

# Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real\*

Gelson Silva Junquillo\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A nova gestão pública no Brasil e a proposição de “novo gerente”; 3. A objetividade da proposta do “novo gerente” *versus* a subjetividade inerente às práticas cotidianas dos sujeitos organizacionais; 4. A subjetividade da ação humana na administração pública: em ação o “gerente caboclo”; 5. O “gerente caboclo” em face da heterogeneidade da cultura brasileira; 6. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. New public management in Brazil and the proposal for a ‘new manager’; 3. The objectivity of the proposal for a ‘new manager’ vs. the subjectivity inherent to the daily practices of the organizational subjects; 4. The subjectivity of human action in public administration: the ‘caboclo manager’ in action; 5. The ‘caboclo manager’ and the heterogeneity of the Brazilian culture; 6. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: gestão pública; subjetividade; cultura; práticas gerenciais.

KEY WORDS: public management; subjectivity; culture; managerial practices.

Cada vez mais presente no mundo contemporâneo, a reestruturação de aparelhos estatais foi mais recentemente adotada no Brasil, a partir de 1995, integrando um pacote de ações, condensadas no Plano Diretor de Reforma do

---

\* Artigo recebido em mar. 2002 e aceito em set. 2003.

\*\* Doutor em administração pela UFMG. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Ufes e diretor do Departamento de Administração da Ufes. E-mail: gelson@npd.ufes.br

Estado. Um desafio importante para o alcance dos objetivos do plano era a proposta de substituição do protótipo do “administrador burocrático” — ineficiente, descomprometido e pouco atento ao usuário — pelo do tipo “novo gerente”, empreendedor, criativo e atento ao cliente. Este artigo busca, em primeiro lugar, problematizar essa proposição, e, em segundo lugar, mostrar o quão complexa pode ser qualquer mudança na forma de agir dos denominados “administradores burocráticos”. Suas ações refletem práticas cotidianas construídas a partir de um processo histórico-social, compreendendo, entre outras, a dimensão cultural, ou seja, traços inerentes à cultura brasileira que influenciam as ações desses atores no interior das organizações públicas. Tal problematização será ilustrada por meio de pesquisa realizada em um grupo de organizações de um governo estadual, cujos resultados apontam para perfis de condutas gerenciais não apropriadas nem ao denominado “administrador burocrático”, nem ao “novo gerente”.

Neither ‘bureaucrat’ nor ‘new manager’: the ‘*caboclo*’ and the challenges of the State Reform Plan in the Brazil of the Real

More and more present in the contemporary world, the restructuring of state agencies has been adopted in Brazil since 1995 as a part of a set of actions summarized in the so-called Plano Diretor de Reforma do Estado (State Reform Plan). An important challenge for reaching the goals of such a plan was the proposal to replace the prototype of the ‘bureaucratic administrator’ — inefficient, uncompromised and unconsiderate of the user — for that of the ‘new manager’ — enterprising, creative and mindful of the client. This article problemizes such a proposal and, secondarily, shows how complex any change can be in the way the so-called ‘bureaucratic administrators’ act, since their actions reflect everyday practices which were developed within a social-historical process, comprising, among others, the cultural dimension — the inherent Brazilian culture features that influence the actions of those same actors inside public organizations. Such problemizing is illustrated with a research carried out in a set of state government organizations, the results of which reveal inappropriate managerial conduct profiles both for the so-called ‘bureaucratic administrator’ and for the ‘new manager’.

## 1. Introdução

A reordenação do papel do Estado na sociedade contemporânea, pela busca de modelos distintos de gestão (Ferlie et al., 1996), tornou-se o pano de fundo de processos de reestruturação estatal, a partir da crise do modelo do Esta-

do do bem-estar social no Reino Unido, em particular, em fins da década de 1970. Segundo Ferlie et al. (1996) os anos 1980 marcaram a propagação de mudanças no setor público em vários países, tendo como referencial a *nova gestão pública* (*new public management*). No Brasil, a partir do governo Collor, a discussão em torno das reformas do papel do Estado se tornou central e foi refinada a partir de 1995, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, passando a constituir uma proposta ampla e concreta, visando mudanças inerentes em aspectos de cunho previdenciário, político e administrativo. O objetivo deste artigo é problematizar uma das abordagens do plano administrativo das reformas, mais especificamente a inerente à pretensão de transformar o perfil dos administradores públicos de "burocráticos" para "gerentes" (Bresser-Pereira, 1996, 1998). Ou seja, coloca-se como questão de pesquisa: *será que é possível a substituição de um perfil gerencial, construído e reconstruído ao longo do tempo e do espaço na administração pública brasileira, por um outro, concebido a priori, desconsiderando-se que aquele perfil é resultado de um processo histórico-social complexo, responsável por determinadas condutas gerenciais que precisam ser compreendidas para se pensar um "novo gerente"?*

Para ilustrar essa discussão serão apresentados os resultados de um estudo de caso sobre a ação gerencial na administração pública de um estado da Região Sudeste, pelo qual é possível perceber que, cotidianamente, os gerentes agem condicionados por certos traços da cultura brasileira que restringem e facilitam as suas ações ao mesmo tempo, configurando um certo perfil gerencial, deixando claro que qualquer mudança nesse perfil envolve uma reconstrução social de significados das ações no seio das organizações do setor público. Assim, as reformas administrativas carecem de uma reflexão sobre essas práticas gerenciais, como um dos pontos fundamentais para a sua continuidade.

