



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

**HERANÇAS PATRIMONIALISTAS, (DIS)FUNÇÕES
BUROCRÁTICAS, PRÁTICAS GERENCIAIS E OS
NOVOS ARRANJOS DO ESTADO EM REDE:
ENTENDENDO A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.**

TESE apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de
Empresas para obtenção do grau de DOUTOR

GUSTAVO PEREIRA DA COSTA

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E DE PESQUISA
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

GUSTAVO PEREIRA DA COSTA

**HERANÇAS PATRIMONIALISTAS, (DIS)FUNÇÕES BUROCRÁTICAS, PRÁTICAS
GERENCIAIS E OS NOVOS ARRANJOS DO ESTADO EM REDE:
ENTENDENDO A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA.**

Rio de Janeiro
2012

GUSTAVO PEREIRA DA COSTA

**HERANÇAS PATRIMONIALISTAS, (DIS)FUNÇÕES BUROCRÁTICAS, PRÁTICAS
GERENCIAIS E OS NOVOS ARRANJOS DO ESTADO EM REDE:
ENTENDENDO A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Linha de Pesquisa: Organização e Gerência

Orientador: Prof. Dr. Paulo Emilio Matos Martins

Rio de Janeiro
2012

Costa, Gustavo Pereira da

Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira / Gustavo Pereira da Costa. - 2012.

253 f

Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Paulo Emílio Matos Martins..

Inclui bibliografia.

1. Administração pública – Brasil. 2. Burocracia. 3. Reforma administrativa. I. Martins, Paulo Emílio Matos. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

GUSTAVO PEREIRA DA COSTA

**HERANÇAS PATRIMONIALISTAS, (DIS)FUNÇÕES BUROCRÁTICAS,
PRÁTICAS GERENCIAIS E OS NOVOS ARRANJOS DO ESTADO EM REDE:
ENTENDENDO A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Curso de Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Data da defesa: 02/07/2012.

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Paulo Emilio Matos Martins
Orientador (a)

Deborah Moraes Zouain

Fátima Bayma de Oliveira

José Carlos Zanelli

Reginaldo Souza Santos

Quanto mais aprendemos sobre o mundo, quanto mais profundo o nosso conhecimento, mais específico, consistente e articulado será o nosso conhecimento do que ignoramos - o conhecimento da nossa ignorância. Essa, com efeito, é a principal fonte da nossa ignorância: o facto de que o nosso conhecimento só pode ser finito, mas a nossa ignorância deve necessariamente ser infinita. (...) Vale a pena lembrar que, embora haja uma vasta diferença entre nós no que diz respeito aos fragmentos que conhecemos, somos todos iguais no infinito da nossa ignorância.

Karl Popper

Dedico esse trabalho à minha família, meus amigos e aos estudiosos da Administração Pública.

AGRADECIMENTOS

O percurso do Doutorado é repleto de nuances e escolhas. Uma trajetória iniciada em 2008, quando o ponto de chegada nem parecia possível, e que foi sendo construída e reconstruída à custa de muita dedicação, muitos sacrifícios e muitas colaborações. Algumas, em especial, merecem serem mencionadas.

A DEUS, que por graça de Sua vontade, permitiu-me conquistas pessoais e profissionais, carregou-me nos braços quando fraquejei, iluminou-me quando tudo escureceu e me insuflou a alma de serenidade e sabedoria sempre que precisei.

Agradeço sinceramente ao Prof. Dr. Paulo Emilio Matos Martins. Ele, que me recebeu quase que por herança, deu-me algumas lições inesquecíveis de generosidade acadêmica, simplicidade pessoal e segura orientação. Foi verdadeiro *Conselheiro*, na minha busca incansável por esse *Canudo*. Ele entenderá o sentido desse trocadilho.

Não poderia me abster, por dever de justiça e reconhecimento, de mencionar com gratidão o Prof. Dr. Enrique Saravia. Foi ele quem primeiro segurou na minha mão e me conduziu, com todas as minhas inseguranças e incertezas. Suas contribuições foram o primeiro tijolo dessa construção.

Aos membros da banca de qualificação, Prof. Dr. Paulo Roberto Motta, Prof. Dr. Enrique Saravia, Prof. Dr. Reginaldo Souza e Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino que, com suas observações, críticas e questionamentos, muito contribuíram para o aperfeiçoamento desse trabalho.

Aos professores do Curso de Doutorado, que foram a São Luis, dentro desse projeto Dinter, e que funcionaram como verdadeiros faróis a iluminar minhas ideias: Moisés Balassiano, Eduardo Ayrosa, Sylvia Vergara, Paulo Motta, Fernando Tenório, Hermano Thiry-Cherques, Paulo Figueiredo, Alexandre Faria, Deborah Zouain, Marcelo Milano (*in memoriam*). E outros que não foram, mas tive a honra de conhecer na EBAPE, Joaquim Rubens, Frederico Lustosa, Fatima Bayma, Bianor Cavalante.

À Universidade Estadual do Maranhão, instituição a qual me orgulha pertencer, desde aluno até hoje. Aos colegas professores e servidores técnico-administrativos dessa Instituição, representados pelo Magnífico Reitor, Professor José Augusto Silva Oliveira, amigo e companheiro de jornada.

Aos colegas de profissão e de Doutorado, todos, mesmo os que ficaram pelo caminho, pelos momentos compartilhados, de angústias e alívios, de pressão e de

relaxamento, de concordâncias e de discordâncias, mas sempre de crescimento. Que compreendamos que a UEMA depende de nossa capacidade de produzirmos juntos com qualidade.

Às bibliotecárias Kátia Soares e Roseane Silva, pelo trabalho competente e zeloso na normalização deste trabalho, sempre tendo o pouco tempo dado por mim como adversário.

Aos queridos Carliene do Vale, Jorge Melo e Paulo de Jesus Santos, que emprestaram um pouco de seu tempo e sua paciência, para me ajudarem na busca de documentos e textos.

À Antonio Blecaute, Choairy, Evaldo, Gilson, João Augusto, Macedo, Moura, Roberto e William (em ordem alfabética, posto que impossível ordenar por outro critério) porque como diz Renato Teixeira “a amizade sincera é um santo remédio, é um abrigo seguro”. Foram todos, em muitos momentos, meu ânimo, minha força. Faço um destaque ao amigo-irmão Gilson, hoje doutor, antes colega doutorando, que funcionou também como uma espécie de co-orientador, criticando, sugerindo, compartilhando.

À minha família. Razão tudo. Minha mãe Sylvia (a quem devo a existência, meu amor incondicional), minha esposa Nivia (pelo amor-compromisso), minhas filhas Isabella e Gabriella (partes de mim e eu todo), minha tia-avó Zizi (pelo exemplo de superação e de vontade de viver), minha sogra Sônia e minha cunhada Ana Paula (por terem me acolhido por inteiro). A eles, minha gratidão pela compreensão das ausências, mesmo quando estava presente; meu reconhecimento pela paciência, pelo apoio e pelo incentivo. E por terem vivido intensamente o Doutorado comigo, mesmo sem terem feito essa escolha de modo consciente.

Aos espíritos de luz Walter, Alzira (Ziroca), Conceição de Maria (Bembem) e Telasco Pereira, que me guiam e inspiram a cada passo, a cada instante...

RESUMO

O objetivo do trabalho é compreender a configuração atual da administração pública brasileira a partir da identificação dos seus atributos caracterizadores, tomando como ponto de partida a rejeição da ideia de modelos rígidos e de ruptura entre esses modelos. Os caminhos teóricos percorridos, e que culminaram com a construção de um quadro teórico preliminar, contemplaram inicialmente: a análise histórico-conceitual das relações entre sociedade, Estado e administração pública; a análise da formação do Estado brasileiro desde o período colonial até os dias atuais; a apresentação das configurações da administração pública brasileira, consagradas pela literatura e seus respectivos atributos. Em seguida, foram resgatadas as bases teóricas da administração pública patrimonial, desde a ideia weberiana de dominação patrimonial até as contribuições de alguns interpretes do pensamento social brasileiro à luz da experiência nacional. Foram apresentadas as bases teóricas da administração pública burocrática, desde o tipo ideal weberiano de dominação racional-legal até a releitura do seu processo de implementação e desenvolvimento no Brasil. Também foram expostas as bases teóricas da administração pública gerencial, desde sua origem a nível mundial até os efeitos de seu marco inaugural no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A pesquisa, predominantemente qualitativa, assumiu três tipologias: bibliográfica, documental e de campo, permitindo o emprego da triangulação. A pesquisa de campo processou-se por meio de nove entrevistas, com roteiro semi-estruturado, com *experts* em administração pública brasileira. Para a pesquisa documental, foram selecionadas, primordialmente fontes primárias, com ênfase em documentos oficiais, mas também matérias e reportagens em sites, jornais e revistas. Após a análise do conteúdo das entrevistas e dos documentos, chegou-se a quatro eixos temáticos, cada qual com suas respectivas unidades de significado, que permitiram identificar os atributos presentes na administração pública brasileira e definir sua configuração, são eles: a) heranças patrimonialistas, sendo elas o mandonismo (a personalização do poder), o clientelismo, o favoritismo e a cultura da corrupção; b) (dis)funções burocráticas, sendo elas o formalismo, a hierarquia de cargos e funções, a profissionalização do quadro administrativo e a (im)personalidade; c) práticas gerenciais, sendo elas a busca da efetividade, as técnicas do management, a governança e a gestão transparente e participativa; e d) novos arranjos do Estado em rede, sendo elas o Estado Global, a cultura da virtualidade, a lógica das redes e o governo eletrônico. Esses eixos permitiram a construção de um quadro final de interpretações que demonstra a presença de atributos patrimonialistas, burocráticos e gerenciais na administração pública brasileira, e também atributos do que se chama de administração pública em rede, principal achado da pesquisa, o que explica a sua configuração múltipla.

Palavras-chave: Administração pública brasileira. Configuração múltipla. Patrimonialismo. Burocracia. Gerencialismo. Rede.

