



Artigo original

OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E ATUAÇÃO DE BIBLIOTECÁRIOS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Helena Maria Tarchi Crivellari e Fabiana Pereira dos Santos

Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

RESUMO: O artigo aborda alguns aspectos de projeto de pesquisa doutoral em curso, enfocando exclusivamente uma leitura a partir de revisão de literatura e de fontes secundárias. O texto tem como objetivo mostrar que o setor público brasileiro, e nele as universidades federais, operam um modelo de gestão gerencial, herança dos padrões da administração empresarial neoliberal. Do ponto de vista da leitura de fundo, destaca-se a histórica discussão feita por Max Weber, sobre a noção de Burocracia. O artigo conclui mostrando que a categoria Bibliotecários teve comportamento análogo ao dos demais servidores públicos brasileiros. Conclui, ainda, levantando questões para o avanço desta e de novas pesquisas.

Palavras-chave: Gestão Pública, Universidades, Bibliotecários.

PUBLIC MANAGEMENT MODELS AND LIBRARIAN PERFORMANCE IN FEDERAL UNIVERSITIES

ABSTRACT: The article addresses some aspects of an ongoing doctoral research project, focusing exclusively on a reading based on a literature review and secondary sources. The text aims to show that the Brazilian public sector, and in it the federal universities, operate a managerial management model, inherited from the standards of neoliberal business administration. From the background reading point of view, the historical discussion made by Max Weber on the notion of Bureaucracy stands out. The article concludes by showing that the Librarians category behaved similarly to other Brazilian public servants. It also concludes by raising questions for the advancement of this and new research.

Keywords: Public administration, Universities, Librarians.

Correspondência para: (correspondence to:) helenacrivellari@gmail.com

INTRODUÇÃO

A história das universidades se confunde com a história do progresso técnico e social da humanidade. A evolução das universidades se deu através do tempo e, no Brasil, culminou no que a Lei n. 9.394 de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, define como “[...] instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano” (BRASIL, 1996).

As primeiras universidades brasileiras nasceram nas décadas iniciais do século XX. Em 1909 foi criada a Universidade de Manaus, em 1911 as Universidade de São

Paulo e Universidade do Paraná. Porém, por diversas questões estas primeiras iniciativas não prosperaram. E somente em 1920 foi criada a Universidade do Rio de Janeiro e em 1927 a Universidade de Minas Gerais (UMG) (SOUZA, 1996).

No Censo de Educação Superior de 2019 consta a existência de 198 universidades no Brasil. Sendo 92 universidades privadas e 106 universidades públicas. Das instituições públicas 59% são universidades federais. (INEP, [2019]) Pode-se dizer, então, que as universidades públicas brasileiras compreendem mais de 50% do universo.

As mudanças observadas no cenário

mundial e local têm afetado as formas de gestão das instituições públicas, assim como a atuação dos profissionais nelas inseridos. A influência neoliberal nos estados, enfraquecimento da ação regulatória desdobram em mudanças na administração de recursos humanos, trazendo novas perspectivas profissionais.

As organizações públicas, dentre elas as universidades, se mostram como grandes empregadoras de bibliotecários. Assim, é muito comum textos abordam o exercício deste profissional em bibliotecas universitárias. Pena (2007)

[...] tendo em vista que o conhecimento no Brasil encontra-se nas instituições estatais (escolas, universidades, centros de pesquisas). Nesse sentido, considerou-se que as políticas públicas sociais são elementos cruciais para a manutenção e crescimento do emprego dos bibliotecários, que não devem basear-se exclusivamente nas regras do mercado. Observando de maneira mais desagregada, percebeu-se ainda a representatividade do setor de ensino, com o destaque para a educação superior de graduação e pós-graduação (PENA, 2007, p. 22).

Apesar de, nos últimos anos, ter se ampliado o campo de atuação da profissão bibliotecária, pesquisas como as de Cunha e Pereira (2003), Rosemberg *et al* (2003), e de Januzzi (2003) sobre atuação do profissional no mercado de trabalho mostram que estes profissionais continuam, em sua maioria, nas bibliotecas tradicionais, trabalhando para o Estado e predominantemente nas áreas de educação e saúde.

Assim, é significativo o impacto das mudanças sociais e do mundo do trabalho ocorridas nas últimas décadas no setor público para a categoria bibliotecária. Apesar da regulamentação e proteção do trabalho bibliotecário através de legislações específicas, a atividade deste profissional

passa por diversas modificações ocasionadas pelos rumos vividos na sociedade. Os modelos de gestão, historicamente vivenciados pelo setor público, influenciam diretamente nas políticas de administração de pessoas.

Com intuito de mostrar os modelos de gestão pública no país, e mais especificamente refletir sobre o impacto destes na atuação de bibliotecários empregados pelas universidades, faz-se importante perguntar: Como os modelos de gestão pública no país influenciam no gerenciamento dos recursos humanos e atuação de bibliotecários? Por isso, é de extrema relevância analisar o que foi e o é a gestão pública no país, o que se faz a seguir.