## 2. A nova gestão pública no Brasil e a proposição do "novo gerente"

Segundo Ferlie et al. (1996) os anos 1980 marcaram a propagação de mudanças no setor público em vários países, tendo como referencial a chamada *nova gestão pública*. Reconhecendo que essas mudanças não foram exclusivas do Reino Unido, os autores afirmam que tais processos não apresentam uma convergência comum, assumindo, assim, características distintas em cada

país, dependendo das suas características históricas, culturais e políticas.<sup>1</sup> No caso específico do Reino Unido, escrevem Clarke e Newman (1997), a *nova gestão pública* representou um conjunto ideológico de práticas que foi apresentado como uma proposta crítica ao Estado do bem-estar social britânico, desmantelando seus três arranjos básicos:

- † *político-econômico* — o compromisso entre o Estado e o capitalismo no sentido da convivência entre o livre mercado e a provisão estatal dos direitos à cidadania;
- † *social* — o compromisso de garantir a satisfação das necessidades da sociedade britânica; e
- † *organizacional*, isto é, a construção de duas formas de coordenação baseadas na administração burocrática e no profissionalismo.

As características básicas da *nova gestão pública*, adotada mesmo nos países em que essa proposição não se contrapôs ao Estado de bem-estar social, podem ser assim resumidas (Ferlie et al., 1996; Du Gay, 1996a; Clarke e Newman, 1997):

- † a idéia do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social;
- † a identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares;
- † a crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia dos últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade;
- † a definição do Estado com o papel principal de *promotor/empreendedor*, em vez de provedor de bens e serviços sociais;

---

<sup>1</sup> São citados como exemplos dessas diferenças a importância que assumiram, nesses processos de mudança, temas inerentes ao mercado, à eficiência e à introdução de técnicas gerenciais oriundas do setor privado em países como a Nova Zelândia, Austrália, EUA, Reino Unido, França e Suécia. Os casos do Reino Unido e da Nova Zelândia são citados como processos que se movem mais rápida e intensamente em relação aos demais, justamente por causa de conjunturas específicas e diversas (Ferlie et al., 1996).

- † a importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo nas agendas públicas temas como eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do consumidor, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos;
- † a ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador;
- † a privatização de setores econômicos produtivos estatais;
- † a ênfase na desregulação dos mercados comerciais e de trabalho.

Na América Latina em particular, segundo Kliksberg (1989), as pressões políticas e sociais aumentaram consideravelmente a partir de fins dos anos 1970, passando a exigir do Estado a redefinição de políticas públicas apropriadas para fazer face às crises cada vez mais constantes. Albuquerque (1996:3) diz que essas crises eclodiram "nos anos 1990, riscando a América Latina, e com muito mais razão o Brasil, do mapa mundial do comércio, dos negócios, da prosperidade". Ainda segundo ele, essa conjuntura em relação ao país mudou a partir da implantação das medidas econômicas do Plano Real, em 1993, possibilitando a retomada de uma expectativa de credibilidade internacional que resultou em condições mais favoráveis para a negociação das dívidas internacionais, e o retorno dos investimentos estrangeiros.

A partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, agrega-se às reformas econômicas, iniciadas no governo Itamar Franco, um processo mais amplo de reestruturação do Estado, condensado no Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995), abrangendo os campos administrativos, previdenciário e político. Bresser-Pereira (1996) definiu a reestruturação administrativa como uma das respostas às crises econômica, política, fiscal e *burocrática* vividas pelo país de 1979 a 1994. A reforma administrativa se fazia necessária, no entender de Bresser, pois o modelo burocrático de gestão estatal havia tornado-se caro, lento, ilegítimo e incapaz de atender às crescentes demandas sociais. Sua proposta então foi a concepção de uma série de estratégias que passaram a ser denominadas *administração pública gerencial* cuja configuração pressupunha desenhar

os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os *administradores públicos transformados em gerentes* crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida

(Bresser-Pereira, 1996:11-12, grifo meu).

A *administração pública gerencial* pode ser então aqui problematizada a partir de sua proposta de substituição de “administradores públicos” por “novos gerentes”, cunhada pelo mesmo Bresser-Pereira (1996) como a dimensão cultural da reforma, pois pressupunha a mudança dos chamados valores burocráticos pelos gerenciais. Du Gay (1996a), analisando propostas semelhantes nos processos de reforma do Estado no Reino Unido, entende que mudanças em busca do “gerente” envolvem o que ele denomina *making up gerencial*, ou seja, novas formas de ser dos atores organizacionais, exigindo-se deles um comportamento distinto do tido como inerente aos valores burocráticos — vinculado a regras de impessoalidade; às hierarquias e aos procedimentos padronizados — cedendo lugar ao que o autor denomina valores empresariais, isto é, a transformação obrigatória de atores burocráticos em atores empresariais. Esses valores são voltados às idéias da primazia do cliente e do mercado; da diversidade e flexibilidade; das habilidades multidimensionais dos profissionais; da delegação em lugar do controle; do gerente orientador; da ênfase nos resultados e da educação em vez do treinamento; das estruturas organizacionais enxutas e ágeis (Peters e Waterman, 1982; Osborne e Gaebler, 1992; Hammer e Champy, 1993).