ABSTRACT

This study aims to understand the current configuration of the Brazilian public administration based on the identification of their characterizing attributes, taking as starting point the rejecting idea of rigid models and rupture between these models. The theoretical paths crossed and culminating with the construction of a preliminary theoretical framework, originally beheld: historical-conceptual analysis of the relationships between society, state and public administration, the analysis of the formation of the Brazilian state since the colonial period to the present day, the presentation of the settings of Brazilian public administration enshrined in literature and their attributes. They were subsequently rescued the theoretical of patrimonial public administration from the Weberian notion of domination by equity contributions of some interpreters of Brazilian social thought in the light of national experience. We present the theoretical bases of bureaucratic public administration from the Weberian ideal type of rational-legal domination until the reading of the implementation process and development in Brazil. We were also exposed the theoretical management of public administration, from its origin in the world by the effects of his inaugural in Brazil, the Master Plan for Reforming the State. The research, largely qualitative, took three types: bibliographic, documental and field. The field survey was processed through nine interviews with semi-structured itinerary, with experts in public administration in Brazil. For documentary research, were selected primarily primary sources with emphasis on official documents, but also materials and reports on websites, newspapers and magazines. After analyzing the content of the interviews and documents was reached four themes, each one with their respective units of significance, which allowed the identification of attributes present in the Brazilian public administration and set your configuration, they are: a) heranças patrimonial, which were the top-down (the personalization of power), patronage, favoritism and corruption culture; b) bureaucratic (dys)functions, which were the formalism, the hierarchy of positions and functions, the professionalization of the administrative frame and (im) personality), c) management practices, which were the search for effectiveness, the techniques of management, governance and management transparent and participatory, and d) new arrangements of the network state, which were the Global State, the culture virtuality, the logic of networks and electronic government. These axes allowed the construction of an end frame of analysis that demonstrates the presence of attributes patrimonialistic, bureaucratic and managerial positions in Brazilian public administration, and also attributes of what is called e-government network, the main finding of the research, which explains its multiple configuration.

Keywords: Brazilian public administration. Multi-configuration. Patronage. Bureaucracy. Managerialism. Network.

APRESENTAÇÃO

Esta é uma tese no campo da Administração Pública Brasileira. Ela é fruto de um misto de inquietação e curiosidade do pesquisador. A primeira, instigada pela leitura especializada predominante, que insiste em atribuir às zonas de transição entre os momentos da administração pública no Brasil, um caráter de ruptura, como se os processos de reforma, sobretudo, não fossem gradativos, às vezes lentos, repleto de vieses sociais, políticos e culturais. A segunda, porque decorridos dezessete anos desde a última grande reforma, a gerencial, há que se compreender como resta configurada a administração pública brasileira, a partir dos atributos que lhe caracterizam.

A importância disto reside no fato de que somente conhecendo o momento atual, com a complexidade de suas nuances, com a incidência das novas tendências e dentro de contextos cada vez mais dinâmicos, é possível construir uma agenda para o futuro, na qual se possa identificar os meios adequados para promover as mudanças e melhorias exigidas pelas crescentes e renovadas demandas da sociedade.

Os conhecimentos acadêmico e profissional, angariados desde a graduação, passando pela especialização e pelo Mestrado, pelo exercício funcional na Universidade Estadual do Maranhão e no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, foi preponderante para escolha do tema, formulação do problema e do objetivo final a ser alcançado.

Desta forma, este estudo visa entender essa realidade organizacional, em suas particularidades, condicionantes históricas, cenários pouco explorados, cujas conseqüências afetam direta ou indiretamente a todos que recebem ou participam do produto das ações das organizações públicas. A tese confirmada é uma proposta de tornar essa realidade explícita, inteligível.

Naturalmente que estudar a administração pública é estudar a sociedade, o Estado. E enquanto se constrói o percurso do objetivo pretendido, mister se faz que os elementos desse todo sejam suficientemente escrutinados para a compreensão científica.

No caso em tela, a relação sociedade, Estado e administração pública; o contexto da administração pública no Brasil e suas configurações, trazidas pela literatura; os afastamentos e aproximações da pesquisa empírica em relação ao quadro teórico preliminar; o quadro de análise final, todo este trajeto, permitirá o desvendamento desta questão de primeira grandeza: a configuração atual da administração pública brasileira.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Personalização do poder.....	133
Figura 2	Personalização do poder 2.....	134
Figura 3	Bandeira do Estado da Paraíba.....	134
Figura 4	Autopromoção – personalidade.....	172
Figura 5	Portal da transparência.....	192
Figura 6	Página da unidade virtual de tributação – Governo Rio Grande do Norte.....	204
Figura 7	Página do ambiente virtual de aprendizagem do Serpro.....	204
Figura 8	Página da agencia virtual da companhia de água de esgotos do Estado da Paraíba.....	205
Figura 9	Página da delegacia virtual do Estado do Tocantins.....	205
Figura 10	Portal da Rede de Compras do Estado de Pernambuco.....	209
Figura 11	Portal Rede Governo Minas Gerais.....	209

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Formas históricas de Estado e Administração.....	85
Quadro 2	Teórico preliminar.....	111
Quadro 3	Perfil dos experts.....	116
Quadro 4	Matriz de análise semântica.....	122
Quadro 5	Agências reguladoras nacionais.....	188
Quadro 6	Final de Análise.....	222

LISTA DE SIGLAS

ABRAS	Programa de Estudos de Administração Brasileira
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATE	Agência Nacional de Telecomunicação
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APO	Administração por Objetivos
BAV	Boletins de alteração de Vôos
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior
CDES	Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEPA	Conselho Estadual de Políticas Agrícolas
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina
CF	Constituição Federal
CGPPP	Comitê Gestor de Parcerias Público Privadas
CGU	Controladoria Geral da União
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COEGEMAS	Conselho Estadual de Gestores Municipais
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEM	Democratas
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública

EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
E-MAG	Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
ESAFI	Escola de Administração e Treinamento
FGPPPM	Fundo de Garantia de Parcerias Públicas Privadas Municipais
FGV	Fundação Getulio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNM	Fábrica Nacional de Motores
HOTRAN	Horário de Transporte
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
INVENTIC	Inventário de Recursos de Tecnologia da Informação
IPJ	Instituto de Previdência de Juazeiro
JK	Juscelino Kubitschek
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Eleitoral
NAP	Nova Administração Pública
NBS	Nomenclatura Brasileira de Serviços
NPM	New Public Management
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Organizações Sociais de Saúde
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC's	Planos Especiais de Cargos
PGPE	Plano Geral do Poder Executivo

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPPs	Parceria Pública Privadas
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileira
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RH	Recursos Humanos
SisCor - PEF	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática
SMARH	Secretário Municipal de Administração e Recursos Humano
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	O problema da pesquisa	17
1.2	O objetivo final e as perguntas norteadoras	23
1.3	A tese	24
1.4	A relevância do estudo	24
1.5	A estruturação do trabalho	26
2	PASSANDO EM REVISTA À LITERATURA	28
2.1	Sociedade, Estado e Administração Pública: construindo um referencial	28
2.2	Administração Pública Brasileira: contextos e interpretações	41
2.3	Configurações da Administração Pública Brasileira e seus atributos	50
2.3.1	A administração patrimonial	50
2.3.1.1	<i>Patrimonialismo em Weber: um tipo de dominação tradicional</i>	51
2.3.1.2	<i>Das raízes do Brasil aos Donos do Poder: o patrimonialismo brasileiro</i>	57
2.3.2	A administração burocrática.....	66
2.3.2.1	<i>A burocracia: tipo ideal weberiano</i>	66
2.3.2.2	<i>A burocracia à brasileira</i>	74
2.3.3	A administração gerencial	83
2.3.3.1	<i>A Nova Gestão Pública: bases histórico-conceituais</i>	84
2.3.3.2	<i>A reforma gerencial no contexto brasileiro</i>	91
2.4	Sociedade e Estado em rede	97
3	O PERCURSO METODOLÓGICO	106
3.1	Tipo de estudo e estratégia de pesquisa	106
3.2	O quadro teórico preliminar	110
3.3	As entrevistas	112
3.4	As fontes documentais	118
3.5	Da análise de conteúdo para “servir de prova”	120
3.6	As limitações metodológicas da pesquisa	125
4	A ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS MATERIAIS	128
4.1	Heranças patrimonialistas	128
4.1.1	O mandonismo: personalização do poder	129

4.1.2	O clientelismo.....	135
4.1.3	O favoritismo.....	139
4.1.4	A cultura da corrupção	146
4.2	Dis(funções) burocráticas	153
4.2.1	Formalismo.....	153
4.2.2	Hierarquia de cargos e funções	159
4.2.3	Profissionalização do quadro administrativo	162
4.2.4	(Im) personalidade	168
4.3	Práticas gerenciais	172
4.3.1	A busca da efetividade	173
4.3.2	A cultura do <i>Management</i>	177
4.3.3	A Governança.....	183
4.3.4	A gestão transparente e participativa.....	189
4.4	Novos arranjos do estado em rede	196
4.4.1	O estado global.....	197
4.4.2	A cultura da virtualidade	200
4.4.3	A lógica das redes.....	207
4.4.4	O governo eletrônico	211
5	CONCLUSÕES	216
5.1	Síntese das interpretações: o quadro final de análise	216
5.2	Considerações finais e recomendações	224
	REFERÊNCIAS	228
	APÊNDICES	245
	ANEXOS.....	248

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o problema de pesquisa a partir de sua contextualização e o caminho percorrido para sua formulação. Define o objetivo final do estudo e articula perguntas norteadoras que constroem a suposição fundante da pesquisa, que, por sua vez, delinea a tese defendida. Destaca a relevância do trabalho nos campos acadêmico e profissional, além da forma como está estruturado o seu desenvolvimento. Nesta seção destinada à Introdução, a pesquisa é apresentada de um modo abrangente, para que o leitor possa compreender qual o problema que se quer responder e em que isso contribui com o campo de conhecimento da área.

1.1 O problema de pesquisa

O problema é uma questão não resolvida, é algo para o qual se vai buscar resposta, via pesquisa. Uma questão não resolvida pode estar referida a alguma lacuna epistemológica ou metodológica percebida, a alguma dúvida quanto à sustentação de uma afirmação geralmente aceita, a alguma necessidade de pôr a prova uma suposição, a interesses práticos, à vontade de compreender e explicar uma situação do cotidiano ou outras situações (VERGARA, 2007, p. 21).

A trajetória da Administração Pública Brasileira, a partir do recorte dos anos 30 do século passado, é repleta de iniciativas de modernização. Por vezes, assumem uma dimensão mais abrangente, propondo-se a “reformular o Estado”; noutras vezes, num espectro mais específico, pretendem “reformular a administração pública”. Fato é que toda reforma entoa um discurso explícito ou implícito de ruptura com o “modelo” anterior.

Interessante é que, comumente, foram reformas feitas de cima para baixo, atendendo a conveniências políticas e ideológicas, de indivíduos, grupos ou partidos políticos. A sociedade brasileira, durante cada um desses momentos, sempre foi impactada pelas mudanças produzidas por tais reformas, geralmente sob o propósito indisfarçável de que “nada mudasse e tudo ficasse como está” (TRAGTENBERG, 2009).

Corroborando esse entendimento o fato de que os maiores impulsos no sentido de reformar a administração pública sempre foram originários do governo federal. Nesse mister, a primeira reforma foi gestada durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), e, apesar do contexto político autoritário de então, propôs-se a realizar a modernização administrativa do país, por meio de uma burocracia que se impusesse ante ao poder secular do patrimonialismo. A segunda, em 1967, foi materializada pelo Decreto-Lei nº. 200, que sistematizou um conjunto de princípios que afetaram a estrutura dos órgãos públicos e seus procedimentos, no

que ficou conhecida como “a modernização autoritária”, em razão do período de exceção em vigor à época de sua concepção. A terceira, chamada *gerencial*, foi implementada na década de 90, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), já num ambiente democrático, propondo-se a substituir o paradigma burocrático pelo paradigma gerencial, por meio de conceitos e práticas, inspirados na gestão empresarial, no *management*, introduzidos no âmbito da Administração Pública.