ELEMENTOS HISTÓRICOS CONCEITUAIS SOBRE A GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E DE SEUS RECURSOS HUMANOS

Ao longo dos anos a administração pública, absorvendo as mudanças vividas na sociedade, passou por diversos modelos de gestão, que apesar de diferentes estão interligados e entrelaçados. O tipo de gestão influencia diretamente no gerenciamento das questões relativas às pessoas que atuam no serviço público, tal qual o modo como o servidor e sua carreira são conduzidos pelo sistema. Para uma compreensão didática, alguns autores, tais como Campelo (2010), Bresser-Pereira e Spink (2006), Menon e Delcídio (2020) sugerem a seguinte tipologia de gestão: administração pública patrimonialista (clientelista), administração pública burocrática (procedimental-formal), administração pública gerencial.

Administração pública patrimonialista

A administração pública patrimonialista se dá quando é quase impossível diferenciar entre o patrimônio público do Estado da propriedade privada de quem detém o poder. O termo é uma alusão à tipologia de Weber (2004), e refere-se a um sistema político social em que os limites do público e do privado se confundem, em que a

relação de poder do “soberano” é legitimada pela tradição, ou por direitos adquiridos com o passar do tempo.

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. (FAORO, 1975, p. 84 *apud* CAMPELO, 2010, p. 300)

No modelo de gestão patrimonialista as formas e meios de gerenciamento dos recursos humanos não são claramente identificados, uma vez que as práticas administrativas não tinham um caráter abstrato e geral, as ações e decisões eram direcionadas a partir de valores ou interesses dos próprios agentes do governo, servidores usufruíam de status de nobreza real e os cargos eram considerados prebendas (WEBER, 2004).

Neste tipo de administração é comum as práticas de nepotismo, personalismo político, apadrinhamento, ou seja, uma rede de relações público-privadas nas quais prevalecem os “arranjos” pessoais com a finalidade de alcançar interesses particulares. Para Campelo (2010), baseado em Weber (2004), este fenômeno impede a eficiência da máquina pública, uma vez que a racionalidade e impessoalidade não podem ser exercidas.

No Brasil este modelo de gestão prevaleceu no período monárquico, depois durante a república velha (1889-1930) e, até hoje, como se vê no noticiário corrente da imprensa nacional, ainda se encontram em muitos rincões do país. Pode-se fazer uma analogia com o fenômeno do “coronelismo” brasileiro, em que o aparelho estatal mostra-

se como uma extensão do domínio dos detentores do poder.

Administração pública burocrática

Ainda acompanhando a tipologia proposta por Campelo (2010), Bresser-Pereira e Spink (2006), Menon e Delcídio (2020), em parte baseada em WEBER (2004), o modelo burocrático é fundamentado na adoção de procedimentos legais rigorosos, firmando requisitos previstos em normas, a fim de viabilizar a prática de atos da administração pública.

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do Exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado, nos Estados Unidos no começo deste século e no Brasil em 1936, com a reforma administrativa promovida por Mauricio Nabuco Simões Lopes. **É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.** (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006. p. 241, grifo nosso)

As burocracias se legitimam no poder Racional-Legal, seu tipo ideal, as organizações são sistemas sociais racionais, tendo como características o formalismo e a impessoalidade (Weber, 2004). São caracterizadas por elementos fundamentais: princípios de divisão do trabalho, hierarquia de funções, regras e padrões, compromisso profissional, impessoalidade, registros escritos (documentação).

Max Weber (1864-1920) ao investigar o processo de racionalização da sociedade na passagem da Idade Média para a Idade Moderna se dedicou a analisar a burocracia. Para Weber a burocracia é naturalmente advinda do desenvolvimento do processo social e histórico da sociedade. Na burocracia o funcionamento específico do funcionalismo manifesta-se a partir dos princípios da administração moderna, com a marca da divisão do trabalho, competências oficiais fixas e ordenadas,

mediante leis ou regulamentos administrativos:

1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessária para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitado por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral. (WEBER, 2004, p. 198)

A burocracia ainda regula o princípio da hierarquia de cargos, na administração baseada em documentos e na atividade oficial (plena força do trabalho do funcionário, com tempo precisamente delimitado) com administração dos funcionários seguindo regras gerais fixas.

A vinculação da administração moderna a regras está tão profundamente arraigada na natureza desta que a teoria científica moderna supõe, por exemplo, que a autorização, concedida legalmente a uma instituição pública, a regulamentar determinados assuntos mediante suas disposições não implica o direito desta de regulamentar, mediante ordens específicas, cada caso especial, mas somente a regulamentação num nível abstrato – **contraste extremo**, como ainda veremos, **com o tipo de regulamentação que predomina, por exemplo, no patriarcalismo e que ordena todas as relações não estabelecidas na tradição sagrada, mediante privilégios individuais e concessão de graça.** (WEBER, 2004, p. 200, grifo nosso)

Nessa perspectiva, os funcionários ocupam

o cargo como profissão, com o equivalente à aceitação de um dever específico de fidelidade e compromisso, diferentemente da gestão patrimonialista, o funcionário não é considerado um servidor pessoal de um soberano. Weber (2004, p. 200-1) afirma ser

Decisivo para o caráter específico da fidelidade ao cargo moderna é o fato de que ela, em seu tipo puro, não estabelece – como ocorre, por exemplo, na relação de dominação feudal ou patrimonial – uma relação com uma pessoa, à maneira da fidelidade de um vassalo ou discípulo, mas se destina a uma finalidade impessoal, objetiva.

