

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2785

A IMAGEM DO BUROCRATA
INSATISFATÓRIO: UMA APRECIÇÃO

VALDIR MELO



A IMAGEM DO BUROCRATA INSATISFATÓRIO: UMA APRECIÇÃO¹

VALDIR MELO²

1. O autor fica grato aos pesquisadores do Ipea Márcio Bruno Ribeiro e Felix Lopez pelos esforços generosos de horas dedicadas ao presente texto. Diretamente, leram e comentaram mais de uma versão, sugerindo correções e inspirando modificações. Indiretamente, leram e comentaram versões preliminares de textos ligados a este, mas que ainda não foram sujeitos a publicação. Agradece a Mário Jorge Cardoso de Mendonça pela confiança e pelo apoio como coordenador do projeto de pesquisa. Sobram no texto as prováveis falhas que ninguém notou, mas inevitáveis em temas difíceis e melindrosos de assuntos humanos. No entanto, as pessoas referidas não respondem pelos enunciados ou juízos expressos no texto e talvez até divirjam de alguns.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

FLAVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**

JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

HERTON ELLERY ARAÚJO

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**

PAULO DE ANDRADE JACINTO

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D73; A13; B40.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2785>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 ORIGEM DA IMAGEM.....	8
3 O CONCEITO ELÁSTICO DE BUROCRATA.....	14
4 UM MAL UNIFORME SOCIALMENTE E CULTURALMENTE.....	18
5 UM MAL ORGANIZACIONAL UNICAUSAL.....	19
6 GERENCIAMENTO, UM POSSÍVEL ELO CAUSAL.....	21
7 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	26
8 REGIME GERENCIAL.....	33
9 DISPONIBILIDADE DE RECURSOS.....	34
10 COMENTÁRIOS FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS.....	40

SINOPSE

A 'Imagem do Burocrata Insatisfatório' pinta um mal que seria uniforme socialmente e culturalmente. Passa a impressão de que os desconfortos, aborrecimentos ou frustrações em lidar com órgãos estatais teriam uma explicação unicausal, certos traços depreciativos de personalidade ou de conduta dos burocratas. No entanto, uma mazela organizacional tem naturalmente explicações alternativas. Entre elas, o modo de gerenciamento sofre influência do critério de conveniência político-partidária na escolha dos dirigentes; a estrutura organizacional dos órgãos públicos é afetada pelo fato de que Estado cuida da ordem social; em boa parte dos órgãos estatais, a forma de administração segue o regime de comando e controle; e a disponibilidade de recursos é às vezes insuficiente, o que leva diversos órgãos públicos a operar com racionamento por espera.

Palavras-chave: burocrata insatisfatório; órgãos estatais; explicação organizacional; critério político-partidário; racionamento por espera.

ABSTRACT

The 'Image of the Unsatisfactory Bureaucrat' portrays a mischief as socially and culturally uniform. It gives the impression that the inconveniences, nuisances or frustrations in dealing with State agencies would have a one-cause explanation, i.e., traits of personality or conduct of the bureaucrats. However, an organizational mischief has alternative explanations. Among them, the mode of management in State agencies is affected by the criterion of political-partisan convenience in the choice of managers; the organizational structure of these agencies is shaped by the fact that the State looks after the social order; in several agencies, the form of administration is the command and control regime; and sometimes the endowment of resources is meager, which induces State agencies to operate with rationing by waiting.

Keywords: unsatisfactory bureaucrat; State agencies; organizational explanation; political-partisan criterion; rationing by waiting.

1 INTRODUÇÃO

Um funcionário do Estado, ou servidor público, com frequência é chamado de 'burocrata'. Sobre ele ou ela há certa imagem bastante conhecida e que pode ser denominada de 'Imagem do Burocrata Insatisfatório' (doravante, às vezes abreviada para 'Imagem'). Esta atribui ao funcionário certos traços de personalidade ou de conduta, os quais levam a que sejam insatisfatórias as relações do burocrata com cidadãos e também com seus superiores políticos.

São traços depreciativos, com um pouco de variação entre eles; alguns com conexão forte entre si (tais como ser lento e ser preguiçoso; ser negligente e ser ineficiente), outros com conexão fraca ou pouco congruente (tais como ser tímido ou medroso e ser arrogante; ser preguiçoso ou negligente e fazer o órgão a que pertence expandir-se; ser preguiçoso ou negligente e dominar os poderes superiores, seja o Legislativo ou o Executivo).

O presente texto é introdutório aos temas de burocracia e Estado, ao mesmo tempo em que faz objeções à Imagem. Fazê-lo é um procedimento instrutivo de ilustrar e expor certos tópicos administrativos e de ciências sociais, os quais contribuem para a compreensão dos temas.

Muitas vezes, as queixas contra os burocratas limitam-se a desabafos imediatos ou a lembrar episódios passados. No contexto em que são feitas, não sugerem seriamente soluções para o que poderia ser visto como um problema. Em outras ocasiões, identifica-se um problema e sugerem-se soluções. Uma vertente de comentaristas e de analistas do tema adere a certas explicações institucionais do problema, as quais pouco ou nada têm a ver com personalidade do funcionário, com controle ou disciplinamento de indivíduos.

Em consequência, essa vertente acaba por afastar a personalidade do funcionário como sendo em geral a causa ou o fator preponderante do problema. Por isso, contribui para que se veja a Imagem como uma caricatura cultural ou um estereótipo que não corresponde à realidade da maioria dos burocratas. Nessa vertente insere-se o presente texto, o qual expõe um elenco de razões em favor da aderência a possíveis explicações institucionais. Possíveis soluções se buscariam no contexto destas.

Outra vertente vê a personalidade como o fator preponderante e propõe soluções no campo disciplinar. Assevera que os superiores têm pouca autonomia ou flexibilidade gerencial; que carecem de instrumentos eficazes de controle. A criação destes levaria os administradores públicos a finalmente dominar os burocratas e tornar eficiente o Estado. O presente texto não se estende muito sobre esta vertente, mas assinala sua afinidade com o regime gerencial de comando e controle.

1.1 Imagem como preconceito

Entre as declarações de oposição à Imagem do Burocrata Insatisfatório, há pelo menos duas bastante relevantes, porque foram feitas pelos eminentes economistas Ludwig von Mises e George J. Stigler. Em resumo, elas asseveram que as mazelas da burocracia estatal não resultam de falta de competência nem de negligência do servidor público. O ponto de vista de que os burocratas do Estado são incompetentes (incapazes) ou preguiçosos ou tímidos em atuar ('lentos', 'avessos ao risco') reflete puro preconceito (Mises, 1945, p. 26, 62, 70; Stigler, 1975, p. 169-170).

Em época mais recente, um livro sobre uma experiência na administração federal dos Estados Unidos menciona o aparecimento da imagem do burocrata preguiçoso em debates públicos. O autor do livro, Murray Weidenbaum, presidiu o Conselho de Consultores Econômicos do Presidente (*President's Council of Economic Advisers*) no primeiro mandato de Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos. Depois de ter feito a menção, Weidenbaum rejeita a imagem; afirma que, conforme sua experiência pessoal de quatro décadas em órgãos estatais, a maioria dos servidores públicos é honesta, dedicada e competente (Weidenbaum, 1988, p. 22).

James Q. Wilson foi um dos mais eminentes doutrinadores no campo da administração pública das últimas décadas. Sua obra principal faz certa defesa do servidor público, ainda que sutilmente. Conforme sugestão inspirada em passagens do livro, a Imagem pode ser simplesmente manifestação de atitudes de 'chicotear burocratas' (*bureaucrat-bashing*; Wilson, 2000, p. 153, 368). Wilson pensa que a propensão a chicotear burocratas é característica nacional – isto é, estadunidense (Wilson, 2000, p. 368).

Infelizmente, apesar de Mises ter escrito sobre burocracia e Stigler sobre Estado, as asserções deles em defesa dos burocratas não vêm acompanhadas de argumentos; são tipicamente declarações feitas de passagem. O presente texto busca fazer o leitor ver a plausibilidade e até a sensatez da opinião Mises-Stigler, conforme a qual muito da visão popular sobre os defeitos dos burocratas do Estado é preconceito social. Espera-se que o conteúdo do texto torne possível exibir a fragilidade factual da Imagem e lançar dúvidas sobre sua aceitabilidade como retrato realista.

1.2 Estrutura do texto

A seção seguinte faz exposição sumária da origem histórica da Imagem do Burocrata Insatisfatório. Aborda-se parcialmente o conceito elástico de burocrata na terceira seção. A quarta seção chama atenção para o aspecto de a Imagem retratar um mal que seria uniforme socialmente e culturalmente. Além disso, um mal organizacional que seria unicausal, o que o texto aborda na quinta seção.

Segue-se a seção que considera o gerenciamento como possível fator causal de mazelas atribuídas às pessoas dos burocratas. A sétima seção trata de outra possível explicação, centrada na estrutura organizacional. Mais duas possíveis explicações são aventadas nas seções oitava e nona – regime gerencial e disponibilidade de recursos, respectivamente. A última é a décima seção, de comentários finais.

2 ORIGEM DA IMAGEM

2.1 Possibilidade de preconceito com respeito a burocratas

Em vez de assimilar a Imagem do Burocrata Insatisfatório como um retrato definitivo, considere-se seriamente – ao menos por algum tempo – a hipótese de que seja um preconceito social, uma lenda urbana. Quais seriam as indicações de que essa possibilidade teria alguma base?

A primeira delas é a própria origem histórica, combinada com sua disseminação ampla em países de culturas diversas e em épocas com marcantes diferenças. Embora poucos saibam, o surgimento da Imagem data de mais de duzentos anos atrás – limitando o escopo da investigação à civilização ocidental moderna.

2.2 Novo vocábulo, uma queixa nova: de 1786 a Marx

Na era do Estado moderno (ou seja, do Estado europeu ou Estado da civilização ocidental), a queixa de 'burocracia' surgiu por volta de 1786 na Prússia. Estava no final o reinado de Frederico II (1740-1786), comumente chamado de Frederico, o Grande. Cedo surgiu a palavra 'burocracia' (isto é, *bürokratie* em alemão e *bureaucratie* em francês), a qual disseminou-se na Prússia e na França entre o final do século XVIII e os primeiros anos do século XIX. Inicialmente, teve sentido pejorativo; o que não surpreende, pois etimologicamente significa 'domínio pelo órgão público' ou 'domínio pelo funcionalismo' (Finer, 1932, p. 1191; Draper, 1977, p. 486).

Depois, um queixoso notável foi o Barão Heinrich Friedrich Karl von Stein. Tinha grande energia e inteligência, intensa paixão e caráter autoritário. E foi uma das vozes mais influentes de crítica ao Estado prussiano. Nos primeiros anos do século XIX, a Prússia entrou em crise, sob ataque militar pela França (por Napoleão Bonaparte). Vendo-se em necessidade desesperada, o rei prussiano Frederico Guilherme III deu autoridade suprema ao Barão. Este decidiu reformar órgãos estatais, tendo-se queixado intensamente da administração do Estado prussiano por volta de 1806.

Entre as queixas, de que havia servidores com espírito subserviente, levando uma vida em formalidades e em rotina, ignorando as necessidades reais das áreas administradas, bem como receosos de modificações e de novidades. Ademais, isto levava a que os melhores servidores ficassem sobrecarregados de trabalho, ao mesmo tempo que ficavam aliviados os servidores piores (Finer, 1932, p. 1208-1212).

O Barão von Stein empregou o vocábulo 'burocratas' ao mesmo tempo que se tornou um dos primeiros a atribuir-lhes os seguintes traços: esforçam-se para preservar e aumentar seus números e seus salários; formam uma camada fechada no âmbito dos próprios interesses, desconectados dos interesses dos cidadãos; faltam-lhes inventividade e empreendedorismo; seu poder burocrático prejudica os cidadãos (Finer, 1932, p. 1211-1212).

Outros países europeus tiveram conhecimento dessas queixas, absorveram-nas e repetiram-nas. Ao mesmo tempo, não deixaram de dar crédito ao funcionalismo prussiano por executar bem seu trabalho, nem de reconhecê-lo como um dos mais hábeis do mundo (Finer, 1932, p. 1212; Schumpeter, 1950, p. 341). Não há 'contradição' nisto – pelo menos, no sentido da lógica moderna, entendendo-se por 'lógica' a disciplina da inferência racional ou do raciocínio (ou do 'argumento', no sentido correto do vocábulo).

