

# **DILEMAS DA BUROCRACIA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NEUTRALIDADE, COMPETIÇÃO OU ENGAJAMENTO?**

Maria Ceci Misoczky

## **RESUMO**

Este artigo faz uma revisão das principais abordagens que, na atualidade, discutem o tema da burocracia em organizações que atuam no campo das políticas públicas. Parte-se de uma crítica à pretensão de validade global da abordagem que defende o modelo de eficiência das organizações privadas e sua disseminação para as organizações em geral. A seguir, são retomados alguns aspectos relativos às formulações weberianas e alguns vieses freqüentes nas críticas à burocracia. Posteriormente, são revisadas duas tendências em disputa: a que defende o surgimento de uma organização pós-burocrática no campo das políticas públicas, centrada nos temas da competição e da satisfação do cliente; e a que coloca no centro da razão de ser das organizações deste campo a formulação e implementação de políticas democratizantes e incluídas e, em conseqüência, defende o recurso a teorias e práticas que sejam coerentes com este propósito. Finalmente, acrescenta-se que esta discussão deve ocorrer tendo como pano de fundo um referencial valorativo. A referência adotada neste artigo é que pode existir muito sentido e beleza em organizações voltadas para a disseminação de práticas democráticas e de justiça social.

## **ABSTRACT**

This article reviews the main frameworks to the discussion of the bureaucracy issue in organizations acting in the field of public policies. This review begins with a critic to the rhetoric of a global validity of the framework that considers the efficiency of private organizations as a model, as well as its dissemination to all kinds of organization. Following, some aspects related to the Weberian formulations and to some frequent bias on the critics to bureaucracy are treated. Then, two trends in dispute are reviewed: the one that argues for the emergence of a post-bureaucratic organization in the field of public policies, centered in aspects as competition and client satisfaction; other that argues, putting in the center that the reason of being of the organizations of this field is the formulation and implementation of democratic and inclusive policies and, as a consequence, the need of using theories and of having practices coherent with this objective. Finally, it is added that this discussion should happen having some values as a reference. The reference adopted in this article is that it can exist many sense and beauty in organizations directed to the dissemination of democratic practices and social justice.

## **1. Introdução**

Uma das características mais marcantes dos tempos atuais é a disseminação da idéia de que, no contexto de um planeta globalizado, existem “verdades” de validade global.

Coincidentemente, estas “verdades”, nos diversos espaços de vida e ação social, possuem um mesmo pano de fundo (de caráter marcadamente ideológico, ainda que subsumido pela retórica que o dissemina) - as concepções da nova economia política, que pode ser sintetizada, em traços gerais, como uma composição dos referenciais da economia dos custos de transação com a teoria da escolha pública (Borges, 2000)<sup>1</sup>, mais algumas pitadas da teoria da escolha racional.

No campo das políticas públicas, a “verdade” prescrita tem sido a de que as burocracias públicas são incapazes de um gerenciamento eficiente e, em decorrência, suas funções devem, sempre que possível, passar para a execução de organizações privadas com fins lucrativos. Quando este não for o caso, seja por serem ações e serviços com alto grau de externalidade e que, portanto, devem permanecer sobre controle público, seja por se dirigirem a grupos populacionais que não dispõem de condições de compra, estas podem ser executadas por organizações públicas ou, preferencialmente, por ONGs (World Bank, 1997). No entanto, em ambos os casos, as organizações públicas e as sem fins lucrativos devem adotar formas organizacionais e modelos de gestão das organizações privadas, que teriam a eficiência<sup>2</sup> evidenciada pela mera capacidade de sobreviver e expandir-se em ambientes competitivos.

Diversos teóricos no campo dos estudos organizacionais têm referendado estas prescrições (ver, entre outros, Olsen e Peters, 1996; Meyer e Jepperson, 2000). Uma das formulações mais explícitas a este respeito é a produzida por Brunsson (2000:2) que, utilizando como referencial a nova economia política e o institucionalismo sociológico, defende que as reformas do setor público<sup>3</sup> estão “construindo organizações”. Para o autor, “ver algo como uma organização significa dotá-la de uma identidade. Isto, por sua vez, significa enfatizar sua autonomia, definir suas fronteiras e recursos coletivos. A identidade organizacional também envolve a idéia de ser especial, de possuir características especiais e, ao mesmo tempo, de ser parte de uma categoria geral mais elevada, a organização.” Ainda segundo Brunsson (idem:13), os serviços públicos pré-reforma são “organizações incompletas”, agentes com recursos controlados pelo principal ou arenas controladas por partes externas. Agentes e arenas são, para este autor, instituições racionalizadas e modernas, bem inseridas em sistemas estabelecidos como o Estado e as várias profissões. “É somente quando tais entidades são mensuradas em comparação com o conceito de organização que sua fraqueza com relação à identidade, hierarquia e racionalidade emerge como um problema.” É interessante como somente na página 16 (de um total de 28) aparece o grande motor da construção de organizações e, mais que isso, o parâmetro que serve para afirmar o setor público como sendo composto por estruturas e agrupamentos de pessoas que não são organizações (sic).