Assim, na formação burocrática pública a base são os funcionários (WEBER, 2004, p. 200-1), pois estes têm a função de servir de forma objetiva, seguindo as regras escritas, com intensa instrução da matéria. Para isso, o acesso aos cargos é também regido por normas gerais:

I - o cargo é *profissão*. Isso se manifesta, em primeiro lugar, na exigência de uma formação fixamente prescrita, que: na maioria dos casos requer o emprego da plena força de trabalho por um período prolongado, e em exames específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos de nomeação. (...)

II. A posição pessoal do funcionário (...): O funcionário aspira sempre à *estima social* “estamental”, especificamente alta, por parte dos dominados, e quase sempre desfruta desta. (WEBER, 2004, p. 200-1)

Weber (2004) deixa claro algumas outras características como vitaliciedade, progresso na carreira e remuneração em dinheiro na ocupação destes cargos. A vitaliciedade não configura, como nas formas de dominações anteriores, um “direito de posse” do funcionário em relação ao cargo, mas sim de garantias jurídicas contra o afastamento do cargo ou transferência realizados arbitrariamente. A

finalidade é garantir o cumprimento rigoroso do objetivo da organização, isentando-se as considerações pessoais. O progresso na carreira, de acordo com Weber (2004), se dá de forma hierárquica, dos cargos inferiores, menos importantes e menos bem pagos, até os superiores. As condições de ascensão se não nos próprios cargos, pelo menos em níveis salariais, ocorre segundo o tempo de serviço e mérito. Já a questão da remuneração em dinheiro se desenvolve principalmente com o progresso da economia monetária e é visto como de grande importância para os hábitos gerais da burocracia. Weber (2004, p. 205) afirma que

Certo grau de desenvolvimento de uma economia monetária é o pressuposto normal, senão para a criação, pelo menos para a subsistência inalterada das administrações puramente burocráticas, pois sem ela, como mostra a experiência histórica, dificilmente pode ser evitado que a estrutura burocrática mude fortemente em sua natureza interna ou até seja substituída por outra.

Para Weber (2004), a expansão do fenômeno burocrático foi impulsionada pela natureza peculiar dos meios de transporte e comunicação, e à aceleração extraordinária na transmissão de comunicados públicos, de fatos econômicos ou puramente políticos. O autor ainda realça a superioridade técnica das burocracias em relação às outras formas de organização.

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi a sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e

pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória. Quando se trata de tarefas complexas, o trabalho burocrático remunerado não é apenas mais preciso, como também muitas vezes mais barato no resultado final do que o formalmente não-remunerado, honorário. (WEBER, 2004, p. 212)

Outro fator importante é a influência da forma de dominância burocrática nos sistemas de ensino. O treinamento é visto como essencial nas burocracias devido às peculiaridades das funções e dos trabalhos. Assim, a formação especializada auxilia nas atividades, transformando cargos em profissões. A necessidade de profissionais especializados e de formação qualificada para exercício das atividades foi reforçado impactando diretamente estes sistemas.

De modo geral, podemos apenas dizer que o desenvolvimento em direção à “objetividade” racional, ao homem “profissional” e “especializado”, com seus múltiplos efeitos, é fortemente fomentado pela burocratização de toda dominação. Temos que nos limitar a indicar um componente importante deste processo: o efeito sobre a forma da educação e formação. Nossos estabelecimentos de ensino ocidentais continentais, especialmente os superiores – universidade, escolas superiores técnicas e comerciais e escolas secundárias -, encontram-se sob a influência dominante da necessidade daquela espécie de “educação” que é criada pelo sistema de exames especiais, cada vez mais indispensável para o burocratismo moderno: o ensino especializado. (WEBER, 2004, p. 230)

Assim ao analisar a burocracia enquanto sistema de caráter racional, com regras, finalidades, meios e impessoalidade

objetiva, Weber conclui que ela é um eficiente instrumento de poder instaurada no intuito de aniquilar outras formas estruturais de dominação, tais qual a patriarcal e patrimonial. Porém é muito importante compreender que a burocracia moderna tem características próprias adquiridas dentro de um sistema capitalista de produção, assim não deve ser analisada isoladamente como um fenômeno atemporal e generalizado, pois é através da racionalidade advinda dos meios de produção específico que ela se ergue e se estabelece.

O desenvolvimento da burocracia na administração pública brasileira

No Brasil a forma de gestão burocrática se inicia no século XIX. Para Bresser-Pereira (1996) este o modelo se implementa a partir de 1936 com a reforma Administrativa promovida por Mauricio Nabuco e Luis Simões Lopes. O movimento foi influenciado pela ascensão do capitalismo industrial e a necessidade de distinguir o político do administrador público. Foi percebido como um esforço para estabelecer um serviço público profissional, objetivo e racional. Assim, na segunda metade da década de 1930, são criados o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Estes órgãos representam uma tentativa de organizar e racionalizar o serviço público no Brasil. No que diz respeito à questão de recursos humanos foi um empenho em estabelecer integração entre os setores da administração pública de forma burocrática nos métodos weberianos: como a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por princípios baseados no mérito. O objetivo foi de diminuir a influência dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos cargos públicos.

O contexto mundial é de efervescência, a segunda revolução industrial trouxe grandes impactos e grande desenvolvimento na sociedade. Este período foi, também, de

intenso avanço nas relações sociais e do trabalho no Brasil.

