



FUNDAMENTOS DO MODELO GERENCIAL BRASILEIRO: Estudo de Caso na Câmara Municipal de Natal à Luz da Teoria da Escolha Pública

FUNDAMENTALS OF THE BRAZILIAN MANAGEMENT MODEL: Case Study in Natal Town Hall in the Light of the Public Choice Theory

Leandro Trigueiro-Fernandes⁽¹⁾

Universidade Potiguar/UnP, Natal-RN

Fernanda Julyanna Silva dos Santos⁽²⁾

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN, Natal-RN

Lucas dos Santos Costa⁽³⁾

Universidade de São Paulo/FEA-USP, São Paulo-SP

RESUMO

O Estado Brasileiro está passando por um processo incremental de implantação de um novo modelo de gestão, proposto na Reforma Gerencial, o qual traz para a administração pública conceitos derivados da iniciativa privada, que podem ter origem nas Teorias de Mercado, em especial, na Teoria da Escolha Pública. Nessa perspectiva, o presente trabalho visa compreender a influência da Teoria da Escolha Pública nos aspectos da Teoria da Nova Gestão Pública Brasileira. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, levantando os conceitos e intercessões entre as teorias, e ainda uma pesquisa de campo na Câmara Municipal do Natal (CMN) para analisar em um caso real tais influências, a partir da análise de conteúdo de Bardin. Evidenciou-se a influência da Teoria da Escolha Pública na Reforma Gerencial, principalmente, nos aspectos do individualismo metodológico, ação coletiva, concorrência departamental e eficiência.

Palavras-chave: Administração pública; reforma gerencial; teoria da escolha pública.

ABSTRACT

The Brazilian State is undergoing an incremental process of implementation of a new management model, proposed in the Management Reform, which brings to the public administration concepts derived from private initiative, which may originate from Market Theories, especially, in the Public Choice Theory. In this perspective, the present work aims to understand the influence of Public Choice Theory on the aspects of the Brazilian New Public Management Theory. For this, a literature research was carried out, raising the concepts and intercessions between the theories, as well as a field research in Natal Town Hall to analyze in a real case such influences, from the analysis of content of Bardin. The influence of Public Choice Theory on Management Reform was evidenced, mainly in the aspects of methodological individualism, collective action, departmental competition, and efficiency.

Keywords: Public administration; management reform; public choice theory.

INTRODUÇÃO

As teorias de mercado, tendo suas raízes na filosofia do utilitarismo, apresentam

como elemento fundamental de análise o indivíduo maximizador de utilidades por meio da eleição racional (HARMON;

MAYER, 1999). Dentro dessas teorias, a Teoria da Escolha Pública fomenta o maior número de debates na literatura, sendo caracterizada por alguns teóricos como impulsionadora de reformas governamentais. No Brasil, no início dos anos 90, no contexto da chamada “crise fiscal” do Estado, é iniciada a reforma do aparelho estatal, trazendo grandes mudanças para a administração pública até então praticada, que passou a ser denominada Nova Gestão Pública (New Public Management, NPM).

Este trabalho se propõe justamente a compreender a influência da Teoria da Escolha Pública no desenvolvimento de tal reforma gerencial, fazendo uma discussão teórica entre a Teoria da Escolha Pública e a reforma gerencial, empreendida no Brasil a partir da década de 1990. Para complementar tal discussão, se apresentará um estudo de caso onde a organização, a Câmara Municipal do Natal – CMN, está passando pelo processo de modernização administrativa, contexto no qual pode ser visualizada a presença de preceitos da teoria da Nova Gestão Pública. Tal discussão mostra-se pertinente ao possibilitar um entendimento das bases teóricas da gestão pública e como as teorias de mercado, dito aqui teoria de escolha pública, vem influenciando toda a sociedade. Apesar das duas teorias apresentarem-se de forma bastante estudada dentro da literatura, observa-se lacuna teórica no tocante a uma análise dos pontos convergentes das teorias, bem como suas implicações dentro das organizações que adotam a nova postura de gestão pública.

Wilson (1955, p. 22) menciona que “a administração pública é a execução minuciosa e sistemática do direito público”, então, do ponto de vista prático, as ações do serviço público precisam ser regidas por sua eficácia, práticas que, por diversas vezes, são

oriundas do setor privado (MOTA, 2013), tais quais as relatadas no caso da CMN.

O texto é estruturado em sete segmentos além desta introdução, apresentando na seção seguinte os alicerces teóricos da Teoria da Escolha Pública; na terceira parte é feita uma breve revisão do tema da reforma gerencial; a quarta seção discute os pontos de interseção entre as duas teorias; a quinta apresenta a metodologia utilizada; a sexta seção apresenta e analisa os dados coletados no caso em estudo; na sétima e última é realizada a conclusão do estudo.

TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública tem seu foco voltado para o comportamento das pessoas envolvidas no processo de tomada de decisões, traçando um paralelo entre as escolhas individuais e coletivas. E assim como as demais Teorias de Mercado, a Teoria da Escolha Pública tem suas bases teóricas e seus métodos derivados da filosofia utilitarista, oferecendo um modelo no qual os indivíduos, sejam eles políticos, burocratas ou eleitores, são maximizadores de utilidade, o que se caracteriza como o individualismo metodológico. De acordo com Harmon e Mayer (1999), a ação política dentro da teoria da escola pública procede de ações de indivíduos motivados e independentes com interesses singulares. Nisto consiste a ideia central desta teoria.

Para compreensão da base teórica da escolha pública é importante compreender que o contexto em que emerge é marcado por uma desaceleração do crescimento mundial e de críticas ao keynesianismo, nos anos 60, tendo como principal teórico James Buchanan e Gordon Tullock, que, segundo Dias (2009), desenvolveram-na a partir da observação de uma excessiva “matematização” empregada pelos economistas na formulação teórica da

época, deixavam de observar e compreender as motivações que explicam as decisões tomadas pelos agentes econômicos ou sociais e politização das decisões econômicas. Diante desse contexto de lacuna teórica, a teoria da escolha pública tem o início do seu desenvolvimento, sendo conceituada por Muller (1984, citado por ANDREWS 2004, p. 76) como:

(...) estudo econômico de decisões extra-mercado no processo de tomada de decisão ou, simplesmente, como a aplicação da economia à Ciência Política. O postulado básico da Escolha Pública, assim como para a economia, é a do homem como um maximizador de utilidade, egoísta e racional.

Tal conceituação carrega o postulado do individualismo metodológico, o que inclui na teoria aspectos que delatam sobre as motivações dos agentes durante a tomada de decisão, e discute a transferência de características decisórias do mercado para outras decisões que estariam fora do contexto de mercado, o que o autor denomina “extra-mercado”, dito em outras palavras é a transferência do princípio de mercado para a Ciência Política. Corroborando dessa ideia, Borges (2001) afirma que a teoria da escolha pública, diante de suas bases teóricas fundamentadas na filosofia utilitarista e liberal, compreende que o processo político ao se intrometer nas transações mercantis privadas, gera uma ameaça à liberdade individual e ao avanço econômico, entendendo, pois que, para sanar tais prejuízos, o mercado constitui um padrão institucional mais adequado para a organização da sociedade, ou seja, o princípio de mercado como pressuposto universal. Como dito anteriormente, a Teoria da Escolha Pública tem como premissa a

compreensão de um indivíduo racional que busca desenvolver ações no intuito de favorecer seus próprios interesses, no chamado “individualismo metodológico”.

Pereira (1997) apresenta o individualismo metodológico como um método assentado em três elementos. Primeiramente, remete-se ao aspecto de ter como base de análise o indivíduo, onde é o único praticante e responsável por ações individuais ou coletivas, imbuído de preferências, valores e motivações. Assim sendo, esta teoria de mercado tem com o entendimento que as escolhas coletivas, por mais que denominadas por uma organização ou entidade, é o resultado de preferências dos agentes que estão envolvidos de acordo com regras e procedimentos que permitem a generalização das preferências de cada indivíduo para a escolha coletiva.

A liberdade individual é, neste ponto, limitada pela ação coercitiva coletiva e como a teoria da escolha pública atribui alto valor a liberdade individual, busca-se manter a ordem social estável com o mínimo de interferência na mesma, dito de outro modo, proteger a liberdade individual permitindo a ação coletiva. Entretanto, sabe-se que não constitui tarefa fácil dentro do processo decisório diante da maximização da utilidade individual. Frente a tal paradoxo, o ideal seria optar pela tomada de decisão coletiva de forma unânime, todavia, diante de um novo obstáculo da inalcançabilidade de tal e dos custos excessivos de tempo e, como válvula de escape, desenvolve-se o intercâmbio compensatório, no qual se busca satisfazer a maior parte de atores envolvidos no processo (HARMON; MAYER, 1999).

Este processo demanda uma escolha, de cunho positivo ou negativo, dentro de um cenário que visa maximizar a utilidade da

decisão para favorecer determinado grupo. Quando de caráter positivo, objetiva maximizar os benefícios. Enquanto o caráter negativo visa minimizar as perdas. As decisões deste tipo sempre possuem um sistema de trocas (também chamadas de intercâmbio ou trade-off) que são mutuamente excludentes (MACPHERSON, 1991).