Pois, em primeiro lugar, entes complexos têm várias partes e diversos aspectos. Logo, queixas e elogios poderiam referir-se a aspectos distintos e coexistentes de um ente. Em segundo lugar, opiniões coletivas advêm de várias pessoas e grupos diferentes; por isso, às vezes formam teias de asserções incongruentes ou conflitantes, as quais não são resumíveis em um só ponto de vista coletivo.

Na Grã-Bretanha, nos anos 1830 surgiu um dos primeiros escritos satirizando a burocracia britânica. O autor era Charles Buller, um dos agitadores pela reforma do regime colonial britânico. O alvo era o Ministério Colonial (*Colonial Department*), que nessa época era conhecido como o ministério mais burocrático dentre todos.

Em 1844, um autor anônimo publicou em Hamburgo um livro falando mal da burocracia da Alemanha, em tom marcadamente rancoroso. Diz que os servidores públicos formam uma casta buscando vantagens materiais, mamando na vaca-Tesouro. No ano seguinte surgiu outro livro, assinado por Karl Heinzen e de teor semelhante. Entre os numerosos defeitos atribuídos ao burocrata prussiano, diz que este, na relação com o público, mostra-se arrogante e pedante, de visão limitada, desumano. Na relação com o superior, faltam-lhe iniciativa e criatividade independente (Finer, 1932, p. 1215-1218).

Cedo o vocábulo 'burocracia' foi empregado por Karl Marx – criticando seu ex-ídolo filosófico Hegel nas primeiras vezes e a burguesia posteriormente. Marx pensava que o Estado era instrumento das classes dominantes. Nisto seguiu Adam Smith, salvo que Marx expressou-se em estilo provocante (Smith, 1937, p. 670, 674; 1996, p. 188, 192). Em virtude de assim pensar, Marx era hostil à burocracia.

Na época, já havia a queixa de que a burocracia detinha o poder, não o monarca. Que ela mandava, este se iludia. Marx não foi o criador desta ideia, mas foi um dos primeiros a entreter-se com ela. A versão atual dela em discussões sobre o Estado é que o poder e o mando estão com o corpo de burocratas, não com o ramo executivo nem com o legislativo (Finer, 1932, p. 1191; Draper, 1977, p. 494, 514).

2.3 Novo vocábulo, uma queixa nova: de Stuart Mill ao presente

Mais ou menos na mesma época, o vocábulo foi também usado por John Stuart Mill, um dos mais eminentes economistas e pensadores liberais-clássicos do século XIX. Em uma das comuns ironias da história terminológica, o vocábulo tinha carga pejorativa nos textos de Marx, enquanto tinha sentido neutro naquele de Stuart Mill – exceto talvez nas passagens em que Stuart Mill reconheceu aspectos ruins e aspectos bons da forma burocrática de organização. Mas esta deve-se distinguir das características pessoais dos funcionários.

Em 1848, em uma passagem de seu grande livro *Principles of political economy*, Stuart Mill aludiu a uma visão popular do "gerenciamento pelo governo" ("*government management*"). Conforme esta visão, tal gerenciamento envolve negociatas, é descuidado e ineficaz ("*jobbing, careless and ineffective*"; Mill, 1848, p. 528). Ressalte-se que ele relata um modo de ver existente na sociedade, omitindo-se no que concerne a concordar pessoalmente ou não que a visão seja realista.

A palavra, então ainda nova, também aparece no livro de Stuart Mill *Considerations on representative government*, publicação de 1861 em partes (e de 1867 por inteiro). Desta vez, Mill expressa seu próprio modo de ver. Um trecho do livro menciona como aspectos ruins da forma burocrática de organização: a rotina, as regras fixas que obstruem; a tendência a tornar-se uma pedantocracia (isto é, 'domínio pelos pedantes', aqueles que se julgam superiores por saber muito); espírito de corpo que sufoque a individualidade dos membros; e ainda a mediocridade treinada, de só fazer o que foi ensinado (Mill, 1867, p. 127-128).

A queixa de pedantocracia é uma variação ou derivação da queixa de arrogância, significando a arrogância específica por parte de quem tem conhecimento. O alegado defeito dos

servidores melindra Mill e seus leitores na medida em que estes viviam em época de preconceito social mais forte do que hoje; época que era de pouca difusão da instrução escolar, técnica-profissional e universitária nos países adiantados.

2.4 Novo vocábulo, uma queixa nova: dos novelistas ao presente

Novelistas do século XIX, como Honoré de Balzac, Anatole France, Charles Dickens e outros, popularizaram o estereótipo do burocrata. As belas artes do século XX deram continuidade, lançando mão do estereótipo. Por exemplo, obras de Franz Kafka, escritas décadas depois desses novelistas, são conhecidas pelo tema de situações burocráticas opressoras (Robertson, 2004). Possivelmente são um eco da alusão de Karl Heinzen a uma alegada desumanidade do burocrata – originalmente, do burocrata da Prússia.

Na Grã-Bretanha dos anos 1930, jornais populares recorriam com frequência à imagem do servidor público segundo a qual trabalha poucas horas, tem poucas tarefas, férias longas, além de que ninguém penaliza incompetência (Finer, 1932, p. 1497). Alguns anos depois, Ramsay Muir também faz menção a haver na sátira popular britânica o tema de que o servidor público era ocioso, chegando tarde à repartição e saindo cedo (Muir, 1940, p. 46).

Em outro país – não europeu, de tradição não anglo-saxônica – essa imagem reapareceu cerca de vinte anos depois, em 1952. Ou seja, é o mesmo tema de uma canção popular brasileira de deboche, 'Maria Candelária', criada por Armando Cavalcanti e Klécio Caldas. Segundo diz, ela é alta funcionária, da letra 'O' (provavelmente indicando estar no topo da carreira); trabalha quatro horas, tempo que dedica a ir a um dentista, a um café e a uma modista (especialista em vestes da moda).

Nos anos 1980 a estação de televisão *British Broadcasting Corporation* exibiu um seriado satírico de televisão, de título *Yes Minister*, que fez merecido sucesso enquanto arte. Representa simbolicamente o funcionalismo público britânico na pessoa do secretário permanente Sir Humphrey Appleby. A graça de cada episódio está na maneira como este controla seu superior – o ministro Jim Hacker do Ministério de Afazeres Administrativos (*Department of Administrative Affairs*).

Mais recentemente, pelo menos até os anos 1990, o folclore da sociedade estadunidense via as organizações como sendo "burocracias desumanizantes" (Simon, 1991, p. 72). Isto, conforme o testemunho de um livro de autobiografia científica. Seu autor é Herbert Simon, um inovador nas disciplinas de administração e de economia. Um toque do mesmo tema aparece no livro instigante dos cientistas sociais Thomas Dye e Harmon Zeigler. Eles dizem que os burocratas se tornam

“insensíveis” (*insensitive*; Dye e Zeigler, 1990, p. 428). Possivelmente os três autores ecoam Karl Heinzen e a aludida desumanidade do burocrata prussiano.

O eminente Derek Bok escreveu sobre Estado quando era professor da *Kennedy School of Government*, na *Harvard University*. Segundo ele, o povo estadunidense tem pouca estima pelo funcionário público do país. Na visão do povo, o funcionário não se preocupa o suficiente com servir ao público, manifesta rigidez e morosidade ou lerdiceza (*sluggishness*; Bok, 2001, p. 224); é mais preguiçoso e menos competente do que o empregado de empresa privada (*lazier*; Bok, 2001, p. 227).

Ainda segundo Bok, queixas similares às aquelas do povo estadunidense são comuns mesmo em povos que têm há longo tempo funcionalismos públicos fortes e respeitados, inclusive o Japão. Conforme elas, os burocratas são propensos a resistir a mudanças; mostram-se distantes do público a quem devem servir; têm visão estreita do próprio trabalho, têm excessivo formalismo e burocratização (Bok, 2001, p. 228-229).

Fazendo-o de passagem, um livro brasileiro sobre reforma do Estado menciona o tópico. Especificamente, o livro expõe um balanço da reforma que a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso realizou no Brasil. No texto, Regina Pacheco menciona haver uma pressão da sociedade sobre o servidor público: “... o servidor... não suporta mais viver com a pecha de incompetente, daquele que ganha para não fazer nada. [Nas décadas recentes] passou a ser vergonha ser servidor, passou a ser a imagem de alguém que não dava certo em nada” (Pacheco, 2002, p. 112).

2.5 Algumas observações amenizadoras

Podem-se fazer algumas observações preliminares, as quais são céticas ou amenizadoras da Imagem, ponderando as próprias circunstâncias de seu surgimento. Nas primeiras décadas da queixa contra a burocracia, não havia nem estatísticas administrativas sobre personalidade e conduta dos servidores públicos nem se fazia pesquisa empírica de campo. Não existia análise empírica; as alegações de o funcionalismo trabalhar bem ou mal expressavam julgamentos feitos de acordo com a filosofia pessoal e política dos autores (Finer, 1932, p. 1219).

A narração de algum fato específico e concreto também é quase inexistente na literatura que deu origem à Imagem. Caso existisse, se poderia julgar o quão sensato seria generalizá-lo a outros burocratas de mesma sociedade e época, ou mesmo àqueles de outras sociedades e até àqueles de outras épocas. De fato, a disseminação internacional da Imagem se deu atribuindo aos funcionalismos francês e britânico traços alegadamente constatados nos servidores da Prússia.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

A partir dela, construiu-se uma imagem depreciativa do servidor que foi aplicada a outros países e às épocas seguintes, tratando-a com sendo representativa.

Naquela época – como posteriormente, até os dias de hoje – em sua maior parte, os disseminadores da Imagem simplesmente passavam adiante o que tinham ouvido ou lido e julgavam ser real. Pois em sua maioria, os textos posteriores ao surgimento da Imagem também omitem descrições de fatos específicos e concretos – obviamente, também deixando de fazer referência a dados empíricos ou a fontes delas. Simplesmente reproduzem as generalidades do senso comum do dia a dia. São exemplos disto os pronunciamentos dos cientistas sociais já mencionados, feitos por John Stuart Mill, por Herbert Simon e por Thomas Dye e Harmon Zeigler (Mill, 1867, p. 127-128; Simon, 1991, p. 72; Dye e Zeigler, 1990, p. 428).

No entanto, sobre a época de origem é relevante considerar o seguinte. Na Prússia, instalava-se e desenvolvia-se o regime de funcionalismo permanente (outrora, chamado regime de mérito), o qual vinha substituir o apadrinhamento do servidor – familiar (nepotismo) ou político-partidário (clientelismo político). Apesar disso, em contraposição, a Prússia tinha uma cultura e um regime autoritários, dominados por uma aristocracia militar e proprietária de terras. Ao longo do tempo, o corpo de funcionários públicos passou a ser conservador e autoritário, ajustando-se ao modo de ser de seus superiores (Chapman, 1959, p. 32).

Por conseguinte, é plausível que muitos servidores prussianos tenham de fato sido arrogantes, imitando seus superiores ou agindo com o público da maneira como seus superiores queriam. O Estado era venerado como um ente acima da sociedade e os servidores eram instados a refletir tal supremacia. Neste caso, deixa de ser sensato considerar que esta espécie de personalidade ou conduta seja generalizável a culturas onde predominem valores democráticos e direitos civis. É mais provável que, na mesma época (primeiras décadas do século XIX), nos Estados Unidos, um servidor com essa atitude seria surrado em público; na Inglaterra, seria advertido com polidez e severidade ou seria ridicularizado.

Naturalmente, a opinião de Stuart Mill manifestada em 1867 no seu *Considerations on representative government* também não se baseia em pesquisas nem em fatos específicos. Ele reproduz a concepção de burocracia que já estava se tornando lugar-comum. Imagem, aliás, que possivelmente se realizava em parcela do corpo de servidores britânico ou indiano ou ambos, uma vez que ainda vigorava o regime de compadrio em grande parte do funcionalismo.

Note-se também que a visão aludida por Mill em seu livro *Principles* refere-se ao gerenciamento de órgão estatal, não aos servidores ordinários. Não se queixa dos burocratas em sentido estrito; ou seja, dos indivíduos.

Às vezes a literatura técnica cita o seriado televisivo *Yes Minister* e assevera (ou dá a entender) que as cenas descrevem bem defeitos reais dos servidores públicos em geral (Osborne e Gaebler, 1992, p. 288-289; Tullock, 2002, p. 54; King e Crewe, 2014, p. 338). Ou seja, desconsidera seu caráter de sátira, seu papel de divertir a audiência. Como já aconteceu com o teatro e com o cinema, uma parcela da audiência televisiva tende a interpretar ficção como retrato da realidade simplesmente porque é bem feita pelo artista.