No afã de superar o patrimonialismo, a reforma administrativa do governo Vargas representou uma ação deliberada de racionalizar a gestão do Estado brasileiro, introduzindo no aparelho administrativo os princípios da *centralização, da impessoalidade, da hierarquia, do sistema de mérito, da separação entre o público e o privado*, atributos característicos da dominação racional-legal (burocracia) weberiana. Pretendia dotar a Administração Pública de um “modelo” menos personalista e mais eficiente, que permitisse, segundo Marcelino (1987), conduzir o processo de desenvolvimento nacional, construído sob forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre a burguesia industrial e o operariado urbano.

Wahrlich (1984) aponta a influência dos trabalhos de Frederick Taylor, Henri Fayol, Luther Gullick e William F. Willoughby¹ na reforma varguista. Em 1938, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)², já prevista na Constituição de 1937, representou um marco na história da administração pública no Brasil. O DASP, inspirado na abordagem científica de Willoughby³, tinha a função primordial de determinar e coordenar as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, baseadas em padronização, economia e eficiência, no âmbito da elaboração e controle da execução do orçamento, do acesso aos cargos públicos, do aperfeiçoamento e da carreira dos funcionários públicos civis, das compras públicas, entre outros.

No evoluir dos tempos, o tipo ideal burocrático weberiano tornou-se alvo das mais contundentes críticas. Passou a ser considerado inadequado para o contexto organizacional contemporâneo, repleto de incertezas e subjetividades, acentuadas pelas exigências crescentes por parte dos administrados (OSBORNE; GAEBLER, 1992; BARZELAY, 1992; HOOD, 1995). Some-se a tais fatores, as disfunções que foram acometendo o tipo burocrático nos diversos contextos organizacionais em que este foi implementado (nunca de modo integral),

¹ Os trabalhos de Taylor, Fayol, Gullick e Willoughby, incluídos na chamada Escola Clássica da Administração, inauguraram a ideia de uma gestão administrativa baseada em princípios científicos (leis, regras e princípios claramente definidos) que lhe produzissem maior eficiência organizacional.

² O DASP foi criado pelo Decreto-Lei n.º 579, de 30 de julho de 1938

³ A separação entre política e administração, como pressuposto da organização da administração pública federal, ganha reforço com a abordagem de Willoughby em *Principles of Public Administration*. A referida teoria, elaborada no contexto de uma discussão mais abrangente sobre a divisão de poderes do Estado, tem como pressuposto a separação entre política e administração e tem na eficiência operacional a finalidade da administração.

que invariavelmente traduziam-se em ineficiência, morosidade, resistência a mudanças, autorreferência, excesso de formalismo e papelório, entre outros (MERTON, 1959; SELZNICK, 1964; CROZIER, 1981).

No Brasil, apesar da legítima intenção de superar o patrimonialismo e seus efeitos sobre gestão do Estado, a reforma burocrática apresentou grandes dificuldades referentes à sua implementação, sobretudo no tocante ao seu caráter prescritivo e normativo, baseado em normas inflexíveis que desestimulavam quaisquer tentativas de atenção às diferenças individuais e às complexas relações humanas (WAHRLICH, 1984).

Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), reforma administrativa do primeiro governo FHC, pretendeu a transformação da Administração Pública Brasileira, de burocrática em gerencial. Bresser Pereira e Spink (2005) caracterizam a administração pública gerencial, sinteticamente, como sendo orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; nela, pressupõe-se que políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

É notória, no corpo do Plano Diretor, a convicção de que o processo de transformação do burocrático em gerencial, assim como foi antes do patrimonial para o burocrático, estaria completo ao final de um ciclo de acontecimentos políticos, econômicos e sociais. A certeza de que, em algum estágio, um “modelo” superaria o outro, tomando o seu lugar, resta evidenciada.

Há convergência na literatura em identificar três diferentes “modelos”, “formas” ou “configurações” da Administração Pública Brasileira – a patrimonial, a burocrática e a gerencial - associados exatamente às reformas perpetradas “de cima para baixo”, e que foram construídas com base em atributos caracterizadores bem delimitados (WAHRLICH, 1984; MARCELINO, 1987; BRESSER PEREIRA, 1980, 1992, 1997, 2000; KEINERT, 2000; SARAIVA, 2002; BRESSER PEREIRA; SPINK, 2005; PAULA, 2005; MATIAS PEREIRA, 2008; COSTA, 2008, 2010; CONSTIN, 2010).

Todavia, a discussão acadêmica e as consequentes contribuições científicas acerca dessa questão dos “modelos”, das “formas”, das “configurações” da administração pública brasileira fortemente se justificam. A ideia de “modelo” dificulta a compreensão das condições políticas e socioculturais que envolvem e interferem na administração como

fenômeno, uma vez que tende a compartimentalizar, fragmentar um processo que é, intrinsecamente, complexo e dinâmico.

Inobstante compreender que muitas vezes tal fragmentação obedece a uma lógica mais didática, própria das disciplinas acadêmicas, suscita questionamento à evolução linear de uma forma/configuração para outra, como se o aparecimento de uma significasse o desaparecimento da outra, ainda que de modo gradual. Não é razoável supor que a forma burocrática de administrar o Estado brasileiro soterrou os traços marcantes do patrimonialismo, inspirador da administração pública gerencial ou mesmo que a noção de *Nova Administração Pública* eliminou o modelo burocrático “velho e falido”. Definitivamente, não há qualquer evidência de que esses “modelos” tenham sido paradigmas de *ruptura*.

Ademais, esse tipo de *ruptura* não encontra vestígio evidente nas raízes histórico-culturais do país, como analisa Holanda (1995, p.183):

A verdade é que, como nossa aparente adesão a todos os formalismos denuncia apenas uma ausência de forma espontânea, assim também a nossa confiança na excelência das fórmulas teóricas mostra simplesmente que somos um povo pouco especulativo. Podemos organizar campanhas, formar facções, armar motins, se preciso for, em torno de uma ideia pobre. Ninguém ignora, porém, que o aparente triunfo de um princípio jamais significou no Brasil – como no resto da América Latina – mais do que o triunfo de um personalismo sobre outro.

Não se pode abster do estudo da configuração da Administração Pública Brasileira a formação social, política e cultural do povo brasileiro, uma vez que permite uma visão mais aprofundada da relação sociedade-Estado, a partir do indivíduo (seja ele chamado de súdito, cidadão, consumidor, cliente), das comunidades locais, dos grupos de interesses, dos clãs políticos, das disputas de poder, do agente público, do servidor, do dirigente e dos demais *stakeholders*⁴. Características nossas (HOLANDA, 1995), seja sob o prisma individual ou coletivo, como o espírito aventureiro, o apreço à lealdade de uns e outros, o gosto maior pelo ócio do que pelo negócio, certa frouxidão, falta de coesão, desordem, indisciplina e indolência, atentam à noção de “modelo”, “configuração”, apresentado de modo hermético e etapista.

Alguns estudiosos, como Castor et al (1987) apontam, inclusive, para o uso equivocado da dominação racional-legal de Weber quando aplicada como “modelo de administração”, sobretudo quando seus pressupostos são assumidos como receita pronta para a organização da máquina administrativa que, se bem aplicada, geraria a administração

⁴ A definição mais empregada na literatura do termo *stakeholder* é a de Freeman (1984), segundo qual *stakeholder* é qualquer indivíduo ou grupo que possa afetar a obtenção dos objetivos organizacionais ou que é afetado pelo processo de busca desses objetivos. Freeman acrescenta que *stakeholders* são grupos que têm direito legitimado sobre a organização.

“ótima”. Mesmo Bresser Pereira (2010, p. 174), principal defensor da Administração Pública gerencial no Brasil, refutando aquele imediatismo original de ruptura, afirmou que “nestes últimos quinze anos, a reforma gerencial de 1995 fez importantes avanços, mas, naturalmente, não transformou do dia para a noite a organização do Estado Brasileiro; uma reforma desse tipo leva de 30 a 40 anos para poder ser julgada relativamente completa”.

Outro argumento que interroga a prescrição de um “modelo” e sua adoção de modo absoluto pela Administração Pública é a evolução tecnológica. Os Estados têm sido progressivamente questionados pelos cidadãos como instituições políticas viáveis, na medida em que precisam se adaptar à multilateralidade, à mundialização e ao novo espaço de fluxos, atributos que impõem novos desafios à humanidade (CASTELLS, 2008).

Martins (2006, p.10) ao analisar as diversas revoluções incidentes sobre o processo civilizatório, destacou que:

[...] o surpreendente desenvolvimento da eletrônica e das tecnologias de informação, nomeadamente a partir da segunda metade do século passado, tem provocado mudanças significativas no nosso dia-a-dia e na forma de nos relacionarmos. É certo que essas relações (entre comunidades nacionais, Estados, culturas, Estado e sociedade, trabalho e capital, mercados e mesmo atores individuais) hoje se redesenham com estonteante velocidade e alcance universal, sendo factual que essas mudanças, agora propelidas por uma revolução de base informacional, nos surpreendem ainda prisioneiros do velho paradigma da revolução anterior (de base energética).

É possível, por esta linha de argumentação, traçar um contexto inicial: a burocracia, como tipo ideal weberiano de dominação racional-legal, jamais chegou a ser implantada integralmente no Brasil, e, invariavelmente, muito em razão de suas disfunções, é entendida como “falida, superada e ineficiente”. Isso favoreceu a importação de “práticas que deram certo nos negócios”, inspirada no gerencialismo, tanto britânico quanto norte-americano. Pairando sobre ambos - o burocrático e o gerencial - o patrimonialismo e suas idiosincrasias, “resistente, sobrevivente, teimoso”. Impactando as sociedades e os Estados, chega a revolução de base informacional, digital, tecnológica ou como se queira chamar, invertendo e subvertendo sistemas de valores sociais e políticos. Na esteira desse processo, dinâmico em sua essência, seria razoável supor que a configuração da administração pública brasileira esteja presa a um “modelo” inflexível e fechado?

Não se pretende nesse trabalho fazer um estudo exaustivo da evolução da Administração Pública Brasileira, até mesmo porque esta não ocorreu de modo linear e uniforme, ao contrário, seu percurso sempre foi marcado por oscilações, momentos intensos de iniciativas em algumas épocas, paralisia e acomodação em outras.

