

A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia X marketing?*

Luiz Alex Silva Saraiva**

Luiz Gonzaga Ferreira Capelão***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Perspectiva teórica; 3. Procedimentos metodológicos; 4. Apresentação e discussão dos resultados; 5. Considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: nova administração pública; burocracia; marketing.

Com o intuito de analisar as variáveis *eficiência* e *inovação* como instrumentos de marketing para a melhoria da qualidade dos serviços, este artigo enfatiza uma perspectiva organizacional pública mais voltada à satisfação das necessidades do cidadão. Para isso, com base no método de amostragem não-probabilístico intencional, foram realizadas 30 entrevistas pessoais estruturadas com funcionários públicos de uma instituição federal de ensino superior do estado de Minas Gerais. Os principais resultados encontrados nas unidades tomadas como foco de análise revelam que a racionalidade predominante é do tipo burocrática, com ênfase no cumprimento dos procedimentos e regulamentos internos, e que há barreiras criadas pela própria burocracia que enrijecem a estrutura organizacional e prejudicam um melhor atendimento das necessidades dos cidadãos. Recomenda-se a adoção de práticas de valorização da mão-de-obra, incluindo qualificação e delegação de autoridade, como instrumentos eficazes de redirecionamento organizacional rumo à abordagem centrada na satisfação do cidadão.

The new public administration and the focus on the citizen: bureaucracy X marketing?

This paper analyzes the variables *efficiency* and *innovation* as marketing tools to improve the quality of public service, focused on the satisfaction of the citizen's needs. Using an intentional non-probabilistic sampling, structured personal interviews were made with 30 civil servants of a federal university in the state of Minas Gerais, Brazil, in order to identify the issues discussed in this paper. The major results show a predominant bureaucratic rationality, emphasizing the compliance with internal proceedings and rules. Also, there are barriers created by the rationality itself, making the organizational structure rigid and impairing the services that are rendered to the citizen. The paper recommends the adoption of human resources improvement procedures, including qualification and empowerment, as effective tools toward an approach centered in the citizen's satisfaction.

1. Introdução

É inegável o caráter profícuo da burocracia como tema de discussão na teoria de organizações. Se há fatores ligados ao seu aspecto racional passíveis de análise, também rica é a perspectiva de exame de suas disfunções no contexto organizacional. Assim, partindo de uma análise teórica que enfatiza a burocracia e suas características fundamentais, este artigo procura contribuir na tentativa de compreender como a aplicação de ferramentas do marketing no setor público pode auxiliar a melhoria dos serviços prestados ao cidadão. De forma mais sólida, procura-se traçar um parâmetro entre a *forma burocrática* de administração – baseada em normas e regulamentos internos – e o *uso do marketing*, centrado na flexibilidade e no ambiente externo, com o intuito de promover de forma associada a satisfação do cidadão e o alcance dos resultados organizacionais.

Compreender melhor o contexto peculiar da perspectiva burocrática na esfera pública mostra-se importante não apenas pela necessidade de adaptação da administração pública ao cenário atual, mas também em virtude da revitalização e ampliação dos contextos de utilização da teoria da burocracia. Em nível específico, a utilização do marketing vem acrescentar ao estudo das organizações burocráticas uma visão diferenciada, pois, ao focar o cidadão – suas aspirações, manifestações e demandas específicas – a esfera pública mostra seu potencial de adaptação e sobrevivência na confusa realidade atual.

Com o intuito de tecer algumas considerações sobre tais questões, o artigo está estruturado em quatro seções principais, além desta. A seção 2 corresponde à perspectiva teórica, com um enfoque inicial sobre a abordagem burocrática e suas manifestações no serviço público, seguida de considerações a respeito da abordagem centrada no cidadão e a utilização de instrumentos de marketing no setor público. Na seção 3, são enfocados os aspectos metodológicos utilizados para a consecução dos objetivos da pesquisa. A seguir, são apresentados os resultados, sua discussão e análise. E, na seção 5, são apresentadas as considerações finais a respeito do tema.

Objetivos

- ▼ Identificar o perfil sócio-econômico e profissional do funcionário público e sua relação com o modelo administrativo vigente.
- ▼ Identificar a racionalidade predominante na esfera pública enfocada: se está concentrada no cumprimento de normas e regulamentos internos ou em um nível satisfatório de atendimento das necessidades dos clientes.

* Artigo recebido em nov. 1999 e aceito em jan. 2000.

** Bacharel em administração de empresas pela Universidade Federal de Sergipe e mestrando em administração pelo Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (Cepead/UFMG).

*** Bacharel em engenharia elétrica pela UFMG, especialista em engenharia econômica pela Fundação Dom Cabral e mestrando em administração pelo Cepead/UFMG.

- ▼ Verificar até que ponto a estrutura burocrática atua como elemento de satisfação ou de descontentamento em relação aos objetivos de satisfação do cidadão.

2. Perspectiva teórica

A abordagem burocrática

A burocracia, inicialmente sistematizada por Weber (1966) como forma de dominação, baseia-se no conhecimento técnico, que lhe confere caráter racional e a transforma num instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa (Oliveira, 1970). Isto pressupõe uma certa racionalidade, manifestada por meio de regras formais que facilitam a padronização e igualdade no tratamento dos casos, definindo com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição sistemática das atividades a serem executadas, tendo em vista os fins visados (Motta & Pereira, 1980; Etzioni, 1967).