Ademais, essa parcela não leva em conta que o secretário permanente ardiloso no seriado é de fato um dirigente – uma autoridade formal, não um servidor público ordinário. Se, com maior realismo, o pano de fundo da estória também aparecesse, o secretário permanente seria visto manipulando seus subordinados (servidores ordinários) tanto quanto seu superior (o coitado do ministro Jim Hacker).

A propósito da funcionária Maria Candelária: o ‘trabalho’ a que ela se dedica não a leva a obter poder e mando, seja sobre a esfera legislativa ou executiva, seja sobre cidadãos ansiosos nos guichês. Nem é o tipo de atividade a fazer o órgão a que pertence expandir-se; o economista William Niskanen ficaria muito decepcionado com ela.

Quanto a Derek Bok, note-se que não relata fatos específicos nem dados empíricos diretamente sobre os burocratas; relata opiniões de amostras do povo estadunidense. Os relatos são confirmações da prevalência da Imagem na visão da população, mas não de que a imagem traçada do burocrata seja veraz e representativa (generalizável).

3 O CONCEITO ELÁSTICO DE BUROCRATA

3.1 Distinção entre funcionário e dirigente

Boa parte da literatura técnica deixa de distinguir entre o servidor ordinário e o dirigente ou gerente. Na obra-prima dos cientistas sociais Thomas Dye e Harmon Zeigler, os executivos federais do topo são considerados burocratas. Eles também chamam de burocratas os membros das cúpulas dos órgãos reguladores estadunidenses chamados de ‘comissões’. Estes órgãos assemelham-se às autarquias da administração brasileira (Dye e Zeigler, 1990, p. 294, 297). Também Dan Usher, em certos parágrafos de seu livro instrutivo, inclui os políticos no ‘pessoal do governo’ (*personnel of the government*; Usher, 1992, p. 421). Em contraste, Terry Moe encontra-se entre os que fazem a distinção (Moe, 1989, p. 283).

TEXTO para **DISCUSSÃO**

A identificação enganosa do político com o servidor público é frequente na literatura anglo-saxônica. A própria linguagem faz confusão; por exemplo, quando a palavra *official* ou as locuções *public official* e *government official* são empregadas para designar tanto o servidor público como o político ocupando cargo no Poder Executivo (por exemplo, Shultz e Dam, 1977, p. 14, 17; Usher, 1992, p. 421; Bok, 2001, p. 76, 104).

Henry Kissinger ocupou o cargo de Assistente para Afazeres de Segurança Nacional (*Assistant for National Security Affairs*); reportava-se pessoalmente ao presidente da República estadunidense Richard Nixon e chefiava uma equipe de auxiliares. Em seu livro de memórias, George Shultz diz que Kissinger foi um grande 'servidor público', empregando a expressão inglesa (*public servant*; Shultz e Dam, 1977, p. 17).

Todavia, não é possível fazer um juízo equânime dos burocratas sem distinguir os funcionários ordinários – servidores públicos estritos ou propriamente ditos, em sentido administrativo – dos membros de outro grupo, os semipolíticos, na linguagem do presente texto. Pelo menos no ambiente institucional dos Estados Unidos e do Brasil, ambiente que inspira as considerações do presente texto.

Os semipolíticos, ao menos no âmbito do Poder Executivo, são pessoas que assumiram cargos de chefia, gerência, direção ou presidência (ou assessoria ou assistência aos ocupantes destes cargos). Ao assumi-los, enredaram-se na armadilha afetiva ou moral (e, às vezes, legal) de uma obrigação de gratidão – servir lealmente aos políticos que os colocaram no cargo; e de um temor – perder o cargo subitamente.

No que se refere a tornar-se dirigente ou gerente em um órgão estatal (ao menos no âmbito do Executivo), há pouca ou nenhuma diferença entre o regime de compadrio e o regime de funcionalismo permanente no que concerne à origem de quem entra. Em ambas as origens, dirigentes e gerentes são indicados politicamente. Na maioria das posições, o ocupante sujeita-se a perdê-la, caso se torne politicamente incômodo ou inconveniente. Por isso é importante caracterizar a diferença de situação do burocrata ordinário ou raso; este, quando vigora um regime de quadro permanente, não ingressa no cargo por apadrinhamento.

Em um número pequeno de cargos de cúpula, há uma situação intermediária: entra-se por indicação política, mas se tem permanência assegurada legalmente durante certo prazo, independentemente da vontade de quem indicou ou de quem nomeou (Kelman, 2021). Conforme a experiência histórica, tem havido ocupantes deles que escapam da armadilha afetiva ou moral; às vezes mostram-se serem ou terem sido apostas erradas para quem indicou. Mas tem havido também quem recebe forte pressão para renunciar, não consegue suportar e cede. E também quem recebe proposta de outro cargo mais interessante, não resiste ao atrativo e sai voluntariamente para ocupá-lo.

São diferentes entre si os interesses de carreira do burocrata genuíno, do político eleito (ou candidato potencial a uma eleição futura) e do dirigente indicado por recomendação político-partidária. Diferem também nas extensões de poder, nas atribuições e nos âmbitos de ações de cada um. Ilustre-se com o contraste mais óbvio: pelo que se sabe, um servidor público ordinário nunca teve atribuição para vetar a promoção de seu diretor, impedir aumento do salário deste, removê-lo para outro departamento ou fazer formalmente avaliação de seu desempenho funcional.

Quando não vigora o regime de funcionalismo permanente, é enorme a disparidade de poder entre servidores rasos e dirigentes. Um servidor que for chefe de família precisa ser muito destemido para recusar-se a certos atos – aqueles que devem cumprir certas condições ordenadas informalmente por algum superior seu.

Entre eles, por exemplo, quando tem a tarefa de emitir um parecer jurídico, uma avaliação de viabilidade de engenharia, uma projeção de disponibilidade financeira, uma análise socioeconômica, uma estatística de grande projeção política. Conforme a condição informal, parecer, avaliação, projeção, análise ou estatística cuja conclusão deve ser favorável – à construção de uma ponte, à contratação de uma empresa para pavimentar uma rua, ao aumento das compras de certos equipamentos, ao sucesso da política econômica ou social do governante.

Era o que acontecia com a maioria dos servidores no Brasil, por exemplo, nos tempos das presidências da República de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e Jango Goulart; ou seja, os últimos oito anos (1956-1963) do período democrático sob a Constituição de 1946. O corpo de servidores operava sob um regime de funcionalismo permanente que era incompleto e torto.

Ao lado de uma categoria de servidores públicos permanentes (concurados e com estabilidade de vínculo ao cargo) havia massas de servidores em categorias de não estáveis. Os gerentes podiam escolher se seria conveniente confiar certa tarefa a um servidor permanente ou atribuí-la a um funcionário apadrinhado. Quando a tarefa obrigatoriamente coubesse a um servidor permanente, um dirigente poderia designar funcionários apadrinhados para serem os auxiliares do servidor. A flexibilidade de admitir e despedir abria aos dirigentes estatais variadas e amplas oportunidades para entregar órgãos ou departamentos ou divisões ao controle de diferentes grupos político-partidários.

Em consequência, havia disponibilidade de recursos estatais com que obter apoio de correntes, alas e facções partidárias com distintas bases territoriais e sociais. Naturalmente, os executivos estatais preferiam expandir a mão de obra pública recorrendo às categorias de servidores não estáveis. Por conseguinte, os servidores permanentes tendiam a ser uma parcela pequena do total.

3.2 Distinção ignorada na origem

Em boa parte da literatura que expressa a Imagem, como já foi dito, a menção aos ‘burocratas’ inclui o que algumas vezes são chamados de ‘altos funcionários’. Por isso, fazem-se algumas queixas sem razão – queixas de mazelas associadas a atos que os servidores rasos não têm poder de realizar. Os quais, se realizassem sem autorização, poderiam facilmente ser barrados por seus superiores.

Por exemplo, em geral, os servidores ordinários não criam as formalidades e a rotina sob a qual operam; elas são principalmente impostas de fora (pelo Poder Legislativo e pela alta cúpula do Poder Executivo). Muitas vezes os dirigentes de um órgão apropriam-se da margem de discricionariedade que existe internamente nas mãos do servidor. Em consequência, elas, formalidades e rotina, não ficam flexíveis o bastante para dar oportunidades de inventividade e empreendedorismo por parte dos servidores ordinários.

Ademais, o que parece resistência a modificações e novidades pode ter outra explicação. Às vezes, aquele que chega para ocupar cargo de direção traz pretensões de reformar ou até revolucionar o órgão. Porém, falta-lhe experiência recente com algum órgão semelhante; não conhece bem a natureza das tarefas realizadas nele. Todavia, sofre tentações usuais de executivos em nova organização, de arriscar para ganhar mais prestígio.

Outras vezes, as modificações e novidades propostas têm como efeito sobrecarregar os servidores com tarefas adicionais; ou tentam suprimir a faixa pequena de discricionariedade que lhes cabe por formação e dever profissional (advogado, economista, enfermeiro, engenheiro, perito criminal, médico legista, estatístico, supervisor escolar e tantas outras). Não admira que os funcionários se manifestem contrários nesses casos, para surpresa de algum novo diretor inexperiente.

Por conseguinte, a Imagem é dúbia quando não especifica o teor das modificações e das novidades que, no entender dos críticos, os servidores deveriam aceitar de bom grado. A Imagem se aproveita do viés positivo que existe na conotação de ‘mudança’, ‘novidade’, ‘inventividade’ etc. Porém, nem toda mudança é benéfica. Sobretudo mudança formulada ou implementada às pressas. Nem toda rotina é maligna. Nem toda inventividade, privada ou estatal, opera em prol do interesse público. Nem sempre inovação traz progresso técnico (Lachmann, 2000, p. 280).

A própria queixa original expressa pelo Barão von Stein na Prússia sofre a dubiedade da noção de ‘burocratas’. Provavelmente ele atribuiu ao funcionalismo de alguns órgãos burocráticos o que muitas vezes caberia mais exatamente aos dirigentes. Ou talvez, caberia a uma combinação de dirigentes e servidores ordinários, mas ressalvando-se que estes eram obrigados a se conduzir conforme os interesses dos chefes.

Afinal, o Barão queria mudar a administração do Estado na Prússia e ele se beneficiaria de mais poder, uma vez que estava à frente do aparato. Seja como for, sem conhecer as intenções desse aristocrata, quais ações pretendia executar especificamente e quais as circunstâncias, não há por que excluir a possibilidade de suas queixas terem sido interesseiras. De maneira análoga se pode analisar o fato de que Charles Buller queria mudar o Ministério Colonial britânico. A crítica de Buller era parte de sua campanha para reformar o regime colonial britânico; sobre isto se sabe que de fato alvejava um dirigente particular do ministério, o chefe maior dos servidores deste órgão (Muir, 1940, p. 42).

4 UM MAL UNIFORME SOCIALMENTE E CULTURALMENTE

4.1 Homogeneidade macrossocial

Uma característica central da Imagem é ser feita em referência a burocratas de modo genérico – aplicável a diversos países e a épocas distintas, sem que ela seja amenizada, qualificada ou mesmo agravada por fatores sociais, políticos, culturais ou econômicos.

Diferenças de cultura entre países, assim como diferentes características de períodos governamentais, e até mesmo transformações de regimes políticos, aparentemente não afetam os defeitos de comportamento dos burocratas. Pelo que parece, o que quer que aconteça com o ambiente humano em que se inserem, os servidores públicos são igualmente improdutivos, rígidos, arrogantes ou lerdos. Na Grã-Bretanha dos anos 1940 ou na União Soviética de Stalin.

4.2 Homogeneidade microssocial

Além disso, a Imagem tem como alvo um tipo geral de burocratas, sem haver nuances nem graus nem qualificações de acordo com os órgãos onde estão lotados; a diversidade das funções dos órgãos públicos; os diferentes estágios de desenvolvimento em que cada órgão está; e a variedade de formação profissional. Ademais, a diversidade entre servidores de nível educacional, de origem regional, de origem de classe social, de gênero, de faixa etária, nada disso qualifica nem enriquece o teor da Imagem.

Refleta-se sobre o aspecto de que os servidores são tidos como seres homogêneos. Há alguns milhares de espécies de formações profissionais e ocupações, associadas a milhares de diferentes tipos de atividades que o Estado provê.

Tome-se, por exemplo, a atividade de segurança pública. Em seu objetivo concebido mais amplamente, os servidores trabalham para preservar a ordem social e o regime de direito. Considere o leitor se não há diferenças entre si na comparação destes: delegado de polícia, agente policial, escrivão, papiloscopista, perito criminal, bioquímico, psiquiatra forense.