Este trabalho pretende abordar, à luz da revisão de literatura, a configuração atual da Administração Pública Brasileira, a partir do resgate histórico da reforma burocrática do Governo Vargas, na década de 30, como primeiro corte; do Decreto nº 200/67 como segundo; e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, como último, por se tratar este do marco zero da última grande reforma administrativa ocorrida. Entender a configuração atual da Administração Pública Brasileira, passados dezessete anos dessa última reforma, é o propósito deste trabalho.

A fim de atingir tal propósito, serão focalizados os atributos característicos que configuram a administração pública brasileira como patrimonial, burocrática e gerencial, além daqueles pertinentes a práticas e ideias que surgiram de modo subjacente às reformas e nem por isso são menos representativos.

A pesquisa dispensou atenção às zonas de interseção entre esses momentos, assumindo como pressuposto a existência de uma configuração múltipla. O trabalho partiu dos atributos que caracterizam as três configurações delineadas pela literatura (patrimonial, burocrática e gerencial), tomando-os como quadro de teórico preliminar, e analisou aproximações ou afastamentos a partir da coleta das informações, buscando assim construir um quadro final de interpretações capaz de interpretar o fenômeno, tarefa que foi decisiva para o delineamento metodológico.

A lógica que se utilizou para delimitar este estudo foi aquela bem traduzida pelo aforisma 2.0121 do *Logisch Philosophische Abhandlung* de Wittgenstein (1969)⁵ segundo o qual não podemos pensar em nenhum objeto fora da possibilidade de sua ligação com outros. Significa dizer que o tema deve necessariamente ser compreendido dentro dos seus contextos espacial e temporal, considerando sua relação com outros fenômenos. Ainda assim, foi escolha do autor circunscrever o estudo dentro de um espectro de análise, até para que o mesmo fosse exequível, pertinente e válido.

Nesse sentido, aspectos eminentemente econômicos das reformas do Estado e administrativas ocorridas no Brasil, como por exemplo o ajuste fiscal pretendido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, não foram aprofundados neste trabalho. O presente estudo também não tem como objetivo estabelecer comparações entre a configuração da gestão do aparelho do Estado brasileiro com a de outros países. Somente referenciou outros contextos quando estes ajudaram na compreensão da origem das tendências

⁵ Em 1921, um conjunto de aforismos e corolários foi apresentado por Wittgenstein (1889-1951), por meio da única obra sua publicada em vida, *Logisch Philosophische Abhandlung*. Nela propõe o rompimento com a visão tradicional da filosofia, que vê o mundo como um mero agregado de coisas que podem ser pensadas de modo independente umas das outras.

que a influenciaram ou influenciam. De igual modo, optou-se por buscar compreender a configuração da administração pública brasileira num sentido amplo, sem recortes por esfera (federal, estadual ou municipal) ou por localização geográfica (Estados, Regiões).

Assim, diante da complexidade e dos desafios inerentes ao contexto acima exposto, o presente estudo direcionou sua atenção na tentativa de responder à seguinte indagação: **Quais os principais atributos característicos da configuração atual da Administração Pública Brasileira?**

1.2 O objetivo final e as perguntas norteadoras

O objetivo final deste estudo é **compreender a configuração atual da administração pública brasileira a partir da identificação dos seus principais atributos caracterizadores.**

Com vistas a orientar a pesquisa na direção do seu objetivo final, que, uma vez alcançado, responderá ao problema formulado, fez-se a escolha do uso de perguntas norteadoras (VERGARA, 2007).

A opção por perguntas norteadoras deve-se à própria natureza do estudo. Os postulados na pesquisa qualitativa não são hipóteses como aquelas elaboradas numa pesquisa do tipo hipotético-dedutivo, e que operacionalizam o procedimento da pesquisa. Assim como a teoria se elabora progressivamente, as questões norteadoras se tornam precisas na medida em que os dados são analisados (TRIVIÑOS, 2006).

Por conseguinte, para produzir solução-resposta ao problema de pesquisa, necessário se faz responder às seguintes *perguntas norteadoras*:

- a) Atributos característicos do patrimonialismo se fazem presentes na configuração atual da Administração Pública Brasileira?
- b) Atributos característicos da burocracia se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?
- c) Atributos característicos do gerencialismo se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?
- d) Quais outros atributos, que não sejam propriamente associados às três configurações previstas na literatura, se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?

1.3 A tese

As respostas às questões acima expostas constroem a resposta ao problema de pesquisa proposto. A tese ora defendida, que em verdade é uma resposta antecipada ao problema, baseia-se na suposição de que **a administração pública brasileira apresenta hoje uma configuração múltipla, por apresentar cumulativamente atributos das configurações patrimonial, burocrática e gerencial.**

1.4 A relevância do estudo

O tema nada mais é do que o assunto, ou seja, o objeto da pesquisa. Ele pode ser detectado a partir de uma necessidade individual ou externa – da curiosidade do pesquisador ou do coordenador da pesquisa, dos desafios da teoria ou das propostas de outros trabalhos científicos (PARRAS FILHO; SANTOS, 2002, p.60).

A produção científica na área da Administração, até mesmo por sua amplitude, tem contribuído para a evolução do campo e do conhecimento nele produzido. Mesmo não sendo o tema *administração pública* algo propriamente novo no âmbito do debate acadêmico⁶, este campo de pesquisa somente ganhou consistência nos últimos 50 anos, inclusive como área ou curso especializado (BARZELAY, 2001).

No entanto pesquisas que tenham como objeto a administração pública têm perdido espaço nos últimos anos para aquelas voltadas ao ambiente dos negócios. As iniciativas quase sempre são isoladas, quase heroicas, emanadas de alguns pesquisadores que, entre todas as suas atividades, reservam momentos de reflexão para investigar essa temática e gerar conhecimento novo. Contudo há grupos de pesquisa que se formaram para concentrar seus estudos sobre a administração pública *brasileira*⁷.

Além da perda de espaço para as pesquisas em *business*, o campo de conhecimento da administração pública tem abrigado, talvez impropriamente, a produção de diversas outras áreas, seja por mencionarem *an passant* o Estado, seja por tratarem vagamente

⁶ A primeira escola de administração pública do Brasil e da América Latina foi a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV), criada no dia 15 de abril de 1952, na cidade do Rio de Janeiro. A EBAP surgiu por meio de uma parceria entre a FGV e as Organizações das Nações Unidas (ONU) para atender a demanda por profissionais qualificados na área pública no país. Somente em 2002 foi rebatizada como EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.

⁷ O tema da presente pesquisa insere-se no contexto do Programa de Estudos de Administração Brasileira (ABRAS) - organizado em 1988 como atividade de investigação acadêmica na Universidade Federal Fluminense (UFF) - tem como objetivo estudar a dinâmica das organizações e seu espaço de ocorrência como fenômeno histórico, político e cultural; o que significa dizer, singular. São as seguintes as trilhas do Programa: Organização Governamental e Administração Pública no Brasil; Gestão de Empreendimentos e Negócios Brasileiros; Administração de Organizações Não-Governamentais e dos Movimentos Sociais no Brasil. Sua primeira meta foi alcançada em 1992 com a aprovação da proposta de introdução da disciplina Administração Brasileira no elenco de temas obrigatórios para a formação de administradores na UFF. A partir de junho de 1996 a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE / FGV) acolheu o ABRAS entre os seus programas de investigação.

dos interesses da sociedade. Em outras palavras, todo e qualquer objeto, mesmo aqueles cujos vínculos são inespecíficos, esforça-se em se reportar ao campo da administração pública, empobrecendo-a qualitativamente.

Ainda assim, trabalhos acadêmicos relevantes sobre o tema específico da *Administração Pública* têm sido produzidos, podendo-se dizer que este assunto sempre permite novos olhares e novas perspectivas, sobretudo em razão da inesgotável discussão sobre a (re)definição do papel do Estado e do seu aparato administrativo.

A presente pesquisa investe-se de relevância por se tratar de uma ação científica que se propõe a compreender a configuração atual da administração pública brasileira, acrescentando novas análises e interpretações ao conhecimento acumulado neste campo de estudos. Espera-se avançar na superação das limitações impostas a partir da definição estanque dos “modelos”, voltando à atenção para as “zonas de transição e de interseção” entre os momentos que a singularizam.

Para dar sentido a essa ação científica, resgata-se Umberto Eco, em *Como se faz uma tese*, quando este define os requisitos para um estudo científico:

- 1) O estudo debruça-se sobre um objeto reconhecível e definido de tal maneira que seja reconhecível igualmente pelos outros;
- 2) O estudo deve dizer do objeto algo que ainda não foi dito ou rever sob uma óptica diferente o que já se disse;
- 3) O estudo deve ser útil aos demais;
- 4) O estudo deve fornecer elementos de verificação e a contestação das hipóteses apresentadas (ECO, 2008, p. 21-23).

Compreender melhor o fenômeno da Administração Pública Brasileira no tocante à sua configuração atual oportunizará ao mesmo tempo um resgate histórico e um olhar para o futuro, por meio de um processo de interpretação de experiências e reconstrução de uma agenda propositiva. Nesse sentido, este estudo se justifica por buscar identificar atributos característicos que delineiam a configuração atual da Administração Pública, conferindo a ela uma feição não aprisionada pelos modelos atuais contidos na literatura, de modo compartimentalizado e isolado, mas refletindo a complexidade e a diversidade que são próprias da sociedade brasileira.

Outra questão que adiciona relevância ao estudo é que a administração do Estado brasileiro será estudada por meio de *uma lente chamada Brasil*, isto é, dentro do seu contexto histórico, sob a influência do seu processo de formação política, social e cultural, a partir do olhar de intelectuais que assumiram a missão de interpretar o pensamento social brasileiro (BARROS; PRATES, 1996; MARTINS, 2006; BOTELHO; SCHWARCZ, 2009).

Este trabalho pretende contribuir para desmistificar discursos justificadores de certas práticas institucionais, em questionar algumas certezas e algumas formas de leitura espontânea e ilusória da administração pública brasileira para deixar ver o que ocorre “de fato”. Pretende fazer isso repensando a lógica dos “modelos” prontos e compartimentalizados, construídos sob o manto da didática da intelegibilidade, e criando espaço para novas leituras do trinômio Sociedade-Estado-Administração.

Pode-se dizer ainda, sem qualquer pretensão inflada, que estudos como este, que se propõem a repensar a lógica dos “modelos”, confrontando o discurso de ruptura, da quebra de *paradigmas*⁸, buscam sempre interrogar conceitos e teorias em que se funda a verdade científica vigente, contribuindo para saltos qualitativos que levem à sua validação ou refutação (KHUN, 2007).

Crê-se ainda que esta pesquisa, até mesmo pela metodologia que a guiou, de natureza predominantemente qualitativa, poderá servir de estímulo a novos estudos e pode abrir novas oportunidades de análise do fenômeno estudado. Isto porque o tipo de descobertas feitas no campo das ciências sociais, no terreno do teórico-empírico, sempre produzirá o debate rejuvenescido.