O caráter impessoal das regras, contudo, acaba por transformar um padrão descritivo ideal de critérios e relações em um padrão prescritivo, sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de noções mais flexíveis de gerenciamento, desconsiderando o elemento humano na organização. A este fenômeno Merton (1966) denominou “incapacidade treinada”, que corresponde à situação em que a preparação dos funcionários pode tornar-se inadequada em contexto dinâmico. A rigidez burocrática produz desajustes e é fonte de conflitos entre o público e o funcionário: os objetivos formais tornam-se “dogmas” imutáveis, pois derivam-se da norma burocrática, e esta enrijece qualquer tentativa de reformulação (Carbone, 1995).

Diante da ausência de uma dinâmica intra-organizacional que estimule a inovação, seus membros ficam à mercê da norma, tendendo a um natural processo de acomodação de interesses. Surgem, então, os sentimentos de resistência a mudanças, de desestímulo e de estabilidade, que, aliados ao “isonomismo” salarial e à falta de preocupação com os resultados, são algumas das características que permeiam a maior parte das organizações, em particular a organização pública, objeto de análise deste artigo (Carbone, 1995; Medici & Silva, 1993).

A burocracia no serviço público

Castor (1987) ressalta que a administração pública está reagindo de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta, tornando mais agudas e sensíveis suas distorções e deficiências. Kliksberg (1994) compartilha este ponto de vista, ao afirmar que a administração burocrática no serviço público, embora tenha sido criada para este fim, não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público; na verdade, ela é lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Para atender a essas demandas, Pereira (1996 e 1997) sustenta que o novo papel do Estado é o de facilitador da competitividade internacional: para tanto, precisa ser mais bem gerenciado para uma ação mais efetiva e eficiente em benefício da sociedade. Suas limitações são evidentes, mas o papel estratégico das políticas públicas no capitalismo é tão grande que é irrealista propor que elas sejam simplesmente substituídas pelo mercado. Visto agora como um prestador de serviços, que tem de utilizar-se de instrumentos de mercado para garantir a eficiência de suas organizações, o Estado está sendo gradativamente forçado a enfatizar o atendimento das necessidades tanto de regulação quanto dos serviços dos seus clientes/cidadãos, através de incentivos a programas de flexibilização da gestão pública, tornando sua máquina administrativa mais barata, ágil e receptiva à inovação gerencial e à autonomia administrativa (Silva, 1994).

A nova administração pública e a abordagem centrada no cidadão

A nova administração pública põe fim à arbitrariedade burocrática, pois os direitos do cidadão e sua igualdade ante a administração são escrupulosamente respeitados. Para isso, identifica os cidadãos, presta-lhes contas, enfim, ajusta-se às suas reais necessidades (Kliksberg, 1994). Sua orientação é para o cidadão e para a obtenção de resultados: como estratégia, faz uso da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação e envolve, ainda, uma mudança na estratégia de gerência, que, entretanto, tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada, cuja ênfase seja a descentralização e a delegação de autoridade (Pereira, 1997).

Em suma, voltar o Estado à participação da cidadania é descentralizar, criar transparência dos atos públicos, desburocratizar e implantar sistemas políticos que amadureçam cada vez mais a cidadania e favoreçam a organização e a expressão da sociedade civil (Kliksberg, 1994). A diretriz “mestra” da nova administração pública é a de desenvolver nos funcionários um compromisso com a construção de uma sociedade mais preparada para enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças. A grande tarefa a ser realizada compreende, entre outros aspectos, a revisão dos serviços de atendimento ao público com vistas a sua maior eficiência e humanização. Isto implica repensar profundamente os modelos organizacionais vigentes. (Kliksberg, 1992).

A estratégia de utilização do marketing na esfera pública

O domínio público, portanto, encontra-se sob forte pressão: de um lado, o discurso pseudomodernizador do governo, prometendo modificações radicais na estrutura, como se o problema fosse restrito apenas ao organograma; de outro, o mercado, entendido como a pressão articulada de grupos econômicos – rígidos, por sua vez, por uma lógica globalizante –, pressionando as instituições públicas para a modificação de suas práticas em função de uma “integração” da qual poucos sujeitos parecem realmente participar, e principalmente desconsiderando o fato de que a esfera pública possui uma problemática organizacional totalmente diversa da empresa privada (Kliksberg, 1992).

Nesta realidade peculiar, uma melhoria eficaz nos serviços prestados pode ser difícil para chefes acostumados a dar ordens, mas a chave para um serviço de qualidade é minimizar a burocracia, já que ela não dá sinais de mudança em um futuro próximo, pois os grupos com as atitudes mais positivas com relação a mudanças são numeri-

camente muito pequenos, se comparados à grande maioria do corpo administrativo, que tende, em larga escala, a compartilhar dos valores menos positivos (Davidow, 1991; Daland, 1973).

As novas exigências, portanto, fazem com que cada parcela do aparelho do Estado tenha de se adaptar a requisitos específicos que obrigam as organizações a se estruturarem de forma diferenciada: o foco no cidadão evita um processo de *engessamento organizacional*, sendo a chave para a reestruturação, as necessidades do cidadão são o ponto de partida das iniciativas organizacionais, pois tornam as organizações mais sensíveis ao ambiente externo, adquirindo capacidade de resposta para as mudanças e, ao mesmo tempo, eliminando a “esquizofrenia organizacional” das instituições que vivem em constante processo de auto-referência (Medici & Silva, 1993).