Isso sem levar em conta o surgimento de especializações adicionais em especialidades preexistentes. Por exemplo, considere-se um excelente delegado no campo de homicídios; é pouco plausível que, somente por isso, seja um excelente delegado em uma delegacia de atendimento à mulher.

4.3 Reconhecer outras explicações

No entanto, uma abordagem técnica do problema da forma burocrática de organização deveria ter em conta a diversidade de fatores sociais, políticos, culturais ou econômicos entre sociedades e épocas, bem como a diversidade de órgãos e de qualificações dos burocratas. A finalidade seria entender como essas diversidades se casariam com a uniformidade das alegadas deficiências dos servidores. A análise buscaria ou excluiria explicações alternativas do suposto fenômeno indesejável.

Enfim, uma indicação de que a Imagem do Burocrata Insatisfatório pode ser mero preconceito está no fato de que ignora o contraste entre a uniformidade de perfil expressa pela Imagem e a diversidade social e cultural dos ambientes e das circunstâncias. Não reconhece explicações alternativas.

5 UM MAL ORGANIZACIONAL UNICAUSAL

A Imagem do Burocrata Insatisfatório passa a impressão de ser uma explicação dos desconfortos, aborrecimentos ou frustrações que surgem ao lidar-se com órgãos estatais. Explica esses aspectos deploráveis como consequência ou manifestação das características de personalidade ou de comportamento dos servidores públicos.

Pode-se contrastar a Imagem, cujo cerne é o servidor público típico, com outras possibilidades de explicação. Conforme estas, cada órgão público é um sistema com estrutura e dinâmica complexas, no qual o servidor público é uma das espécies de componentes. Podem-se considerar os diversos componentes e aspectos da administração de uma organização.

A primeira explicação alternativa a examinar poderia ser a causalidade em direção contrária: talvez, o que parece ineficiência ou funcionar mal resulta de características dos próprios órgãos públicos; isto é, da estrutura e dos procedimentos. A conduta dos servidores reflete a natureza dos órgãos.

Entre possíveis bases para essa espécie de explicação, uma é fornecida por alguns cientistas sociais, inclusive economistas. Eles não se identificam como membros de um grupo definido nem são indicados com um rótulo comum. No entanto, comungam certa visão do Estado, da política e da economia, da qual os três parágrafos seguintes dão um resumo rápido.

Com frequência, ações políticas, embora sendo eficazes para seus objetivos específicos da vida política, têm consequências indiretas que afetam as tarefas dos órgãos estatais. Elas diminuem a eficácia organizacional dos órgãos e até baixam o desempenho dos corpos de burocratas (Chubb e Peterson, 1989, p. 36-37; Moe, 1989, p. 273, 277, 284, 325, 328).

Segundo esses cientistas sociais, uma estrutura de poder tem sua própria racionalidade e seu próprio sistema de recompensas, os quais diferem do que é racional na perspectiva de eficiência econômica (Leibenstein, 1978, p. 175). A conexão entre eficiência política e eficiência econômica é tal que muitas vezes elas caminham em direções opostas (Magee, Brock e Young, 1989, p. 51).

Conforme Avinash Dixit, eficiência, no sentido mais comum dos economistas ('primeiro melhor'), em geral é inatingível em políticas públicas. A razão é que existem objetivos de caráter não econômico. Porém, os economistas não percebem ou não querem admitir a legitimidade destes objetivos, de modo que diagnosticam os esforços de consecução dos mesmos como mera ineficiência (Dixit, 1996, p. 145-147).

Embora não sendo exatamente congruentes entre si, essas paráfrases desses autores referidos deixam entrever ou mesmo exibem um núcleo comum. Vagamente nos primeiros, perceptivelmente em Dixit: Estado não é simplesmente, nem mesmo de maneira predominante, um imenso estabelecimento econômico. Estado não é como empresa. Estado é multifacetado (um tanto paradoxalmente, pode até possuir empresas), mas é sobretudo um ente de poder (Dixit, 1996, p. 12, 73, 92-93).

Estado não tem finalidade lucrativa, não é propriedade privada, não é um mercado nem um aglomerado de mercados. Não existe base teórica para esperar-se que seja eficiente economicamente – pelo menos nos sentidos de eficiência econômica presentes na teoria econômica neoclássica. Estes conceitos foram construídos para transações de mercados, bem como para organizações de propriedade privada e com finalidade lucrativa.

Como quer que se aprecie a visão desse grupo de cientistas sociais, mais atenção ao conhecimento de administração leva a considerar o seguinte: o número de horas e a qualidade dos serviços prestados por uma organização não dependem automaticamente apenas dos funcionários. É preciso também que as demais condições administrativas (as instituições internas do órgão estatal) sejam propícias; entre elas, o modo de gerenciamento, a estrutura organizacional, o regime gerencial e a disponibilidade de recursos.

A Imagem do Burocrata Insatisfatório esquece condições coadjuvantes (as instituições internas); desconsidera fundamentos do conhecimento de administração. Sua fragilidade técnica é forte indicação de que a Imagem é mero preconceito social.

6 GERENCIAMENTO, UM POSSÍVEL ELO CAUSAL

A eficácia do trabalho dos servidores depende em boa parte de que haja gerenciamento apto. A Imagem do Burocrata Insatisfatório pressupõe que os dirigentes e gerentes sabem o que fazem, sempre decidem e agem corretamente. Atribui à realidade uma idealização conceitual que está presente em grande parte dos livros-textos de administração. Sucede, porém, que a literatura técnica e didática em administração tem um viés de visão progerencial; adota uma perspectiva que lisonjeia os dirigentes e gerentes organizacionais (Weinstein, 1979, p. 3).

Mas a realidade é outra; os superiores são seres humanos também. Dentre eles, há quem seja estrepante inexperiente, há quem não seja apto para a posição específica que assumiu e há quem crie ocasionalmente alguns dos problemas que a organização vem a ter. Pode-se até entrar no cargo mais empurrado do que desejando. Tudo isso porque, sobretudo na esfera executiva do setor público, têm grande peso na escolha dos dirigentes a improvisação e o critério de conveniência político-partidária.

6.1 Escolha de dirigentes no setor público

Em um de seus livros, Bok alude ao que ele julga ser uma das causas de má administração pública nos órgãos do ramo executivo nos Estados Unidos. Segundo ele, é o costume de colocar na alta cúpula pessoas que são indicadas por políticos ou por grupos políticos. O próprio indicado pode ser ou não outro político (Bok, 2001, p. 228).

Sendo ou não sendo tal causa, o costume existe porque um órgão público não é simplesmente um estabelecimento produtivo. Um cargo de direção ou chefia em um órgão público é uma alavanca de poder – poder capaz de ser exercido sobre outras partes do Estado ou sobre a sociedade.

Há uma diferença relevante entre órgão do Executivo no Estado e empresa privada. Ela diz respeito às motivações ou às situações estratégicas dos dois lados envolvidos no preenchimento do posto de dirigente. Na empresa privada, as forças sociais que escolhem e conduzem um indivíduo ao posto de dirigente estão motivadas por grandezas econômicas; por exemplo, lucros e vendas. No órgão do Executivo no Estado, as forças sociais que escolhem e conduzem um indivíduo ao posto de dirigente estão motivadas fortemente por crenças e valores mais diversos, bem como por interesses político-partidários (Leibenstein, 1978, p. 173-174; Meier, 1985, p. 15; Moe, 1989, p. 268).

No outro lado, aquele do indivíduo que ascende ao posto, há paralelismo nas diferenças. Pelo menos em empresa que não está sujeita a empresas controladoras (*holding*), o dirigente ocupa-se quase inteiramente com objetivos internos a ela; de novo, por exemplo, lucros e receita. No órgão do Executivo no Estado, um dirigente às vezes serve a crenças e valores mais amplos; outras vezes serve em considerável extensão aos interesses de certa autoridade ou de certo grupo político-partidário – aquela autoridade ou grupo do qual dependem sua permanência no cargo e o futuro de sua carreira. Em épocas e lugares de competição política acirrada, ele entra no órgão trazendo comprometimento de lealdade político-partidária; ou seja, lealdade a forças sociais externas ao órgão.

A reputação do presidente da República Jânio Quadros é de ter sido um dos políticos mais moralistas e dos mais antipolíticos que o Brasil já teve. Mas, a despeito da retórica, era experiente e realista (ainda que propenso a manobras arriscadas). Ele legou um caso exemplar. Depois de eleito, em um de seus primeiros pronunciamentos públicos, referiu-se a convites para compor seu ministério. Conforme asseverou, “... procurarei convidar para o ministério companheiros dos partidos ou grupos político-partidários que me apoiaram, sempre que possível” (Cabral, 1962, p. 213).

A União Democrática Nacional (UDN) tinha sido o principal partido que apoiara a candidatura de Jânio. Um dos mais poderosos políticos da UDN, Carlos Lacerda, também moralista arrebatado, fizera grande esforço em prol de Jânio dentro do partido. Tendo em vista isto, não é de admirar que coube a Lacerda indicar quem ocuparia um dos mais importantes ministérios, o da Fazenda. Nem surpreende que Lacerda tenha proposto um eminente político da UDN, o banqueiro Clemente Mariani, que atuava na UDN da Bahia (Arnt, 2004, p. 138).

Muitas vezes, em ocasiões desse tipo, um ministro também se orientou por razões similares ao fazer suas próprias indicações e nomeações. Foram para os postos de chefia do ministério e de seus órgãos pessoas dos grupos político-partidários que apoiaram ou iriam apoiar o presidente, o partido, o ministro e os próprios grupos. Por sua vez, presidentes e dirigentes dos órgãos vinculados ao ministério foram propensos a tomar a mesma atitude no que concerne à escolha de diretores de departamentos, gerentes de divisões e chefes de seções. É oportunidade que tiveram e têm, dada pelas tradições estadunidense e brasileira.

6.2 Um modelo narrativo de administrador público

As falhas que se atribuem aos burocratas podem ser reflexos ou sintomas de falhas organizacionais dos órgãos estatais. Estas, por sua vez, podem resultar de hiato entre objetivos e missões, por um lado, e capacidade, por outro (Wilson, 2000, p. 368).

Considere-se a situação estratégica do administrador público (de Poder Executivo, para simplificar). Conforme os partidários da economia política moderna, uma maneira de caracterizar o interesse próprio deste administrador é asseverar que ele visa progredir em sua carreira ocupacional ou profissional. Faça-se uma interpretação amena desta caracterização, admitindo que, em boa parte deles, há administradores dispostos a arriscar sacrifícios de sua carreira quando aparecem opções de ação que conflitam com o bem comum ou com legítimos interesses de outras partes.

Todavia, admita-se também que não são todos (ou não são em todas as circunstâncias). Há sacrifícios ou riscos que este ou aquele indivíduo não se sente capaz de bancar, bem como surgem oportunidades de passos na carreira tendo atrativos irresistíveis. Em suma, a segunda premissa é de que o progresso na carreira é de grande importância para administradores e gerentes de órgãos públicos – umas poucas vezes podendo superar relutâncias e limites, sejam estes de bons costumes, sejam legais ou morais.

Considere-se agora a escolha de uma pessoa que ocupará um cargo de administrador de um órgão público. Por exemplo, um governador de estado busca uma pessoa para ser secretário de educação. Um caminho é convidar um executivo que é visto como tendo sido um bom secretário de educação de determinado município. Porém, se este foi secretário de um prefeito cujo partido está fora da base político-partidária do governador, há boa chance de que a base se oponha.

Oposição da própria base é o mínimo que pode acontecer. Comumente, a base tem seus próprios nomes para indicar ao governador. O valor mais relevante de alguns desses possíveis secretários de educação é que fizeram muitos esforços para obter apoio político na eleição de um prefeito governista ou de um vereador; outros são pessoas capazes de utilizar o cargo de secretário para obter apoio político que fortaleça a base nas eleições por vir. Ter conhecimento de educação é valioso mas pode chegar a ser de importância secundária. Afinal, há estratégias para se ocupar um alto cargo de um órgão estatal do Executivo – e sair-se bem – sem conhecer muito dos serviços ou produtos que a organização fornece.

Por sua vez, comumente, depois de assumir o cargo, o novo secretário de educação irá trocar os ocupantes de várias posições de dirigentes e gerentes dentro da secretaria e nas escolas. Alguns serão postos para fora porque tinham associação visível com a base político-partidária do

governador anterior. Outros, porque a base precisa de cargos para preencher com seus auxiliares dinâmicos e fiéis. Aqueles que não forem postos para fora serão monitorados para verificar-se seu grau de adesão aos interesses e às consignas da base político-partidária agora no poder. Precisam comprovar que se ajustaram ‘aos novos tempos’.