Ao longo do século XX, o capitalismo viveu um período de extensos saltos na área técnica e científica. O que proporcionou a evolução do sistema de transporte e a consequente circulação de pessoas e mercadorias, o desenvolvimento de um sistema de comunicação mais eficiente através de rádio, telefones e telégrafos. A soma destes fenômenos culminou com o crescimento de grandes grupos empresariais e, também, na estatização de grandes empresas, principalmente no ramo de *comodities*. Do ponto de vista dos métodos de produção industrial, predominavam o taylorismo/fordismo, a fim de que as mercadorias fossem produzidas com mais eficiência, rapidez e aumento do lucro. (MATTOSO, 1995).

Para o setor público foi uma fase de expansão, apresentou a maior taxa de crescimento entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mattoso (1995) confirma esta situação

A intensificação dos gastos sociais na maioria dos países capitalistas avançados após a II Guerra iria efetivamente favorecer o maior e sistemático crescimento do emprego no setor público e, consequentemente da participação do emprego público no total empregado. (MATTOSO, 1995, p. 31)

No Brasil, esta década é marcada pela intervenção maciça do Estado no setor produtivo de bens e serviços, influenciado pelo modelo de bem-estar social de países desenvolvidos. Porém, é importante frisar que, aqui este ‘estado de bem-estar social’ jamais chegou a ser constituído de fato, em todas as suas dimensões, apesar da existência de alguns programas de redistribuição de renda.

As mudanças ocorridas no fim da primeira guerra mundial, a transferência do “centro de mundo” de poder para a América, mais

especificamente para os Estados Unidos e a política deste país em disseminar seus produtos, cultura e forma de vida para todo o planeta impactaram diretamente na transformação dos Estados e as políticas públicas nacionais.

Foi nesse contexto de ampliação do novo centro dinâmico mundial permeado pela estrutura oligopolista de competição intercapitalista que o papel do Estado modificou-se substancialmente. Assim, as políticas nacionais em diversas áreas ganharam efetividade e eficácia, superando o antigo Estado mínimo por distintas variações de Estado de bem-estar social em sua tarefa de politização da economia e sociedade. (POCHMANN, 2017, p. 314)

Este deslocamento de poder causou diversas mudanças e neste contexto se assiste ao abandono dos acordos do Segundo Pós-guerra. O mundo vive sob a influência de uma nova estrutura oligopolista de competição intercapitalista, que traz a elevação da influência das ideias do estado mínimo e por consequência, à transformação do Estado e suas políticas públicas nacionais, um Estado mais regulador e amortecedor de conflitos sociais. A partir da década de 1950 é perceptível o fenômeno de uma nova expansão da fronteira capitalista. É o movimento de parte crescente da produção de manufatura do Ocidente para o Oriente, principalmente para Ásia. Esse deslocamento permite e incentiva ações desregulatórias neoliberais nas fronteiras nacionais, promovendo o avanço do grande capital pelas corporações transnacionais. (POCHMANN, 2017)

O enfraquecimento das nações frente ao capitalismo globalizado e o poder das grandes corporações transnacionais trouxeram impactos profundos na forma de percepção do Estado, que passou a sofrer intensivamente com a pressão de organismos internacionais.

Neste contexto mundial de avanço na debilidade das fronteiras nacionais, o Brasil passa por um longo período sendo gerido por poderes não democráticos. Estes tendiam a beneficiar determinadas áreas, segmentos e setores no interior da economia, favorecendo classes média e rica pelo Estado, por meio de monopólios sociais. Apesar da ditadura vivida, paradoxalmente, neste momento aflorava desde meados da década de 70 uma classe trabalhadora bastante ampliada numericamente, diversificada e concentrada nos setores dinâmicos de acumulação. Mattoso (1995) acredita que apesar de desarticular e perseguir o movimento sindical no país, em outra frente o regime militar assalariou e modernizou o campo, expandiu o aparelho estatal e os serviços.

Acredita-se ainda que sob domínio do regime militar ocorra uma crise da administração pública burocrática no país, uma vez que a burocracia não foi capaz de cumprir seu principal objetivo de extirpar o nepotismo e outros benefícios aos atuantes no poder. É importante mencionar a criação do decreto-Lei n. 200 publicado em 1967, uma tentativa de formalizar a prática de contratação nos moldes burocráticos, porém, foi também, uma forma superação da rigidez deste sistema. O decreto-lei tinha por objetivo viabilizar a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, no entanto esta tentativa de flexibilização de contratação de empregados sem concurso facilitou as práticas patrimonialistas, debilitou a realização de concursos e o desenvolvimento de carreiras de altos administradores. Ao invés de implementar e consolidar a burocracia profissional, através da abertura de concursos e delineamento de carreiras, os militares preferiram recrutamento de administradores através das empresas estatais. Este processo impossibilitou o desenvolvimento de uma burocracia civil forte nos moldes planejados

pela reforma proposta de 1936. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Assim, o país sofre a influência de uma pressão mundial pelo sistema neoliberal de flexibilização e diminuição da atuação do Estado na economia. O que se percebe é o fortalecimento do recurso estatal para atender aos objetivos das finanças e interesses dos dominantes em detrimento de sua responsabilidade junto à população. No bojo destas solicitações está a redução de tamanho e dos custos finais para os cofres públicos, paradoxalmente requerem aumento da sua eficiência e eficácia.

