Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 1 – março/abril/maio de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

# A CONSTRUÇÃO DO ESTADO MODERNO E DA BUROCRACIA PROFISSIONAL NO BRASIL: QUESTÕES CENTRAIS, DILEMAS, IMPASSES E DESAFIOS[1]

***Prof. Humberto Falcão Martins***
*Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília. Mestre e Doutor em Administração Pública pela Escola de Administração Pública da FGV. Consultor Internacional. Ex-Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil.*

O Estado é uma invenção social inacabada – talvez a mais espetacular das invenções. O Estado moderno, em particular, tem evoluído, notadamente ao longo dos três últimos séculos, no sentido de cumprir a função básica que justificou seu surgimento: tornar a vida social possível. Senão pela visão hobbesiana clássica (segundo a qual o homem, lobo do homem, deve ser domado por um leviatã detentor do monopólio da violência), o desenvolvimento dos estados nacionais (combinando território, povo, poder político e aparato administrativo) têm se pautado pela construção concomitante (embora sujeita a tensões) de uma ordem democrática e de uma ordem burocrática.

A ordem democrática significa, sobretudo, cidadania, mediante um progressivo reconhecimento e garantia de direitos civis, políticos e sociais. A imagem de estado democrático consolidado é a de um estado de direito capaz de legislar e fazer cumprir a lei para assegurar direitos civis e políticos e de um

[1] Adaptado de palestra proferida no Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas em outubro de 2004.

estado social capaz de prover uma estrutura de proteção social que garanta oportunidades e bem estar aos cidadãos. A ordem burocrática significa duas principais coisas: a) regras impessoais de funcionamento do estado, o caráter racional-legal ou universalismo de procedimentos (elemento principal do conceito weberiano de burocracia), que contrasta com o favoritismo, o casuismo e o personalismo dos regimes patrimonialistas, que permitem a apropriação da coisa pública por interesses privados; b)capacidade de realização ou modelo de organização capaz de colocar o estado em funcionamento, proporcionando a formulação e implementação de políticas públicas em bases eficientes, eficazes e efetivas. Burocracia é, então, regra e resultado. E não há troca razoável entre esses dois atributos básicos. Uma burocracia ineficiente baseada em regras impessoais é tão inadequada quanto uma burocracia "eficiente" capturada por interesses privados. Da mesma forma que uma concepção corrompida de burocracia patrimonial serve de instrumento de implementação do estado patrimonial, uma concepção minimalista de burocracia ortodoxa inspirou a implementação do estado de direito e uma concepção robusta de burocracia ortodoxa iluminou, até recentemente, o desenvolvimento do estado social.

Esta pequena digressão serve para afirmar que no Brasil os processos de consolidação de uma ordem democrática e de uma ordem burocrática não se completaram como nas democracias mais avançadas. O Estado democrático de direito apresenta inúmeras incompletudes, colocando brasileiros à margem da cidadania e a burocracia pública ainda apresenta sinais históricos das burocracias patrimoniais (um híbrido de ordem racional-legal capturada por interesses particularisticos) e debilidades institucionais (quadros, recursos, processos anacrônicos etc.) que limitam sua capacidade estratégica e operacional.

Sobretudo, dada a peculiaridade do nosso processo histórico de construção nacional, a construção da ordem burocrática se chocou com a construção da ordem democrática. Só conseguimos fortalecer de forma mais significativa o universalismo de procedimentos e a capacidade de realização da burocracia governamental em regimes autoritários, ao arrepio da democracia. A reforma daspeana na era de Vargas e a administração para o desenvolvimento (da qual o Decreto-Lei 200 é emblema) na ditadura militar são exemplos. As fases de democratização representaram uma deterioração da ordem burocrática, sujeita a inúmeras pressões patrimonialistas (clientelismo, fisiologismo etc.). Até recentemente, a democracia nunca havia assegurado condições para que a política não predasse o estado e a burocracia nunca havia assegurado submeter-se ao controle político da sociedade. Era necessário transformar a política e a administração num só processo. A tensão entre política e administração faz parte da governança, mas inéditas condições recentes poderiam nos livrar do nosso impasse histórico: tratam-se da consolidação da abertura e a emergência da nova gestão pública.

Até recentemente, construir a ordem burocrática significava implementar burocracias ortodoxas, no conteúdo e na forma. O conteúdo é o invariável caráter racional-legal da regra universal, mas mesmo sua manutenção demandaria arranjos burocráticos inovadores. Mas na forma, o velho modelo citado por weber para denunciar os perigos da burocratização (o tipo ideal burocrático, ideal porque

era abstração, sem correspondência empírica, e que lhe rendeu a má fama de propositor), que ele, por acaso, julgava eficiente há 100 anos (razão pela qual temia que o poder político fosse usurpado pela capacidade de realização, impondo um "absolutismo burocrático" no qual os "problemas políticos tendem a ser transformados em problemas administrativos"), está longe de responder ao nível de complexidade da realidade governamental contemporânea.