6.3 Mudancismo político-partidário

Quando políticos ou grupos político-partidários escolhem ou indicam os ocupantes de cargos de direção e de gerência, gera-se nos escolhidos certa propensão afetiva ou moral de direcionar parte das decisões e ações do órgão para atender necessidades político-partidárias do grupo que escolheu ou indicou. Derek Bok refere-se a uma segunda consequência dessa forma de escolha – o aspecto de que, em boa parte, esses indicados não chegam tendo experiência de administração em órgão estatal.

Também menciona uma terceira consequência que reduz a eficácia do funcionamento de um órgão público: com frequência, esses dirigentes e gerentes indicados politicamente passam pouco tempo no cargo e saem. Com isto, geram descontinuidade em programas e projetos do órgão (Bok, 1996, p. 417; 2001, p. 228). Nos Estados Unidos, os executivos do topo dos órgãos federais têm permanência média de dois anos a dois anos e meio. Mas necessitam de um ano ou mais para aprender os programas, os projetos, os procedimentos, a temática e os problemas técnicos dos órgãos que vieram chefiar (Dye e Zeigler, 1990, p. 294; Wilson, 2000, p. 32).

Em pesquisa do Ipea, Felix Lopez e Thiago Silva estudaram a duração da ocupação de uma parte dos cargos dos semipolíticos no Brasil; especificamente, os cargos de direção e assessoramento superior no Executivo federal brasileiro no período de 1999 a 2017. Constataram que, no alto escalão, a permanência dos nomeados tem mediana de um ano e onze meses. No escalão médio, a permanência tem mediana de dois anos e um mês (Lopez e Silva, 2020, p. 22, 28).

6.4 Estado não é uma grande empresa

Fundamental no gerenciamento de uma empresa privada é o senso de haver o direito de propriedade privada. Senso compartilhado pela comunidade interna, pelo menos pelos dirigentes e gerentes. E quanto ao Estado? A aspiração de que o Estado seja gerenciado como uma empresa não é compatível com uma espécie de organização que não é propriedade privada. Isto é lição aprendida cerca de sessenta anos antes da dissolução das economias de estilo soviético, no chamado ‘debate sobre o socialismo’. Este, ocorrido entre os economistas por volta de 1930,

foi exatamente sobre o Estado adotar em si mesmo critérios administrativos e econômicos de mercado (Lavoie, 1985; Steele, 1992).

O Estado não funciona principalmente como um estabelecimento de produção e de fornecimento, mas sim como uma arena de torneios de poder – os quais incluem influência, busca de apoio, fornecimento de apoio, negociações intrincadas, alianças, manobras, intrigas, manipulações de aliados, acordos com adversários, apadrinhamento, agrados, castigos, favores e gratidão.

Para se chegar a postos de direção e de chefia, bem como para permanecer lá (mesmo que seja somente pelo tempo legalmente concedido), às vezes é preciso manobrar no campo de ação político-partidária todo dia. A razão é que a esfera da política ('a vida política' ou 'o exercício da política') é carregada de alta incerteza (Moe, 1989, p. 273, 283). Por isso, não é só uma característica da democracia. Regimes autoritários, autocráticos ou ditatoriais também precisam muito de políticos, pois estes são os genuínos entendedores da arte de poder do Estado. Naturalmente, nestes regimes faz-se política com práticas de outro teor.

A grande chance de permanência curta dos executivos indicados politicamente (os semipolíticos) é um aspecto bem ajustado ao exercício da política; isto é, à espécie de instituições políticas de países como os Estados Unidos e o Brasil. No que concerne à possibilidade de consequências prejudiciais ao desempenho administrativo, ela pode ser superada sem se opor eficácia política a uma alegada 'eficiência' econômica no sentido dos economistas neoclássicos.

A possibilidade de que o exercício da política prejudique a eficácia administrativa do Estado pode ser evitada 'despartidarizando' a admissão, a avaliação, a remoção, a promoção, o afastamento e a despedida dos funcionários ordinários. Por meio disto, se desamarram das conveniências e dos interesses político-partidários (de partidos, de suas alas, correntes, facções e grupos) quase todas as atividades profissionais e ocupacionais do dia a dia no Estado – as quais compõem os encargos de funcionários ordinários.

Essa foi a fecunda intuição e o propósito central de certos movimentos de reforma dos séculos XIX e XX nos países ocidentais, em prol do regime de funcionalismo público permanente. Tópicos de administração aparecem com pouca frequência na literatura econômica. Contudo, ainda que de passagem, às vezes um tanto rapidamente e toscamente, alguns economistas eminentes reconhecem a vantagem administrativa do regime de funcionalismo permanente – mencionado como *civil service regulations* ou *civil service rules* ou abreviadamente *civil service* (Schumpeter, 1950, p. 293; Alchian, 1977, p. 146-147; Mansfield, 1982, p. 485; Benjamin, 1989, p. 259, 261-262; Olson, 1990, p. 216, 228; Stiglitz, 1994, p. 241-242).

7 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

7.1 Estrutura existente e relação com funcionários

Mesmo que exista um mito, uma lenda urbana do burocrata insatisfatório, convém reconhecer que lendas não caem do céu nem se alimentam do ar. Elas são tecidas com eventos plausíveis para sua época, que podem ter ocorrido ou que ocorram ocasionalmente. Seguem-se alguns fatores que dão certo suporte à lenda.

- 1) Burocrata não dá; tira. Explicando: em virtude de seu trabalho, o burocrata muitas vezes não dá algo ao cidadão; recebe deste. É o coletor de tributos, o fiscal, o inspetor, o supervisor bancário, o policial que pede os documentos do cidadão, entre outras funções.
- 2) Ademais, quando sucede que está na posição de dar alguma coisa, demora – parecendo dar de má vontade. Pois exige identificação e uma série de documentos em que o cidadão comprove seu direito e sua habilitação para receber o benefício prometido pelo Estado. Por conseguinte, as espécies de tarefa do burocrata não lhe propiciam condições para ser benquisto perante a população que vai aos guichês e aos balcões. Isto já se constatou há anos (Finer, 1932, p. 1500).
- 3) O próprio benefício muitas vezes não é tão grande fonte de alegria. Um cidadão recebe do burocrata uma autorização, uma licença, um selo (ou carimbo rubricado) sobre um documento, um comprovante de estar em dia com a taxa do corpo de bombeiros, um cadastramento ou recadastramento, um título de eleitor, uma carteira de habilitação, um passaporte, o reconhecimento oficial de um diploma, um registro de imóvel ou de veículo, por exemplo; são coisas cuja necessidade o próprio Estado criou. Nesta hora, o cidadão não se lembra de por que essas coisas existem; tampouco como elas começaram, quem exigiu sua existência. Muitas vezes, não sabe.

Obviamente, isso reflete uma diferença importante de maneira de ser entre Estado e setor privado. O Estado cuida da ordem social, das leis e da superestrutura jurídica. Tudo o que faz é condicionado pelo seguinte: o impacto sobre cidadãos ocorre sobre um número incontável de habitantes do território, além de que estes têm características largamente heterogêneas. O Estado quase sempre presta serviços a coletividades, mesmo quando se aproxima de prestá-los a indivíduos.

Em contraste, inúmeras empresas privadas conseguem limitar-se a fornecer bens e serviços individualizados a indivíduos. Em consequência da diferença, não é raro que o cidadão sinta pouco prazer ou desgosto com o Estado. A causa não é algum traço de caráter ou de conduta do

TEXTO para DISCUSSÃO

servidor público – este é um empregado do órgão estatal, age conforme se adequa à estrutura organizacional, conforme as normas prescrevem e os superiores mandam.

Mesmo assim, não parece haver obstáculos técnicos a que, em certa extensão, se dê forma personalizada a muitos serviços de órgãos públicos; até mesmo indo além e oferecendo cafezinho, confeitos ou chá com alguns biscoitos. O *busilis* é: a parcela da sociedade que fala pelos contribuintes aceita pagar? Este será o tópico da seção 9.

- 4) Com boa extensão de verdade, crenças populares associam burocracia a regras rígidas, arbitrárias, desnecessárias, ininteligíveis ou irracionais (Burnheim, 1985, p. 28, 68-69; Fukuyama, 2004, p. 74). Em consequência, a pessoa do burocrata, com quem o usuário do serviço de uma repartição interage, é aferida como rígida. Ignora-se que, na imensa maioria das vezes, não é o burocrata ordinário quem cria nem quem formula as regras. Quase sempre, ele tem apenas o dever funcional de segui-las e aplicá-las.
- 5) Como parte da rotina de funcionamento do Estado, de vez em quando decidem-se e tomam-se medidas que são impopulares. Nos Estados Unidos, com frequência, tanto o Congresso como o presidente da República evitam assumir a responsabilidade por elas, uma vez que são desgastantes politicamente. Para escapar de assumi-las, recorrem ao costume de atribuir a responsabilidade pelas medidas à burocracia em Washington – a qual, dizem, é incontrolável (Dye e Zeigler, 1990, p. 275).

Há muitos estudos sobre Taiwan, localizado na Ásia, em razão de sua experiência bem-sucedida de industrialização e de crescimento econômico. Um desses estudos descreve uma certa 'tática da ineficiência burocrática' a que se recorre por lá. Às vezes, um dirigente de órgão público, tal como um ministro de Estado, avalia que é preferível adiar a tomada de certa decisão (ou adiar uma ordem de execução de certa atividade) até época mais propícia. Então o ministro diz ao interlocutor interessado que o processo está atrasado no labirinto burocrático, sobre o qual não tem controle; pede desculpas repetidamente ao interlocutor e, entristecido, lamenta-se da ineficiência burocrática (Wade, 1990, p. 226).

Esse tipo de costume conveniente pode ser outra fonte que sustenta a lenda urbana do burocrata insatisfatório. Afinal, no interior dos órgãos do Estado, políticos (ou melhor, semipolíticos) e funcionários às vezes convivem em certo grau de competição (Rourke, 1969, p. 139) ou de desconfiança (Shultz e Dam, 1977, p. 169).

7.2 Fontes de estórias

Outro fator que dá certo suporte à lenda do burocrata insatisfatório é a imaginação humana ter necessidade de personagens más. Há satisfação e diversão em contemplá-las nas estórias e nas lendas, na literatura de ficção, no teatro, no cinema e em seus sucedâneos técnicos mais recentes. Há curiosidade intensa sobre crimes, mortes, acidentes, desastres, violências.

Em consequência, é vantajoso para um autor de obras de arte, de literatura ou de crônicas de mídia, falar mal; isto atrai atenção e audiência. Ora, a maneira mais segura de um autor reduzir o risco de cometer injúria, difamação e calúnia é falar mal de duas ocupações específicas e seus dois estratos sociais: políticos e burocratas. Para as demais, a proteção constitucional ao malfalado é mais exigente e mais ameaçadora (Finer, 1932, p. 1498).

Há duas fontes principais das estórias sobre as mazelas da burocracia. Uma delas são certas categorias de políticos e de semipolíticos (Wilson, 2000, p. 153, 235). Uma pequena categoria de políticos faz campanha eleitoral ou defende sua administração chicoteando os burocratas ou a 'burocracia' (palavra ambígua, que muitas vezes significa 'o corpo de burocratas'). Para alguns, uma maneira de justificar aos eleitores a falta de cumprimento de certas promessas é alegar obstáculos que burocratas não razoáveis ou arrogantes puseram (Wilson, 1980, p. 388).

Dentre os semipolíticos, há dirigentes e gerentes que não se satisfazem com os esforços e a dedicação de seus subordinados. Contudo, isto não comprova que a grande maioria dos servidores deixe de ser razoavelmente esforçada e dedicada. Deve-se considerar pelo menos uma explicação alternativa, a qual envolve um mecanismo perene de tensões entre os servidores rasos e os postos de chefia na administração pública.

O mecanismo são as normas e os procedimentos administrativos, os quais expressam em considerável extensão leis passadas pelo Congresso, muitas delas em anos anteriores à legislatura do presente. A primeira obrigação do servidor público é cumprir e aplicar as leis que cabem em seu escopo de ação.