Tudo isso impactou diretamente nas formas de administração da máquina pública, e nos processos inerentes a ela. O modelo de gestão burocrática é ainda muito presente no Brasil, principalmente, na administração pública atual. Porém com desenvolvimento do capitalismo brasileiro, as mudanças no mundo do trabalho e expansão das funções do Estado na sociedade, este modelo sofreu diversas críticas. Dentre elas a de tornar a máquina estatal inflexível e dispendiosa, o que vai na contra-mão dos desejos liberais de um Estado mínimo, com baixo custo, paradoxalmente flexível e de alta eficiência.

É também possível citar pontos negativos da administração pública burocrática, comumente declinados como autorreferência, ineficiência, incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes, sendo perceptível tais deficiências com a implementação do modelo burocrático. (CAMPELO, 2010).

Mundialmente o discurso de necessidade de enxugamento do Estado e sua máquina advêm dos problemas econômicos ocorridos na década de 70/80, que desencadeou uma grande crise no capitalismo e nos modelos Fordista/Taylorista. No Brasil, este período é também caracterizado pelo esgotamento do dinamismo da economia industrial e pela desarticulação do padrão de acumulação vigente desde os anos 50.

Administração pública gerencial

Para CAMPELO (2010, p. 318), com a Emenda Constitucional nº 19/98, chamada de Emenda da Reforma Administrativa, inicia-se, efetivamente, a adoção dos paradigmas de gestão gerencial com os seguintes princípios basilares. São eles:

- a. ênfase na qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista;
- b. atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa da tese do Estado mínimo, e a participação efetiva de organizações sociais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações sociais eficazes às quais não eram alcançadas pelos governos.
- c. criação da responsabilização fiscal, que restou materializada no ano de 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, a qual tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil e orçamentária, lançando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta.
- d. introdução das Agências Reguladoras, como metodologia gerencial de fiscalizar, disciplinar e gerar o marco regulatório dentro de um novo contexto, macro e micro econômico nacional e internacional.
- e. valorização técnica e profissional do servidor, promovendo planos de carreira, com a finalidade de tornar a gestão gerencial efetiva, com um corpo de servidores preparados tecnicamente, capazes de absorver as novas demandas operacionais e estratégicas determinadas pelos interesses sociais, e do “novo mundo pós-moderno” e globalizado.

Historicamente, pode-se dizer que, como impacto da terceira revolução industrial,

emerge um novo padrão produtivo e tecnológico. É perceptível a troca de características relativas ao conhecido modelo de Bem-Estar Social por atributos neoliberais, pautado na predominância do setor privado e intervenção mínima do Estado na economia. As organizações estatais foram julgadas e condenadas como o maior problema da crise e de alto custo financeiro para os Estados Nacionais, sendo imperativo reduzi-las e torná-las numericamente eficiente. Assim, o Estado sofre impactos diretos com a reestruturação do novo paradigma de desenvolvimento

O estado torna-se gradativamente incapaz de, como no passado recente, orientar o crescimento econômico. Após seu afastamento do capital produtivo externo e do desequilíbrio das finanças públicas, em meio às redobradas pressões de estoque e serviço das dívidas externa e interna. Ao final (...) o Estado encontrar-se-á enfraquecido não só financeiramente, com também política e institucionalmente, favorecendo a aventura neoliberal de desestruturação selvagem do início dos anos 90. (MATTOSO, 1995, p. 135)

Neste contexto, com a demanda de redução de custos e em resposta à crise iniciada na década de 70 surgem os modelos de gestão gerencial da administração pública. A justificativa era que a globalização exigia a redefinição das funções do Estado, cujo novo papel seria de facilitar para que a economia nacional se tornasse internacionalmente competitiva. Embora esse modelo de gestão tenha surgido para suceder a administração pública burocrática, esta não foi completamente substituída ou negada por completo. Ainda se fazem presentes muitas características da burocracia como: meritocracia, regras de remuneração, foco na carreira e desempenho do servidor, bem como a capacitação continuada.

Após a II Guerra Mundial há uma re-afirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo

tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na Administração Pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos 80, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11)

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial, dentre elas: visão orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; descentralização e incentivo a criatividade e à inovação. Assim como a administração burocrática, a administração gerencial também parte do princípio de combate ao nepotismo e a corrupção, porém se fundamenta em procedimentos menos rígidos, delegados à autoridade e de responsabilidade do gestor público. Neste processo há o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). A reforma de 1995 idealizou implementar a administração gerencial nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão. De acordo com Menon e Delcídio (2020, s/p.)

Na primeira dimensão foram tratadas as alterações legais (constituições, leis, regulamentos) necessários para a implantação da reforma, inclusive para criação ou modificação de instituições. O foco da dimensão cultural era eliminar o patrimonialismo e fazer a transição da cultura burocrática para a cultura gerencial. E, por fim, a dimensão de gestão seria responsável por colocar em prática as ideias gerenciais e oferecer serviços mais baratos, mais bem controlados e com maior qualidade.

