrático e gerencialista. Tem-se, portanto, que não só a reforma é uma nova estratégia de mudança, pois o século XX foi uma sequência de reformas, como a consequência não foi uma superação da fase anterior e sim um forte sincretismo com fortes elementos de todas as fases.

A segunda observação é que a última reforma, a gerencialista, é uma forma de transportar do privado para o público aquilo que “deu certo”. O século XX foi um solo fértil para diferentes “escolas” que, em tese, podem ser agrupadas em 7 grupos (Hermida, Serra e Kastica, 2015). São elas: a) Escola Clássica; b) Escola das Relações Humanas; c) Escola Neoclássica; d) Escola de Sociologia e Psicologia; e) Escola Burocrática; f) Escola da Teoria da Organização e f) Escola da Teoria dos Sistemas. Ora, em função do grande número de escolas, todas com suas peculiaridades, o difícil é saber qual deu certo e por quanto tempo. Mais difícil ainda é escolher uma delas para referência quando, no final do século XX, surgiu a chamada Escola da Teoria Crítica, relacionada diretamente com a Escola de Frankfurt, pois esta, em função de sua inspiração marxista, não só se contrapõe de forma radical à todas as escolas anteriores como também se propõe a discutir o próprio sistema e a sociedade capitalista como um todo (Farias, 2003). Ora, como o ritmo de incorporação das “novas verdades” das diferentes escolas é lento, em função da própria

cultura das organizações, fica muito difícil, se não impossível, saber se a construção das verdades” das diferentes escolas é lenta, em função da própria cultura das organizações, fica muito difícil, saber se a construção das verdades das diferentes escolas foi algo que surgiu da prática empresarial, ou se firmou com elas, ou então são fruto de trabalhos do tipo laboratorial.

Um exemplo típico desse último caso é a Escola de Recursos Humanos que foi construída a partir de experimentos realizados por Mayo, em 1925 na Hawthorne.

Quando se pensa que a teoria das organizações públicas bem como as organizações públicas precisam se focar no cidadão, e não no cliente, e que o conceito de cidadão é bem maior e profundamente diferente do conceito de cliente, é importante que sejam analisadas algumas características desse cidadão que são relevantes para as organizações públicas. O conceito de cidadania, que hoje ainda é usado, nasceu no ocidente na Antiguidade Clássica (AC), e, mais especificamente, na Grécia e ganhou contornos ampliados em Roma. A diferença do conceito atual é que na AC o número de membros que era considerado “cidadão” era muito pequeno, uma minoria de indivíduos da polis enquanto hoje, ao nascer qualquer indivíduo já se transforma em cidadão. O que continua igual é a relação cidadão-participação. O cidadão é aquele que participa de forma ativa nos destinos da polis, tanto nas questões administrativas da polis como aquelas muito importantes tais como decidir sobre uma guerra. Visto por outro ângulo, pode-se pensar que é a participação que confere o status de cidadania, logo quando um indivíduo não dispõe de mecanismos de participação no destino de sua comunidade não se pode dizer que ele é um cidadão pleno.

Com o passar do tempo os mecanismos de participação se tornaram mais complexos, pois já não era possível reunir todos os cidadãos em uma única praça de um burgo. Bobbio (1983), por exemplo, considera, em função disso, que a democracia representativa, onde a participação é indireta, é a forma possível para se manter a participação. Para o autor “...se a democracia...é difícil, a democracia direta é ainda mais difícil” e mais adiante é ainda mais claro quando afirma que “...a democracia perfeita, a democracia ideal- se democracia significa governo do povo e não em nome do povo- é a democracia direta...” (pg.58) mas que ela, a democracia direta, onde existe uma participação direta e efetiva, é “...um regime adaptado aos pequenos estados...” (pg.58). Quando surgiram os Estados Nacionais o tamanho do Estado aumentou enormemente e a participação, no início, se tornou muito mais simbólica do que real, mesmo porque os

referidos Estados eram absolutistas. Até os mais autocráticos dos Estados, como a França dos anos 1500 e 1600, possuíam representantes em todas as suas camadas (clero, nobreza e terceiro estado), como mostra Richelieu (1709 – ano original), e estes possuíam “obrigações diferenciadas”. Para os nobres, o Cardeal recomenda: “a opulência e o orgulho de uns amargam a necessidade dos outros que não ricos senão em coragem, o que os leva a empregar livremente a sua vida para o Estado...” Com isso, tem-se a participação, mesmo simbólica, acompanhada de responsabilidades em relação ao Estado. Os dois pilares da cidadania, então, são participação e responsabilidade, desde a AC e, inclusive, passando pelas eras “mais autocráticas” da história, como a era dos Luizes da França.

Quando se tem um estado democrático, o mínimo que se espera é que suas organizações sejam e funcionem de forma democrática, logo a sua gestão (a gestão pública) precisa ser democrática. Para que isso se corporifique, deve ser sustentado por participação e responsabilidade.

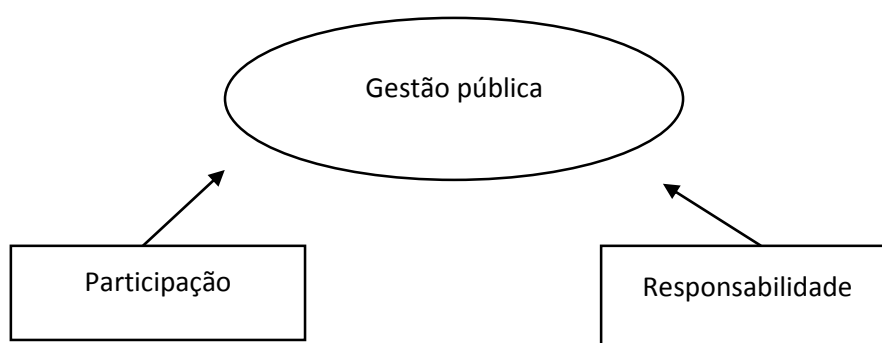


Figura 1. Fonte: Autores

Em tese, era de se esperar que a evolução dos sistemas que sustentaram as organizações públicas e suas estruturas de gestão (patrimonialista → burocrática → gerencial) caminhassem na direção da cidadania, o que significa ampliar a participação dos indivíduos de uma determinada região. O que se tem como resultado, no entanto, é que na primeira reforma (patrimonialismo → burocracia) não houve incremento de participação, e sim uma transferência de poder: dos “coronéis” e seus subordinados (formais, ou não) para as “tecnocratas” que, teoricamente, detinham algum conhecimento considerado importante. Na segunda reforma (burocrática → gerencial) o problema da

participação ficou ainda mais distante em função da necessidade de incorporar a variável “estratégia” (que equivocadamente precisa ser secreta!) e da confusão das diferentes escolas que formam a base da estrutura gerencialista.

Conclui-se que a contribuição dos conceitos gerados para o setor empresarial não podem ser repetidos para o setor público, sem que se estabeleça uma relação custo-benefício socialmente aceitável. Melhor, portanto, ajustar os processos burocráticos do que utilizar conceitos gerenciais de forma indiscriminada.

FARIAS, JH. Economia Política do Poder: os Fundamentos da Teoria Crítica em Estudos Organizacionais. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, 2003.

HERMIDA, J.; SERRA, R. e KASTICA, E. Administração e Estratégia. Buenos Aires: E. Macchi, 2005.

BOBBIO, N. Qual Socialismo? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

RICHELIEU. Testamento Político (1709). Bauru: Edipro, 1995.