Retomando aos elementos do individualismo metodológico apontados por Pereira (1997), temos como segundo elemento o postulado de que os indivíduos são instrumentalmente racionais, priorizando ações que estejam mais coerentes com a finalidade que pretendem alcançar. Neste ponto Buchanan e Tullock (1962, HARMON; MAYER, 1999) destacam que a teoria econômica não consegue em seu escopo explicar toda a conduta humana, uma vez que as pessoas não são estritamente hedonistas.

Por fim, o autor fecha com o atributo de que os indivíduos prezam essencialmente pelos seus interesses pessoais, sendo egoístas. A junção deste último elemento com o da racionalidade delimita o *homo economicus*, conceito bastante frequente na administração, oriundo da administração científica, e onde o autor acredita estar a base do individualismo metodológico.

Apesar do intercâmbio compensatório surgir como alternativa em busca do equilíbrio entre o interesse individual e a ação coletiva, Buchanan e Tullock (1962) apontam a descentralização governamental como outro meio de dispensar a autoridade e optar-se pela tomada de decisão em consenso de preferências individuais. De acordo com a noção de negociação e concorrência observada no mercado, os teóricos veem na descentralização uma forma de promoção da concorrência entre as dependências

governamentais, promovendo desenvolvimento das mesmas.

Outro teórico, Vicent Ostrom, em 1974, discute a teoria da escolha pública com o viés de que a tomada de decisões políticas não pode estar separada das decisões administrativas, defendendo que a gestão é composta além da natureza técnica por uma índole política, em uma gestão para o máximo de eficiência por meio de um menor custo de tempo, esforços e recursos (HARMON; MAYER, 1999).

REFORMA GERENCIAL

No setor público brasileiro, admite-se a existência de dois paradigmas: o paradigma tradicional da administração pública e o paradigma da nova gestão pública. Segundo Behn (1998, p. 5-8), o primeiro emergiu da necessidade de combate aos altos níveis de corrupção no final do século XIX, tendo sua base conceitual construída por Woodrow Wilson, Frederick W. Taylor e Max Weber, que, visando a melhoria da eficiência, separaram a parte administrativa da parte política. O segundo, de acordo com o autor, surgiu da expectativa da melhoria da geração de resultados, no final do século XX, os defensores desse paradigma alegam que o modelo tradicional é “muito lento, burocrático, ineficiente, pouco responsivo e improdutivo” e rejeitam a ideia de separar Administração da Política.

Bresser-Pereira (2009, p. 1) revela que a reforma burocrática objetivou “transformar a administração pública [...] em um serviço profissional com base no Estado de direito e na competência técnica”. De acordo com Souza (2010, p. 166), o modelo burocrático tinha como características o formalismo, a impessoalidade, a hierarquia funcional, divisão do trabalho, competência técnica baseada no mérito e um rígido controle dos procedimentos do administrador público. O

modelo que era ideal para o período industrial, devido a um ambiente estável, torna-se ineficiente para um período de ampla instabilidade e acarretam numa série de disfunções. Diante de tantas disfunções do modelo burocrático e de um período de altos índices de instabilidade devido à crise que afetava o Estado, inicia-se, em 1995, a segunda grande reforma administrativa citada por Bresser-Pereira (2009), a reforma gerencial, sob a qual está vinculada o paradigma da nova gestão pública.

Bresser-Pereira (2009, p. 5) assevera que a reforma gerencial pode ser vista sob dois ângulos: o estrutural e o da gestão. No ângulo estrutural, o autor relata a reforma no núcleo estratégico do Estado e a criação de organizações sociais que executam serviços sociais, culturais e científicos do Estado com mais autonomia e eficiência. Sob o ângulo da gestão, o autor aponta o crescente número de organizações públicas que estão elaborando planos estratégicos visando à orientação para os resultados, objetivando atender com efetividade as reais necessidades da sociedade. Nessa perspectiva, insere-se o presente trabalho que trata, em sua essência, da discussão da influência da Teoria da Escolha Pública no modelo gerencial.

Com base em teóricos da área, percebe-se que o novo modelo da gestão pública, surgido na reforma gerencial, foi criado inspirado na gestão de empresas privadas, ou seja, em instituições de mercado. Isso explica o foco nos resultados e a principal diferença, segundo Bergue (2007, p. 79), entre o modelo burocrático e o gerencial, bem como a crescente importância dada aos procedimentos estratégicos. Nessa perspectiva, Jacobi e Pinho (2006, p. 87) sintetizam a nova gestão pública em quatro ideias: “impulso para eficiência, downsizing

e descentralização, busca pela excelência da iniciativa privada e orientação para serviços públicos”. Essa síntese retrata o desenvolvimento que o Estado pretende atingir na execução de seus serviços, baseados em mecanismos do setor privado, contudo sem deixar de considerar as particularidades do setor público.