“Os formuladores de política podem ter planejado gerar algo novo, mas não organizações enquanto tal. Eles podem ter planejado introduzir mercados, e adquirido organizações como um efeito colateral. O mercado era um modelo popular naquele tempo, e condições de mercado ou semelhantes as de mercado foram introduzidas em várias partes do setor público. Isto pode ter estimulado o surgimento de organizações. Um mercado requer atores (individuais e coletivos) que podem suprir ou demandar bens e serviços. Para que o mercado funcione bem é importante que os limites entre os atores seja claramente perceptível; é necessário conhecer quem possui o que, e como os direitos de propriedade são transferidos entre os atores. Atores do mercado precisam ter um alto grau de autonomia - precisam ser capazes de escolher o que comprar e vender, e com quem tratar. Também se assume que os atores no mercado são intencionais e racionais - que agem de acordo com suas próprias intenções e interesses. Assim, organizações completas construídas como atores se adequam melhor com mercados que com agentes e arenas. Se mercados são introduzidos, podemos esperar que mais organizações emerjam” (Brunsson, 2000:16).

A discussão que segue apresenta argumentos que polemizam com a idéia da existência de um único modo eficiente de organizar e gerenciar. Revisando a literatura recente sobre organizações públicas e sobre sua articulação com organizações da sociedade para a formulação e implementação de políticas sociais se argumenta que, ao contrário de uma prescrição única, existem concepções contraditórias em disputa, e que qualquer escolha que se faça entre estas é marcada por ideologias e valores. Para tanto se revisa, brevemente, a teoria da burocracia em seu recorte mais tradicional apontando para a inadequação de algumas críticas ao modelo burocrático. A seguir, são revisados aportes recentes para a teoria da burocracia com ênfase, por um lado, em autores que defendem a emergência de organizações segundo um paradigma de superação da burocracia e, por outro, em autores que defendem a idéia de que as burocracias são importante fator de efetividade quando o objetivo é o desenvolvimento de políticas socialmente inclusivas, desde que seja abandonado o princípio da neutralidade com relação aos interesses em disputa na sociedade. Destaque-se que Perrow, em 1972, referindo-se a organizações voluntárias, já havia chamado a atenção sobre como a escolha de pessoal, segundo a busca de determinadas características de comprometimento, é funcional para alguns tipos de organizações.

## **2. Burocracia: auge da racionalidade moderna**

Clegg (1994) enfatiza como a aplicação dos princípios gerais da razão para conduzir os assuntos humanos se torna o *leitmotiv* do modernismo e como, na visão aguda de Weber, o que tornou o avanço da modernidade inexorável foi a irresistível expansão da organização burocrática, em quase todas as esferas da vida, no século XX.

“Burocracia, para Weber, era um modo de organização. O conceito de organização era tal que subsumia entidades tão diferentes como o Estado, o partido político, a igreja e a seita, a firma. A característica definidora de uma organização era a presença de um líder e de um corpo administrativo. Estas pessoas, ordenadas em diferentes tipos de relações sociais, dependiam do tipo de regra pela qual a ação era orientada na organização em questão. Weber denominou estas regras ‘a ordem da organização’, com base na sua bem conhecida tipologia de diferentes tipos de autoridade.” (Clegg, 1994:55)

Neste artigo assume-se esta concepção - a era moderna é uma era de organizações e a organização característica é a burocrática<sup>4</sup> a qual, por sua vez, apresenta peculiaridades dependendo do campo de atuação e do contexto em que se encontra, além dos propósitos a que serve.

A este respeito Perrow (1986:46-47), mais uma vez, já havia apontado como as críticas à organização burocrática possuem um viés de origem.

“Quando atribuímos os males das organizações burocráticas e da nossa sociedade à burocratização das organizações, como freqüentemente fazemos, podemos apenas estar fazendo a nós próprios de bobos. Podemos estar falando de exemplos específicos de má administração, os quais, naturalmente, são muitos já que as pessoas são mais ou menos imperfeitas; ou estar falando sobre os usos do poder gerado pelas organizações. A presença de hierarquias, regras, divisão do trabalho, estabilidade, etc., dificilmente pode ser culpada pela má administração ou pelos abusos do poder social. De fato, o modelo burocrático propicia uma maior verificação destes problemas do que alternativas não burocráticas ou tradicionais.”

Guerreiro Ramos (1983:196) também já havia destacado que a análise da relação entre burocracia e mudança social não raro tem sido efetuada em termos inadequados. “A natureza

da burocracia e seu papel na mudança social estão necessariamente em conformidade com as condições sociais gerais. A burocracia não tem natureza, tem história. Conferir-lhe atributos fixos e imutáveis é incidir num erro de perspectiva histórica.” Este mesmo autor (idem:201) considera que, nas sociedades complexas, a eliminação da burocracia levaria a vida social à inorganicidade. “O ideal de liquidação da burocracia não é científico, é ideológico. O que é científico é proceder ao equacionamento dialético da questão. A sociedade de massas impõe a organização de serviços públicos de considerável envergadura, os quais não funcionarão sem burocracia, cuja qualidade, graças ao desenvolvimento tecnológico e social, será tanto mais alta quanto menos alienado for o caráter geral das relações entre autoridade e subordinados, entre os serviços e sua clientela.”