O discurso da crise do Estado, forte nos anos 80 e 90, está embalado não apenas nas profundas transformações no contexto global e em contextos locais, mas em limitações estruturais da organização burocrática. Com efeito, um processo de reordenamento institucional promoveu, em vários contextos, um profundo rearranjo nas funções do Estado (que, na visão liberal, deveria deixar de ser desenvolvimentista para tornar-se regulador e produtor de bens públicos puros, apenas), mercado (cuja liberalização deveria ser o motriz da nova economia global) e terceiro setor (que deveria assumir funções de relevância social atribuídas até então ao estado), levando os estados sociais a serem questionados ao limite. Mas a consideração do estado como problema, marcante viés do discurso da crise do estado a partir de seu nascedouro liberal, possui um elemento essencial: as limitações (na racionalidade) dos sistemas burocráticos em processarem as deliberações políticas de forma idônea e eficiente (tema vastamente explotrado pela crítica neoinstitucionalista econômica).

A crise da burocracia está, no conteúdo, relacionada a limitações no cumprimento de seu papel essencial em assegurar regras impessoais. Nesse sentido, o principal aspecto crítico é a captura da burocracia por interesses particularísticos (de dentro ou de fora) ou a usurpação política (a subtração do poder político pelo poder burocrático), desbalanceando as relações entre política e administração (em parte devido a característica estruturais internas dos sistemas burocráticos, em parte devido a características externas dos sistemas sociais e políticos). Na forma, a crise da burocracia ortodoxa está relacionada a limitações como aparato de geração de resultado, principalmente devido a sua morfologia segregatória (a separação acentuada entre mãos e cérebros a partir da qual uns pensam, outros executam), procedimental, excessivamente hierarquizada (muitos níveis e unidades que reproduzem uma cadeia de comando muito verticalizada), tendencialmente auto-orientada (os burocratas definem as finalidades em função de suas perspectivas e interesses) e insulada (arredia ao controle e "interferências" externas estranhas à sua lógica). Sem entrar no mérito se a burocracia ortodoxa tem uma face desumana, porque alienante ou politicamente incorreta, sua disfuncionalidade repousa no fato de que seu modelo de gestão mecanicista ser excessivamente rígido para responder com rapidez e agilidade às demandas da sociedade contemporânea. Trata-se de uma inadequação estrutural, exceto em raras exceções de ambientes estáveis, estáticos, previsíveis e controláveis.

Os ambientes de governo contemporâneos são um turbilhão, dinâmicos, fluídos, imprevisíveis e incontroláveis em vasta extensão. A economia global, a reestruturação produtiva, o desenvolvimento tecnológico e a revitalização da sociedade civil são apenas alguns fatores que sustentam a emergente sociedade do conhecimento. Este ambiente exige um modelo de organização burocrática

(que afirme a regra impessoal, e cada vez mais) nada ortodoxo, mais flexível (capaz de se transformar rapidamente para criar ou atender novas demandas), focada no interesse de seus clientes (sejam cidadãos-beneficiários por direito, consumidores de serviços, usuários ou interessados), orientada para resultados e aberta ao controle social, transparente e permeável.

Esta mudança de paradigmas burocráticos, da burocracia ortodoxa mecanicista para modelos flexíveis ou orgânicos de burocracia, traduz o espírito da "nova gestão pública". O termo deve ser empregado em sentido amplo, porque, na origem, este movimento estava muito impregnado de visões neoliberais segundo as quais as tecnologias ou modelos emergentes de gestão pública deveriam ser aplicadas para se reduzir o papel e tamanho do Estado rumo ao mercado ou "mercadificar" as políticas e organizações públicas. Este movimento evoluíu em várias direções. Destacadamente, não mais se restringe ao estado (ou à "reforma do estado"), mas abarca um processo amplo de reordenamento institucional da sociedade entre segmentos estatais, de mercado e do terceiro setor, e, nesta perspectiva, pode ser pensado tanto para enfraquecer (a perspectiva do gerencialismo puro Britânico inicial, reducionista e liberal) quanto para fortalecer as instituições do estado, do mercado e do terceiro setor (a perspectiva da governança), fortalecendo a cidadania e a democracia. A melhor tradução do paradigma da governança em países cujos estados ainda não lograram o grau de bem estar e consolidação institucional das democracias avançadas é uma nova administração para o desenvolvimento. A idéia central é capacitar estado, mercado e terceiro setor para melhorar o bem estar. A diferença essencial em relação à "velha" administração para o desenvolvimento dos anos 50 aos 70 é que aquela estava centrada nas capacidades do estado substituir o papel do mercado e do terceiro setor.