Vários serviços que se fizeram valer dos princípios gerenciais da nova gestão pública, de acordo com Bresser-Pereira (2009, p. 5), obtiveram um aumento de sua qualidade e eficiência, visto que as políticas públicas cada vez mais são avaliadas pelos resultados que têm gerado para sociedade (ABRUCIO, 2007, p. 82). Esse é outro fator que aponta para a necessidade de orientação para os resultados no serviço público e, para tanto, a implantação de planos estratégicos torna-se essencial para o alcance do desenvolvimento da gestão pública.

Contudo, considerando os benefícios que a nova gestão pública tem trazido e pode trazer a sociedade, é necessário manter algumas salvaguardas do paradigma tradicional da administração pública, como os mecanismos de controle, que previnem e tentam minimizar a corrupção, a qual junto com a burocracia são os problemas que ainda degeneram a gestão pública (BEHN, 1998, p. 7; SOUZA, 2010, p. 167).

Por fim, deve-se ressaltar que para o efetivo funcionamento do modelo gerencial, dois requisitos são fundamentais de acordo com Souza (2010, p. 167): o primeiro, manter o controle eficaz dos recursos públicos, através do aumento da participação e controle da sociedade, bem como a valorização das pessoas e do conhecimento atrelado à inovação; e segundo, eficiência administrativa. De acordo com o autor, isso só será possível através de investimentos em

educação formal básica e superior e na educação permanente dos gestores públicos.

PONTOS DE INTERSEÇÃO ENTRE AS TEORIAS

Diversas discussões teóricas da administração pública, como a feita por Carvalho (1999), apontam que a teoria da escolha pública consiste em uma corrente de estudos sobre a burocracia pública que tem influência na construção teórica de diversas reformas gerenciais, inserida entre elas a reforma do aparelho do Estado no Brasil na década de 90. Tal evidência pode ser demonstrada a partir do seguinte discurso de Bresser Pereira:

A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadão menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livre, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e, portanto, mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 53).

Nesta fala, observa-se que é ressaltada a participação dos cidadãos seja na busca do favorecimento de suas motivações, no que a teoria da escolha pública denomina individualismo metodológico, ou quando diante de limitações da sua liberdade individual buscando, dentro deste mesmo objetivo, a participar na ação coletiva onde poderá desenvolver o intercâmbio compensatório. Outro ponto remete-se ao

fato do Estado tornar-se competitivo, concorrência defendida pela Teoria da Escolha Pública ao possibilitar um maior desenvolvimento e busca por eficiência das dependências governamentais. Assim, observamos a imersão na Reforma Gerencial dentro da fundamentação teórica da Teoria da Escolha Pública: o individualismo metodológico, ação pública, intercâmbio compensatório e a concorrência entre as dependências governamentais.

Como discorrido anteriormente à reforma gerencial surge na busca pela superação dos gargalos da burocracia pública, e no intuito de alcançar tal feito baseia-se em teorias de mercado, não havendo na literatura consenso expresso de que tal fundamentação teórica represente uma evolução ou “involução” dentro da gestão pública. A respeito desta temática Martins (1997) aponta que passa a haver uma visão liberal da administração pública, que segundo o autor subverte-se a lógica do mercado, fundamentada “no ideal de intervenção estatal dos economistas clássicos e dos adeptos da chamada teoria da escolha pública” (MARTINS, 1997, p.62). O autor entende assim que este modelo se coloca contra o Estado, bem como dispõe a política contra a administração pública, ao imbuir em seus argumentos que os sistemas burocráticos são incapazes de desenvolver a vontade política de forma integrada e funcional (MARTINS, 1997, p. 22).

Porém, Ostrom (1974, citado por HARMON; MAYER, 1999) ao defender a administração pública democrática insere como princípio para a mesma a não separação entre política e administração, argumentando que a gestão é constituída de aspectos técnicos, porém não restritivos que englobam também fatores políticos. O que é observado no discurso de Matias-Pereira (2009) ao definir a Gestão Pública como uma

função gestora que por vezes se confunde com a própria função política do poder público.

Sabe-se que a teoria da escolha pública está fundamentada no viés economicista e do individualismo metodológico dos fenômenos sociais, quando baseada em tal teoria a reforma gerencial incorpora essa visão estritamente economicista do setor público que segundo Carvalho (1999), afeta de forma negativa a identidade ético-corporativa do aparelho burocrático estatal. Observa também que a concorrência entre as agências se torna uma fonte também de ineficiência ao colocar as entidades em competição entre si por rendas favorecidas, para tanto usa o argumento de Tullock (1996, citado por CARVALHO, 1999) de que os políticos e burocratas podem criar leis ou regulamentos que privilegiem ganhos privados. Portanto o autor entende que para a teoria da escolha pública a autonomia burocrática é vista como um incentivo perverso à busca de privilégios e à corrupção, e como base para reforma gerencial caracteriza-se como um vício.