Refleta-se sobre um caso histórico. Henry Kissinger foi auxiliar direto de Richard Nixon, presidente dos Estados Unidos a partir de 1969 (Kissinger, 1979). O trabalho de que Nixon o incumbiu consistia em certas missões diplomáticas cruciais. Estas, na medida do possível, eram mantidas em segredo e desconhecidas oficialmente pelo Ministério do Estado (*Department of State*), inclusive pelo ministro William P. Rogers. Ora, este órgão federal tinha e tem por finalidade principal cuidar das relações exteriores do país e de sua diplomacia.

Portanto, não é de surpreender que essas missões tenham criado tensões e atritos entre o órgão estatal e Kissinger. Afinal, em sua interação rotineira com diplomatas estrangeiros, diplomatas estadunidenses ouviam ecos das atividades paralelas e sigilosas de Kissinger. Um dos reflexos desses atritos é um aspecto das referências depreciativas de Kissinger a burocratas. Suas menções são quase sempre a servidores ou a dirigentes do Ministério do Estado. Note-se, gente que não tinha sujeição hierárquica a Kissinger.

As menções de Kissinger são um caso exemplar de uma possível explicação para o estereótipo pejorativo do burocrata. Conforme se pode constatar em livros autobiográficos e biográficos, uma importante fonte de divulgação do estereótipo são ex-dirigentes e ex-gerentes de órgãos públicos, os quais às vezes entraram em atrito com seus subordinados (por exemplo, Rourke, 1969, p. 104-105).

A outra fonte das estórias sobre as mazelas da burocracia são os usuários dos serviços prestados pelos órgãos públicos. No que concerne a essa, pode-se fazer um raciocínio probabilístico simples. Cabe notar que cada nível territorial do poder estatal muitas vezes abrange centenas de milhares de servidores. A exceção compõe-se de municípios pequenos, que podem ter uns poucos milhares ou centenas. Portanto, a probabilidade de um cidadão interagir em qualquer dia com pelo menos um burocrata é alta. Basta andar de automóvel, por exemplo.

Por conseguinte, mesmo que somente uma fração minúscula de servidores falhe, há também considerável probabilidade de que qualquer cidadão venha a ter uma ou mais interações insatisfatórias com alguns servidores. Por isso, quase todos têm algumas experiências burocráticas que relembrar nas condições apropriadas de conversa. Quando um grupo se reúne e cada membro tem três ou quatro estórias dessas para contar, isso parece ser (para o leigo) uma amostra grande e significativa de como são os burocratas.

No entanto, mesmo que: i) circulem muitas estórias de trapalhadas, mancadas, asneiras e disparates cometidos por burocratas (mas não existe levantamento sistemático e abrangente delas); e ii) elas sejam verdadeiras (mas somente umas poucas estórias fornecem detalhes factuais suficientes para se mostrarem reais), não é razoável concluir disso que a maioria dos burocratas falhe com alta frequência; nem, analogamente, que, em média, a probabilidade de um burocrata falhar seja alta.

7.3 Complexidade gerencial

No modelo teórico de uma firma em microeconomia, esta visa maximizar uma função matemática que representa as opções de lucro conforme diferentes níveis de produção. Sem precisar fazer muita violência ao modelo, ele pode ser traduzido em linguagem leiga como preocupação com obter lucro razoável, ou receita ou custo ou alguma combinação destes.

Em boa extensão, lucro, receita e custo são conceitos concretos e pouco controversos. Para a grande maioria dos itens envolvidos nas atividades de uma empresa, é simples o critério para decidir se um item gera custo ou receita. Jovens de 18 anos rotineiramente assimilam isto no curso de contabilidade geral do primeiro ano de administração, de economia ou de ciências contábeis. A simplicidade comparativa desses conceitos facilita o gerenciamento de uma empresa e orienta os empregados privados sobre em que estão envolvidos.

Em contraste, um órgão estatal tem objetivos complexos, difíceis de medir (McKenzie e Tullock, 1978, p. 407, 409; Mueller, 1989, p. 251; Rasmussen e Benson, 1994, p. 131; Stiglitz, 1994, p. 234-235). Às vezes os objetivos são ambíguos, vagos ou incongruentes (Wilson, 2000, p. 26, 33, 34, 55). Tipicamente tem muitos objetivos, variados entre si, os quais estão sujeitos a multiplicidade de critérios (Usher, 1992, p. 348). É difícil “identificar, especificar, medir e avaliar” os resultados das atividades (Shepherd e Valencia, 1996, p. 110).

O modelo matemático do comportamento desejável por esta espécie de órgão poderia ser a maximização de uma função de bem-estar social. Mas, por definição, esta expressa valores humanos. Por conseguinte, é vaga, ambígua, arbitrária e controversa em comparação com maximização de lucros; não se traduz em linguagem leiga em termos de aspectos concretos e pouco controversos.

Vista sob outro ângulo: quando alguém critica o desempenho de um órgão público – ou as opções feitas ou as decisões tomadas por este – pode estar realmente reagindo ao fato de que seus próprios valores políticos são diferentes daqueles do órgão (Meier, 1985, p. 5). Ou, dito de modo mais geral: na maioria das vezes, diferenças de valores humanos – alguns destes, valores supremos de filosofia política, social e religiosa – afetam como cidadãos e observadores avaliam atividades, objetivos e resultados em órgãos do Estado. Sem consciência disto, o debate sobre o Estado não pode progredir.

Suponha-se que, em diferentes escolas, os alunos se saíram melhor ora em uma língua estrangeira, ora na língua nacional, ora em introdução às ciências, ora em matemática. Qual delas teria maximizado o bem-estar social (ou mesmo maximizado o nível de instrução)? Possivelmente se dariam pesos às diferentes matérias escolares para julgar o conjunto delas. Mas a escolha dos pesos refletiria valores de quem escolheu.

Também haveria a questão de como comparar os recursos humanos e materiais recebidos pelas escolas com as notas obtidas. Isto é, quantos pontos a mais de nota, a serem recebidos por quantos alunos e por quanto tempo, se deve esperar como resultado da contratação de mais um professor com licenciatura em ciências.

Ademais, alguns considerariam provável que as notas não exibem somente méritos das escolas ou dos professores; que elas refletem em parte características dos pais dos alunos e em parte dos colegas destes. Pais mais instruídos, assim como pais de renda mais alta, colocam nas escolas filhos que já chegam mais instruídos – e mais receptivos, tanto a aprender como a aceitar a disciplina escolar. Colegas que sabem mais, que gostam mais de aprender e que apreciam a disciplina, influenciam o aluno.

Portanto, haveria a questão de como descontar o efeito do ambiente social-cultural das famílias. Essas questões recebem respostas diversas pelos estudiosos e são controversas. Relembre-se, a empresa faz comparação similar, mas de conteúdo simples; o lucro, que é o valor do resultado, faz comparação de gasto ou custo com receita. Em contraste, o número de anos passados em escola está longe de ser um critério de desempenho organizacional tão bom quanto lucro é para uma empresa.

A lição geral é que órgãos públicos não conseguem ter critério claro, bem definido e in-controverso de desempenho nem de sucesso em termos de resultados. Seja como for, a falta de simplicidade gerencial comparativa leva a que um órgão público seja mais amarrado por regras advindas de fora do órgão – isto é, trâmites burocráticos mais complexos (Leibenstein, 1978, p. 173; Usher, 1992, p. 349). Assim, submetem-se os servidores públicos a limitações especiais, sendo mais restringidos em suas decisões e ações do que empregados de empresa (Alchian, 1977, p. 146-147; Stiglitz, 1994, p. 236, 242).

De relevância para o presente texto é o seguinte: possivelmente os cidadãos podem ser vítimas de dois mal-entendidos. Um, subestimar a magnitude da complexidade burocrática existente e sua necessidade administrativa em órgão público, julgando que este poderia imitar ou simular o gerenciamento privado (isto é, das melhores empresas). Outro, julgar que os trâmites existem ou são complexos à vontade dos servidores públicos ordinários, quando de fato eles são impostos; em parte de fora do órgão e parcialmente pelos dirigentes do próprio órgão.

7.4 Mudança de estrutura *versus* de gerentes

Na conceituação microeconômica, a estrutura organizacional é representada pela forma específica de uma 'função de produção' (no sentido de uma função matemática que representa os diversos processos de produção disponíveis a uma organização). É óbvio que, para as mesmas dadas quantidades de insumos (inclusive os insumos empreendedor e gerencial), diferentes formas da função dão diferentes níveis de produto. A interpretação administrativa disto é a seguinte:

A maneira de combinar e organizar mão de obra, instalações, equipamentos e materiais tem por si só um efeito produtivo adicional àqueles elementos que são combinados e organizados. Este efeito é a contribuição produtiva da organização operacional e administrativa ('estrutura organizacional', para simplificar). Não se deve confundir com a contribuição do gerenciamento. Portanto, para uma dada qualidade da mão de obra e uma dada qualidade dos dirigentes e dos gerentes, uma diferença na estrutura organizacional pode fazer com que a organização funcione melhor ou pior, produza maior volume ou menor, gere produtos de melhor qualidade ou pior.

A principal mensagem do conceito de uma 'função de produção' é que os resultados dependem da interação entre si de todos os insumos. Ao contrário do que sugerem alguns textos de administração, não existe um conceito de produtividade tal que simultaneamente: i) seja simples (isto é, proporcional ou linear); ii) seja válido (isto é, coerente com o conceito mais geral ou fundamental de função de produção); e iii) com base nele se possa segregar e medir a produtividade atribuível exclusivamente a um funcionário – ou a um dirigente (Demsetz, 1995, p. 17, 18, 110). Em órgãos públicos é particularmente difícil medir resultado, desempenho e produtividade (Stiglitz, 1994, p. 201-202; Wilson, 2000, p. XIV, 144, 145, 161, 352-353; Fukuyama, 2004, p. 55).

A produtividade de um funcionário não é determinada somente pelos esforços dele, mas também pela qualidade do gerenciamento, pela composição de produtos ou serviços da organização e pelos demais insumos de produção. Por conseguinte, os aspectos insatisfatórios que a imagem atribuí aos burocratas têm uma explicação alternativa, aquela das características da estrutura organizacional.

No entanto, uma vez que se considere a possibilidade de aperfeiçoar essa estrutura, interfere em sua realização uma diferença entre órgão público e empresa privada. Com frequência, administradores, gerentes ou executivos de órgão público não têm tempo suficiente nem recursos à disposição para transformar a estrutura organizacional (que não deve ser confundida com redesenhar organogramas no papel). Nem sequer têm tempo para aguardar a realização e a conclusão de um diagnóstico, pois esta espécie de trabalho não é simples nem rápida.

Sobretudo não os têm os dirigentes de órgãos públicos subordinados a um Poder Executivo. Pois estes costumam demorar pouco mais de dois anos em média no cargo. E mesmo demorando mais, pouquíssimos conseguem os substanciais recursos orçamentários adicionais para encomendar o diagnóstico, aguardar sua realização e executar os trabalhos de transformar a estrutura organizacional.

Nas últimas décadas, nos países do Ocidente, os poderes executivos quase sempre têm se orientado pelo propósito de gastar menos. Ora, uma reforma de uma estrutura organizacional

é análoga à reforma de um prédio; requer uma equipe extraordinária trabalhando no órgão por algum tempo somente com esta finalidade. Portanto, requer adicionar um gasto significativo à despesa rotineira.

Por conseguinte, a suposta ineficiência de órgãos públicos pode ser resultado de uma estrutura organizacional deficiente. Atribuir a causa a características dos servidores, como costuma fazer a Imagem do Burocrata Insatisfatório, não é a única explicação merecedora de consideração.

8 REGIME GERENCIAL

Em boa parte dos órgãos estatais, a forma de administração segue o regime de comando e controle – conforme Peter Drucker, é a ‘administração por dominação’ (Drucker, 2001, p. 137). Assim, a estrutura organizacional é enviesada na direção de preservar e reforçar o *status*, o prestígio e o poder dos dirigentes e gerentes. Por princípio, estas são consideradas pessoas competentes e bem informadas; também impecáveis em sua capacidade de escolher e decidir, conferir e supervisionar, dirigir e controlar (Weinstein, 1979, p. 4-6).

Ressalte-se que não precisa haver um viés de conduta ou de tipo de personalidade nas pessoas dos dirigentes e gerentes. Na maior parte das vezes, estes são conduzidos e socializados a assumir certos papéis sociais dentro da organização, de acordo com os procedimentos, os métodos e a cultura interna. Inconscientemente, uma pessoa não quer ser patinho feio; sob gentil pressão social, lentamente se torna pato genuíno (bonito), mesmo tendo chegado sendo ganso. O mecanismo psicossocial pode ser o mesmo para dirigentes e para servidores rasos: a ameaça do tempo de amargura do patinho feio na estória clássica de Hans Christian Andersen (1805-1875). Quem sabe quanto dura até ser aceito como ganso?