A possibilidade de compreender a burocracia como um fenômeno de poder (Bresser Pereira e Prestes Motta, 1980) inserido em relações de poder leva a que se rompa, definitivamente, com a possibilidade de separar os fenômenos administrativos em suas dimensões - técnica e política (Misoczky, Vieira e Souza Leão, 1999). Desta forma, o olhar que se dirige para organizações envolvidas com a formulação e a implementação de políticas públicas precisa abandonar as lentes que focalizam a burocracia enquanto expressão de uma relação técnica científica de mera adequação dos meios aos fins. Mesmo porque o próprio Weber (1997) alertava para as implicações de tal visão, ao mencionar como a “cegueira a valores” tornaria a burocracia, e o saber profissional especializado nela depositado, instrumento que pode servir a qualquer causa<sup>5</sup>.

Mais ainda, como Weber (1997:177) deixava claro, embora a burocracia seja racional, quem domina a organização não o é. “A dominação burocrática tem no seu vértice, inevitavelmente, um elemento, quando menos, que não é puramente burocrático. Representa tão somente uma categoria de dominação por meio de um quadro administrativo especial.” Comentando a obra de Weber, Saint-Pierre (1999) denomina a esta organização em que a ação racional orientada a fins se dá nos meios, e a ação racional orientada a valores se dá na definição dos fins, de aparelho político burocrático. Meier (1997) vai mais além, reconhecendo que as burocracias (e não apenas aquelas no vértice da organização) participam no estabelecimento da agenda política e no desenho de programas de governo, mesmo que se restrinjam ao cumprimento das normas da “neutralidade técnica” e participem apenas oferecendo informações e análises sobre os problemas em questão e como estes podem ser resolvidos.

### **3. Competição e eficiência nas organizações pós-burocráticas**

Grau (1997:236) identifica na doutrina da Nova Administração Pública o foco na “substituição dos métodos burocráticos por métodos manejados pelo mercado para a provisão de bens e serviços produzidos pelo governo”. Para que isto possa acontecer, “se trata de constituir mercados para a maioria dos serviços públicos, separando a elaboração das políticas da provisão de serviços (ou execução de políticas). Isto se realiza abrindo-os para a competição e desenvolvendo vínculos contratuais entre os provedores de serviços, os consumidores e os financiadores dos mesmos, de modo a criar as figuras de ‘vendedores’ e ‘compradores’(...) a separação destas figuras se completa com mudanças nas práticas de trabalho no interior das agências, assim como entre elas e seus financiadores, de modo que as agências possam responder às pressões do mercado”.

Schwartz (1994), a partir da revisão das reformas realizadas na Austrália, Nova Zelândia, Dinamarca e Suécia, indica quatro mudanças organizacionais importantes para transformar as práticas burocráticas na administração pública: a separação da elaboração das

políticas da provisão com uma correspondente centralização do controle sobre os recursos orçamentários em relação aos resultados produzidos; a introdução do princípio do pagamento por parte dos usuários; a concentração das decisões estratégicas em pequenos grupos que “gerenciam os gerentes”; a abolição do monopólio público na provisão dos serviços, introduzindo o princípio da competição. Na prática, isto implica em especialização funcional (especialmente através da separação dos papéis de financiador, comprador e provedor e de funções comerciais e não comerciais); a criação de agências autônomas e semiautônomas para executar funções da administração pública; modificações dos estatutos de organizações como hospitais e escolas para aumentar a autonomia financeira e administrativa; e a desregulamentação de certos setores do serviço público (Grau, 1997).

“O enfoque de mercado da Nova Administração Pública, ou *‘the entrepreneurial management paradigm’*, assume implicitamente que o setor público e o setor privado são similares em sua essência e respondem aos mesmos incentivos e processos; que as agências governamentais podem ser vistas como corpos empresariais que funcionam melhor em um ambiente de mercado competitivo; e que as agências centrais da administração devem estar subordinadas às prioridades e processos orçamentários.” (Grau, 1997:240)

Em sua versão mais radical esta vertente reforça os principais postulados da teoria da escolha pública: as agências governamentais são capturadas por clientelas particulares que demandam níveis socialmente irracionais de gastos; as burocracias tendem à autocaptura, conduzindo à adoção de decisões irracionais e gerando comportamentos oportunistas; apesar da captura as agências sequer respondem às necessidades de seus clientes porque os empregados maximizam seus interesses mais que os interesses públicos; enquanto os políticos pressionam as agências para uma extensão ineficiente dos serviços ou entram a habilidade das agências para realizar sua missão (Schwartz, 1994).