Neste sentido, Kotler (1980) sustenta que a determinação do que deve ser produzido não deve estar nas mãos das empresas nem nas do governo, e sim nas dos consumidores dos produtos e serviços prestados, o que exige coordenação dos esforços das mais diversas áreas em nome de a satisfação do cidadão ser uma função da totalidade dos estímulos organizacionais. Desta forma, os funcionários são fundamentais, pois, se forem distantes e rudes, podem comprometer todo o trabalho, o que não acontece se forem amistosos e calorosos, quando podem aumentar a satisfação e lealdade dos clientes (Kotler & Roberto, 1992).

A evolução das necessidades do setor público conduz a uma nova direção para o marketing, no sentido de considerar o atendimento ao cidadão como um aspecto positivo e, como tal, acima das tentativas de restringir decisões e atitudes tomadas a favor do cidadão. A identificação dos seus verdadeiros anseios, expectativas e necessidades, portanto, precisa ser levada em consideração ao se desenvolver uma visão estratégica de atendimento; concentrar o foco de uma organização no cliente (o cidadão) não é apenas questão de proclamar uma nova política, é um processo que envolve estratégias, sistemas, prioridades, atitudes e comportamentos – resumindo, a *cultura da organização* (Kotler, 1980; Freemantle, 1994; Gracioso, 1995; Cannie, 1994).

As organizações não-comprometidas com a satisfação do cidadão não prosperam e não irão prosperar, e possivelmente nem irão sobreviver, pois a satisfação com o atendimento é o resultado de um encontro dinâmico, no qual o “consumidor” avalia tanto o processo quanto o resultado, atribuindo valor a ambos. Mas a criação do manual de procedimentos “perfeitos” parece não ser o meio adequado para esse fim, pois ele representa a antítese do que é preciso para se criar um atendimento de alta qualidade (Zemke & Schaaf, 1991).

Assim, a autonomia, ou delegação de autoridade, parece ser o passo necessário, pois significa incentivar e recompensar os servidores por seus esforços, imaginação e iniciativas extras. A meta é uma realidade na qual funcionários com autonomia enfrentam, com confiança e capacidade, problemas e oportunidades específicos, quando ocorrem (Zemke & Schaaf, 1991). Neste contexto, qual seria a posição da esfera pública? Como o funcionário se relaciona com o modelo vigente? Até que ponto a burocracia atua como elemento de satisfação ou de descontentamento em relação aos objetivos de satisfação do cidadão?

3. Procedimentos metodológicos

O estudo de caso

A organização pesquisada foi fundada como instituição estadual de ensino superior em 7 de setembro de 1927, sendo resultado da fusão de cinco centros de ensino (direito, odontologia, farmácia, medicina e engenharia). Federalizada em 1949, quando já abrigava a Escola de Arquitetura e as faculdades de Filosofia e de Ciências Econômicas, a UFMG atualmente encontra-se estruturada em 19 unidades de ensino superior, nas quais estão alocados 2.400 professores e 4.500 funcionários técnico-administrativos, que atendem a 22 mil alunos de graduação e pós-graduação, além de 19 mil em cursos de extensão.

O fato de a UFMG ter surgido da fusão de centros de ensino e de ter-se desenvolvido através da criação de escolas e faculdades nas mais diversas áreas de ensino fez com que os processos administrativos fossem duplicados em várias instâncias. Isso gerou, em particular, a multiplicação de órgãos responsáveis pela emissão de documentação em todas as unidades, o que interessa diretamente a este estudo. Optou-se por trabalhar com o caso de uma universidade federal, em especial pelo fato de que este segmento da esfera pública está sob grande pressão – da sociedade e do próprio governo – para efetuar mudanças significativas em sua forma de organização.

Universo e amostragem

A amostra analisada foi composta de 30 funcionários públicos de uma instituição federal de ensino superior do estado de Minas Gerais. Deve-se apontar como restrição ao estudo o fato de que no período da coleta de dados deflagrou-se um processo nacional de paralisação das atividades das instituições federais de ensino superior, o que de certa forma limitou o campo de aplicação para a análise dos fenômenos aqui analisados.

A técnica de amostragem utilizada foi do tipo não-probabilístico intencional, usada quando uma amostra de áreas é escolhida “propositadamente” porque tem certas características que se acredita sejam “típicas” para a observação do fenômeno (Goode & Hatt, 1979). Nesta técnica de amostragem, o padrão é deixar ampla liberdade de escolha ao entrevistador, sendo que o que torna a pesquisa particularmente interessante é que o pesquisador se dirige intencionalmente a grupos de cujos membros deseja saber a opinião (Barros & Lehfeld, 1997).

A intencionalidade da pesquisa foi definida pela opção em efetuar uma análise em diversas unidades de ensino superior responsáveis pela emissão de documentação de alunos de graduação e de pós-graduação, pois há nestas unidades condições ideais para a análise dos fenômenos tomados como base neste estudo, já que se verifica tanto um estreito contato com o cidadão (com suas demandas específicas) quanto a necessidade de cumprimento de certos “padrões de organização e controle” internos – a ênfase em procedimentos burocráticos.