Ao desenvolver a teoria em 1974, Ostrom já previu que se faria necessário a divisão de autoridade de forma que limitasse e controlasse o exercício do poder político dos responsáveis pela tomada de decisão, a fim de diminuir a corrupção (HARMON; MAYER, 1999). Bresser Pereira (1998) se põe contrário ao argumento de que os servidores públicos ou gestores são sempre auto interessados, julga existir um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público, sustentado pelo fato da teoria econômica não conseguir explicar por completo a motivação humana e devido aos próprios controles administrativos e democráticos enunciados anteriormente por Ostrom.

Outro ponto que a literatura apresenta de forma controversa refere-se ao fato do Estado, dentro da teoria de mercado, passar a ser medido de acordo com o critério de eficiência, mensurados dentro de índices de desempenho quantificáveis (CARVALHO, 1999). Sob a égide de que existem aspectos sociais que não são passíveis de mensuração quantificável. Entretanto um dos argumentos de uma nova gestão se sustenta na superação do resultado adverso que a burocracia não subordinada à lógica utilitarista trazia, tal como falta de cumprimento de metas e alcance da eficiência.

Face ao exposto apresentado, percebe-se então que a reforma gerencial fundamentada nos princípios da Escolha Pública, está inserida em um contexto dicotômico. De um lado, uma perspectiva em que o aumento da valorização da eficiência, eficácia e efetividade, pode tornar o serviço público mais utilitarista, desvirtuando-o do seu foco principal, o bem-estar da sociedade. E de outro modo, a valorização da produtividade e características advindas da gestão privada, podem contribuir com a melhoria nas respostas dadas aos cidadãos, de modo a atender com mais celeridade e assertividade as necessidades e interesses desses.

METODOLOGIA

O presente trabalho, que tem como escopo compreender a influência da Teoria da Escolha Pública no desenvolvimento da Reforma Gerencial, se caracteriza como exploratório e descritivo, no tange aos seus objetivos. Por estudar uma única realidade mais profundamente, na tentativa de construir novos elementos que expliquem o objeto de estudo (OLIVEIRA, 2007, p. 56), o trabalho adotou a estratégia de estudo de

caso. Ainda assim, de acordo com Yin (2001, p. 32) o estudo de caso é uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto ainda não estão claramente definidos”. Desse modo, o estudo de caso possibilita “a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa” (MARTINS, 2006, p. 9). A pesquisa teve na Câmara Municipal do Natal o elemento a partir do qual se buscou atingir o objetivo proposto.

Quanto ao meio de investigação, com base nos critérios de Vergara (2004), o trabalho se caracteriza como pesquisa bibliográfica, para o desenvolvimento do debate teórico e pesquisa de campo, que de acordo com a autora acontece quando a investigação empírica é realizada onde ocorre ou ocorreu o fenômeno.

No que se refere à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, onde teve como técnica utilizada para a coleta dos dados a entrevista e pesquisa documental. A técnica de entrevista, realizada com dois gestores do ápice da estrutura hierárquica administrativa da CMN, ocorreu visando inferir, em um caso real, como as influências da teoria da escolha pública está presente no modelo gerencial.

O modelo de análise e interpretação dos dados foi estruturado a partir da análise de conteúdo categorial de Bardin (1977). Segundo Joia (2004, p. 128) a análise de conteúdo tem como objetivo “descrever uma situação com profundidade, buscando ilustrar e dar realismo a ela, pela maior quantidade de dados e informações coletadas”.

A técnica, para Quivy e Campenhoudt (1998, p. 226), frequentemente é aplicada com utilidade, como complemento a outros

métodos, fazendo parte de uma das variantes da análise de conteúdo apresentado por Bardin denominadas análises temáticas, que busca “revelar as representações sociais ou juízos dos locutores a partir do exame de certos elementos constitutivos do discurso”. A análise categorial, conforme expõe os autores, consiste em calcular e/ou comparar as frequências de certas características (na maior parte das vezes, os temas evocados) previamente agrupadas em categorias significativas. Baseia-se na hipótese segundo a qual uma característica é tanto mais frequentemente citada quanto mais importante for para o locutor.