De fato, como forma, a burocracia ortodoxa mecanicista tornou-se ineficiente e politicamente anacrônica no cenário da gestão pública contemporânea e a aplicação de tecnologias gerenciais emergentes pode proporcionar resultados satisfatórios em processos de ajuste liberais. Mas a burocracia ortodoxa mecanicista também é ineficiente e politicamente anacrônica para colocar em operação o estado-rede, que precisa se fortalecer em novas bases para cumprir seu papel de orquestrador, parceiro e fomentador das capacidades do mercado e do terceiro setor.

O fato de a nova gestão pública ter clamado a condição de pós-burocrática gerou uma paralisante confusão semântica e conceitual. Semântica, porque tal denominação não informava se se tratava de conteúdo e/ou forma. Muitos preferiram entender que um paradigma pós-burocrático não seria, por uma lado, rigorosamente baseado no caráter impessoal da regra (racional-legal), tratando-se de um modelo francamente orientado para o mercado (ainda mais levando-se em conta as origens liberais) e aberto ao patrimonialismo; nem, por outro lado, seria a imagem e semelhança do tipo ideal weberiano. Estes atacaram o paradigma emergente. O entendimento de que se tratava de uma nova morfologia burocrática, uma burocracia orgânica, uma forma potencialmente mais efetiva de garantia das regras impessoais e de geração de resultado, foi muito prejudicado. Nesse sentido, a burocracia ortodoxa não seria mais o único remédio

organizacional para a administração patrimonial. Outras formas burocráticas deveriam sê-lo, em outros padrões de eficiência e de modo muito mais condizente com os desafios contemporâneos.

Por estas razões, o atual momento histórico é uma encruzilhada. O desafio de modernizar a gestão pública é transformar e consolidar, na democracia, uma burocracia que, no conteúdo, ainda apresenta traços patrimonialistas e, na forma, linhas ortodoxas. E fazê-lo incorporando tecnologias emergentes de forma devida e na direção de se fortalecer as instituições estatais para que possam consolidar um estado democrático capaz de gerar desenvolvimento. Fazê-lo de forma devida significa soluções (modelos, instrumentos etc.) adequadas aos problemas, enunciados baseados em diagnósticos que indiquem sua devida extensão e permitam uma priorização. Fazê-lo de forma devida também significa processos adequados de transformação, mobilizando os atores-chave de dentro e de fora da burocracia para comprometê-los com a mudança. Fazê-lo na direção de um estado capaz de gerar desenvolvimento, com e a partir do mercado e do terceiro setor, exige projeto de País, que é mais que um projeto de governo, embora caiba aos líderes executivos eleitos articulá-los, negociá-los e implementá-los. Um grande e abrangente (em ambas perspectivas global do estado e de cada uma de suas organizações) processo de transformação institucional desta natureza é uma obra de alta complexidade técnica e política e, como processo, nunca realmente se completa embora deva colher frutos esperados.

Muitos advogam que os processos de desenvolvimento institucional podem e devem ser pautados por um ideal (o projeto de País e Estado) numa árdua tentativa de ordenamento de ações, de mobilização e comprometimento de atores e busca conjunta de soluções satisfatórias. Segundo esta visão, é necessário que se construa um projeto de gestão pública, ainda que sujeito às reduções e ajustes da realidade, mas que sinalise um modelo de estado, encarne um ideal transformador e proporcione uma estrutura de incentivos nesta direção. Outros acreditam que tal padrão de racionalidade é incompatível com a natureza fragmentária das políticas públicas em geral (e de gestão pública em particular), que os processos de modernização seguem um inevitável, inarticulável e incontrolável padrão incrementalista ou que os modelos são emergentes. Nesse último enfoque prevalece o pragmatismo (fazer de qualquer jeito, mas fazer), a lei do mais forte (politica e institucionalmente, a exemplo das áreas fazendárias, que se beneficiaram de maior modernização relativamente à áreas finalísticas da ação pública) e o “salve-se quem puder” das soluções desordenadas das demandas “de balcão”. O grande risco da primeira opção é perder-se no idealismo dos planos sem a capacidade de descer ao mundo terrenal onde as organizaçoes operam e geram resultados concretos. O grande risco da segunda opção é renunciar à racionalidade e aceitar o caos como padrão predominante. Risco maior é pendularizar esta discussão, polarizando as opções, e renegando-se a necessidade de se ter uma política de gestão, ainda que uma agenda restrita, mas minimamente integrada, legitimada intra e extragoverno, mobilizadora, pragmática e focada.