Método e instrumento de pesquisa

O método adotado foi o de entrevista pessoal estruturada, aplicada a funcionários públicos, com o intuito de esclarecer, discutir e descortinar novos padrões de análise do domínio público. O instrumento de coleta de dados foi um questionário estruturado, composto de duas partes. A primeira, descritiva, engloba características sócio-

econômicas e profissionais dos entrevistados. A segunda parte é composta de questões fechadas, num total de 36 itens dispostos em uma escala progressiva de valores do tipo Likert, variando de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente). Das 36 questões, uma possui sentido invertido, para verificar a posição do entrevistado frente a uma proposição indireta.

O instrumento basicamente reflete diversas formas de abordagem às variáveis *eficiência* e *inovação*, por sua natureza representativa dos dois pólos de análise adotados neste estudo: a *burocracia* e o *marketing*. Para tanto, foram efetuadas adaptações de algumas das questões de pesquisa dos trabalhos de Daland (1973), Stewart (1973) e Cunha (1990). Adotou-se, ainda, o procedimento do “teste-piloto”, porque permite a correção de desvios de diversas naturezas no instrumento, à medida que são registradas as observações do entrevistados quanto à forma de redação e objetividade das questões apresentadas.

Para uma melhor compreensão do fenômeno em foco, faz-se necessário proceder à definição operacional das variáveis da pesquisa. Motta e Pereira (1980) definem a *eficiência* como a “coerência dos meios em relação com os fins visados, e se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)”. A *inovação*, por sua vez, é definida por West e Farr (Faria & Alencar, 1996) como a introdução intencional, dentro de um grupo ou organização, de idéias, processos, produtos ou novos procedimentos relevantes para unidade, os quais, adotados, visam gerar benefícios para o indivíduo, o grupo, a organização ou a sociedade como um todo. Para a mensuração destas duas variáveis adotaram-se os indicadores discriminados no quadro 1.

Quadro 1
Indicadores ligados à eficiência e inovação

Indicadores de eficiência	Indicadores de inovação
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Ampliação dos serviços prestados à população como indicador de eficiência. ▼ Processo de seleção idôneo, baseado em critérios objetivos. ▼ Organização pública como instrumento de política econômica e social. ▼ Ênfase excessiva em eficiência no setor público. ▼ Caráter social das organizações públicas. ▼ Desqualificação profissional como prejudicial à eficiência. ▼ Ausência de cobrança por maior produtividade para um adequado clima organizacional. ▼ Apoio à centralização das decisões administrativas na cúpula organizacional. ▼ Eficiência na resolução de problemas administrativos pela adoção de métodos burocráticos. ▼ Necessidade de intervenção pública para a promoção do bem-estar social. ▼ Flexibilização administrativa como prejudicial à organização. ▼ Presença de corporativismo através da manutenção de funcionários ineficientes no serviço público. ▼ Eficácia pública através do investimento planejado de acordo com as necessidades da organização. ▼ Desvalorização funcional como inibidor do desempenho. ▼ Isonomia salarial para cargos iguais, em todas as posições públicas. ▼ Problema administrativo do controle dos laços de subordinação. ▼ Ênfase administrativa baseada em estabilidade processual. 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Critérios de promoção baseados na capacidade de trabalho do funcionário. ▼ Fortalecimento integrado da economia com a concorrência entre os setores público e privado. ▼ Critérios de promoção baseados na capacidade de inovação. ▼ Transparência no emprego dos recursos públicos. ▼ Ênfase em resultados através do controle dos gastos financeiros. ▼ Incompatibilidade entre organização pública e inovação. ▼ Percepção de igualdade de condições de concorrência entre setores público e privado. ▼ Adaptação das tarifas dos serviços públicos ao poder aquisitivo da população. ▼ Flexibilização de regulamentos para a satisfação do cliente. ▼ Atividades públicas com ênfase no benefício ao consumidor final. ▼ Informação e discussão da atuação do setor público pela sociedade. ▼ Orientação dos investimentos públicos pela rentabilidade. ▼ Instituição de faixas salariais progressivas atreladas ao desempenho. ▼ Aumento da eficiência através da elevação dos padrões de seleção. ▼ Influência negativa da opinião pública nas atividades das organizações. ▼ Nível de diferenciação entre administração pública e privada. ▼ Padrão de avaliação baseado no cumprimento das normas internas.

Tratamento e análise dos dados

Os dados colhidos necessitaram de um tratamento específico, de maneira a prover a pesquisa de informações para a análise e elaboração de conclusões, tendo sido utilizado tratamento computacional para calcular as frequências e as medidas de tendência central e de dispersão. O tratamento computacional adotado utilizou o pacote estatístico SPSS – Statistical Package for Social Sciences – como subsídio à análise estatística. Por questão de limitação de espaço, nem todos os procedimentos adotados no tratamento estatístico dos dados serão utilizados neste artigo, o que obviamente não impede sua utilização em futuros estudos e publicações.

4. Apresentação e discussão dos resultados

O perfil sócio-econômico e profissional e o modelo administrativo vigente

O conhecimento da composição do grupo estudado permite a realização de um mapeamento da amostra em termos demográficos, com vistas a estabelecer o perfil da mão-de-obra e seu relacionamento com o modelo administrativo vigente. Com este intuito, são apresentadas as tabelas 1 e 2, com a distribuição percentual dos itens sócio-econômicos e profissionais analisados.