Barzelay (1998), assumindo em termos gerais o referencial acima e acrescentando aspectos da qualidade total, defende que está ocorrendo a emergência de um novo paradigma organizacional no setor público - o pósburocrático, que corresponderia ao surgimento de uma nova cultura com relações organizacionais, enfoques operativos, tecnologias administrativas, mística e atitudes diferentes. Barzelay considera como um indicativo da emergência deste paradigma o uso, cada vez mais freqüente na administração pública, de termos como clientes, qualidade, serviço, valor, incentivos, inovação, autorização e flexibilidade.

No paradigma pósburocrático se estabeleceriam processos de ajuste mútuo em que todos levam em conta conceitos como decisões interativas, satisfação do usuário, cliente interno e externo, etc. Já não seria possível que o exercício da função pública fosse visto como um ato de autoridade e controle para o cumprimento das normas, mas sim como a prestação de um serviço. Este autor apresenta diversos pares de proposições para sintetizar as principais linhas retóricas da batalha (sic) entre o paradigma burocrático e o pósburocrático (Quadro 1).

### **Quadro 1 - Oposições entre os Paradigmas Burocrático e Pós-Burocrático segundo Barzelay (1998)**

<b>Dependência Burocrática</b>	<b>Dependência Impulsionada pelo Cliente</b>
Foco nas próprias necessidades e perspectivas. Foco nas funções e responsabilidades de suas partes.	Foco nas necessidades e perspectivas dos clientes. Foco em ajudar a que toda a organização funcione como equipe.

Se define pela quantidade de recursos que controla e pelas tarefas que desempenha. Controla os custos. Aferra-se à rotina.	Se define pelos resultados que obtém em benefício de seus clientes. Cria um valor bruto de custo. Modifica suas operações em resposta às demandas dinâmicas de seus serviços.
Luta por ganhar terreno. Insiste em seguir os procedimentos normais.	Compete para obter mais negócios. Introduz a opção em seus sistemas operativos quando, ao fazê-lo, cumpre um propósito.
Anuncia políticas e planos.	Empreende com seus clientes uma comunicação em ambos os sentidos, com o objetivo de avaliar e revisar a estratégia operativa.
Separa o trabalho de pensar do trabalho de fazer.	Outorga autoridade aos empregados operativos para a emissão de juízos sobre o modo de melhorar tanto o serviço ao cliente como seu valor.

Esta abordagem está centrada na metáfora do cliente/consumidor<sup>6</sup> e, em decorrência, na defesa de direitos individuais que se concretizam em relações de troca no mercado. É interessante recorrer às críticas formuladas por Hood e Jackson (1998:159) sobre o impacto do uso de metáforas na institucionalização de concepções sem base de realidade, exemplificando com a aplicação da metáfora do mercado a áreas da vida social. “Tal aplicação carrega consigo a bagagem de ficções padrão sobre tecnologia, informação perfeita e simétrica e, mesmo, sobre a distribuição do poder do mercado, etc.” Estas condições podem não ser apropriadas para abordar a vida social, “mas se a metáfora é suficientemente impactante, quem vai pensar em refletir se é apropriada?”.

Outra crítica interessante ao uso desta metáfora na Administração Pública é feita por Mintzberg (1996:77), ao se afirmar como cidadão frente ao seu governo (“sou um cidadão, com direitos que vão muito além daqueles de consumidores ou mesmo de clientes”), e ao perguntar se “muitas das patologias atuais sobre governo não se devem a que este esteja sendo demasiadamente um negócio, em vez de não o suficiente?”. Fernández e Barrientos (2000:5), por sua vez, consideram que a “confusão discursiva entre cidadão e cliente (satisfeito) ou entre cidadão e consumidor despoja a cidadania de seu caráter interpelador de desigualdades e de sua dimensão ativa”.

Para Pollit (1990), a transferência da ideologia gerencial originária no setor privado para a administração pública representa a inserção de um corpo estranho, questionando se uma ética em que os valores chave são a eficiência do lucro e do individualismo é apropriada para setor público. Também critica a pretensão de universalidade de um modelo de administração que pode ser aplicado em qualquer contexto, ignorando peculiaridades culturais dos países ou reconhecendo-as apenas para tratá-las como heranças indesejáveis que precisam ser eliminadas.

Do ponto de vista da teoria, salta aos olhos o uso do artifício discursivo da pressuposição através da adesão ao uso que o senso comum faz da palavra burocracia, assim como a omissão intencional da informação de que as organizações privadas, modelo que deve ser copiado, também são organizações burocráticas.