O Brasil passou os últimos 10 anos tentando encontrar um prumo nesta discussão. A necessidade de se trilhar uma abertura lenta, segura e gradual,

dentre outros fatores, conduziu a uma percepção retardada da crise do Estado e do esgotamento da velha administração para o desenvolvimento. Após tentativas frustradas (a "reforma administrativa" no Governo Sarney), retrógradas (o capítulo da Administração Pública da Constituição de 1988), desastradas (o Plano Collor) e conservadoras (Itamar Franco), a era FHC, a era da reforma do estado, tentou ao mesmo tempo erguer uma nova bandeira, proclamando o advento do novo paradigma (conforme proposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), mas, ao fazê-lo, além das naturais resistências em defesa da burocracia ortodoxa, permitiu a emergência de várias outras linhas de política de gestão em bases desarticuladas, descoordenadas, incoerentes e inconsistentes (algumas se antagonizavam e se anulavam reciprocamente), caracterizando um quadro que tenho denominado fragmentação de políticas de gestão. Os resultados são fragmentários e ambíguos: feitos modernizantes cuja significância é muito variável (novos modelos institucionais de parceria com o terceiro setor, governo eletrônico, compras governamentais, gestão de carreiras, gestão de programas, criação de agências reguladoras, programas assistenciais em rede, lei de responsabilidade fiscal, controle do desempenho etc.) e enfraquecimento institucional (redução e instabilidade orçamentária, engessamento operacional, perda líquida de quadros, desinvestimento em capital humano etc.).

A tese da baixa implementação da reforma gerencial, por exemplo, que engloba algumas das iniciativas de política de gestão mais inovadoras da era da reforma do estado, é amparada por indicadores indevidos (tais como a quantidade de organizações sociais ou agências executivas implementadas) e pela falta de estudos mais sistemáticos que evidenciem de forma mais objetiva, imparcial e menos impressionista, impactos na cultura (na cultura política do cidadão e do servidor) e na cidadania (proveito para as políticas públicas finalísticas). Em relação aos impactos na cultura organizacional, há elementos que indicam uma mudança de discurso, uma apropriação de princípios essenciais da reforma gerencial (foco no cliente, flexibilidade, orientação por resultado e controle social) por segmentos expressivos do funcionalismo. Em relação aos impactos na cultura política, é inegável que iniciativas de racionalização do atendimento aos cidadãos (tais como, dentre outras, as centrais integradas implementadas por muitos estados e mesmo funcionalidades do governo eletrônico oferecidas por órgãos federais) tenha proporcionado maior atendimento de direitos e reduzido a intermediação entre cidadãos e Estado (quer pela via do clientelismo, quer pelos "despachantes" do Poder Público). O problema é que a extensão destes possíveis efeitos, no geral ou em segmentos ou regiões específicos, ainda é vastamente ignorada.

Por outro lado, no que concerne às transformações estruturais no âmbito do Poder Executivo, foco prioritário das políticas de gestão pública federais, a extensão na qual os feitos modernizantes impactaram na qualidade das políticas (e do gasto) finalísticas (saúde, educação, previdência, segurança, regulação, agrícola, C&T etc.), permanece igualmente uma questão aberta. Ainda não há estudos gerais ou setoriais que busquem apontar, em bases mais objetivas, correlações entre políticas de gestão e resultados de políticas finalísticas –embora haja elementos para que se formule hipóteses de que, em geral, a contribuição das políticas de gestão para os resultados das políticas finalísticas foi baixa ou

nula em casos relevantes (em parte devido à fragmentação, em parte devido a erros de formulação e implementação das políticas de gestão e/ou finalísticas).

Em todo caso, há fortes evidências de que o Governo Lula representou um agravamento do quadro fragmentário subjacente às políticas de gestão, tornando-as mais distantes de um eixo direcionador (preferencialmente uma estratégia de desenvolvimento e uma percepção mais clara a respeito de gargalos gerenciais para seu curso), o que representa um custo de oportunidade do não engajamento numa onda de reformas capacitadoras direcionadas ao desenvolvimento. Além do risco de uma reversão paradigmática, a partir da rejeição de inovações relacionadas à Reforma Gerencial e da adoção de soluções ortodoxas, isto representa uma série de outros riscos, relacionados à captura corporativista e ao pseudo fortalecimento ineficiente do Estado.

Em suma, esta discussão suscita muitas questões que permanecem inconclusas na experiência brasileira (e mesmo na experiência internacional), algumas das quais são, desde já, oferecidas ao leitor para reflexão: Em que extensão as políticas de gestão pública devem e/ou podem desempenhar uma função capacitadora de construção/consolidação do Estado, paralelamente à função de otimização do desempenho do Estado? Em que extensão as políticas de gestão mais alinhadas com o discurso da Nova Gestão Pública e mesmo aquelas que representam uma evolução deste discurso satisfazem estas duas funções? Em que extensão as atuais políticas de gestão pública em implementação estão deliberadamente voltadas para estas funções?

**Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):**

MARTINS, Humberto Falcão. A Construção do Estado Moderno e da Burocracia Profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site **direitodoestado.com.br**

**Publicação Impressa:**

Informação não disponível