1.5 A estruturação do trabalho

Com o objetivo de compreender a configuração atual da Administração Pública Brasileira a partir da identificação dos seus atributos caracterizadores, esta tese está estruturada em cinco capítulos fundamentais. O primeiro, que engloba esse subcapítulo de apresentação da estrutura da tese, consiste na Introdução ao trabalho. Nele, o problema de pesquisa é formulado a partir de sua contextualização. Define-se o objetivo final e articulam-se perguntas norteadoras que constroem a suposição fundante deste estudo, que por sua vez revela a tese defendida. Destaca-se ainda, em seu corpo, a relevância do trabalho nos campos acadêmico e profissional.

⁸ Na sua célebre obra *A Estrutura das Revoluções Científicas* (1962), Kuhn defendeu que os grandes progressos da ciência não resultam de mecanismos de continuidade, mas sim de mecanismos de ruptura. Descobrir contradições internas e chegar à conclusão de que a forma de ver o mundo em que essa ciência se baseia não é adequada. Começar a descobrir que o mundo devia ser olhado de outra maneira. Às diversas formas de ver o mundo, Kuhn chamou **paradigmas**. Quando alguém descobre um paradigma distinto, sobre o qual é possível basear o desenvolvimento de uma ciência, diz-se que a ciência é, durante esse período, uma Ciência Revolucionária. De acordo com Kuhn, os grandes progressos de uma ciência só acontecem quando os seus próprios paradigmas são desafiados e substituídos por novos paradigmas. A essas ciências, que rompem com os paradigmas que as regiam, chamou ciências revolucionárias. O conceito de paradigma tornou-se muito popular a partir das propostas de Kuhn e hoje significa, mesmo na linguagem corrente, uma maneira de ver a realidade. Trata-se de um conceito particularmente importante para compreender, não apenas a ciência, mas a própria vida em sociedade.

No segundo capítulo é trabalhada a revisão de literatura que dá suporte ao desenvolvimento da tese. No primeiro subcapítulo, elabora-se um esboço conceitual do trinômio Sociedade-Estado-Administração Pública. No segundo subcapítulo, promove-se uma releitura da trajetória da administração pública brasileira a partir da lente de alguns intérpretes do pensamento social nacional. No terceiro subcapítulo, apresentam-se as três configurações de administração pública delineadas na literatura – patrimonial, burocrática e gerencial. No quarto e último subcapítulo do segundo capítulo desenvolve-se a noção de Sociedade e Estado em Rede, que somente foi incluído, nessa seção após evidências empíricas surgidas da análise das informações colhidas na pesquisa.

No terceiro capítulo descreve-se o percurso metodológico. O delineamento da pesquisa é demonstrado de modo amplo e em seguida os métodos, sujeitos/fontes documentais, técnicas de coleta e tratamento dos materiais e suas limitações, bem como o método de elaboração do quadro teórico preliminar.

No quarto capítulo as informações são analisadas e interpretadas. Primeiro, no que as entrevistas e os documentos confirmam o quadro teórico; depois, no que ambos se distanciam, oferecendo achados inusitados.

No quinto capítulo apresenta-se a tese confirmada da configuração múltipla da administração pública brasileira em sua fase atual, a partir da presença cumulativa de atributos das dimensões patrimonial, burocrática, gerencial, em razão da análise dos materiais, dos novos arranjos do Estado em rede. E também as conclusões e considerações finais do trabalho, com sugestões e limitações.

2 PASSANDO EM REVISTA À LITERATURA

Este capítulo apresenta as bases teóricas e informacionais que sustentam a pesquisa e embasam a interpretação dos materiais levantados por meio das entrevistas e dos documentos. Articula, inicialmente, os conceitos de Sociedade, Estado e Administração Pública, dentro de uma linha evolutivo-conceitual. Discute a Administração Pública Brasileira em seus contextos e interpretações. Identifica os fundamentos conceituais e caracterizadores da administração pública patrimonial, desde a ideia de dominação tradicional de Weber até a contribuição de intérpretes do pensamento social brasileiro. Apresenta os fundamentos conceituais e caracterizadores da administração pública burocrática, partindo do tipo ideal weberiano racional-legal até os estudos referentes às suas disfunções, destacando a chegada da burocracia no Brasil como proposta modernizadora da administração pública e sua trajetória. Relaciona os fundamentos conceituais e caracterizadores da administração gerencial, fazendo um resgate dos princípios constitutivos da *New Public Management* e refazendo o percurso de sua chegada ao Brasil, com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O último subcapítulo, escrito após os *insights* decorrentes da análise e interpretação dos materiais, apresenta a noção de Sociedade e Estado em Rede, com ênfase nos seus elementos fundantes e atributos caracterizadores.

2.1 Sociedade, Estado e Administração Pública: construindo um referencial

A história do Estado resume nosso passado, sua existência no presente parece-nos prefigurar nosso futuro. Esse Estado ocorre-nos de maldizê-lo, mas sentimos bem que, para o melhor e para o pior, estamos ligados a ele. (BURDEAU, 2005, p. IX da Introdução).

A compreensão da configuração atual da Administração Pública Brasileira sugere, como ponto de partida, a (re)construção de um referencial teórico acerca da relação entre sociedade e Estado, que reúna elementos constitutivos de análise em sentido mais amplo, sejam de origem clássica ou de proposição mais recente. Trata-se, por conseguinte, de estabelecer linhas teóricas e informacionais de reflexão, sem qualquer pretensão de exaurir o debate, reconhecendo até certa abstração, mas no intuito de preparar o caminho para interpretações mais específicas, trazidas para o contexto brasileiro.

A análise do Estado é uma forma de conhecer a sociedade. As forças sociais que predominam na sociedade, em determinado momento histórico, afetam a organização estatal,

e esta, em sua administração, deve levar em consideração os interesses daquela. Caso seja válido o pressuposto de que a sociedade funda o Estado, é de igual modo razoável supor que o Estado é constitutivo da sociedade (IANNI, 2004).

Nem sempre essa relação, olhando pelo retrovisor a história da humanidade, foi assim compreendida. Avanços e retrocessos teórico-empíricos povoam os campos de estudo da Sociologia, do Direito, da Filosofia, da Ciência Política, da Economia, e mais recentemente, da Administração. Muitas vezes ocupando zonas de interesse comum, tais estudos sugerem uma linha cronológica de interpretação do Estado e de sua relação com a sociedade. No dizer de Habermas (1993, p.110),

[...] hoje em dia todas as teorias da sociedade são extremamente abstratas. Na melhor das hipóteses, elas conseguem nos sensibilizar para a ambivalência dos desdobramentos históricos; elas podem contribuir para que aprendamos a compreender as ambivalências que vêm ao nosso encontro como se fossem outros tantos apelos para as crescentes responsabilidades em meio a espaços de ação minguantes. Elas são capazes de abrir-nos os olhos para os dilemas dos quais não podemos fugir e os quais precisamos superar.

Identificam-se em Bobbio (2007) duas grandes correntes teóricas que se propõem a analisar o Estado: a racionalista e a historicista. A primeira busca explicá-lo a partir de sua justificação racional, do seu fundamento; a segunda, por sua vez, pretende estudá-lo tendo por base sua origem histórica. O Estado, com base na primeira, é um ente artificial que nasce em oposição ao estado natural; sob a ótica da segunda, o Estado é uma sociedade natural que tem origem na evolução natural da família. À luz da primeira, o ponto de partida é o homem considerado naturalmente um ser antissocial; na segunda, o ponto de partida é o homem como “animal político”⁹. Desde a Grécia antiga até a Idade Média, a justificação racional do Estado é predominante. O poder se justifica para realizar alguma coisa, não é “em si mesmo”, e o que o justifica é ético: o bem para o indivíduo, enquanto existente numa sociedade.

Aristóteles (384 a 322 a.C.), considerado o fundador da ciência do Estado, com a sua obra *Política*, analisa a formação das cidades-Estado (*pólis*) no que tange às suas organizações políticas e ao funcionamento dos seus órgãos, para, finalmente, classificar todas as formas de governo conhecidas na Antiguidade. Aristóteles desenvolve, em primeiro lugar, um estudo antropológico, a par de um estudo ético do homem: “animal racional implica animal político”; a organização política seria a forma pela qual o homem realiza sua

⁹ A expressão “animal político”, originalmente *Zoon Politikon*, é expressão usada pelo filósofo grego Aristóteles (384 a 322 a.C.) para descrever a natureza do homem que fala e pensa, em sua interação com a cidade-Estado (*pólis*).

felicidade. O Estado aristotélico tem como finalidade realizar a felicidade dos indivíduos, o verdadeiro objetivo da ética: o *eudemonismo*¹⁰.

Platão (428 a 347 a.C.), de quem Aristóteles foi discípulo, também produziu um tratado sobre o poder político do Estado, na sua obra *A República*, que também é um ensaio sobre a justiça e a educação. Platão desenvolve o conceito de poder político ético. A justiça é nesse movimento a finalidade do Estado, fornecendo ao mesmo tempo a forma de sua estruturação, já que o justo, como tarefa fundamental do Estado, é dar a cada um o que é seu, o seu lugar na sociedade, segundo seu mérito, medido por suas aptidões.

Nicolau Maquiavel (Niccoló Machiavelli – 1469 a 1527), na sua clássica obra *O príncipe* apresenta o Estado, como senhor absoluto do indivíduo.

Todos os Estados, todos os domínios que têm havido e que há sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários, cujo senhor é o príncipe pelo sangue, por longo tempo, ou são novos. Os novos são totalmente novos como Milão com Francesco Sforza, ou são como membros acrescentados a um Estado que um príncipe adquire por herança, como o reino de Nápoles ao rei da Espanha. Estes domínios assim adquiridos são, ou acostumados à sujeição a um príncipe, ou são livres, e são adquiridos com tropas de outrem ou próprias, pela fortuna ou pelo mérito (MAQUIAVEL, 1974, p. 21).

Em Maquiavel (1974), a questão não é buscar a justificação do Estado pela sua origem ou por sua finalidade. O poder justifica-se internamente pelo próprio mecanismo do seu alcance e da sua manutenção, ou seja, o que justifica o poder é ele mesmo, na proporção em que o importante é desenvolver técnicas para conquistá-lo e exercê-lo. Maquiavel rompe com o conceito de Estado Ético, cuja finalidade era realizar a felicidade das pessoas, fundando a Ciência Política, com objetivo próprio, diferente da Ética, da Religião e da Filosofia. Reúne coerção e ideologia, tornando possível o estudo do poder como objeto autônomo em relação a outros fenômenos humanos.

O pensador político florentino estabelece uma distinção clara entre a sociedade civil e o Estado, sob forte influência da ascensão do modo de produção capitalista. De igual modo, enfatizou a soberania do Estado, decerto que nas mãos do *príncipe*, mas aquele foi retratado como ele “era” e não como “deveria ser”. Sem dúvida, encontram-se em Maquiavel as bases do *Estado moderno*.