#### **4. Políticas socialmente inclusivas e burocracias representativas: comprometimento e militância**

Quando se aceita a idéia de que uma burocracia ou uma estrutura administrativa pública, em particular, está sempre inserida em um sistema sócio-econômico, também particular, e, além disto, se aceita que os resultados desejados das políticas podem ser também particulares, então é possível pensar que no caso em que o objetivo é o desenvolvimento de políticas democráticas e inclusivas, a gestão das organizações públicas deve basear-se em teorias e compreensões da realidade que apontem na direção do sucesso desta política. Uma das lições advindas das organizações não governamentais tem sido a de como o trabalho feito por pessoas com identidades claras e com consciência igualmente clara das suas particularidades, no contexto social em que se encontram, vem se constituindo em fator de sucesso para que os projetos sociais em torno dos quais se articulam sejam conseqüentes e bem sucedidos.

Na administração pública esta não é uma discussão recente, embora tenha sido grandemente ofuscada pela visão hegemônica da burocracia como contendo em si as sementes da ineficiência e da perversidade. Na década de 50, já se encontram duas definições de burocracia representativa que podem ilustrar esta discussão. Gouldner (1954) refere-se a um padrão burocrático que se baseia na perícia e em regras estabelecidas por acordo, regras que são tecnicamente justificadas e administradas por pessoal especialmente qualificado; em oposição a um padrão burocrático centrado na punição, na imposição de regras e na obediência por coerção. Ao primeiro padrão Gouldner denomina burocracia representativa. Van Riper (1958) refere-se a esta como sendo aquela que se encontra em sintonia com o *ethos* e as atitudes da qual faz parte. Ou seja, aqui se encontram duas abordagens que se complementam, no sentido de afirmarem a possibilidade do estabelecimento de consenso em torno das regras e, simultaneamente, de que este consenso seja social e localmente orientado.

Os defensores desta construção particularizada da organização e do corpo burocrático consideram que a suposta neutralidade técnica tem, historicamente, excluído grupos minoritários do acesso a direitos, assim como, ao mesmo tempo, tem perpetuado privilégios e dominações. A diferença produzida pela presença de mulheres nas estruturas de decisão e de implementação de políticas públicas, por exemplo, tem sido explorada em estudos recentes, além de ser bastante evidente. Veja-se, só para lembrar, o significado, no contexto do Brasil, da criação das Delegacias da Mulher e da sua titularidade por Delegadas para o enfrentamento dos casos de violência contra a mulher. Assim como a criação, em diversas Administrações Municipais, de casas protegidas para mulheres vítimas de violência que, usualmente, são gerenciadas por mulheres oriundas dos movimentos de defesa destas vítimas. Ou, ainda, dos Conselhos Tutelares que têm seus membros eleitos entre pessoas identificadas com a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Ou, se quisermos continuar, do impacto positivo que teve nas políticas públicas de prevenção da contaminação pelo HIV e de atenção aos portadores a presença, na sua formulação e implementação, de pessoas originárias de ONGs com militância voltada para este tema. E, ainda, pelo lado dos fracassos, lembrar o que tem sistematicamente ocorrido com as políticas e ações de proteção às populações indígenas quando deixadas a cargo de pessoas não identificadas com este grupo étnico, em oposição a experiências bem sucedidas quando índios ou profissionais comprometidos com a sua defesa estão encarregados.

Nesta mesma linha de argumentação, Thielemann (1996:172), a partir de estudos empíricos focalizando a perspectiva do lado da demanda caracterizada por etnia, sexo, orientação sexual e ser portador do vírus da AIDS, defende a exigência de uma burocracia representativa.

“Apesar de às vezes uma burocracia neutra ser buscada para compor uma agência, este estudo mostra que a neutralidade weberiana não é sempre vantajosa. A burocracia

representativa é importante não só porque tem importantes implicações políticas, que se referem a criar a oportunidade para a produção de serviços governamentais efetivos, mas também porque ela é valorizada pelos cidadãos que são servidos por estas agências. Uma burocracia representativa pode contribuir para a legitimidade governamental; e, como estudiosos de políticas burocráticas sabem, o apoio pela clientela pode ser importante fonte de recurso político para agências públicas.”

O que se encontra em discussão nesta abordagem da burocracia é a compreensão de que, assim como Weber (1997) já mencionava, o processo de decisão sobre a característica da política, sobre a definição de prioridades para o gasto de recursos financeiros usualmente escassos, assim como sobre a própria forma como o serviço é oferecido para a população a que se dirige, não se fundamenta em escolhas racionais baseadas exclusivamente na perícia técnica mas, em vez disto, é dominado por preferências ideológicas e culturais e, não raramente, por interesses particulares em busca de satisfação. Sendo assim, nada mais indicado que escolher os componentes do corpo burocrático entre pessoas que possuem identidade e compromisso com os objetivos inclusivos da política em questão. O mesmo raciocínio se aplica quando se trata de escolher agências externas à administração pública como parceiras na deliberação e implementação de políticas específicas.

Além disto, como diversos autores têm defendido ao longo das últimas décadas, o foco predominante no aumento da eficiência dos processos administrativos pode lesar políticas que estas melhorias supostamente deveriam apoiar. Assim, processos em vez de procedimentos, direitos substantivos, equidade, proteção dos direitos das minorias, assim como igualdade entre os cidadãos, são valores que podem ter precedência com relação à eficiência (Kelly, 1998).