Tabela 1
Distribuição percentual dos itens sócio-econômicos

Variável	Respostas discriminadas	%
Sexo	Masculino	3,3
	Feminino	96,7
Faixa etária	Até 35 anos	43,3
Escolaridade	Até o 2º grau completo	46,7
Faixa salarial	Até sete salários mínimos	73,3
Renda familiar	Até 10 salários mínimos	56,7

Há um expressivo desnível na proporção de homens e de mulheres desempenhando serviços ligados à emissão de documentação, o que pode indicar a existência de critérios específicos de seleção de pessoal, uma política interna particular quanto à alocação de servidores por gênero, ou, ainda, um relativo desinteresse por parte da população masculina em desempenhar atividades administrativas desta natureza.

Com relação à escolaridade, deve-se ressaltar o fato de que 46,7% dos entrevistados não possuem sequer o segundo grau completo. Certamente este é um dos fatores limitadores da flexibilização organizacional, uma vez que a educação formal é um fator fundamental para a melhoria contínua da organização.

Deve-se salientar como ponto positivo o fato de 43,3% da mão-de-obra situar-se em uma faixa etária de até 35 anos, pois, de acordo com Stewart (1973), os profissionais mais jovens tendem ser mais positivamente orientados com relação à inovação – um ponto a favor da implementação de conceitos de marketing.

Tabela 2
Distribuição percentual dos itens profissionais

Variável	Respostas discriminadas	%
Experiência profissional	Mais de 10 anos	80,0
Tempo de serviço na organização	Mais de 10 anos	56,7
Cargo de chefia ou de confiança	Sim	60,0
Nível do cargo	Médio	76,7

A faixa salarial, no caso de 73,3% dos entrevistados, situa-se no valor de até sete salários mínimos, sendo que 60% recebem menos de cinco salários mínimos por mês. A baixa remuneração pode ser um dos fatores de desestímulo profissional e de descompromisso com a qualidade do atendimento ao consumidor dos serviços públicos.

Há, entre os funcionários públicos entrevistados, uma boa vivência de trabalho, já que 80,0% deles possuem mais de 10 anos de experiência profissional. Esta experiência, entretanto, em 56,7% dos casos, foi proporcionada pela vinculação apenas ao quadro funcional da universidade, o que se pode tornar uma desvantagem na implantação de novos processos, em virtude do apego a formas tradicionais de execução das tarefas.

Os funcionários ocupantes de cargos de confiança ou de chefia são 60,0% dos entrevistados, mesmo sendo 76,7% cargos de nível médio. Pode-se inferir que um nível de escolaridade elevado nem sempre é considerado fator de progressão funcional; nas unidades analisadas, o tempo de serviço – um aspecto tradicional – é o fator decisivo para a ascensão na organização.

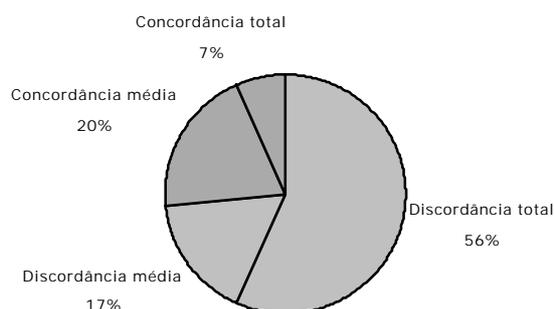
Pode-se inferir de uma análise mais acurada dos dados sócio-econômicos e profissionais uma força de trabalho em meio a contradições da própria estrutura pública: de um lado, funcionários jovens, com boa experiência profissional, e de certa forma decepcionados com as condições de trabalho oferecidas pela atual forma de organização – o que pode significar o contexto ideal para a implantação de formas inovadoras. De outro ângulo, a vigência de baixos salários, o predomínio de uma formação escolar incompleta – um paradoxo no corpo administrativo de um centro de formação superior – e um ambiente no qual se é promovido pelo tempo de serviço, em vez de sê-lo pela sua contribuição para a eficiência do sistema, contribuem para um relacionamento complexo e contraditório com a realidade atual: ela não representa o que os funcionários gostariam que ela fosse, mas, ao mesmo tempo, eles temem algo novo, diverso do estabelecido nos manuais.

A racionalidade predominante

A análise da racionalidade predominante baseia-se na observação de três pontos distintos, relativos ao cumprimento de normas, ao benefício ao cidadão e à transparência no emprego de recursos públicos, que ajudam a compor – sem esgotar, contudo – a perspectiva dominante na esfera das unidades pesquisadas.

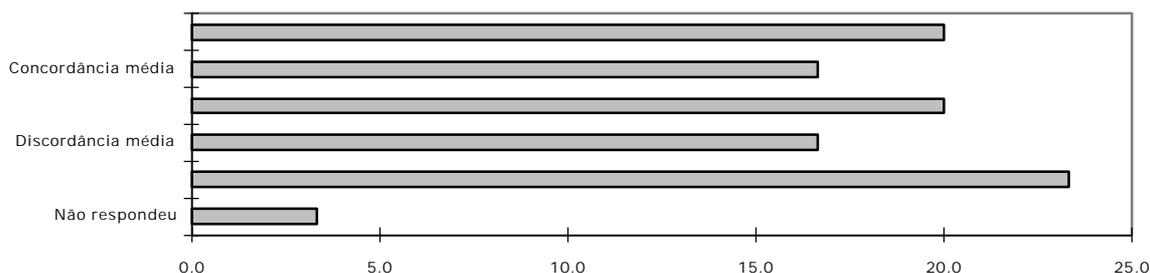
Com relação ao cumprimento de normas, não chegou a causar surpresa o fato de 73,0% dos entrevistados discordarem da desobediência a normas e regulamentos em função da satisfação do cidadão (figura 1); porém, deve-se atentar para o fato de que este percentual reflete uma peculiaridade: a obediência a normas, segundo os funcionários da amostra, deve ser mantida como meio não favorecer alguns indivíduos em detrimento de outros.