Segundo Clarke e Newman (1997) trata-se de um processo baseado num discurso que propõe mudanças do tipo *de/para* e negligencia o que acontece no seu interior, ao mesmo tempo em que são acentuadas prescrições que mascaram o caráter normativo do *novo*, tornando a retórica *gerencialista* descolada e confusa em relação à realidade. Implícita ainda está a idéia de mudança do tipo universal e indiferenciada, tomada como inevitável, onde o “novo” descarta o que é “velho”. Não estão ditas em que condições essas mudanças vão se dar, partindo-se da premissa de que a passagem dos moldes *burocráticos* para o *gerencial* ocorre de forma homogênea e linear.

### 3. A objetividade da proposta do "novo gerente" versus a subjetividade inerente às práticas cotidianas dos sujeitos organizacionais

Desde o advento das abordagens clássicas propostas por Taylor e Fayol no início do século XX, grande parte do chamado *pensamento administrativo* vem sendo dominada por uma concepção cartesiana de gestão em que predominam *dimensões objetivas*, ou seja, abordagens que priorizam conjuntos de técnicas e ferramentas visando ao alcance da eficácia e produtividade organizacionais. Segundo Chanlat (2000), o culto a essa racionalidade instrumental nas organizações deu origem ao que se pode denominar sociedade gerencial, na qual passaram a se manifestar noções e princípios como excelência, flexibilidade, *performance*, competências, qualidade total, reengenharia, cliente, *benchmarking*, *downsizing*, entre outros. Essas idéias, de acordo com ele, englobam não só resultados econômico-financeiros, mas também relacionamentos diversos e complexos entre pessoas. Entretanto, o que vem marcando, majoritariamente, o encontro entre aqueles dois pólos é uma visão instrumental-operacional, ou seja, dada a exigência pelo aumento da rentabilidade organizacional, defende-se a percepção da mão-de-obra como "fator de produção ou um recurso" (Chanlat, 2000:39), enfatizando-se a sua maximização. Tratando-se assim a gestão como um ferramental estratégico capaz de levar o *capital humano* ao limite de seu rendimento, apropriando-se, inclusive, de alguns campos de conhecimento das ciências humanas, em particular a sociologia e a psicologia, para o mesmo fim.

Demonstrando a questão da *objetividade* no universo da gestão, Davel e Vergara (2001:39) afirmam que ela tem se caracterizado por um conjunto teórico-prático de "modelos normativos e funcionais que pressupõem a busca das 'melhores' ferramentas e técnicas". Assim, dotada desse caráter normativo, a gestão de pessoas carrega consigo uma distância entre o prescrito (regras, planos, estratégias, manuais) e o real (o cotidiano, as relações sociais, as experiências vividas pelos seres humanos no interior das organizações). Em contraposição àquela mesma *objetividade*, os autores apontam a sua necessária conjugação com uma outra dimensão, ou seja, a *subjetividade*. Isto é, a inserção, nos estudos organizacionais, de uma abordagem que privilegie a compreensão da ação humana e de seus significados mais complexos e profundos. Em outras palavras, de uma noção de *subjetividade* cuja idéia não seja somente aquilo inerente à interioridade das pessoas, ou seja, não só "a um 'eu' individual, como também em um 'nós' e em uma intersubjetividade. Gestão de pessoas é, então, uma construção social baseada em uma visão par-

ticularizada de organização e de pessoa, variando no tempo e no espaço” (Davel e Vergara, 2001:47). No raciocínio dos dois autores o ser humano nas organizações deve ser pensado em sua experiência vivida, caracterizado por saberes e práticas cotidianas e inserido em contextos histórico-sociais específicos.

Desse modo, a intenção maior de Chanlat (2000, 2001) e Davel e Vergara (2001) é deixar claro que não se pode tratar o campo da gestão exclusivamente tomando-se a dimensão *objetiva* das práticas organizacionais, nem tampouco, rejeitá-la, mas sim conjugá-la, confrontá-la à dimensão *subjetiva* como dois pólos diferenciados, mas complementares e indissociáveis. Ou seja, trata-se de agregar aos estudos organizacionais reflexões que possam contribuir para o fortalecimento do conhecimento científico inerente à gestão, tomando-se como base que as diversas técnicas e ferramentas administrativas, ainda que concebidas *a priori*, são produzidas e reproduzidas nas organizações por meio da ação humana dotada da capacidade de construir e reconstruir significados e interpretações que, no limite, dão vida àquelas mesmas técnicas e ferramentas.

Pode-se afirmar que a *administração pública gerencial* ancorada nos pressupostos da *nova gestão pública*, tendo como uma de suas plataformas de base a substituição do perfil denominado *administrador burocrático* por aquele identificado como “novo gerente” enquadra-se no plano da *objetividade*, isto é, concebe um perfil gerencial voltado à racionalidade, à competição, ao sucesso, enfatizando um tipo ideal de gerente impregnado por uma “obsessão pela eficácia, pelo desempenho, pela produtividade, pelo rendimento a curto prazo” (Davel e Vergara, 2001:39) ou ainda, nas palavras de Du Gay (1996a), um empreendedor de si mesmo (*self entrepreneur*) e atento ao mercado.

Ainda pela ótica da *objetividade*, a retórica gerencialista na administração pública é crítica em relação à conduta burocrática, já que esta é identificada como conflitante em relação ao alcance da eficiência e agilidade das máquinas estatais. A burocracia é tomada como contrária a certos valores como motivação, compromisso e auto-realização dos indivíduos, bem como vinculada a aspectos de ineficiência e inércia na prestação de serviços. O “novo gerente”, por outro lado, é o empreendedor que conduz o seu pessoal a projetos individuais de auto-realização, encorajando-os a tornarem-se responsáveis por si próprios, como indivíduos altamente identificados com os valores da organização em busca da eficiência dos negócios.