A contrapartida desse regime é que o servidor raso não se sente alguém que tenha autonomia de pensamento e oportunidade de iniciativa. Não vislumbra caminhos para dar contribuição genuinamente própria. Por conseguinte, surgem e podem florescer no funcionalismo duas vertentes principais de comportamento. Uma de quietismo e passividade, movida pelo temor de ser penalizado e de prejudicar a carreira no órgão.

Outra de ativismo distorcido, motivado pela conclusão trivial: a atitude mais segura é agradar às pessoas de seus superiores (Prendergast, 1993, p. 769-770; Souto, 2017). Acostumar-se a repetir variações, paráfrases e diluições dos pontos de vista de quem pode favorecê-los ou prejudicá-los. Fazer favores pessoais pequenos, mas cruciais.

O regime gera ou reforça uma cultura interna prejudicial a inovação (Souto, 2021). Em qualquer das vertentes, evita-se fazer algo além de o que o chefe tenha ‘sugerido’. Em ambas, toma-se a atitude repetitiva, que é o oposto da atitude inovadora. Afinal, quem não pensa de maneira diferente, quem não pode discordar, perdeu a capacidade de inovar (Prendergast, 1993, p. 770; Marques, 1994, p. 129).

A prevalência desse regime é uma possível explicação de algumas atitudes alegadamente encontradas em alguns órgãos públicos. Pois uma situação submissa e duradoura tem efeito desmotivador. Alguns servidores tornam-se apáticos, desinteressados pelos aspectos coletivos e pelas consequências extraorganizacionais de seu trabalho; por autoproteção, seguem estritamente a letra das normas (sobre aspectos de regimes gerenciais, ver Bloch, 2021; 2022a; 2022b; Fonseca, 2021; Jacobs, 2021; Melo, 2020a; 2020b; Souto, 2017; 2021; Tanure, 2022).

9 DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

9.1 Excesso de demanda

Uma diferença marcante entre organização do Estado e empresa privada é econômica; diz respeito a situações em que há excesso de demanda por bens ou serviços de alguma espécie. Em termos leigos: situações nas quais há pretendentes que não conseguem adquirir porque não há disponibilidade para entrega.

Na grande maioria das vezes, uma empresa ou um mercado reage de duas maneiras. Uma delas é aumentar preço, de modo que parte dos fregueses deixe de comprar – ou passe a comprar menor quantidade. Outra é fornecer maior quantidade dos bens ou serviços. Com qualquer uma das duas maneiras, ou com uma combinação das duas, uma empresa – ou, mais amplamente, um mercado – equilibra oferta e demanda.

No Estado, muitas vezes se faz de maneira diferente: aceita-se que o excesso de demanda continue existindo indefinidamente, dia a dia, mês a mês e até ano a ano. Na linguagem econômica, os órgãos públicos administram a situação de excesso de demanda operando pelo método de racionamento por espera (Nichols, Smolensky e Tideman, 1971; Lindsay e Feigenbaum, 1984). Isto ocorre comumente nos órgãos das áreas de saúde, de educação, de segurança pública e de justiça, mas também em outros (departamentos de trânsito, por exemplo).

9.2 Racionamento por espera

Ilustre-se com a área de saúde; há excesso de demanda por que não há em número suficiente médicos, enfermeiras, outros profissionais de saúde, leitos, equipamentos, instrumentos médicos ou remédios – ou há alguma combinação destas carências. ‘Suficiente’ significa o bastante para atender todos os cidadãos que comparecem em busca de atendimento.

Suponha-se que um cidadão deseje uma consulta médica sobre seu mal-estar nos olhos. Pelo método da espera por meio da fila pessoal (fila de corpo presente), ele entra em uma fila daqueles que comparecem na clínica estatal buscando atendimento por um oftalmologista. Atendem-se os pretendentes por ordem de chegada, um a cada vez que o oftalmologista dispõe de um intervalo de tempo de atendimento (sessão). Como o número de pretendentes supera o número de sessões possíveis, boa parte da fila espera inutilmente, pois não consegue ser atendida; vai embora e volta outro dia.

A fila pessoal comprova visivelmente a existência de pretendentes à consulta, bem como a ordem de prioridade no atendimento. Outro método é o da fila registrada de postulantes ou lista de espera. O pretendente comparece somente na primeira vez, ou talvez nem nesta (solicitando a consulta por telefone ou por outro meio de comunicação). Imediatamente ou depois de pouco tempo, tem sua consulta marcada para certo dia e hora futuras. É registrado na lista de espera administrada pelo órgão.

Naturalmente, o dia de atendimento pode estar a semanas, meses ou anos à frente do dia em que a solicitação foi aceita. Ainda existe uma fila; não é visível por seus participantes, mas é percebida por quem espera e vê suas previsões frustradas. Isto sem negar que poupa tempo do cidadão, bem como reduz seus infortúnios, em comparação com a fila de corpo presente.

Um órgão poderia optar por uma pseudoeficiência, na tentativa de satisfazer maior número de cidadãos. Por exemplo, uma consulta médica ou uma operação cirúrgica de quarenta minutos, se for dividida em duas de vinte minutos, permite atender dois cidadãos em vez de um. Contudo, a consulta ou operação se realizará com maior pressa, menos cuidados e maior risco. Como se sabe, a pressa não costuma ser amiga nem da segurança nem da qualidade. É ‘pseudo’ porque sacrifica qualidade e segurança do serviço, em comparação com aquela de quarenta minutos.

9.3 Insatisfação do usuário

Muitos usuários do órgão público não se sentem satisfeitos com o método de racionamento. Por exemplo, têm de aturar os incômodos ou as dores nos olhos enquanto aguardam o dia de atendimento. Uma parte dos usuários desiste e aprende a conviver com os incômodos da doença. Às vezes,

ocorre ter um ganho inesperado e efêmero de renda, o qual emprega em consulta a uma clínica privada. Para uma parte, os olhos curam-se naturalmente no intervalo de espera; para outra, agravam-se, talvez irreversivelmente. Se a enfermidade for no fígado ou em outro dos componentes mais vitais do corpo, possivelmente o postulante falece antes de ser atendido (Lindsay e Feigenbaum, 1984, p. 412).

Isso chama atenção para outra diferença entre organização do Estado e empresa privada. Ambas têm em comum dedicar recursos a *marketing*. Comumente julga-se que *marketing* é feito em favor de quem faz. Mas nem sempre é assim. Um dos paradoxos do Estado é fazer *marketing* que é desfavorável a si próprio (*marketing* autodeletério). Dentre as maneiras de fazê-lo, uma das mais fortes e de duração mais prolongada é adotar o método de racionamento por espera. No entanto, as circunstâncias impõem a certos órgãos públicos adotá-lo como rotina de vida.

Pois é natural que muitos demandantes de serviços em órgãos públicos detestem os aborrecimentos a que as filas os submetem. E mais natural ainda que extravasem suas frustrações nas conversas, fazendo propaganda gratuita negativa dos órgãos públicos. Os extravasamentos penetram no melhor da arte: "O povo oprimido nas filas, nas vilas, favelas...", diz 'Sampa', uma canção de Caetano Veloso; "Eu venho de campos, subúrbios e vilas / Sonhando e cantando, chorando nas filas...", diz 'Você Também é Responsável', uma canção de Dom e Ravel.

Filas podem se tornar uma espécie de opressão burocrática: "Fiquei na fila durante 12 horas, sob chuva pesada..." (Reis, 1990, p. 166). Um benefício precioso da fila por registro em lista de espera administrada é que muitas vezes elimina essas situações. Mas não se pode esquecer que requer recursos para o método ser implantado e para sua implementação cotidiana. Mudar de método não é como um 'almoço grátis'.

Para os órgãos públicos que mudaram de método, seria o caso de fazer *marketing* favorável. Todo mês, uma loja privada típica apregoa no rádio que vende lençóis mais confortáveis. Mas esta é outra diferença entre organização pública e empresa privada. No Estado, *marketing* organizacional é 'gasto', palavra que ganhou certa conotação de desperdício. Mas há visões diferentes: o povo esquece, a mídia esquece; é útil lembrar, para que não sejam ingratos. E *marketing* pode ser sóbrio; sem estridência, sem arrogância, sem exibicionismo (Andreasen, 1995; Kotler e Lee, 2007).

9.4 Usuário não é freguês

A esta altura, torna-se pertinente refletir mais sobre diferença entre órgão público e empresa. Pode-se começar por um aspecto superficial. Usuário de órgão público não é freguês (*customer*). A tradução branda da palavra por 'cliente' – e mesmo por 'cidadão-cliente' – nem elimina a conotação depreciativa nem chega a corrigir o erro. Pois freguês genuíno, em primeiro lugar, paga

TEXTO para **DISCUSSÃO**

pelo bem ou serviço recebido; em segundo lugar, tem o poder efetivo de ameaçar não pagar, recusando o bem ou serviço.

Todavia, muitas vezes o bem ou serviço que o usuário de órgão público recebe não tem uma contrapartida de pagar algo como o preço ou o custo por unidade; nada se paga ou paga-se somente uma fração. Naturalmente, tributos não são preços. E com frequência o usuário não pode se recusar a receber. Pois muitos bens ou serviços de órgãos públicos são fortemente complementares a outros bens de tipo privado ou público. Em termos leigos: sem eles, barram-se outros.

Preveja-se o que acontece a um empresário que quer montar um vistoso restaurante em Ipanema; empolgado com a noção de que é freguês do Estado, não pretende obter qualquer licença nem autorização, pois não aprecia esses apetrechos. Outra ilustração: são raríssimos os cidadãos que querem entrar no Canadá e optam por não obter passaporte. Nos Estados Unidos, pode-se ter certeza que nem mesmo o casal Clinton ensinou à filha: “Queridinha, diga ao governo que você é *customer* e trate-o na sua posição de *customer*. Diga que não gostou dos serviços oferecidos e por isso não vai querê-los; e que não vai pagar as taxas e os tributos correspondentes”.

Aliás, muitas vezes um órgão público não sabe o custo por unidade do bem ou serviço. Em parte porque contabilidade pública é um tanto mais confusa conceitualmente do que aquela privada; em parte porque a informação que se consegue provavelmente não tem grande relevância econômica. Para ambas as partes, é instrutivo que gasto e custo não são a mesma coisa e que custo social difere substancialmente de custo privado. Considerem-se estas perguntas, que já foram feitas em outro contexto: qual o valor econômico para o país da informação de seu produto interno bruto? E das informações de tamanho e distribuição ou composição de sua população?

Se há algum freguês de órgão público, não é o cidadão; talvez seja mais próximo do significado mercantil da palavra dizer que o freguês está entre um destes: o Tesouro, a secretaria (ou ministério) de orçamento ou a secretaria (ou ministério) de finanças. Pelo menos no sentido de quem paga a conta ou autoriza o pagamento. Compare-se: o dono do restaurante sorri para quem paga a conta, não para quem ingeriu a refeição (não confundir o dono com os garçons, que sorriem por outras razões).

Isso explicaria, ao menos superficialmente, por que o *marketing* negativo é duradouro. *Marketing* (positivo) tem por papel atrair e manter fregueses; mas estes não são os usuários de órgão público. Ademais, por crenças e formação profissional (e pela própria missão de seus órgãos específicos), há dirigentes dos órgãos de finanças e orçamento que valorizam muito economizar gastos e desembolsos. Pode não ser do interesse deles que se aumente o número de usuários dos órgãos públicos que fornecem serviços de saúde, educação, segurança e outros. Mais usuários significaria maior gasto.

9.5 Distribuição de gasto total por órgãos

Veja-se agora em ângulo mais profundo a prática do racionamento por espera. A prática persiste por causa da insuficiência de recursos financeiros disponíveis ao respectivo órgão público. Por exemplo, sem fundos adicionais não se contratam mais médicos, não se adquirem mais equipamentos nem mais medicamentos. Porém, os órgãos de finanças e orçamento somente serão mais generosos com este ou aquele órgão se receberem ordem do chefe do Executivo (o prefeito, o governador ou o presidente da República). Comumente esta espécie de ordem é dada discretamente, por razões confidenciais – a não ser que tenha havido um clamor público recente por mais verbas para os órgãos agora agraciados.

Tanto o chefe do Executivo como o Poder Legislativo (câmara de vereadores, assembleia estadual, congresso nacional) têm considerável margem de escolha de como distribuir os recursos. Ou seja, algumas políticas públicas, alguns programas e alguns projetos receberão prioridade; por isso, terão relativa fartura de recursos. Não há dificuldade financeira em fazer isto, desde que se submeta boa parte ou a maioria das políticas públicas, programas ou projetos a aperto de verbas.