Da mesma forma, as metáforas do cliente e do consumidor só podem ser aplicadas a indivíduos integrados, portadores de direitos. Não se aplicam a grupos sociais que estão excluídos do mercado consumidor, pela condição de pobreza; ou que estão excluídos de certas relações na sociedade, por preconceito; ou, como frequentemente ocorre, em ambas as situações. Nestes contextos, somente a categoria da cidadania (ainda que a de uma cidadania almejada) pode apoiar a compreensão do papel da administração pública e das possibilidades de ação participativa para o desenvolvimento de políticas sociais inclusivas. Como afirma Schachter (1997), o governo precisa servir a todos, e não apenas aos consumidores imediatamente óbvios.

Outro aspecto a destacar, é que toda política social inclusiva envolve instituir o novo e romper com padrões anteriores de relações na sociedade e, também, de práticas organizacionais.

Quando a política inclusiva envolve romper com situações de exclusão pela pobreza está enfrentando uma condição que se constitui desde um passado marcado por políticas de desenvolvimento de caráter predominantemente economicista e pela ausência de políticas explícitas, coerentes e firmes de desenvolvimento humano (Kliksberg, 1994). Aqui o que se institui é o novo, não apenas para a vida das pessoas, mas também enquanto potencializador do próprio processo de desenvolvimento.

Quando a política inclusiva envolve romper com situações de exclusão por preconceito, está enfrentando, diretamente, o passado e constituindo o novo no presente e para o futuro. Como nos ensina Arendt (1998:30), “não existe nenhuma estrutura social que não se baseie mais ou menos em preconceitos, através dos quais certos tipos de homens são permitidos e outros excluídos”. No preconceito se oculta um juízo já formado, que só se tornou preconceito porque foi arrastado através dos tempos, de modo cego e sem ser revisto.

Nestes termos, considerar formas organizacionais e práticas no setor público que sejam democratizantes e socialmente inclusivas implica pensar aquelas em que os cidadãos

são vistos como membros plenos da comunidade política, tendo acesso e exercitando direitos; as que promovem (respeitando sua autonomia) a organização da população em torno de temas de interesse comum; as que incluem o controle social sobre a gestão, o debate amplo e informado sobre questões de governo, e que abrem à população as decisões sobre estas questões. Como Fernández e Barrientos (2000:10) frisam, tratam-se de práticas que não buscam somente melhorar a eficiência administrativa das diferentes organizações públicas, mas que incorporam no seu processo de gestão a dimensão ativa da cidadania, isto é, “que facilitam as iniciativas e responsabilidades de todos os envolvidos (...), estabelecendo pontes entre Estado e sociedade civil”.

King e Stivers (1998:195) defendem, inclusive, que é através desta aproximação entre administração pública e cidadãos que pode ser restabelecida a confiança no governo. Sob a expressão “o governo somos nós”, os autores propõem uma administração pública democrática, que envolva a cidadania ativa. “Por administração ativa entendemos não um fortalecimento do poder administrativo, mas o uso da autoridade discricionária para criar o trabalho colaborativo com os cidadãos. A administração ativa é aquela que atua criativamente para direcionar prerrogativas administrativas para a cidadania ativa.” No entanto, construir estas parcerias requer que os membros das burocracias públicas abandonem a perícia profissional como base exclusiva da sua ação, e aceitem que a experiência vivida dos cidadãos também oferece uma base legítima para procedimentos coletivos de decisão e implementação de políticas públicas.

## **5. Considerações finais**

Esta revisão aponta para alguns dilemas que precisam ser enfrentados pelos gestores e membros de organizações que atuam no campo das políticas públicas. O principal dilema é o de escolher qual o critério a ser utilizado como principal referência para organizar e gerenciar - eficiência econômica ou justiça social, entendendo que não são incomuns situações em que estes critérios são incompatíveis. Em outras palavras, como destaca Braga (2000), trata-se de aceitar ou negar o caráter essencialmente político destas organizações e, em especial, da administração pública, assim como as implicações distributivas das suas ações, em oposição a aceitar a suposta racionalidade superior do mercado.

Assumir o critério da eficiência como determinante, assim como a superioridade da racionalidade do mercado, implica em estabelecer práticas de gestão em que os membros da burocracia se tornam agentes em competição por fundos e por contratos. É interessante a semelhança que Braga (2000) encontra entre o perfil de gerente necessário para o sucesso desta lógica e o perfil do tão criticado burocrata maximizador de orçamentos, central na crítica feita à burocracia pelos autores vinculados à teoria da escolha pública.

Assumir o critério da justiça social como determinante implica encontrar formas inovadoras de organizar e gerir, que expressem claramente compromissos com setores e grupos excluídos nos diferentes contextos sociais, que incluam o recrutamento de membros de grupos minoritários e excluídos e, mais que isso, que estabeleçam relações de compromisso e de parceria com organizações da sociedade e com cidadãos ativos.