Figura 1
Distribuição percentual das respostas quanto à desobediência a normas e regulamentos em função da satisfação do cidadão



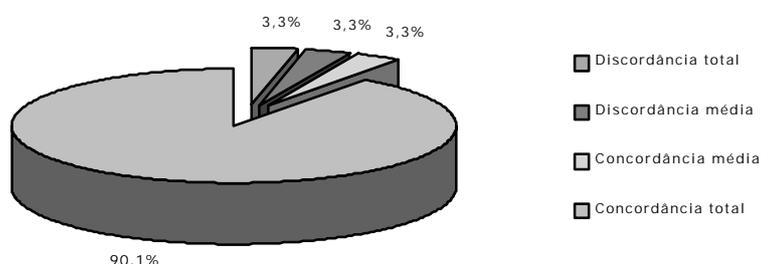
Na composição da natureza da racionalidade predominante (figura 2), é proveitoso levar em consideração que 40% da amostra não concordam que seja o benefício ao “consumidor final” (o cidadão) o valor norteador das atividades públicas, deixando claro que na maior parte dos casos a estrutura prevalece sobre os resultados. Esta visão é preocupante, no sentido de que os servidores, como integrantes da estrutura pública, percebem-se como voltados “para dentro”, descompromissados com a criação de valor para o cidadão/consumidor de seus serviços.

Figura 2
Distribuição percentual das respostas quanto ao benefício ao cidadão ser o valor norteador das atividades públicas



Todavia, percebe-se a necessidade de modificações, mediante a preocupação do servidor público com a transparência na utilização dos recursos públicos, no expressivo percentual de 93,4% de concordância com esta assertiva, conforme a figura 3. Mais do que uma simples preocupação com dados financeiros, deste posicionamento se infere, em última instância, certa noção de inovação, entendida quando o setor público (produtor de serviços) manifesta-se no sentido de dotar de informações seu cliente – o cidadão.

Figura 3
Distribuição percentual das respostas quanto à transparência na utilização dos recursos públicos



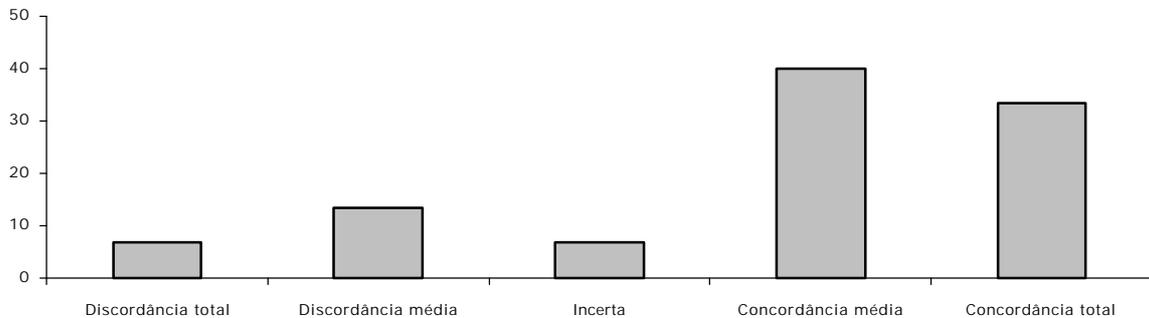
A racionalidade verificada caracteriza-se por amplas noções de como as coisas *deveriam* ser feitas, em como o cliente *deveria* ser tratado, em como as atividades *deveriam* ser mais produtivas, mas, ao mesmo tempo, em como a “estrutura burocrática” – um ente poderoso, indestrutível e insuperável – impede as modificações. A racionalidade burocrática, que esta pesquisa identificou ser amplamente predominante nas unidades administrativas analisadas, permeia de forma patente não só o seu contexto, mas todo o espectro organizacional atual, pois a simples menção do estabelecimento de formas alternativas de organização já aglutina críticos, tal a força das barreiras impostas pela burocracia da sociedade moderna em prol da sua própria sobrevivência.

A estrutura burocrática e a satisfação do cidadão

O relacionamento entre a estrutura burocrática e a satisfação do cidadão foi observado mediante a análise de três indicadores: a noção de eficiência, a resolução de problemas administrativos e o posicionamento dos funcionários com relação a mudanças organizacionais.