É importante lembrar que a concepção da burocracia em Weber (1984) se refere a uma forma histórica de racionalidade da vida social como instrumento importante de negação a modelos pré-burocráticos inerentes à

patronagem, como reconhece o próprio Bresser-Pereira (1996, 1998). A ética burocrática está, antes de tudo, baseada não na negação da motivação pessoal para o trabalho, mas, sim, por intermédio das condutas baseadas em regras formais e impessoais, voltada contra a interferência de relações de favorecimento e camaradagem em um dado contexto histórico-social. O *ethos* do *bureau* — sua aderência impessoal a regras, à especialização, à hierarquização das relações sociais, o apego a procedimentos regularizados e rotineiros — está vinculado a comportamentos capazes de garantir a não-influência de interesses políticos e compromissos particulares, visando-se à separação entre aquilo que é de interesse público do privado, numa sociedade democrática. Assim, não se pode negar totalmente esse *ethos* na administração pública ou mesmo confundi-lo com uma das causas da ineficiência (Du Gay, 1996a, 1996b).

A proposição do “novo gerente” público, capitaneada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil, em sua dimensão *objetiva*, traz:

- † a crítica à burocracia — implicando, inspirando-se em Du Gay (1996a, 1996b), considerar obsoleto o *ethos* do *bureau*, confundindo, de certo modo, a burocracia, conforme estudada por Weber (1984) — instrumento de poder, controle e alienação social, no dizer de Motta (1985) —, com as suas *disfunções* que, caracterizadas por Merton (1971), podem ser entendidas, “entre outros aspectos, pelo excessivo apego às normas que passam a ser consideradas absolutas e não de modo relativo”, no dizer de Cavedon e Fachin (2000:8), de modo semelhante aos dados por eles revelados em pesquisa realizada em uma universidade pública, retratando o modo de pensar de seus entrevistados sobre aquela organização;
- † a concepção de um protótipo do tipo “novo gerente” como antítese ao “administrador burocrático” — a pressuposição de “gerente” como “homem de negócios” ou empreendedor público, guiado por valores ligados ao mercado, tomando decisões baseadas em suas capacidades de julgamento sobre o que é bom ou mau para um determinado negócio, atuando em organizações que deveriam estar inseridas em um tipo ideal “novo gerente”, conforme as enquadra Wood Jr. (2001:131), ou seja, aquelas direcionadas “para a flexibilidade, a agilidade, a criatividade e a capacidade de inovação”.

Desse modo, a proposição da *administração pública gerencial*, quanto à sua crítica ao “administrador burocrático” e à sua substituição pelo “novo gerente”, pressupõe este último dotado de um perfil de uso universal, ou seja, ca-

paz de ser adotado em qualquer organização pública brasileira. Logo, trata-se da dimensão *objetiva* de uma estratégia de gestão que desconsidera o fato de que “cada modo de administração é sempre enraizado em uma cultura e em uma sociedade, detendo, então, uma história” (Chanlat, 2001:20). Assim, não se pode falar de “administrador burocrático”, nem tampouco de sua antítese, o “novo gerente”, sem considerar as diversas formas de pensar, sentir e agir dos atores organizacionais, impregnadas de valores e significados, ou ainda, desconhecer as regras e recursos de uma dada estrutura social que condicionam e habilitam a ação humana (Chanlat, 2001; Giddens, 1984) em complexos contextos do setor público estatal brasileiro.

Significa, então, que há que se conjugar a *objetividade* embutida no protótipo do “novo gerente” às diversas *subjetividades* presentes nas organizações do setor público, isto é, à compreensão das experiências vividas e práticas sociais que dão sentido à vida em conjunto. Tendo em vista a preocupação de ressaltar a dimensão da *subjetividade*, esquecida na proposição da *administração pública gerencial*, como contribuição ao debate pelo enriquecimento da reflexão administrativa brasileira, conforme sugere Chanlat (2001), é que se propõe, então, a necessidade de se tomar consciência de como nossa realidade cultural condiciona, restringindo e/ou habilitando, a ação gerencial nas organizações públicas no país, e a partir daquele mesmo contexto sociocultural pode-se tornar possível dar “voz” aos atores organizacionais, compreendendo-se como articulam e rearticulam significados, e a partir daí buscar a construção social de “novos” perfis profissionais. Propõe-se, a seguir, com base em um estudo de caso, ilustrar a importância do contexto sociocultural, ou das chamadas “raízes” brasileiras (Holanda, 1995) na conduta gerencial no serviço público brasileiro.

#### 4. A subjetividade da ação humana na administração pública: em ação o “gerente caboclo”

A pesquisa, em forma de estudo de caso, foi feita nas secretarias de governo de um estado localizado na Região Sudeste, escolhido por ter vivenciado, no período de janeiro de 1995 a dezembro de 1998, experiências ancoradas na implantação de pressupostos da chamada *administração pública gerencial*, preconizada por Bresser-Pereira (1996, 1998). Tornando-se importante estudar o conhecimento das práticas sociais compartilhadas pelos seus gerentes, em face das possíveis pressões em seus comportamentos provocadas pelas mudanças organizacionais.