Em ambas as situações a caracterização da burocracia como tecnicamente neutra perde força. Tal neutralidade pode ser bastante funcional para encobrir, por um lado, a presença de interesses privados sedimentados dentro da administração pública e, por outro, o descompromisso com as necessidades da população que as organizações deveriam atender.

Um argumento central deste artigo é que as organizações burocráticas não são, por natureza, boas ou más. São, como afirma Perrow (1972), instrumentos nas mãos dos seus

mestres. Como indica Riggs (1997), seguindo Weber e revisando situações de alguns países, estruturas burocráticas tanto podem ser mantidas sob controle popular em países democráticos, quanto podem sustentar e manter regimes autoritários e sistemas brutais de dominação. Portanto, o tema chave é o de constituir formas de controle dos cidadãos sobre a conduta e o desempenho de seus membros. Neste sentido, as organizações burocráticas apresentam vantagens, já que a existência de regras, se possível construídas consensualmente, permite que usos indevidos de situações de poder sejam identificados e confrontados publicamente (Perrow, 1972).

Finalmente, é interessante que se faça a reflexão sobre as concepções em disputa sistematizadas neste artigo retomando uma referência que parece estar perdendo força face ao poder da retórica gerencialista, a de que “existe grande beleza em idéias de propósitos nobres e elevados, assim como em organizações e processos construídos para atingir estes objetivos” e, também, que as pessoas se sentem atraídas a participar de organizações complexas voltadas aos propósitos de disseminar práticas democráticas e justiça social (Frederickson, 2000:47). Aceitar esta referência implica em recusar o modelo gerencialista como única possibilidade de organizar e gerenciar, significa também recusar a concepção de que os seres humanos são apenas agentes no mercado, sem capacidade para a ação política, coletiva e solidária.

## 6. Referências Bibliográficas

- ARENDDT, Hannah. **O Que é Política?** Fragmentos das obras póstumas compiladas por Ursula Ludz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BARZELAY, Michael. **Atravesando la Burocracia:** una nueva perspectiva de la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. (1ª edição em inglês 1988)
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernity and the Holocaust.** Oxford: Polity Press, 1989.
- BORGES, André. Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter” do Estado. **DADOS** - Revista de Ciências Sociais, v.43, n.1, p. 119-151, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. Carlos, PRESTES MOTTA, Fernando. **Introdução à Organização Burocrática.** São Paulo: Brasiliense, 1980.
- BRUNSSON, Nills. Constructing Organizations: the example of Public Sector Reform. **Organization Studies**, jul. 2000. Disponível em: [http://www.findarticles.com/cf\\_0/m4339/4\\_21/66460031/print.jhtml](http://www.findarticles.com/cf_0/m4339/4_21/66460031/print.jhtml)>. Acesso em: 22 fev. 2001.
- CLEGG, Stewart R. Max Weber and Contemporary Sociology of Organizations. In: RAY, Larry R., REED, Michael (Eds.) **Organizing Modernity:** new Weberian perspectives on work, organization and society. London: Routledge, 1994.
- DELLAGNELO, Eloise Livramento, MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Literatura sobre novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? **Anais do 24º ENANPAD**, Área de Organizações, Florianópolis, 2000.
- FAIRCLOUGH, Norman. **New Labour, New Language?** London: Routledge, 2000.
- FERNÁNDEZ; Patrícia P, BARRIENTOS, Alejandra V. **Democratización de la Gestión Municipal y Ciudadanía de las Mujeres:** sistematización de experiencias innovadoras. Disponível em: <<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/paper/p060600m.html>>. Acesso em: 13 jun. 2000.