A partir do século XVI, o Estado, em termos axiológicos, assume uma acepção positiva, segundo a qual a *societas civilis* (sociedade civil) não pretende somente viver ou sobreviver, mas almeja o *bonum vivere*, o viver bem. A doutrina política moderna, de Hobbes a Hegel, inspira-se nessa visão eulógica do Estado.

¹⁰ do grego eudaimonia, "felicidade", é uma doutrina segundo a qual a felicidade é o objetivo da vida humana.

Hobbes (1588-1679), na sua obra *Leviatã*, publicada originalmente em 1651, explica a finalidade do Estado político-social a partir do comportamento do homem (*homo homini lúpus*)¹¹, que é fruto por sua vez do Estado de Natureza. Segundo Hobbes (1979, p.106),

[...] os homens em seu estado de natureza iriam perceber, em seus momentos de reflexão, que a lei da natureza os obriga a renunciar a seu direito de julgamento privado do que é perigoso em casos dúbios, e a aceitar por si mesmo o julgamento de uma autoridade comum.

O Estado hobbesiano, personificado no soberano, fixa os valores morais e religiosos, arbitra se haverá ou não propriedade privada, só não podendo ordenar que o homem se mate, posto que isso é contra a lei natural da autopreservação. O Estado político-social, na pessoa do soberano, tem a finalidade de promover a segurança, de assegurar o cumprimento dos pactos e de realizar a justiça, punindo aqueles que os descumpre.

O *Estado absoluto*, como primeira feição do *Estado moderno*, encontrou em Hobbes sua maior expressão doutrinária. O pensamento hobbesiano não propunha a eliminação da propriedade privada nem o desaparecimento da burguesia como classe, propugnava tão somente que a propriedade pertencesse toda de direito ao Estado, isto é, que o seu controle permanecesse sempre nas mãos dos homens que ocupassem posições de autoridade no aparelho estatal e que os burgueses fossem permanentemente vigiados e controlados pelo aparelho do Estado.

O Estado *moderno* emerge, em termos políticos, como *absoluto*; em termos econômicos, como *mercantilista*; e em termos administrativos, como *patrimonial*. A monarquia, que se confundia com o Estado, era um importante patrimônio econômico e político, robustecendo-se das receitas de impostos e da participação em empresas monopolistas. A monarquia absolutista se beneficiava desses recursos para manter uma aristocracia *patrimonial* dependente que vivia na corte, para cuidar da guerra, e uma *burocracia patrimonial*, para cobrar impostos e administrar a justiça (BRESSER-PEREIRA, 2009).

No Estado patrimonial não há distinção nítida entre os patrimônios público e privado, todavia, três das cinco características básicas do Estado Moderno já se evidenciavam: uma Constituição ou *sistema jurídico*, um *serviço público* e um *governo* presidindo a população de um determinado território.

¹¹ “O homem é o lobo do homem”, que significa que o homem, por natureza, é egoísta, quer fazer apenas o que é do seu interesse, sem levar em conta os interesses dos outros; devido a isso, quando há choques de interesses entre os homens, surgem os conflitos.

Hobbes, ao tratar do Estado absoluto, cuja finalidade é garantir a segurança ou a estabilidade política de um povo dentro das fronteiras do território, tratou também do tipo “cidadão”. Ao afirmar que a autoridade do soberano não se fundava na religião, e sim em um contrato, fixou as bases da noção de direito à cidadania. Hobbes, curiosamente, plantou a semente para o surgimento do Estado Liberal - argumento que foi desenvolvido, sobretudo, por Locke.

Em Locke (1632-1704), somente na sociedade civil ou política existem condições para a observância das leis naturais que são as leis da razão. A teoria política liberal de Locke concebe as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, particularmente, na esfera econômica da sociedade. No rol desses direitos individuais, destacam-se a propriedade privada como direito natural, assim como o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para conservar ambas. Os argumentos teóricos de Locke são até hoje fundamentos do *Estado Liberal*.

Adam Smith (1723-1790), na sua obra clássica *A riqueza das nações*¹², datada de 1776, na esteira do pensamento lockeano, construiu as bases do chamado *liberalismo econômico*, com construções como esta:

[...] deixe-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas (SMITH, 1983, p. 47).

Rousseau (1712- 1778), grande teórico da concepção de comunidade, concebeu esta como contraponto indispensável da presença soberana do Estado. O princípio da comunidade é a obrigação política horizontal e solidária de cidadão a cidadão, que estabelece a inalienabilidade da soberania do povo de que decorre a obrigação política com o Estado. Era a idéia do seu *Contrato Social*, inicialmente entendido como uma transferência de poder para o monarca, mas que foi recontextualizado como uma delegação de poder do povo aos dirigentes políticos.

Para Kant (1724-1804), a saída do Estado de natureza é para o homem algo mais do que o produto de um cálculo de interesse: é um dever moral. Somente no Estado, diz a premissa kantiana, podem ser garantidas as condições de existência da liberdade e, por isso, ele tem um valor moral, tanto que, em uma história ideal da humanidade, a instituição do

¹² Na obra *A Riqueza das Nações*, Adam Smith concebeu as ideias de divisão do trabalho como fator impulsionador da economia e de *mão invisível*, que seriam as forças e leis do mercado, que levariam os mercadores e comerciantes a promoverem o bem-estar da sociedade.

Estado é uma ideia reguladora para o projeto daquela futura sociedade jurídica universal que sozinha pode garantir a paz perpétua, e pode, portanto, libertar o homem do flagelo da guerra.

Para Burke (1729-1797), Estado e sociedade fazem parte da ordem natural do Universo, enquanto criação divina. A sociedade, que tem uma essência moral, é natural enquanto que os homens são, por natureza, sociais. Por esta razão, a sociedade não apenas tem sua origem divina, mas também é divinamente ordenada. Burke¹³ defende a *continuidade*, reverenciando a tradição social e constitucional.

A *sociedade civil* em Hegel (1770-1831) é distinguida em relação ao Estado, sendo-lhes atribuído um significado próprio. Define a sociedade civil como um momento essencial da totalidade social moderna, por meio do qual seria possível equilibrar o público e o privado, o singular e o universal. O Estado hegeliano é um produto social, expressão de uma forma de sociedade, produto da ação humana. Compreende Hegel o Estado como uma realidade histórica resultante da ação dos indivíduos, opondo-se às visões teológicas que explicavam até então a sua origem. O Estado representa uma totalidade e não a mera soma de partes¹⁴, na qual os interesses públicos, coletivos, baseados na “vontade universal autoconsciente – vontade geral em si e para si”, preponderam, superando as distorções advindas dos interesses privados, meramente econômicos, emanados da sociedade civil.

Hegel demonstra que o Estado, como o “Espírito de um povo”¹⁵, é simultaneamente a lei que penetra e perpassa todas as relações desse povo, os seus costumes e a consciência dos indivíduos.

A concepção hegeliana de Estado é criticada por alguns, como Popper (1974), por considerá-la precursora do totalitarismo do século XX, e defendida por outros como Marcuse (1978), sob o argumento que ela não faz apologia a nenhum Estado em especial, apenas defendia que este deveria ser sempre racional.

Karl Marx (1818-1883) se concentra no Estado em crise. Apresenta uma visão historicista para explicá-lo, atribuindo a este um sentido negativo. Para ele, o Estado não é o reino da razão, mas o reino da força, da violência. Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma minoria. O Estado não tem por finalidade o bem-viver geral, mas o bem-viver daqueles que detêm o poder. A partir dessa concepção, a saída para o Estado de natureza, afirma Marx, é o fim do Estado, a sociedade sem Estado. De acordo com a tradição

¹³ Para aprofundar esse idéia de continuidade, dentro do pensamento liberal conservador, ver: BURKE, E. *Textos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

¹⁴ Princípio aristotélico – O todo é maior que a soma das partes.

¹⁵ O “Espírito do povo” em Hegel é a consciência que o povo tem de sua constituição política.

marxista¹⁶, o Estado é entendido como um aparelho repressivo. O Estado é uma “máquina” de repressão que permite às classes dominantes assegurar sua dominação sobre a classe operária, para submetê-la ao processo de “extorsão da mais valia”.

Adotando uma posição de meio-termo, para não dizer conciliatória, entre racionalistas e historicistas, Weber (1864-1920) descreveu o processo de formação do Estado moderno como um fenômeno de expropriação por parte do poder público dos meios de serviço, como as armas, que caminha ao lado do processo de expropriação dos meios de produção dos artesãos por parte dos possuidores de capitais. Esta concepção weberiana define o Estado moderno mediante dois elementos constitutivos: a *presença de um aparato administrativo*¹⁷ com a função de prover à prestação de serviços públicos e o *monopólio legítimo da força*.

O Estado moderno, sociologicamente definido por Weber (2004b, p. 525), só pode ser entendido pelo “meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: a coação física”. O Estado weberiano é “uma relação de *dominação* de homens sobre homens, apoiada por meio da coação legítima” (WEBER, 2004b, p. 526). Entendido como uma organização exige uma *administração contínua*, que se dá por meio de *dominação*, o Estado requer, segundo o sociólogo alemão,

[...] por um lado, a atitude de obediência da ação humana diante daqueles senhores que reclamam ser os portadores do poder legítimo, e, por outro lado, mediante essa obediência, a disposição sobre aqueles bens concretos que eventualmente são necessários para aplicar a coação física: *o quadro administrativo pessoal e os recursos administrativos materiais* (WEBER, 2004b, p. 527)

O conceito de Estado moderno na forma como aparece no período medieval e no início da história moderna é aquele de uma nova e complexa forma de organização política. Morris (2005, p. 76-77) caracteriza o Estado Moderno em função de muitos aspectos inter-relacionados:

Continuidade no tempo e no espaço. O Estado moderno é uma forma de organização política cujas instituições resistem ao tempo; especialmente, sobrevivem a mudanças de liderança e de governo. É a forma de organização política de um território definido e distinto.

Transcendência. O Estado moderno é uma forma particular de organização política que constitui uma ordem pública unitária, distinta e superior a governados e governantes e passível de representação. As instituições associadas com os Estados modernos – em particular, o governo, o judiciário, a burocracia e as forças armadas – não constituem em si mesmas o Estado; são seus agentes.

Organização política. As instituições por meio das quais o Estado atua – especialmente o governo, o judiciário, a burocracia e a polícia – são diferenciadas de outras organizações políticas e associações. Elas são formalmente coordenadas entre si e relativamente centralizadas. As relações de autoridades são hierárquicas. O

¹⁶ Comum às obras *Manifesto Comunista*, *18 Brumário*, *Comuna de Paris (Marx)* e *Estado e Revolução (Lênin)*

¹⁷ O “aparato administrativo” weberiano se coaduna com a idéia hodierna de *administração pública*.

controle é *direto e territorial*, relativamente difundido e penetra a sociedade legal e administrativamente.