Figura 4

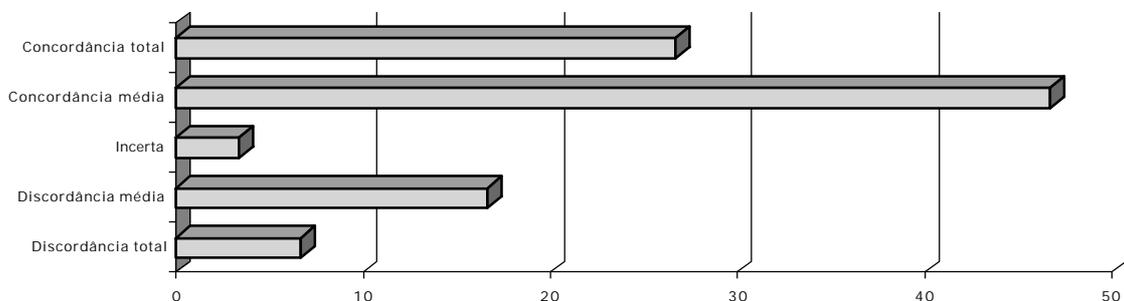
Distribuição percentual das respostas quanto à preocupação com a eficiência no serviço público



A preocupação com a eficiência no serviço público é um fator identificado na pesquisa de campo (73,3% de concordância); há uma cobrança interna por resultados, o que traduz certa ênfase no desempenho organizacional, conforme pode ser verificado na figura 4. O cidadão, entretanto, parece não participar desta filosofia pró-eficiência, pois os objetivos organizacionais não são definidos em função de suas necessidades e, o que é pior, os funcionários posicionam-se a favor da manutenção da forma atual pela qual os trabalhos são executados, pois 73,4% afirmam que é melhor fazer uso de métodos burocráticos para resolver problemas administrativos (figura 5). A preferência pelo tradicional, ao invés da mudança em favor do cidadão, também demonstra receio do que é novo e, portanto, não previsto nos manuais de organização.

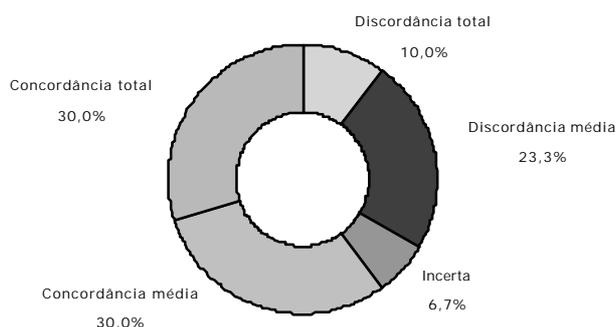
Figura 5

Distribuição percentual das respostas quanto à utilização de métodos burocráticos para a resolução de problemas administrativos



Outro ponto que pode ser apontado como barreira da burocracia à satisfação do cidadão é a rigidez do próprio corpo de funcionários a mudanças, especialmente se estas dizem respeito à modificação ou adaptação das regras vigentes, pois 60,0% dos entrevistados concordam que há prejuízos para o serviço público quando as normas escritas são desobedecidas (figura 6). Esta ausência de parâmetros intermediários de análise por parte da mão-de-obra reflete-se no atendimento, no qual muitas vezes pequenas manifestações de flexibilidade são repelidas em nome de uma fixação "ritualística" no cumprimento de padrões algumas vezes sem sentido.

Figura 6
Distribuição percentual das respostas quanto às conseqüências da desobediência à normas escritas



O domínio público, desta maneira, aparentemente se encontra acorrentado a uma condição peculiar e contraditória, na qual sabe-se o que é preciso ser feito e muitas vezes sabe-se como fazê-lo, mas sem modificações efetivas no sistema, pois a racionalidade burocrática encontra-se de tal forma encravada na vida das organizações que é quase uma “heresia” tocar no “pecado da flexibilização”, mesmo que seja em nome da satisfação dos cidadãos.

A forma burocrática de administração, contudo, antes de representar apenas “o mal do século”, é um sistema racional de organização. As disfunções de sua aplicação, como no caso do serviço público – tomado como base de análise, é que colocam em risco todo o sistema sócio-psíquico que sustenta a dimensão organizacional pública: o caráter autofágico que a burocracia assumiu na esfera pública é que representa um fator a ser repensado.

5. Considerações finais

O tema central deste artigo foi a forma de racionalidade predominante em unidades administrativas de uma instituição federal de ensino superior do estado de Minas Gerais, especificamente colocando esta problemática sob a ótica do cidadão: como os instrumentos de marketing – voltados à satisfação dos clientes – podem auxiliar a melhoria dos serviços prestados pela organização pública. As conclusões deste estudo são conseqüência de uma realidade específica, o que pede cautela em relação a generalizações, pois uma vez que a análise restringe-se a aspectos inerentes a um contexto particular.

O mito de que o setor de serviços em geral e o setor público, em particular, são menos produtivos do que outros setores da economia provém principalmente do fato de que não é possível transferir os conceitos vigentes no setor privado para o setor público, pois as organizações públicas têm uma complexa vida interna, alimentada por diversos fatores que definem, em conjunto, sua dinâmica efetiva. Seu referencial, entretanto, sempre foi a empresa privada, seu estilo gerencial seria o “modelo” a ser seguido. A ineficiência pública estaria determinada por seu distanciamento da maneira privada de administrar.

Porém, deve-se levar em consideração que há características burocráticas positivas, como o processo seletivo público, um sistema universal de remuneração, carreiras formalmente estruturadas e um sistema de treinamento, que devem ser aperfeiçoadas, com a preocupação com a flexibilidade, de maneira a não entrar em conflito com os novos princípios da administração pública.

Os resultados mais significativos da pesquisa referem-se à natureza contraditória da organização pública. É inegável a existência da burocracia como fator de racionalidade predominante na esfera pública analisada, o que acarreta toda uma série de atitudes, por parte do corpo administrativo, voltadas à perpetuação dos processos existentes, condizentes com a lógica de sistema fechado que o rege.