- FREDERICKSON, H. George. Can bureaucracy be beautiful? **Public Administration Review**, v.60, n.1, p. 47-53, 2000.
- GOULDNER, Alvin. **Patterns of Industrial Bureaucracy**. New York: Free Press, 1954.
- GRAU, Nuria Cunill. **Repensando lo Público a través de la Sociedad**: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD/Ed. Nueva Sociedad, 1997.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Contexto Brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- HOOD, Christopher, JACKSON, Michael. **Administrative Argument**. Dartmouth, 1998.
- KELLY, Rita Mae. An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracy, and the New Public Management. **Public Administration Review**, v.58, n.8, p. 201-208, 1998.
- KING, Cheryl S., ATIVERS, Camilla. **Government is Us**: Public Administration in an anti-government era. Thousand Oaks, Sage, 1998.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Pobreza, el Drama Cotidiano**: clave para una nueva gerencia social eficiente. Buenos Aires: Tesis/CALD/PNUD, 1994.
- MEIER, Keneth J. Bureaucracy and Democracy: the case for more bureaucracy and less democracy. **Public Administration Review**, v.57, n.3, p. 193-199, 1997.
- MEYER, John W., JEPPEPERSON, Ronald. The "Actors" of Modern Society: the cultural constructions of social agency. **Sociological Theory**, n.18, p. 100-120, 2000.
- MINTZBERG, Henry. Managing Government, Governing Management. **Harvard Business Review**, p.75-83, 1996.
- MISOCZKY, Maria Ceci, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão, SOUZA LEÃO, Fernando. Dimensão Política e Dimensão Técnica das Definições de Qualidade no Serviço Público Municipal: o Caso da Prefeitura da Cidade do Recife. **Anais do 23º ENAMPAD**, Área de Administração Pública, Foz do Iguaçu, 1999.
- OLSEN, Johan P., PETERS, Guy. **Lessons from Experience**. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.
- PERROW, Charles. **Complex Organizations**: a critical essay. New York: McGraw-Hill, 1972 (1a. edição)
- POLLIT, Chistopher. **Managerialism and the Public Services**: the anglo-american experience. Oxford: Blackwell, 1990.
- RIGGS, Fred W. Modernity and Bureaucracy. **Public Administration Review**, v.57, n.4, p. 347-353, 1997.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. **Max Weber**: entre a paixão e a razão. Campinas: Editora da UNICAMP, 1999.
- SCHACHTER, Hindy Lauer. **Reinventing Government or Reinventing Ourselves**: the role of citizen owners in making a better government. Albany: State University of New York Press, 1997.
- SCHWARTZ, Herman M. Public Choice Theory and Public Choices: bureaucrats and State reorganization in Australia, Denmark, New Zeland, and Sweden in the 1980s. **Administration and Society**, v.26, n.1, p.53-69, 1994.
- SHETH, Jagdish et al. **Customer Behavior**. The Dryden Press, 1999.
- ten BOS, Rene. Business ethics and Bauman ethics. **Organization Studies**, 1997. Disponível em: <[http://www.findarticles.com/cf\\_0/m4339/n6\\_v18/20421580/print.jhtml](http://www.findarticles.com/cf_0/m4339/n6_v18/20421580/print.jhtml)>. Acesso em: 22 fev.2001
- THIELEMANN, Gregory S. A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: Aids, ethnicity, gender, and sexual orientation. **Public Administration Review**, v.56, n.2, p. 168-172, 1996.
- RIPER, P. **History of the United States Civil Service**. Illinois: Row, Peterson and Co., 1958.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. (1ª ed. em alemão 1922)

WORLD BANK. **World Development Report: the State in a changing world**. Washington: World Bank, 1997.

---

<sup>1</sup> André Borges (2000) faz uma interessante revisão sobre como a nova economia política informa as concepções que as Agências Internacionais, como o Banco Mundial, disseminam como receitas de reforma do Estado.

<sup>2</sup> A utilização da palavra eficiência na literatura de viés gerencialista representa uma prática discursiva de “pressuposição”. Segundo Fairclough (2000), todos os textos têm sempre uma mistura de significados explícitos e implícitos - o que é dito e o que é pressuposto, tomado como dado. Algumas vezes o que é pressuposto é mero senso comum. No entanto, muitas pressuposições tomam como dados aspectos que são questionáveis. Neste caso “a eficiência” é tomada como um valor máximo, bom em si mesmo, que deve ser buscado em qualquer situação. Da mesma forma, “a eficiência” implica na pressuposição de que as práticas gerenciais das organizações do mercado são superiores e mais conseqüentes que as das organizações públicas e sem fins lucrativos. Pollit (1990) indica como a retórica da eficiência é fator central na legitimação da neutralidade e capacidade técnica dos administradores profissionais, além de ter a função de mascarar o caráter ideológico da abordagem gerencialista.

<sup>3</sup> Os casos analisados são de vários países da Europa - Dinamarca, França, Alemanha, Reino Unido e Suécia, além da Austrália e da Nova Zelândia.

<sup>4</sup> A este respeito ver Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000).

<sup>5</sup> Talvez a aplicação mais enfática desta referência se encontre na análise de Bauman (1989) sobre o holocausto. No campo dos estudos organizacionais ver ten Bos (1997).

<sup>6</sup> Segundo as definições da literatura de marketing, onde estas expressões são usadas de modo direto e não como metáfora, o cliente é uma pessoa ou uma unidade organizacional que desempenha um papel na concretização de uma transação. Já o termo consumidor é convencionalmente utilizado para se referir a transações realizadas por indivíduos ou unidades familiares no mercado, enquanto o termo cliente corresponde às transações no mercado de negócios entre unidades organizacionais. No entanto, cada vez mais o termo cliente tem sido utilizado para se referir a ambos os tipos de transação no mercado. Esta envolve, pelo menos, o desempenho de três papéis pelo cliente: comprar (selecionar) um produto ou serviço, pagar por ele, utilizá-lo ou consumi-lo. O usuário é a pessoa que efetivamente consome ou utiliza o produto ou recebe o benefício do serviço. O pagador é a pessoa que financia a compra. O comprador é a pessoa que participa na busca do produto ou serviço no mercado. Cada um destes papéis pode ser desempenhado pela mesma pessoa ou unidade organizacional, ou por diferentes pessoas ou unidades (Sheth, 1999).