Autoridade. O Estado é *soberano*, isto é, a derradeira fonte de autoridade política em seu território, e reivindica o monopólio sobre o uso da força legítima dentro deste território. A jurisdição de suas instituições se estende diretamente a todos os residentes ou membros desse território. Em suas relações com outras ordens públicas, o Estado é autônomo.

Compromisso de fidelidade. O Estado espera e recebe a lealdade de seus membros e dos habitantes permanentes de seu território. A lealdade que ele tipicamente espera e recebe assume precedência sobre aquela lealdade anteriormente devida à família, clã, comuna, nobreza, clero, papa ou imperador. Os membros de um Estado estão sujeitos às suas leis e têm obrigação geral de obedecê-las em virtude de sua qualidade de membro.

Divergente quanto à questão da obediência, Burdeau (1905-1988) afirma que a “ideia” de Estado traz uma resposta tão simples quanto repleta de consequências: *os homens inventaram o Estado para não obedecer aos homens*. O Estado é uma forma do poder que enobrece a obediência. Sua razão de ser primordial é fornecer ao espírito uma representação do alicerce do poder que autoriza fundamentar a diferenciação entre governantes e governados sobre uma base que não seja relações de *forças*. O Estado, segundo *Burdeau (2005)*, é o suporte do poder cuja necessidade faz todos se curvarem a uma autoridade que reconhecem inevitável.

Prossegue o cientista político francês defendendo que o Estado

[...] não é território, nem população, nem corpo de regras obrigatórias. É verdade que todos esses dados sensíveis não lhes são alheios, mas ele os transcende. Sua existência não pertence à fenomenologia tangível: é da ordem do espírito. O Estado é, no sentido pleno do termo, uma ideia. Não tendo outra realidade além da conceptual, ele só existe porque é pensado (BURDEAU, 2005, X da Introdução).

Burdeau (2005) vislumbra o *Estado funcional* como um imperativo cuja base é a sociedade. Não nasce de uma imagem que os indivíduos fazem de um futuro desejável, emergindo diretamente das estruturas sociais existentes. Todo subjetivismo estaria excluído dessa “ideia”, pois ela se limita a registrar as exigências objetivas que comandam o bom funcionamento da sociedade. Todavia, para Burdeau, a sociedade não é perfeitamente homogênea, há pluralidade de representações, portanto competição. Aquele que consegue se impor se beneficiará para sua realização do aparelho do poder estatal. Assim, o fundamento do poder estatal reside numa espécie de subjetivismo social, sendo o Estado o produto de um enfrentamento de representações e de crenças.

Entende-se a partir de Burdeau que pensado para ser a sede impassível do poder, o Estado pode ser apenas o álibi dos que governam em seu nome. Contudo, não se pode ver no Estado apenas o “disfarce do poderio das facções”. Tem uma razão de ser que não lhe pode ser retirada sem prejuízo para a sociedade.

A distinção que era preconizada até então entre sociedade e Estado, após a expansão do capitalismo, com o advento a Revolução Industrial, perdeu muito o sentido. O Estado reposicionou-se na concepção de que a sociedade, submetida a seus mecanismos autorreguladores, acomete-se de insofismável irracionalidade e somente a ação estatal pode neutralizar os efeitos disfuncionais de um desenvolvimento econômico e social controlado. Portanto, há de ser o Estado o regulador decisivo do sistema social e deve dispor-se à tarefa de estruturar a sociedade através de medidas diretas ou indiretas.

Essa dimensão nova do Estado é o que se denomina *Welfare State*, Estado de Bem-Estar e Estado Social Democrata, nomenclaturas devidas a Boulding (1966), e que significam um Estado interessado no bem-estar, contrário ao comunismo e ao autoritarismo. A ideia de *Welfare State* diz respeito a uma dimensão da política estatal, que tem por finalidade o bem-estar social.

Em Althusser (1918-1990), o Estado, em ideia oposta ao funcionalismo, é a instituição além das classes e soberana. A noção de Estado, de forte influência marxista, como instituição incorporada pelos cidadãos e acima da sociedade, se associa à ideologia (da classe dominante) na medida em que transforma em práticas o que aquela preconiza no campo do imaginário. Surgem então os aparelhos ideológicos de Estado¹⁸. A teoria dos aparelhos ideológicos de Estado de Althusser constrói uma visão de organização social, na qual tudo é rigidamente organizado, planejado e definido pelo Estado, de tal maneira que não sobra mais nada para os cidadãos, sobretudo para a “classe operária”.

Em verdade, não é razoável entender que há um Estado separado da sociedade, pois é ele a própria sociedade politicamente organizada, ou uma organização política da sociedade, segundo a qual os indivíduos exercem os direitos políticos.

Nesse mister, Von Humboldt (2004), como um dos precursores do Estado de Direito¹⁹, sustenta que a estrutura das constituições do Estado ou os esquemas de reforma política, ao longo da história, preocuparam-se com a especificação das atribuições da nação e do Estado, de modo que um não usurpasse os direitos do outro. O diploma político deve, em primeiro lugar, determinar para a nação quem governará e quem será governado, assim como organizar a efetiva administração; em segundo, prescrever qual a exata esfera sobre a qual o

¹⁸ Althusser chama de Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE) um certo número de instituições distintas e especializadas (religiosas, escolares, familiares, jurídicas, políticas, sindicais, de informação e culturais) a serviço da hegemonia da classe dominante (ALTHUSSER, 2010, p. 68).

¹⁹ A ideia de *Estado de Direito* surge do jusnaturalismo e em coerência histórica com uma burguesia, cujas razões vitais não são compatíveis com qualquer legalidade, nem com excessiva legalidade, senão com aquela destinada a garantir certos valores jurídico-políticos, direitos imaginados como naturais, que permitissem a livre demonstração da existência burguesa.

governo, uma vez formado, deverá exercer suas ações. Este último objetivo, que afeta diretamente a vida particular do cidadão, e que mais especialmente determina os limites de sua atividade livre e espontânea, constitui, em termos estritos, o verdadeiro propósito final, que Von Humboldt chama de “limite da ação do Estado”.

Os processos de publicização do privado e de privatização do público, assim denominados por Bobbio (2007), não são incompatíveis, e realmente interagem entre si. A publicização do privado traduz o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que abrange a sociedade civil; a privatização do público representa o contraponto dos interesses privados por meio da formação de grupos que se utilizam do aparato público para o alcance de objetivos particulares. Para ele, o Estado pode ser corretamente representado como “o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social” (BOBBIO, 2007, p. 27).

Bobbio sustenta que ao processo de emancipação da sociedade do Estado seguiu-se um processo inverso de reapropriação da sociedade por parte do Estado, que este, transformando-se de Estado de Direito em Estado Social, quase nada se diferencia da sociedade subjacente que ele invade por inteiro através da regulação das relações econômicas. Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna.

É a ideia do *Estado social-liberal* (HAYEK, 1948; LANGE; TAYLOR, 1938), porque comprometido com os direitos sociais e porque acredita na liberdade individual e na coordenação de mercado, construída nas similaridades entre o socialismo e o liberalismo, que convergem ao capitalismo e à modernidade (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Fato é que o Estado e a sociedade foram, com o andar da história, se tornando mais interdependentes. Ainda assim, não é errado afirmar que alguns Estados, como o Brasil, nas últimas décadas, em que pese terem passado por sucessivos processos de modernização da administração pública, ainda se encontram atrasados diante da evolução acelerada da sociedade e das novas pressões dela emanadas.

Ao tempo em que o espaço e territorialidade já não servem para simbolizar o “limite da sociedade” (BOLZ, 2006), o Estado parece perder progressivamente o controle dos

processos econômicos e comunicacionais. Um dos efeitos é que o Estado-nação²⁰ deixa de ser “o depositário natural do povo” (BAUMAN, 2005), o que põe em xeque seu papel histórico como instância de unificação. Inobstante, os limites da ação do Estado na era da globalização não se traduziram em um decréscimo das expectativas dos cidadãos em relação ao Estado, pelo contrário, ao Estado, hoje como outrora, é que se direciona o essencial das demandas sociais.

Nota-se um “retorno ao Estado”, exatamente em um momento amplamente favorável ao mercado, o que representa certa contradição: de um lado, a relação da sociedade com o Estado está marcada pela desconfiança em relação aos representantes, e, por outro lado, parte significativa desta mesma sociedade o vê como o intermediário privilegiado para reconhecer-se a si mesma enquanto ordem coletiva. Resta claro que a sociedade busca uma relação mais direta com o cidadão, na medida em que os entes representativos de antes (sindicatos, partidos), se enfraqueceram em confiabilidade e legitimidade.

Ocorre que para desincumbir-se da missão que lhe cabe de organização da sociedade na arena política, o Estado, “ideia”, “processo”, “abstrato”, precisa chegar até o cidadão, por meio dos serviços públicos. Tem-se o agir concreto do Estado, a Administração Pública. Sobre esta, argumenta Waldo (1971, p.70),

[...] o bem-estar, a felicidade e a própria vida de todos nós dependem, em medida significativa, do desempenho dos mecanismos administrativos que nos cercam e dão apoio. A qualidade da administração na sociedade moderna toca nossa vida diária, desde as questões primárias de alimentação e abrigo até a periferia de nossa atividade intelectual. Hoje a vida de uma pessoa pode depender da administração dos controles de pureza numa farmácia; amanhã, ela pode depender das decisões de um departamento estadual de trânsito; na próxima semana, ela pode estar à mercê da sabedoria administrativa de um alto funcionário do Departamento de Estado. Querendo ou não, a administração é uma preocupação de todo mundo. Se quisermos sobreviver, convém que o façamos com inteligência.

Historicamente, a ação administrativa nos remete a indícios de sua incidência na Mesopotâmia (a partir de 2.500 a.C.), Egito (a partir 2.500 a.C.), China (a partir de 2.400 a.C.), Babilônia (1.867 a.C.), Roma (800 a.C.) e Grécia (400 a.C.), geralmente associados à organização de exércitos para as guerras e de sistemas de cobrança de impostos. A administração, do ponto de vista teórico, alicerçada em conhecimentos específicos, teve no ensaio *The study of administration*, de Thomas Woodrow Wilson, de 1887, a primeira referência relevante em termos de um estudo científico. Neste ensaio, ele estabelece nítida separação entre política e administração, resultante da visão de que os órgãos administrativos

²⁰ Bresser-Pereira(2004) distingue Estado-Nação e Estado, afirmando ser o primeiro ente político soberano no concerto das demais nações, enquanto que o segundo é a organização que, dentro desse país, tem o poder de legislar e tributar a sociedade.

públicos somente funcionariam com eficiência e de modo semelhante aos das empresas se fossem separados dos caprichos e incertezas da política.