As unidades de análise da pesquisa foram constituídas por servidores públicos estaduais de carreira e ocupantes de cargos de chefia nas diversas secretarias de Estado. Assim, o universo da pesquisa empírica foi formado por aqueles que já vinham exercendo função gerencial por um tempo mínimo de dois anos, a partir de janeiro de 1995. Optou-se por estratificar os ocupantes de função gerencial em três níveis distintos: alta gerência (AG) — chefes de gabinete e subsecretários; gerência intermediária (GI) — superintendentes, coordenadores e subcoordenadores; gerência de linha (GL) — chefias de grupos setoriais e de departamento. Do total de 173 cargos gerenciais somente 77 de seus ocupantes (44,5%) atendiam à exigência de, no mínimo, dois anos na função. A amostra definida então foi a do tipo não-probabilística, atingindo-se representantes de todas as secretarias. A coleta dos dados deu-se por meio de entrevistas com roteiro semi-estruturado, alcançando-se a saturação e recorrência de informações na 25ª entrevista. O tratamento dos dados levantados pelas entrevistas semi-estruturadas apoiou-se na concepção da análise de conteúdo. As entrevistas foram gravadas, transcritas integralmente e então codificadas e categorizadas (Bardin, 1996).

Os resultados da pesquisa mostram como o contexto sociocultural brasileiro condiciona a ação de ocupantes de posições de chefia nas diversas secretarias pesquisadas. A partir da imersão nos universos teóricos de estudos sobre a sociedade brasileira, em que autores como Ramos (1983), Faoro (1987), Da-Matta (1990, 1993), Freyre (1994), Holanda (1995) e Ribeiro (1996) apontam processos histórico-sociais que deram origem a "raízes" e traços marcantes da cultura nacional (Motta, 1997), foi possível relacionar um conjunto de práticas sociais ancoradas na realidade cultural brasileira, compartilhado pelos gestores pesquisados, permitindo a compreensão de significados dos cotidianos organizacionais vivenciados por eles. Destacaram-se como práticas:

- i a *boa vizinhança* — universo pouco propício à cooperação e troca de informações técnicas entre unidades organizacionais, gerando a necessidade dos gerentes desenvolverem relações pessoais e amigáveis como propriedades indispensáveis à facilitação do convívio profissional;
- i o *sincretismo casa/rua* — a não-distinção entre o espaço em que predominam valores ligados às relações familiares, à hierarquia patriarcal e à pessoalidade — a idéia da casa — e o mundo dominado pela impessoalidade, pelos decretos e regulamentos — a rua —, caracterizando uma representação das organizações públicas para os gerentes como uma *segunda casa* ou uma

*grande família* e, ao mesmo tempo, como um local de conflitos e de definição de estratégias pelas quais lutam para a própria sobrevivência nos cargos;

- t *o controle cordial* — o uso de relações afetuosas para o controle de subordinados, buscando-se evitar ao máximo as situações de conflito direto, tendo em vista a dificuldade para a aplicação de regras impessoais para a punição de subordinados, atos esses que passam a ser tomados como de cunho pessoal, como ilustra o depoimento marcante de um entrevistado, no qual um gerente é visto como perseguidor, até por seus próprios pares, quando se viu obrigado a transferir de setor uma funcionária que não se adaptava aos padrões estabelecidos;
- t *a contemporização* — a transigência no dia-a-dia organizacional é comum, tornando-se habitual deixar as coisas como estão, originando-se daí atitudes próximas à acomodação, à condescendência, ao não-enfrentamento de conflitos diretos, originando o “jogo de cintura” como um recurso fundamental nas situações embaraçosas;
- t *o plantador de coco* — a dificuldade para conviver com o planejamento das atividades cotidianas, imperando as situações de emergência, o “apaga incêndio” e as prioridades que mudam ao gosto dos governantes, demonstradas muito bem pela metáfora utilizada por um dos entrevistados que comparou os gerentes e governantes públicos a *plantadores de coco* que, diferentes dos *plantadores de carvalho*, querem bons frutos a curto prazo e não a madeira de lei de longo prazo;
- t *o faz-de-conta* — prática que sinaliza para espaços organizacionais em que não são privilegiadas avaliações formais de desempenhos individuais ou coletivos, ou seja, dificilmente são medidos metas e alcance de resultados, valendo mesmo a informalidade, a conversa informal;
- t *o manda-chuva* — um conjunto de relações entre superiores e subordinados em que o “manda quem pode, obedece quem tem juízo” é o lema básico, caracterizando-se universos organizacionais marcados pelo autoritarismo e centralização do poder nos pontos mais altos da hierarquia;
- t *o dar a volta por cima* — situação em que se torna comum o uso do “jeitinho” como recurso indispensável para a convivência com os excessos de normas e decretos formais, caracterizando situações nas quais as relações pessoais, as amizades facilitam o contorno de dificuldades para a obtenção de resultados pelos caminhos formais.

Como se viu nos resultados obtidos, os cenários organizacionais do setor público pesquisado tendem a ser marcados por um alto grau de centralização de poder; pelo baixo nível de cooperação interna entre unidades administrativas; pela não-primazia da definição de metas, controle e cobrança de resultados organizacionais eficazes, predominando o imediatismo; bem como pela miscigenação entre a pessoalidade e a impessoalidade no trato cotidiano. As práticas sociais daí decorrentes representam nada mais que o resultado de como os gerentes criam e recriam condutas que lhes permitem continuar no cargo, a partir dos "estoques de conhecimentos" (Giddens, 1984) que dispõem nesses mesmos cenários, referentes aos traços típicos da sociedade e da gestão pública brasileiras.