A reforma administrativa foi marcada pelo neoliberalismo e diminuição dos recursos da máquina estatal. Para o funcionalismo público, é perceptível duas vertentes que norteiam as ações e orientações da política de recursos humanos: a necessidade de se estruturar o serviço público ao novo papel do Estado qualificado e eficiente; e por outro lado a questão da diminuição dos gastos com a estrutura do governo e ajustes nas contas públicas.

EM NÚMEROS: EFEITOS DA GESTÃO GERENCIAL SOBRE AS UNIVERSIDADES

O projeto de reforma do Estado iniciado na década de 90 teve diretrizes claras com relação ao mercado de trabalho no setor público. Como resultado das políticas de redução do quantitativo de funcionários, da instabilidade nos cargos e na carreira, nos

dois governos posteriores à democratização do país verificou-se o aumento do número de servidores aposentados e diminuição dos ativos como pode se observar no gráfico (Figura 1).

Neste contexto, uma das propostas mais importantes seria da reforma do Estado, seria o deslocamento das universidades para a gestão não-Estatal. Este fato não ocorreu, porém, o setor sofreu diversos cortes, banimentos e consequente sucateamento, desde os anos 90 até a metade da primeira década dos anos 2000, em que uma proposta (REUNI) de ampliação da rede federal pública de universidades surge. Estes acontecimentos fizeram aumentar, exponencialmente, o número de profissionais nas universidades federais.

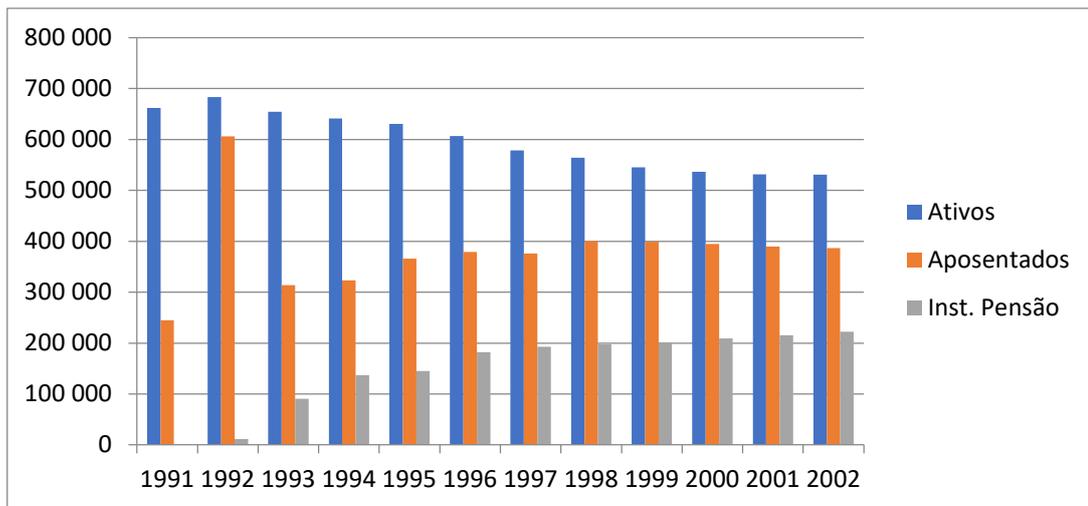


FIGURA 1: Quantitativo de servidores federais e situação de vínculo

Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados da Secretaria de Gestão de Pessoas (GEGES); Relações de Trabalho no Serviço Público (SEGRT); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF). *Apud* BOLETIM Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017.

Na mesma época, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, ainda há continuidade do modelo de gestão gerencial, focado nos resultados e orientado para o cidadão. No entanto, é adotada uma nova abordagem em relação à função do Estado, que voltaria seu foco para promotor de desenvolvimento social e econômico. Para tal, serão destacadas algumas ações

deste governo para continuação e estabilização de uma gestão gerencial, porém paradoxalmente ao fortalecimento da máquina pública e foco em questões de amparo social. Como forma de aumento da atuação do Estado na sociedade, foram realizados novos concursos públicos, aumentando assim o quantitativo de servidores (Veja a Tabela 1).

Além dos concursos, o governo PT, através do Decreto 6077/2007, determina e disciplina o retorno ao serviço dos servidores e empregados demitidos no

governo a partir de 1992, cuja anistia tenha sido reconhecida pelas Comissões anteriormente instituídas.

TABELA 1: Quantitativo de Servidores Federais da União

Situação Vínculo		2002	2010
Civis e militares	Ativos	809.975	970.605
	Aposentados	516.192	516.635
	Inst. Pensão	396.143	397.280
	Total	1.722.310	1.884.520

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados da Secretaria de Gestão de Pessoas (GEGES); Relações de Trabalho no Serviço Público (SEGRT); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF). Apud BOLETIM Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017.

Em relação à gestão de recursos humanos, um progresso ocorrido neste período foi o estabelecimento perene da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP. Esta junta seria um canal de relações entre governo e entidades representativas de trabalhadores da administração direta, fundacional ou autárquica, sempre em busca de uma saída negociada para os possíveis impasses. Através das negociações desta mesa e de outros processos em paralelo a classe de funcionários públicos conseguiu avanços significativos no desenvolvimento da carreira e recomposição de salários. Destaque novamente para os diversos

concursos públicos deste período, o que recompôs alguns quadros bem defasados da administração pública. No entanto, de acordo com Moraes, Silva e Costa (2008) esta recomposição não foi realizada de forma igualitária, foram priorizados setores com maiores déficits (como a educação), e outros considerados importantes para o projeto de desenvolvimento em curso.