As categorias utilizadas nesta pesquisa foram formuladas com base nos elementos constituintes da Teoria da Escolha Pública: individualismo metodológico, ação coletiva, concorrência departamental, eficiência; tendo em vista que destas derivam os elementos constituintes da reforma gerencial.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CASO

A Câmara Municipal do Natal - CMN foi fundada em 1611 e tem como missão “Legislar e fiscalizar em defesa da sociedade natalense”. Suas atuais competências estão estabelecidas na Constituição Federal de 1988, a saber: fiscalizar as contas do Município, elaborar a lei orgânica, organizar as funções internas, nomear logradouros, elaborar leis ordinárias ou apreciar aquelas cuja iniciativa é prerrogativa do Executivo. A escolha da CMN como estudo de caso do presente trabalho, deve-se ao fato dela estar passando por um efetivo processo de reforma gerencial, denominado na organização como modernização administrativa. Nesse sentido, a CMN aponta-se como contexto para se visualizar a presença de preceitos da teoria da Nova Gestão Pública oriundos na Teoria de Mercado da Escolha Pública.

No processo de reforma gerencial da CMN, que tem o propósito de aperfeiçoar a gestão e o alcance dos resultados, as etapas foram assim distribuídas: 1) reestruturação organizacional, 2) formulação e implementação do planejamento estratégico, 3) elaboração do plano de cargos, carreira e

remuneração - PCCR e 4) mapeamento e padronização de processos. O quadro 1, a seguir, mostra comparativamente as categorias da Teoria da Escolha Pública com os fatores correspondentes na Reforma Gerencial e no Caso da CMN, no intuito de resumir a discussão realizada neste tópico.

CATEGORIAS DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	FATORES CORRESPONDENTES	
	REFORMA GERENCIAL	CMN
Individualismo metodológico	Busca de interesses próprios	Promoção e produtividade no incentivo aos servidores
Ação coletiva	Ação coletiva	Padronização dos processos
Concorrência departamental	Estado competitivo	Descentralização da autoridade
Eficiência	Orientação para resultados	Planejamento Estratégico

Quadro 1: Comparativo entre as Teorias e o Caso da CMN

Fonte: Elaborado pelos autores

Na primeira etapa da reforma, de acordo com os gestores entrevistados, foram redefinidas as unidades organizacionais, onde houve descentralização da autoridade, através da distribuição de responsabilidades entre os setores, e ainda, a horizontalização da estrutura, de modo a reduzir a burocratização das atividades e melhorar o desempenho dos setores. Essa ação remonta-se a Teoria da Escolha pública quando, Buchanan e Tullock (1962, citado por HARMON; MAYER, 1999), veem na descentralização uma forma de promoção da concorrência entre as dependências governamentais, contribuindo para o desenvolvimento das mesmas, bem como uma forma de promoção da ação coletiva, reduzindo as práticas do individualismo, quando havia centralização do poder.

O contexto da primeira etapa mostra o alinhamento entre as teorias da Reforma Gerencial e Escolha Pública, principalmente

quando se considera que a ideia do Modelo Gerencial está pautada no “impulso para eficiência, downsizing e descentralização, busca pela excelência da iniciativa privada e orientação para serviços públicos” (JACOBI; PINHO, 2006, p. 87). Cascio (1993) e Redman (2016) reforçam que o objetivo do downsizing é a distribuição do poder e do risco organizacionais, proporcionando maior foco em atividades que são responsáveis por executar a missão e os objetivos da CMN.

Na segunda fase do processo de modernização, o Planejamento Estratégico foi elaborado e está sendo implementado, que segundo os entrevistados, é responsável por orientar a CMN a implantar o foco nos resultados, fator confirmado por Bresser-Pereira (2009) e ainda, possui caráter norteador sobre as demais fases, atividades e projetos em execução. O planejamento estratégico adotado pela CMN é definido por Fernandes (2011, p. 28) como:

um tipo de curso de ação, ou diretriz a ser tomado conscientemente, visando não somente uma posição pretendida, mas também uma maneira fundamental de realização de seus procedimentos, de forma contínua e interativa, mantendo a CMN integrada a seu ambiente, de forma a garantir os anseios da sociedade de Natal.

Considerando a definição, nota-se o relevante papel do plano estratégico para a CMN, evidenciado na entrevista, que aponta no caso prático, a influência da Teoria da Escolha Pública nos processos de reforma, visto que a implantação do foco nos resultados é característica típica das organizações voltadas para o mercado, situação que aponta a transferência de características decisórias do mercado para outras decisões que estariam fora do contexto de mercado, no caso a gestão pública (MULLER, 1984, citado por ANDREWS 2004).

Para realizar o planejamento estratégico da CMN foi utilizada a ferramenta proposta por Kaplan e Norton (1997, 2000), o Balanced Scorecard (BSC). Os autores propuseram essa ferramenta após anos (décadas de 1980 e 1990) de pesquisa e consultoria em grandes corporações ao redor do mundo. O BSC objetiva relacionar indicadores de desempenho mensuráveis com estratégia organizacional para que os objetivos e a missão sejam executados.