Com a identificação de práticas sociais compartilhadas pelos gerentes pesquisados, é possível traçar um perfil gerencial concreto que retrata as experiências por eles vividas e contrapor esse perfil ao protótipo do "burocrata" weberiano, e à sua antítese, o "novo gerente" pretendido pela *administração pública gerencial*. Utilizando a concepção dos tipos ideais (Weber, 1984) que, no entender de Wood Jr. (2001:121), "permitem avaliar novas idéias e avançar o conhecimento no campo" dos estudos organizacionais, o quadro que ilustra este artigo propõe a caracterização de um tipo ideal denominado "gerente caboclo", ou seja, aquele que configura um hibridismo entre os tipos ideais do "burocrata weberiano" e o "novo gerente".

#### Tipologia de perfis gerenciais e suas principais características

"Administrador burocrático" a partir do tipo ideal weberiano	"Gerente caboclo" a partir de dados empíricos coletados pelo autor	"Novo gerente" a partir de concepções da <i>nova gestão pública</i>
s Cumpridor de deveres	s Contemporizador	s Empreendedor
s Apego às regras formais	s Dividido entre o "coração" e a "razão"	s Atento à competição e ao mercado
s Planejador/metódico	s Tendência à centralização	s Criativo/adaptado a mudanças
s Adepto da autoridade formal	s Conjuga pessoalidade e impessoalidade	s Apto à liderança de pessoas
s Zelo pela hierarquia	s Capaz para contornar excessos formais via "jeitinho"	s Gosto por resultados/metras
s Inflexível à informalidade	s Dificuldades para observação de controles formalizados e planificação	s Autônomo/flexível

Assim, o gerente do tipo “caboclo”, com o hibridismo, *navega socialmente* entre seus pólos extremos, o “burocrata” e o “novo gerente”, constatando-se:

- † o sincretismo entre a pessoalidade e a impessoalidade (DaMatta, 1990; 1993) — as amizades e a proximidade social, cultivada entre colegas de trabalho, podem ser utilizadas para facilitar o atingimento de objetivos e as exigências para o cumprimento de tarefas por parte de subordinados, ao mesmo tempo que pode dificultar a aplicação de regras formais por parte do gerente, quando necessária, já que passa a ser visto como inimigo por aqueles considerados amigos ou colegas. Logo, cabe ao gerente “caboclo” ter uma habilidade para conjugar o convívio informal com o conjunto de legislação formal que precisa seguir, contemporizando conflitos entre interesses legais e pessoais, construindo relações sociais híbridas entre esses pólos, capazes de reforçar sua legitimidade;
- † a divisão entre o “coração” e a “razão” — o gerente caboclo ao mesmo tempo em que age com afeto em relação aos subordinados, considerando o local de trabalho uma “segunda casa” ou uma “grande família”, navega para a razão, ou seja, para o uso da hierarquia e da autoridade formal para agir com rigor em relação a um desafeto ou promover a centralização de informações ou decisões, dificultando uma configuração mais sistêmica e integrada entre unidades de trabalho. Desse modo, ele pode se considerar fraterno e amigo de um subordinado leal e, por outro lado, inimigo e duro na aplicação de mandamentos legais contra desafetos. Sua liderança é construída por meio de um misto entre carisma e autoridade formal;
- † a habilidade para contornar o “formalismo” (Ramos, 1983) no ambiente de trabalho, utilizando-se de contatos informais ou empreendendo e adaptando alguns procedimentos mais criativos, ou mesmo o “jeitinho” (Barbosa, 1992) sem, entretanto, burlar mandamentos legais;
- † certa aversão ao excesso de exigências oriundas de instrumentos legais de controle e planejamento de atividades, contrapondo a esse sentimento as suas intuições e capacidades criativas e/ou empreendedoras para resolução de problemas imediatos, buscando sempre o reconhecimento dessas suas capacidades por seus superiores.

Como se vê pelo quadro, não é possível prescrever o “novo gerente” como antídoto ao “burocrata”, desconhecendo-se as bases histórico-sociais que institucionalizam o cotidiano daqueles que ocupam funções gerenciais.

Fica evidente que a introdução de um novo tipo ideal de gerente torna-se complexa sem que se possam compreender os significados de certas práticas cotidianas que constituem o trabalho gerencial nas organizações públicas e que, empiricamente, estão mais próximas de um hibridismo entre o que seria o tipo ideal weberiano, o burocrata impessoal, e a sua antítese, o "novo gerente". Pode-se pensar que, no mundo real das organizações públicas estudadas, os ocupantes de posições de gestão "escolheram não escolher", como diria Roberto DaMatta, isto é, estariam mais para a Dona Flor que, na obra de Jorge Amado, opta ficar com os dois maridos. Ou seja, os gerentes estudados reproduzem um tipo de navegação social que se interpõe entre traços do perfil burocrático weberiano, sem jamais sê-lo exclusivamente, e o do "novo gerente", igualmente sem assumi-lo de maneira mais contundente.