É inquestionável o aporte em número de servidores que ocorreu na Era PT com intuito de aumento e fortalecer a máquina estatal. No gráfico (Figura 2) é possível perceber o aumento quantitativo de servidores ativos.

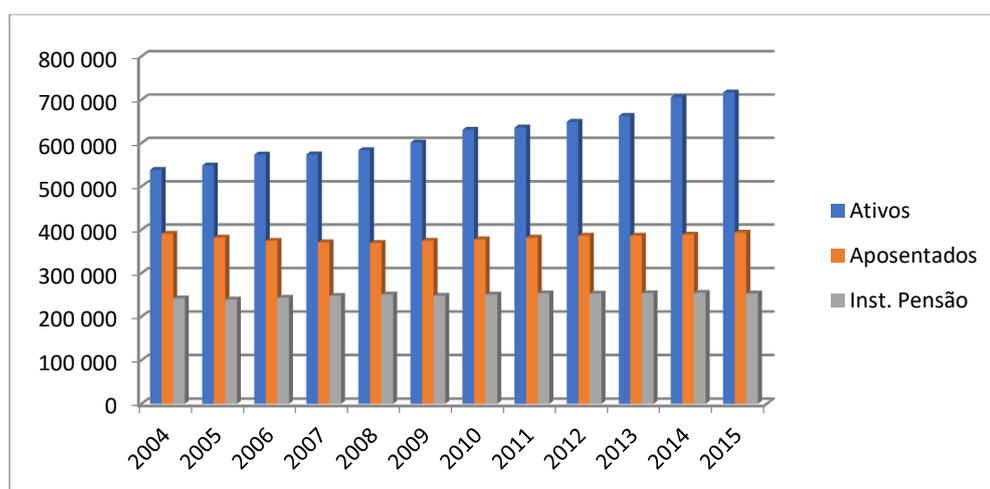


FIGURA 2: Quantitativo de servidores federais e situação de vínculo

Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados da Secretaria de Gestão de Pessoas (GEGES); Relações de Trabalho no Serviço Público (SEGRT); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF). Apud BOLETIM Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017.

Conforme citam alguns autores (BRESSER-PEREIRA, 1996; BERGUE, 2007; MENON, DELCIDIO, 2020), as formas de gestão governamental, nas últimas décadas, mudam o nome. Porém os princípios de organização, hierarquia, assalariamento, entre outras características, continuam os mesmos. O que torna as análises realizadas por Weber (2004) atuais e importantes para reflexão sobre o sistema público no Brasil. Na próxima seção serão

abordadas questões relativas ao profissional Bibliotecário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS BIBLIOTECÁRIOS BRASILEIROS

Por meio do gráfico (Figura 3) é possível perceber a volatilidade no número de bibliotecários atuando no mercado formal através dos anos mais recentes, havendo aumento significativo entre 2005 e 2015 (Era PT) e uma retração se comparado a 2019.

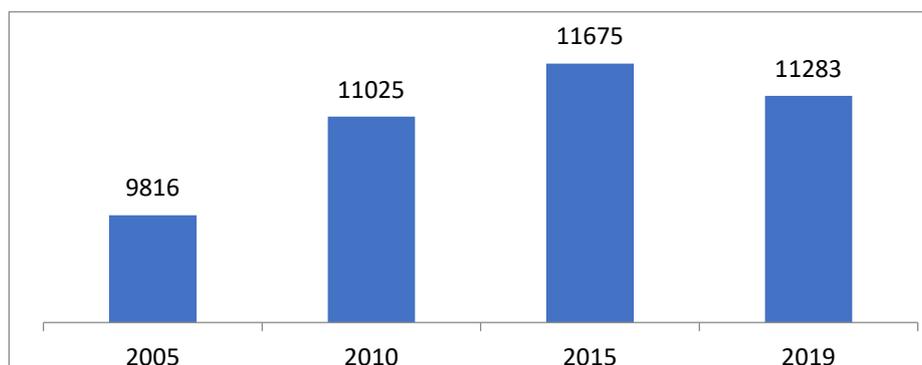


Figura 3: Quantidade de bibliotecários atuantes no mercado formal

Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados da RAIS/MTE (2020)

Pena (2007) também demonstra estatisticamente como os profissionais bibliotecários sofreram os efeitos da reestruturação produtiva e a consequente influência das políticas neoliberais de desvalorização do trabalho ocorridas nas últimas décadas no Brasil para a categoria:

Quando se observa a evolução do emprego nos diferentes setores de atividade econômica, constata-se os reflexos das mudanças nas políticas econômicas, [...]. Em primeiro lugar, chama a atenção a estagnação, em números absolutos, e queda da participação relativa do emprego na administração pública direta que foi, historicamente, a grande empregadora dos bibliotecários absorvendo, em 1989, 52% da categoria. Nos anos neoliberais, essa participação caiu para 33% (1995), chegando em 2003 a menor representatividade, com 25% do emprego. (PENA, 2007, p. 100)

A Tabela 2 mostra que em 2019 existiam 4827 bibliotecários atuando no país sob o vínculo estatutário, sendo estes 42% do total da população pesquisada. Vale ressaltar a possibilidade de profissionais em regime CLT atuando também em organizações estatais, o que reforça a importância do Estado para empregar bibliotecários. Entretanto, as contratações, via CLT, no âmbito do aparelho estatal, demonstram o fenômeno da "terceirização", outra característica fundamental do modelo gerencial na administração pública.