Com base nos indicadores gerados no BSC, tornou-se factível identificar a necessidade da elaboração de um PCCR, terceira etapa da reforma, que só foi possível de ser implantado devido ao enxugamento de cerca de 40% (quarenta por cento) dos cargos comissionados da CMN, gerando uma economia estimada de aproximadamente R\$ 1,5 milhão no orçamento anual.

O plano implantado passou a priorizar nos critérios de promoção, e na atribuição dos cargos, itens como capacitação e produtividade dos servidores, fatores inerentes a Reforma Gerencial, respaldados quando Abrucio (2007) revela que as políticas públicas cada vez mais são avaliadas pelos resultados que tem gerado para sociedade. Estes critérios estão presentes na Teoria da Escolha Pública, quando Harmon e Mayer (1999) abordam a perspectiva do individualismo metodológico, que tem como premissa a compreensão de um indivíduo racional que busca desenvolver ações no intuito de favorecer seus próprios interesses. Ou seja, ao se compreender a busca por interesses individuais, se impõe critérios promocionais pautados na produtividade para que o desempenho do serviço público seja melhorado, possibilitando a redução do número de pessoas para desenvolver a mesma atividade.

Ainda orientado pelo planejamento estratégico está a quarta fase, que trata do mapeamento e padronização dos fluxos de trabalho da CMN. O objetivo dessa etapa é reduzir o tempo dos processos - meios e finalísticos - competentes a instituição, através da eliminação de gargalos, prevalecendo nesse contexto, critérios como produtividade, redução de custos, cumprimento de metas, os quais podem ser resumidos no termo eficiência, tratada como um dos principais fatores do processo de reforma gerencial (BEHN, 1998; JACOBI; PINHO, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2009).

Na Teoria de Mercado em análise, pode-se inferir que a padronização dos processos é uma maneira de colaborar com a ação coletiva, no sentido de reduzir as ações individuais, unificando-as em torno de um padrão consensual. Kipper et al. (2011) mencionam que o mapeamento, implantação e execução dos processos de acordo com o

previsto, favorece com a substituição da subjetividade pela impessoalidade na execução das tarefas, ponto crucial nos serviços públicos.

Com face ao exposto nas etapas do processo de modernização da CMN, percebe-se a total integração desse processo com as características da Reforma Gerencial, que tem na melhoria da geração de resultados, conforme Behn (1998), a principal motivação da Nova Gestão Pública, que por sua vez está

embasada na Teoria da Escolha Pública, principalmente quando Harmon e Mayer (1999) evidencia a maximização da eficiência por meio de um menor custo de tempo, esforços e recursos.

CMN	PRÁTICA ADOTADA	REFERÊNCIA DA PRÁTICA
Promoção e produtividade no incentivo aos servidores	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração	Resende (1991)
Padronização dos processos	Mapeamento dos Processos	Kipper et al. (2011)
Descentralização da autoridade	<i>Downsizing</i>	Cascio (1993) e Redman (2016)
Planejamento Estratégico	Balanced Scorecard	Kaplan e Norton (1997, 2000)

Quadro 2: Comparativo entre as Teorias e o Caso da CMN

Fonte: Elaborado pelos autores

CONCLUSÃO

A Teoria da Escolha Pública em sua abordagem utilitarista fornece à gestão explicações sobre as motivações dos agentes durante o processo de tomada de decisão, tornando-se uma base teórica interessante, aos críticos da administração clássica burocrática, para a gestão pública ao abordar aspectos como a liberdade individual, a ação coletiva e a eficiência.

Deste modo, a Reforma Gerencial, conhecida como Nova Gestão Pública, se impulsiona tendo como base teórica as teorias ditas de mercado, identificando os pressupostos da Teoria da Escolha Pública como resoluções para as distorções que tais críticos identificavam. Tal embasamento é feito entre apreciações positivas e negativas, esses veem na orientação economicista do setor público um entrave para realização das

atividades sociais, dotado assim de uma miopia sociológica, enquanto que os defensores veem um enorme avanço ao instituir a gestão pública voltada para resultados (HARMON; MAYER, 1999). Bresser-Pereira (2009), ao esboçar sua experiência a respeito do tema, afirma que as organizações públicas que se fizeram valer dos princípios da Reforma Gerencial obtiveram aumento da sua qualidade e eficiência ao atender os anseios da sociedade.