Assim, não se pode pretender antepor o protótipo do "novo gerente" ao do "administrador burocrático", *a priori*, sem que se tenha em mente, como os dados do quadro revelam, que a ação gerencial não se realiza somente por obra de mandamentos formais legais — campo da *objetividade* —, mas também pela sua conjugação com percepções e valores acerca do mundo que os indivíduos carregam consigo, fruto da sociedade na qual estão inseridos e que proporcionam a construção e reconstrução de "culturas administrativas" (Barbosa, 1999) no seio das organizações. Desse modo, a *administração pública gerencial* precisa ser "apresentada" ao "gerente caboclo". O perfil do "novo gerente" pretendido só poderá ser digerido pelo primeiro, por meio de construção social de novos significados, por parte dos atores empíricos em seus universos de trabalho na administração pública brasileira, ainda que Bresser-Pereira (1999:5) tenha considerado que quatro anos após a sua implantação "a Reforma Gerencial da Administração Pública pode ser considerada como um verdadeiro êxito".

##### 5. O "gerente caboclo" em face da heterogeneidade da cultura brasileira

O tipo ideal do "gerente caboclo" aqui proposto não tem a intenção de ser uma generalização sobre o perfil e a ação empírica dos gerentes na administração pública brasileira, mas sim possibilitar que a partir dele, construído por meio de resultados de um estudo de caso específico, possam ser viabilizados novos estudos que, como sugere Wood Jr. (2001:120), dêem "lugar à avaliação de semelhanças e diferenças intracategorias e entre categorias" no tocante a ação e práticas gerenciais, no campo dos estudos organizacionais. Ou

seja, que o tipo ideal do “gerente caboclo” possa ser uma referência para pesquisas em busca de recorrências ou significados distintos de práticas gerenciais e não um ponto de partida para a homogeneização de perfis gerenciais, isso porque:

- o “gerente caboclo” aqui descrito baseia-se em um pano de fundo que privilegia o conceito de cultura “não como ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa à procura do significado” (Geertz, 1989:15) e, portanto, conforme ainda esse mesmo autor, como um emaranhado complexo de símbolos e significados que são compartilhados por atores sociais em dados contextos histórico-sociais. Assim, as características do “gerente caboclo”, pensadas a partir de traços da cultura brasileira identificados por autores como Ramos (1983), Faoro (1987), DaMatta (1990, 1993),<sup>2</sup> Freyre (1994), Holanda (1995) e Ribeiro (1996), não devem ser tomadas como leis que se aplicam ao setor público brasileiro como um todo, já que a cultura brasileira não é homogênea, assim como o próprio conceito de cultura, conforme sugerem Cavedon e Fachin (2000);
- do pressuposto da não-homogeneidade da(s) cultura(s) brasileira(s) e também da(s) cultura(s) em organizações produtivas, não é possível imaginar que o “gerente caboclo” possa agir de forma homogênea em universos distintos do setor público brasileiro. Isso porque, em primeiro lugar, a administração pública nacional apresenta-se diferenciada em três níveis de governo — federal, estadual e municipal — cada um constituindo universos organizacionais complexos e dotados de especificidades e de práticas gerenciais distintas. Em segundo lugar porque a administração pública brasileira, em nível organizacional, divide-se entre a chamada administração direta — aquela em que os serviços são prestados pelos seus próprios entes (ministérios, secretarias) — e a indireta — que conta com entidades criadas para atuar em nome do governo, mas dispendo de maior autonomia e mandamentos legais diferenciados (empresas estatais, por exemplo), conforme ensina Meirelles (1990). O estudo de caso, fonte dos dados para a construção do “gerente caboclo” foi realizado no campo da administração direta que possui dinâmica organizacional distinta de empresas estatais da administração indireta, nas quais inclusive grande parte de seus gerentes pode tender a não perceber a organização como pública e

---

<sup>2</sup> O próprio DaMatta (1990, 1993) tem recebido, segundo Cavedon e Fachin (2000), várias críticas ao ser enxergado como pensando a cultura brasileira de maneira homogênea.

sim privada, conforme demonstra estudo recente de Sperling (2002) realizado em duas empresas estatais mineiras.

Logo, não há pretensões de generalizações a partir do "gerente caboclo", mas sim a intenção de mostrar, a partir de um estudo de caso, que alguns traços que permeiam a(s) cultura(s) brasileira(s) podem levar a tipos de práticas específicas nas organizações. Cabe então, a cada pesquisador, à luz de uma visão interpretativa da cultura, conforme a entendem Geertz (1989), Dupuis (1996), D'Iribarne (1989), Cavedon e Fachin (2000), entre outros, buscar a compreensão dos diversos e distintos significados compartilhados por diferentes "gerentes caboclos" em diferentes organizações brasileiras, ainda que ancorados por "raízes" generalizantes de processos histórico-sociais da(s) cultura(s) nacional(is).

Mais ainda, a intenção foi mostrar também que se a ação gerencial, pelos dados levantados na pesquisa de campo, é mais aproximada ao tipo ideal do "gerente caboclo", a busca pelo "novo gerente" tem que se dar a partir de estudos que possam mostrar como os ocupantes de cargos de chefia no serviço público brasileiro constroem suas práticas sociais, dotando-as de significados e interpretações, para que se possa, então, reconstruir novas práticas e procedimentos com vistas a reformas administrativas mais concretas nos diferentes universos da administração pública no país. Ou seja, o "novo gerente" não é necessariamente impróprio, mas sua efetivação não será dada por planos de reforma bem concebidos no nível de suas *objetividades*, sem a conjugação com o nível das *subjetividades* inerentes às práticas cotidianas dos atores organizacionais envolvidos.