Acrescente a isso, à constante chegada e desenvolvimento de ferramentas tecnológicas ao contexto laboral, o que ocorre também nas universidades federais, exigindo capacitações, habilidades e formações continuadas, bibliotecários sintonizados com a dinâmica da informação e capazes de agirem como mediadores no acesso às suas fontes, bem como prontos para atuarem também como educadores (SANTOS, 2015, p. 18).

Tabela 2: Tipos de vínculos

Tipo Vínculo	Quantidade
CLT	6009
Estatutário	5229
Outros	27
Total	11265

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados retirados da RAIS/MTE (2020)

De fato, as mudanças observadas no cenário mundial e local têm afetado as áreas de atuação dos profissionais no contexto brasileiro, desempenho neoliberal dos estados, enfraquecimentos da ação regulatória desdobram em mudanças na carreira e trazendo novas perspectivas profissionais. Para além das questões relacionadas a atividade profissional e aos processos de trabalho (Marx, 2013), os profissionais passam por momentos de readaptação.

Com relação ao trabalho em organizações públicas não foi diferente, apesar de estar atrás de uma cortina que aparenta regulamentação e direitos adquiridos, o serviço público vem sofrendo impactos diretos da reestruturação produtiva e da política neoliberal que está sendo implementada nos países em desenvolvimento nas últimas décadas.

É possível encontrar na literatura (BERGUE, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1996; MENON, DELCIDIO, 2020) que as organizações públicas brasileiras passaram por três modelos de gestão, que apesar de não estarem totalmente dissociados, são passíveis de serem visualizados separadamente: a administração pública patrimonialista, administração pública burocrática, administração pública gerencial.

Vale ressaltar que as políticas de administração de pessoas se modificam e se adaptam a cada modelo de gestão, e assim, também, passa por diversas alterações através dos tempos, porém as nuances patrimonialistas e burocráticas analisadas por Weber (2004) ainda se fazem presente em todas as fases.

Para finalizar, sugere-se que este debate se expanda para outros grupos, no interior das universidades federais, em particular os professores.

REFERÊNCIAS

BOLETIM Estatístico De Pessoal: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, v.21, n.249, jan. 2017, Brasília: MP, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2017/bep-dezembro-2017. Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm#:~:text=Estabelece%20as%20diretrizes%20e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional.&text=Art.,civil%20e%20nas%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20culturais. Acesso em: 10 mai. 2020.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 2. ed.

rev. e atual. Caxias do Sul: Educs, 2007

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550> . Acesso em: 5 fev. 2019.

- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010.
- CUNHA, M.V.; PEREIRA, M.C. O perfil do profissional da informação em Santa Catarina: primeiros resultados. In: ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2003. 1 CD-ROM
- FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. rev. Porto Alegre: Globo/São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2001.
- CAMPELO, G. S.B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010.
- INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo de Ensino Superior no Brasil**. Brasília: [s.n] [2019]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados> . Acesso em 17 jan. 2021.
- INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **SINOPSE Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse> . Acesso em 10 dez. 2020.
- JANUZZI, P. M. Biblioteconomistas e outros profissionais da informação no mercado de trabalho brasileiro: 1980 – 1996. In: ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2003. 1 CD-ROM
- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013. 3v.
- MATTOSO, J.E. L. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995. 210 p.
- MENON, I. de O.; DELCIDIO, C. **Gestão de pessoas na administração pública**. São Paulo: Editora Senac, 2020. E-book.
- MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F.; COSTA, P. V. O mito do inchaço da força de trabalho no Executivo Federal. **Revista ResPública**, Brasília, v. 7, n. 2, jul.-dez. 2008. Disponível em: http://www.anesp.org.br/userfiles/respublica_7_2.pdf . Acesso em: 30 ago. 2020.
- PENA, A.de S. **A evolução do mercado de trabalho formal do profissional da informação no Brasil**: um estudo a partir da RAIS/MTE, 1985 a 2005. 2007. 165 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação, 2007.
- POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educação & Sociedade**, v. 38, p. 271-530, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00309.pdf> . Acesso em: 15 nov. 2019.
- RAIS. **Relação Anual das Informações Sociais**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2021. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pdet/index.asp> . Acesso em: 16 mar. 2020.
- ROSEMBERG, D. S. *et al.* O perfil do bibliotecário em exercício no Espírito Santo. In: ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2003. 1 CD-ROM

SANTOS, F. P. dos. **O saber-fazer de bibliotecários de referência no desenvolvimento do letramento informacional acadêmico de graduandos.** Belo Horizonte, 2015. 146f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) - Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2015.

SOUZA, J. G. de. Evolução histórica da universidade brasileira: abordagens preliminares. **Revista da Faculdade de Educação, PUCCAMP**, Campinas, v. 1, n.1, p. 42.58, Ago.,1996. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/461/441> . Acesso em 04 mai. 2020.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 2