O caso da CMN mostrou-se convergente com a experiência do referido autor, e evidenciou, empiricamente, as relações entre a Teoria da Escolha Pública e a Reforma Gerencial, ficando constatado que no processo de reestruturação organizacional, a concorrência departamental influencia a descentralização de autoridade, colaborando para o desenvolvimento

organizacional. O planejamento estratégico, adotado pela CMN, é responsável por direcionar o foco nos resultados, característica advinda da categoria eficiência. O PCCR, através da implantação critérios de promoção e produtividade, respalda-se no individualismo metodológico, de forma a transformar ou condicionar os interesses individuais em desenvolvimento para a instituição. No último processo da modernização da Câmara, mapeamento e padronização dos processos, foi possível verificar a influência da ação coletiva, através da implantação de um padrão consensual.

Dessa forma, ao considerar as teorias em estudos e verificá-las correlacionando-as em cada etapa do caso da CMN, pode-se

concluir que os fatores ou características presentes na Reforma Gerencial derivam da Teoria de Mercado da Escolha Pública, especificamente, no que se refere as variáveis do individualismo metodológico, ação coletiva, concorrência departamental e eficiência.

Autores nacionais (SECCHI, 2009) e internacionais (DENHARDT; DENHARDT, 2015) apontam uma nova fase na prestação dos serviços públicos, a governança pública. Como sugestão de estudos futuros, esse novo paradigma remete à possibilidade de estudar casos de transição do estado atual da administração pública até a inclusão dos princípios de governança, alguns já previstos em mecanismos legais recentes.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP – Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, ed. Especial, 2007.
- ANDREWS, Christina. A Teoria da Escolha Pública e as Reformas do Estado: Uma Crítica Habermasiana. **Leviathan**, nº 1, pp. 73-98, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Servidor Público**. n. 4, out./dez. 1998.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul: Educus, 2007.
- BORGES, André. Democracia vs. eficiência: reflexões sobre a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, 53, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452001000200008&script=sci_arttext. Acesso em: 2 jul. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n. 16, dez./jan./fev. 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, Brasília, Editora 34/ ENAP, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF. Acesso em 09 jul 2018.

- CARVALHO, André Borges de. As Vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: **Anais do ENANPAD**, 1999.
- CASCIO, Wayne F. Downsizing: What do we know? What have we learned?. **Academy of Management Perspectives**, v. 7, n. 1, p. 95-104, 1993.
- DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Revista ponto-e-vírgula**.n.6, 2009. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n6/artigos/pdf/pv6-16-marcoantonio.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018
- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 664-672, 2015.
- FERNANDES, Leandro Trigueiro. **Planejamento estratégico como ferramenta de desenvolvimento na gestão pública: um estudo de caso na Câmara Municipal do Natal**. Natal: UFRN, 2011. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.
- HARMON, Michael M. e MAYER, Richard T. **Teoria de la Organización para la Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- JOIA, L. A. Geração de modelos teóricos a partir de estudos de casos múltiplos: da teoria a prática. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAN, D. M. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, cap. 6.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Gulf Professional Publishing, 1997.
- KIPPER, Liane Mahlmann et al. Gestão por processos: Comparação e análise entre metodologias para implantação da gestão orientada a processos e seus principais conceitos. **Tecno-Lógica**, v. 15, n. 2, p. 89-99, 2011.
- MACPHERSON, Crawford Brough. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MARTINS, Gilberto A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.
- MARTINS, H. F. Burocracia e Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, nº 1, Ano 48, jan/abr,1997.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.
- OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópoles: Vozes, 2007.
- OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2006.
- PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (publicchoice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**. nº 141, 1997.

- REDMAN, Tom. Downsizing. In: **Encyclopedia of Human Resource Management**. Edward Elgar Publishing Limited, 2016.
- RESENDE, Ênio. **Cargos, salários e carreira**. Grupo Editorial Summus, 1991.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Apr. 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.
- SOUZA, Irineu Manoel. Gestão pública no contexto da gestão do conhecimento. In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). **Construindo uma nova gestão pública**. Natal: SEARH/RN, 2010.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- WILSON, Woodrow. O Estudo da Administração. Rio de Janeiro, FGV. **Cadernos de Administração Pública**, 1955.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

NOTA

- (1) Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Professor Titular do Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Potiguar/UnP, Natal-RN. Gerente da Escola de Ciências Sociais Aplicadas, Educação, Artes e Humanidades da Universidade Potiguar/UnP, Natal-RN, e da Faculdade Internacional da Paraíba/FPB, João Pessoa/PB. ORCID 0000-0001-8012-0966.
- (2) Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Graduada em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Professora na Escola de Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN, Natal-RN. ORCID 0000-0003-3878-8457.
- (3) Doutorando em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo/FEA-USP. Mestre em Administração pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo/FEA-USP. Graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Professor nos cursos de pós-graduação do Laboratório de Análise de Dados da Fundação Instituto de Administração/LabData - FIA Business School, São Paulo/SP. ORCID 0000-0002-0979-3567.

Enviado: 20/08/2019
Aceito: 19/06/2020