A grande dificuldade na maioria dos períodos administrativos é a escolha mais abrangente: qual será o total de fundos (recursos financeiros) que o Executivo terá à disposição.

9.6 Receita e financiamento

Usualmente, a escolha do total de fundos está vinculada às decisões supremas: de quanto será o total de receita própria do Estado e de quanto se vai obter de cobertura por meio de financiamento. Estas decisões são repartidas entre Executivo e Legislativo, mas o principal responsável é o segundo Poder. Este sofre pressões de toda parte; por exemplo, tanto de quem quer maior segurança, melhores escolas ou melhores serviços de saúde quanto de quem quer menor tributação e menor dívida pública.

Porém, conforme o provérbio anglo-saxão que Milton Friedman gostava de lembrar, 'não há almoço grátis'. Naturalmente, gastar mais (ou o mesmo) não se casa com menor tributação e menor dívida pública. Nem é possível ter melhores serviços do Estado nem prestá-los a um âmbito mais amplo da população sem gastar mais. A cultura brasileira também reforça este tópico com seu próprio provérbio: 'O barato sai caro'.

Essa foi uma longa reflexão do presente texto para se entender o seguinte: em geral, órgão estatal que atende massas do público opera pelo método de racionamento por espera. Por conseguinte, deixa de atender muitos demandantes. Essa espécie de serviço insatisfatório para o atendido leva-o a concluir que órgão público não funciona bem. E 'não funcionar bem' é o

TEXTO para DISCUSSÃO

conceito leigo (inclusive leigo culto) de ineficiência, que acabou sendo adotado irrefletidamente por alguns economistas.

No entanto, a noção de ‘não funcionar bem’ surge de comparar-se erroneamente duas espécies distintas de alocação de recursos, a alocação por preço e o método de racionamento. Tecnicamente, o conceito de eficiência econômica, que foi desenvolvido para alocação por preço, não deveria ser estendido ao segundo – não deveria, pelo menos, sem análise de que o conceito seja transferível sem perder o sentido.

Em suma, muitas vezes a dotação de fundos pelo orçamento público a um órgão estatal é insuficiente – no sentido de não tornar exequível ao órgão servir a todos os pretendentes sem grande demora. Esta é a razão de empregar-se o método de racionamento.

Ora, os servidores públicos ordinários não têm força para mudar nem o método nem o orçamento. Por conseguinte, há mais uma explicação plausível para a alegada ‘ineficiência’ dos órgãos públicos. E tem-se mais uma indicação de que a Imagem do Burocrata Insatisfatório manifesta um preconceito social, pois atribui às pessoas dos servidores certos aspectos importunos da forma burocrática de organização, sem levar em conta a existência de outras explicações plausíveis.

10 COMENTÁRIOS FINAIS

No entender dos eminentes economistas Ludwig von Mises e George J. Stigler, a Imagem do Burocrata Insatisfatório reflete puro preconceito. As considerações do presente texto buscam mostrar a plausibilidade e a sensatez da opinião Mises-Stigler. Entre as indicações de que a Imagem seja um preconceito social está sua origem histórica, de mais de duzentos anos atrás – sobretudo quando combinada com sua presença ampla em países de culturas diversas e em épocas com marcantes diferenças.

Essa uniformidade de um tipo de personalidade do burocrata mostra-se incongruente com as diferenças de fatores sociais, políticos, culturais e econômicos entre diversos países e entre épocas distintas. Ademais, em tensão com a diversidade das funções dos órgãos públicos, os diferentes estágios de desenvolvimento em que cada órgão está, bem como a variedade de formação profissional de seus membros. Também em contraste com a diversidade entre servidores de nível educacional, de origem regional, de origem de classe social e de gênero.

O mais provável de existir realmente é uma mesma história (com somente ligeiras variações) que é narrada com muita frequência. E, naturalmente, que se assemelha a experiências frustrantes que quase todos têm de vez em quando, pois ter encontros com burocratas é algo bastante

comum na vida contemporânea. Estado e vida privada estão entrelaçados no ambiente social moderno desde quando surgiu na Europa o Estado da civilização ocidental.

Conforme o texto exibe, há explicações institucionais diversas dessas ocorrências frustrantes, as quais pouco ou nada têm a ver com personalidade ou conduta pessoal do funcionário público. Algumas dessas explicações se baseiam em condições administrativas fundamentais: gerenciamento, estrutura organizacional, regime gerencial e disponibilidade de recursos. Obviamente, sem negar a possibilidade real de que uma fração minúscula dos funcionários possa ter esses traços mencionados na Imagem, pelo menos temporariamente em suas vidas. Nem negar a existência de regras e procedimentos que deveriam ser aperfeiçoados ou substituídos ou mesmo extintos.

REFERÊNCIAS

- ALCHIAN, Armen. **Economic forces at work**. Indianapolis: LibertyPress, 1977.
- ANDREASEN, Alan R. **Marketing social change**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.
- ARNT, Ricardo. **Jânio Quadros**: o Prometeu de Vila Maria. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- BENJAMIN, Daniel K. A user's guide to the regulatory bureaucracy. *In*: MEINERS, Roger E.; YANDLE, Bruce (Ed.). **Regulation and the Reagan era**. New York: Holmes & Meier, 1989. p. 253-274.
- BLOCH, Vicky. Por que é tão difícil reconhecer o mérito do outro? **Valor Econômico**, 22 jul. 2021. p. B2.
- _____. Boas notícias para levantar o moral da equipe. **Valor Econômico**, 6 jan. 2022a. p. B2.
- _____. Dar *feedback* negativo afeta os líderes empáticos. **Valor Econômico**, 3 fev. 2022b. p. B2.
- BOK, Derek. **The state of the nation**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- _____. **The trouble with government**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- BURNHEIM, John. **Is democracy possible?** Berkeley: University of California Press, 1985.
- CABRAL, Castilho. **Tempos de Jânio e outros tempos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- CHAPMAN, Brian. **The profession of government**. London: George Allen & Unwin, 1959.
- CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. American political institutions and the problem of governance. *In*: CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. (Ed.). **Can the government govern?** Washington, DC: Brookings, 1989. p. 1-42.

DEMSETZ, Harold. **The economics of the business firm**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

DIXIT, Avinash K. **The making of economic policy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

DRAPER, Hal. **Karl Marx's theory of revolution**. New York: Monthly Review, 1977.

DRUCKER, Peter. **O melhor de Peter Drucker: a administração**. São Paulo: Nobel, 2001.

DYE, Thomas R.; ZEIGLER, Harmon. **The irony of democracy**. 8th ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1990.

FINER, Herman. **The theory and practice of modern government**. London: Methuen, 1932. v. 2.

FONSECA, Adriana. Benefícios paliativos são insuficientes. **Valor Econômico**, 7 maio 2021. p. F7.

FUKUYAMA, Francis. **State-building: governance and world order in the 21st Century**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

JACOBS, Emma. A batalha pelo futuro do trabalho é sobre autonomia. **Valor Econômico**, 4-6 set. 2021. p. B2.

KELMAN, Jerson. O senado e as sabatinas para direção de agências reguladoras. **Valor Econômico**, 29 dez. 2021. p. A14.

KING, Anthony; CREWE, Ivor. **The blunders of our governments**. London: Oneworld, 2014.

KISSINGER, Henry. **White House years**. Boston: Little, Brown, 1979.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing in the public sector**. Upper Saddle River, NJ: Wharton School, 2007.

LACHMANN, Ludwig. La teoria macro-economica e l'economia di mercato. *In*: RICOSSA, Sergio (Ed.). **La scuola austriaca contro Keynes e Cambridge**. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2000. p. 229-309.

LAVOIE, Don. **Rivalry and central planning**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

LEIBENSTEIN, Harvey. **General X-efficiency theory and economic development**. New York: Oxford University Press, 1978.

LINDSAY, Cotton M.; FEIGENBAUM, Bernard. Rationing by waiting lists. **American Economic Review**, v. 74, n. 3. p. 404-417, Jun. 1984.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2597).

MAGEE, Stephen P.; BROCK, William A.; YOUNG, Leslie. **Black hole tariffs and endogenous policy theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MANSFIELD, Edwin. **Microeconomics**: theory and applications. 4th ed. New York: W. W. Norton, 1982.

MARQUES, Antônio Carlos. **Deterioração organizacional**. São Paulo: Makron Books, 1994.

McKENZIE, Richard B.; TULLOCK, Gordon. **Modern political economy**. New York: McGraw-Hill, 1978.

MEIER, Kenneth J. **Regulation**: politics, bureaucracy, and economics. New York: St. Martin's, 1985.

MELO, Valdir. **Programa de integridade em organizações**: preceitos de uma proposta. Rio de Janeiro: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2540).

_____. **Regime gerencial e integridade em organizações**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2618).

MILL, John Stuart. **Principles of political economy**. London: John W. Parker, 1848. v. 2.

_____. **Considerations on representative government**. New York: Harper & Brothers, 1867.

MISES, Ludwig von. **Bureaucracy**. Glasgow: William Hodge, 1945.

MOE, Terry M. The politics of bureaucratic structure. *In*: CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. (Ed.). **Can the government govern?** Washington, DC: Brookings, 1989. p. 267-329.

MUELLER, Dennis C. **Public choice II**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MUIR, Ramsay. **How Britain is governed**. 4th ed. London: Constable, 1940.

NICHOLS, Donald; SMOLENSKY, Eugene; TIDEMAN, T. Nicolaus. Discrimination by waiting time in merit goods. **American Economic Review**, v. 61, n. 3, Part 1, p. 312-323, Jun. 1971.

OLSON, Mancur. Toward a unified view of economics and the other social sciences. *In*: ALT, James; SHEPSLE, Kenneth (Ed.). **Perspectives on positive political economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 57-89.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**. New York: Plume, 1992.

TEXTO para DISCUSSÃO

PACHECO, Regina. Inovação na gestão pública federal: o prêmio Helio Beltrão. *In*: NASSUNO, Marianne; KAMADA, Priscilla H. (Org.). **Balço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. p. 103-113.

PRENDERGAST, Canice. A theory of "yes men". **American Economic Review**, v. 83, n. 4, p. 757-770, Sep. 1993.

RASMUSSEN, David W.; BENSON, Bruce L. **The economic anatomy of a drug war**. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1994.

REIS, Elisa Pereira. Opressão burocrática: o ponto de vista do cidadão. **Estudos Históricas**, v. 3, n. 6, p. 161-179, 1990.

ROBERTSON, Ritchie. **Kafka**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ROURKE, Francis E. **Bureaucracy, politics, and public policy**. Boston: Little, Brown, 1969.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. 3rd ed. London: George Allen and Unwin, 1950.

SHEPHERD, Geoffrey; VALENCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, p. 103-129, set./dez. 1996.

SHULTZ, George P.; DAM, Kenneth W. **Economic policy beyond the headlines**. New York: W.W. Norton, 1977.

SIMON, Herbert A. **Models of my life**. United States: Basic Books, 1991.

SMITH, Adam. **The wealth of nations**. New York: Modern Library, 1937.

_____. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 2.

SOUTO, Rafael. A deprimente necessidade de agradar o chefe. **Valor Econômico**, 29 jun. 2017. p. B2.

_____. Segurança psicológica é a base para inovação. **Valor Econômico**, 25 nov. 2021. p. B2.

STEELE, David Ramsey. **From Marx to Mises**. La Salle, Ill.: Open Court, 1992.

STIGLER, George J. **The citizen and the state**. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

STIGLITZ, Joseph E. **Whither socialism?** Cambridge: MIT Press, 1994.

TANURE, Betania. A responsabilidade é sua: líder e liderado! **Valor Econômico**, 24 fev. 2022. p. B2.

TULLOCK, Gordon. The theory of public choice. *In*: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon. **Government failure**: a primer in public choice. Washington, DC: Cato Institute, 2002.

USHER, Dan. **The welfare economics of markets, voting and predation**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

WADE, Robert. **Governing the market**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

WEIDENBAUM, Murray. **Rendezvous with reality**. New York: Basic Books, 1988.

WEINSTEIN, Deena. **Bureaucratic opposition**: challenging abuses at the workplace. New York: Pergamon, 1979.

WILSON, James Q. The politics of regulation. *In*: WILSON, James Q. (Ed.). **The politics of regulation**. New York: Basic Books, 1980. p. 357-394, 446-447.

_____. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. United States: Basic Books, 2000.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