Os funcionários públicos percebem a necessidade de modificação da maneira pela qual as atividades vêm sendo desempenhadas, bem como de maior aproximação com o mercado e maior agilidade na resposta às mudanças ambientais; mesmo assim, manifestam-se de forma negativa quando o assunto modificação/ inovação é tocado, deixando claro que mudar é preciso, mas “não muito”, nem de forma radical.

A burocracia no serviço público erigiu, ainda, barreiras para a satisfação do cidadão difíceis de serem superadas, especialmente porque suas bases estão solidamente assentadas sobre a ignorância dos funcionários (a respeito do seu próprio potencial de crescimento) e sobre o receio de trabalhar em um contexto flexível e sem a presença do manual – que tudo prevê, tudo provê e tudo regula.

A inércia que se instalou nas dependências das organizações públicas é um claro sintoma de patologia organizacional, fruto de anomalias na utilização dos pressupostos burocráticos, o que traz conseqüências diretamente sobre a mão-de-obra – esta sim, o grande problema. A reorientação dos recursos humanos no contexto organizacional regido pela burocracia é primordial para a revitalização do sistema como um todo. O poder nas organizações modernas não provém de manuais, advém das pessoas e de sua interação com o meio externo, o que esta abordagem não leva em consideração.

Neste sentido, a inovação na administração e a flexibilidade estrutural são requisitos indispensáveis à adaptação das organizações à fluidez característica do contexto atual. É necessário acabar com a mentalidade de que “o regulamento dispõe, eu preciso obedecer sem pensar”.

O marketing, sob esta ótica, apresenta-se como resposta inovadora à lógica burocrática, pois vincula-se, de uma forma estreita, à satisfação do cliente. E parece ser o antídoto contra a atual situação, pois, enquanto o marketing procura cuidar de cada cliente como se fosse *um*, a burocracia insiste em tratar todos como se fossem *nenhum*. Desta maneira, fornece, de forma unívoca, exatamente o que a esfera pública precisa: flexibilização, vínculo, *comprometimento efetivo com a satisfação do cidadão*.

É urgente promover a revisão do modelo de administração pública vigente no país: o sucesso ou eficiência da organização precisa de novos critérios, que levem em consideração a importância estratégica dos recursos humanos, de maneira que os encoraje a enfrentar desafios em nome da satisfação do cidadão – o cliente. A mudança organizacional, muito menos do que um conceito vago e fluido, deve rapidamente passar a fazer parte da realidade das organizações públicas, sob pena destas jamais conhecerem seu significado.

Referências bibliográficas

- Barros, A. J. P. & Lehfeld, N. A. S. *Projeto de pesquisa: propostas metodológicas*. 5.ed. Petrópolis, Vozes, 1997.
- Cannie, J. K. *Mantendo clientes fiéis e para sempre*. São Paulo, Makron Books, 1994.
- Carbone, C. A universidade e a gestão da mudança organizacional: a partir da análise sobre o conteúdo dos padrões interativos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 29(1):34-47, jan./mar. 1995
- Castor, B. V. J. et alii. *Estado e administração pública: reflexões*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1987.
- Cunha, V. B. M. C. Racionalidade administrativa na lógica de ação dos dirigentes da empresa estatal: um estudo nas empresas estaduais de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 24(3):62-88, maio/jul. 1990.
- Daland, R. T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 7(4): 5-34, out./dez. 1973.
- Davidow, W. H. *Serviço total ao cliente: a arma decisiva*. Rio de Janeiro, Campus, 1991.
- Etzioni, A. *Organizações modernas*. São Paulo, Pioneira, 1967.
- Faria, M. F. B. & Alencar, E. M. L. S. de. Estímulos e barreiras à criatividade no ambiente de trabalho. *Revista de Administração*, São Paulo, 31(2):50-61, abr./jun. 1996.
- Freemantle, D. *Incrível atendimento ao cliente*. São Paulo, Makron Books, 1994.
- Goode, W. J. & Hatt, P. K. *Métodos em pesquisa social*. 7.ed. São Paulo, Nacional, 1979.
- Gracioso, F. *A excelência em marketing nos anos noventa*. São Paulo, Atlas, 1995.
- Kliksberg, B. *Como transformar o Estado. Para além de mitos e dogmas*. Brasília, Enap, 1992.
- _____. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 28(3):5-25, jul./set. 1994.
- Kotler, P. *Marketing*. São Paulo, Atlas, 1980.
- _____. & Roberto, E. L. *Marketing social: estratégias para alterar o comportamento público*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- Mannheim, K. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- Medici, A. C. & Silva, P. L. B. A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 27(3):26-36, jul./set. 1993.
- Merton, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: Campos, E. C. (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966.
- Motta, F. C. Prestes & Pereira, L. C. Bresser. *Introdução à organização burocrática*. 4.ed. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- Oliveira, G. A. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 4(2):47-74, jul./dez. 1970.
- Pereira, L. C. Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 120(1):7-41, jan./abr. 1996.
- _____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 124(1): 5-25, jan./abr. 1997.
- Silva, C. E. S. Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 28(3):211-28, out./dez. 1994.
- Stewart, W. S. Atitudes em relação à eficiência e inovação na reforma burocrática da Venezuela. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 7(4):35-69, out./dez. 1973.
- Weber, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: Campos, E. C. (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966.
- Zemke, R. & Schaaf, D. *A nova estratégia do marketing: atendimento ao cliente*. São Paulo, Harbra, 1991.