## 6. Considerações finais

A idéia de substituição do "administrador público burocrático" pela figura do "novo gerente" no Brasil do real gerou a problematização deste artigo. Enquadrada a *administração pública gerencial*, âncora daquele ideal, no campo da *objetividade* das práticas de gestão, evidenciou-se a necessidade de sua conjugação com um outro pólo, distinto, porém complementar e indissociável, que é o da *subjetividade*, isto é, com as experiências vivenciadas no mundo real do trabalho no setor público, onde os ocupantes de posições de gestão constroem e reconstróem práticas sociais, outorgando-lhes significados diversos, apoiados que estão, em sua ação cotidiana, em traços da(s) cultura(s) nacional(is).

Admite-se ainda a dificuldade para uma generalização do perfil do "administrador burocrático" na administração pública brasileira, como ensaiam

os pressupostos da *administração pública gerencial*, já que dados empíricos apresentados aqui apontam para um “gerente caboclo”, ou seja, um perfil mais próximo do hibridismo entre o que seria influência do tipo ideal weberiano e sua antítese, o “novo gerente”, em suas características universalizantes. Não se quer com isto negar a importância de se pensar mudanças no Estado, bem como no perfil de seus gestores, visando à melhoria na prestação de serviços à comunidade. O que se quer registrar é que a possível generalização do “administrador burocrático” como nefasto ao serviço público pode ser prejudicial para o próprio repensar de novas práticas gerenciais, à medida que já se colocam, *a priori*, propostas de novos perfis e práticas que podem não fazer sentido para os atores organizacionais envolvidos, pois o ideal do “novo gerente” pode apresentar-se como descolado do mundo real e subjetivo dos atores.

Uma outra questão importante é registrar-se que o perfil denominado no quadro como “gerente caboclo” não quer significar uma desqualificação dos gestores no serviço público pesquisado, mas simplesmente evidenciar os significados de práticas administrativas que podem configurar certos traços de cultura(s) na administração pública estadual estudada que, como em todo estudo de natureza interpretativa, como o presente, não pretende julgar o que é certo ou errado, o que é melhor ou pior, mas sim o que é peculiar, singular a determinados contextos organizacionais.

Desse modo, não se pretende que o perfil do “gerente caboclo” seja tomado como um estereótipo universalizante de todos aqueles que ocupam funções de gestão no setor público brasileiro, mas, sim, como resultado de um estudo de caso, demonstrar a importância de se saber “ler” e interpretar distintas realidades e seus significados, oriundos das *subjetividades* de seus atores sociais. Daí que o “gerente caboclo” pode ser referência para outros estudos semelhantes, não para testar hipóteses de sua existência em organizações do setor público, mas como ponto de partida para interpretação de outras singularidades, tendo como pano de fundo os traços da rica e sincrética cultura brasileira. Assim, pode-se pensar na construção de organizações públicas mais “enraizadas” com os anseios de seus cidadãos. Eis o desafio!

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, J. Credibilidade internacional e fatores domésticos na estabilização política brasileira. *Perspectiva*, v. 10, n. 4, p. 3-12, 1996.

BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

———. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BARDIN, L. *L'analyse de contenu*. 8. ed. Paris: PUF, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

———. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

———. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, out./dez., 1999.

CAVEDON, N. R.; FACHIN, R. C. Homogeneidade versus heterogeneidade cultural: um estudo em universidade pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* [CD-ROM]. Florianópolis: Anpad, 2000.

CHANLAT, J. F. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 2000.

———. Prefácio. In: DAVEL, E.; VERGARA, S. C. (Orgs.). *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The managerial state*. London: Sage, 1997.

DAMATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

———. *O que faz o Brasil, Brasil?* 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

DAVEL, E.; VERGARA, S. C. Gestão com pessoas, subjetividade e objetividade nas organizações. In: DAVEL, E.; VERGARA, S. C. (Orgs.). *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001.

D'IRIBARNE, P. *La logique de l'honneur: gestion des entreprises et traditions nationales*. Paris: Seuil, 1989.

———. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 2000.

- DU GAY, P. Making up managers: enterprise and the ethos of bureaucracy. In: CLEGG, S.; PALMER, I. *The politics of management knowledge*. London: Sage, 1996a.
- . *Consumption and identity at work*. London: Sage, 1996b.
- DUPUIS, J. P. Antropologia, cultura e organização: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, J. F. (Org.). *O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas*. v. 3. São Paulo: Atlas, 1996.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. 7. ed. Porto Alegre: Globo, 1987.
- FREYRE, G. *Casa grande e senzala*. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 1994.
- FERLIE, E. et al. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1989.
- GIDDENS, A. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengenharia*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- KLIKSBERG, B. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1989.
- MEIRELLES, H. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1990.
- MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- MOTTA, F. C. P. *O que é burocracia*. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1985.
- . *Cultura e organizações no Brasil*. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Readomg-MA: Addison-Wesley, 1992.
- PETERS, T.; WATERMAN, R. *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*. New York: Harper and Row, 1982.
- RAMOS, G. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- SPERLING, L. C. *Expectativas e estratégias de auto-regulação dos gerentes frente a processos de reestruturação e modernização: um estudo em organizações da administração pública in-*

*direta*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

WEBER, M. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WOOD JR., T. *Organizações espetaculares*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.