Wilson (2005) compreende que os assuntos administrativos não são assuntos da política, e embora sendo esta última a força determinante das tarefas da administração, é intolerável que manipule seus cargos. A responsabilidade pela ação pública deve estar centrada em uma autoridade única, de modo a garantir a confiabilidade e a eficiência. A partir desse ensaio inaugural, dois temas passaram a fazer parte do campo de estudo da administração pública: a relação conflituosa entre política e administração; e a busca por princípios científicos que conferissem maior eficiência às organizações governamentais. Sobre o campo da administração, sustenta Wilson (2005, p. 358) que

[...] é um campo de atividades apolíticas. Êle está afastado da pressa e lutas da política; sob alguns aspectos êle se mantém afastado do controvertido terreno do estudo constitucional. É uma parte da vida política somente na medida em que os métodos do escritório comercial são uma parte da vida social; somente como a máquina é parte do produto manufaturado. Mas, ao mesmo tempo, êle se eleva muito acima do nível enfadonho do mero detalhe técnico pelo fato de que, através de seus maiores princípios, êle se liga diretamente às máximas duradouras da sabedoria política, às verdades permanentes do progresso político. O objeto do estudo administrativo é salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios.

Deu-se com a reorganização do Exército dos Estados Unidos, feita em 1901 por Elihu Root, então secretário de Guerra de Theodor Roosevelt, a primeira aplicação consciente e sistemática de “regras da administração”, e não em uma empresa. A identificação da administração com o ambiente empresarial teve início apenas com Grande Depressão, nos anos 30, que gerou hostilidade em relação às empresas e desprezo pelos executivos. Para não ter sua imagem associada com as empresas, a administração no setor público foi rebatizada de administração pública (DRUCKER, 1999).

Em 1927, W. F. Willoughby publica o livro *Principles of public administration*, no qual defende o uso de princípios científicos no universo da administração pública, tal como já ocorria nas organizações de negócios. Tais princípios – unidade de comando, divisão do trabalho, disciplina e hierarquia - assegurariam o alcance da eficiência das operações. Observa-se nesse argumento de Willoughby forte influência da obra *Principles of scientific management* de Frederick Taylor, datada de 1911, que lançou as bases da chamada administração científica²¹, destacando a busca pela melhor maneira (*the one best way*).

²¹ Taylor (1966) buscava substituir a ação improvisada pela ação científica. Isto era visível na seleção e formação de operários, na tentativa de gerar um modo técnico de desenvolver o trabalho; nos mecanismos básicos de divisão do trabalho e das responsabilidades. Neste contexto, a Administração Científica formulou princípios gerais para definir o papel do gerente. A ideia é simples: em qualquer situação, existe uma única maneira certa de executar qualquer operação. Se esta maneira for descoberta e implantada, estará garantida a máxima eficiência do trabalho.

Discordando dessa posição, White (1936) e Stene (1940) defendem que o termo “princípio”, empregado no campo da administração pública, não se fundamentava em relações de causa-e-efeito, não era fruto de uma hipótese confirmada, não sendo, por conseguinte, ciência. Para os autores, os princípios de administração pública formulados até então eram meras opiniões, especulações, sem valor científico. Até certo ponto, essa posição encaminhou a Administração Pública para uma abordagem mais formal, mais científica, e um dos grandes desafios passou a ser sua conceituação.

A Administração Pública “é a mais evidente parte do governo; é o governo em ação, é o executivo, operante, o mais visível aspecto do governo [...]” (WILSON, 2005, p.199)²². Waldo (1971, p.6) assim conceitua: “1. Administração Pública é a organização e a gerência de homens e materiais para consecução dos propósitos de um governo; 2. Administração Pública é a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios de Estado”.

Pode ser a administração pública entendida também pelo que ela não é. Administração Pública não é governo. Costin (2010) defende que o termo “governo” se refere ao Poder Executivo, embora não seja descabido usá-lo em outros contextos, em que se quer ressaltar a tomada de decisão ou a forma interna de gestão nos demais Poderes.

Corroborando com essa distinção, Motta (1991, p. 15) afirma que governar

[...] significa tomar decisões sobre alternativas de ação para a sociedade. Tais alternativas têm como base, em princípio, o interesse público expressado coletivamente, de acordo com um processo administrativo onde demandas e apoios são convertidos em normas, produtos e serviços. Resultando uma distribuição de direitos e deveres, benefícios e custos, fundamentados na autoridade.

A Administração Pública pode ser entendida ainda como o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal (BOBBIO, 1998). Por sua vez, Kickert e Stillmann (1999) consideram que a Administração Pública não é somente uma questão de eficiência e eficácia, mas também de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que ultrapassam os padrões da gestão de negócios. Completa Moore (2002) dizendo que “a administração pública é um empreendimento tanto técnico como normativo”.

Moraes (2003, p. 310) assim conceitua a administração pública: “objetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar interesses

²² Conceito original de Wilson de 1887

coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”²³.

É possível notar que alguns elementos estruturantes foram fornecidos para melhor compreensão da configuração atual da administração do Estado brasileiro, tais como a relação entre tipos de regime político e a forma de administração a ele inerente, a saber:

- a) O Estado Absoluto com forma de administração patrimonial;
- b) O Estado Liberal (incluindo o Liberal-Democrático e o Social-Democrático-*Welfare State*) com a forma de administração burocrática;
- c) O Estado Social-Liberal com a forma de administração gerencial.

Em síntese, os conceitos fundantes de Estado, sociedade e administração pública foram apresentados, sem pretender exaurir o tema, no intuito de fornecer uma referência inicial, um ponto-de-partida, sobre o qual será possível construir o mosaico da administração pública brasileira, que será examinada na próxima seção.

2.2 Administração Pública Brasileira: contextos e interpretações

“[...] donde nasce também que nenhum homem nessa terra é republico, nem zela pelo bem comum, senão cada um do particular” (FREI VICENTE DE SALVADOR apud FIGUEIREDO, 2003, p. 88).

Pode-se dizer que administração pública brasileira teve origem com a instalação da família real portuguesa em terras pátrias em 1808, muito embora houvesse antes disso uma administração colonial modestamente aparelhada. Foi, no entanto, com a conformação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, e a instalação de sua sede na antiga colônia, que todo um incipiente aparato burocrático, referenciado na capital lusitana e sobreposto à antiga administração local, teve que ser organizado. Era o início do processo de consolidação de um Estado nacional, que se firmou em definitivo com a proclamação da independência do país, em 1822.

A constituição de um novo Estado nacional fez-se necessário para que a soberania se afirmasse, o Estado se constituísse como organização política e assumisse o controle sobre o extenso território, e o governo implementasse suas políticas (COSTA, 2008).

²³Essa separação de acepções de Administração Pública em objetiva e subjetiva é inspirada em idéia análoga defendida pelos grandes administrativistas brasileiros Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior, Diógenes Gasparini, Odete Medauar e Maria Sylvania Zanella Di Pietro.

Antes disso, é possível caracterizar uma forma híbrida de administração colonial: um *mix* de centralismo regulamentador e patrimonialismo local. A parte centralizada baseada no rígido controle, por parte da metrópole via governo-geral, das atividades administrativas executadas na colônia. A outra, caracterizada pela descentralização da estrutura local, câmaras municipais e capitânias hereditárias²⁴, representada pelo poderio patrimonialista²⁵ (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Segundo Prado Junior (2007, p. 32), “em cada região, é a câmara respectiva que exerce o poder. Formam-se assim sistemas praticamente soberanos, regidos cada qual por uma organização política autônoma. O Brasil colonial forma uma unidade somente no nome”. A instalação da Corte portuguesa no Rio de Janeiro e a conseqüente formação de um Estado Nacional contribuíram para transformação daquele modelo híbrido colonial, repleto de conflitos de jurisdições e competências, em um aparelho do Estado. A ausência de trabalhos sistemáticos sobre a administração colonial atrapalha a compreensão do significado da organização desse novo aparato administrativo a partir da transferência da Corte portuguesa (SCHWARTZ, 2011).

Nesse diapasão, esclareça-se que o Brasil recebeu de Portugal a organização e o sistema de administração, nada de original tendo sido proposto para a colônia. Ocorreram sim, adaptações, em virtude das necessidades apresentadas a partir das circunstâncias cotidianas, e não exatamente uma disposição em, de fato, planejar uma administração compatível com a particularidade local.

Todavia, ainda que o Brasil pós-colonial tenha recebido como pronto o “modelo administrativo português”, vale dizer que, a partir de 1750, por iniciativa do Marquês de Pombal²⁶, mudanças significativas nos padrões administrativos do ordenamento político do Estado português começaram a ocorrer, com ênfase na remodelagem de sua estrutura institucional, que passou a requerer maior especialização e funcionalidade do aparato administrativo.

Essa maior especialização²⁷ foi suprida, no Brasil Império, por lideranças político-administrativas, formadas especialmente em Coimbra, para funcionarem como burocratas. A

²⁴ Prado Junior (2007) afirma que as capitânias hereditárias foram um ensaio de feudalismo que não vingou, vez que os donatários só detinham poder sobre o território, e este, foi sendo recuperado a partir da instituição do governo-geral.

²⁵ O Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia então o que Holanda (1995) chamava de personalismo, entendido como privatização do espaço público.

²⁶ Sebastião José de Carvalho e Mello (Lisboa, 13 de Maio de 1699 — Pombal, 8 de Maio de 1782), primeiro Conde de Oeiras e Marquês de Pombal, foi um nobre, diplomata e estadista português. Foi secretário de Estado do Reino durante o reinado de D. José I (1750-1777).

²⁷ A especialização é um dos atributos mais emblemáticos do tipo ideal de dominação racional-legal weberiano, mas ainda sem estar atrelado ao sistema de mérito, favorecendo a patronagem.

tal grupo foram reservados os mais altos postos governamentais, tendo sido vital para a organização de um projeto de nação. Essa burocracia, estratégica em muitos momentos da história do país, deu início a um modo “estado cêntrico” de fazer reformas, de cima para baixo. Ressalte-se que essa alta burocracia não era selecionada pelo sistema meritocrático, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada com uma carreira bem delimitada. Os relacionamentos pessoais de apadrinhamento e favorecimento predominavam na seleção e promoção dos burocratas. Mas se tratava de um compromisso de raízes bem anteriores:

[...] a corte chegou ao Brasil empobrecida, destituída e necessitada de tudo. Já estava falida quando deixara Lisboa, mas a situação se agravou ainda mais no Rio de Janeiro. Deve-se lembrar de que entre 10.000 e 15.000 portugueses atravessaram o Atlântico junto com D. João. Para se ter uma idéia do que isso significava, basta se levar em conta que, ao mudar a sede ao governo dos Estados Unidos da Filadélfia para a recém-construída Washington, em 1800, o presidente John Adams transferiu para a nova capital cerca de 1.000 funcionários. Ou seja, a corte portuguesa no Brasil era entre 10 e 15 vezes mais gorda do que a máquina burocrática americana nessa época. E todos dependiam do erário real ou esperavam do príncipe regente algum benefício em troca do “sacrifício” da viagem (ALENCASTRO, 2006, p. 12).

A burocracia também se utilizava da distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social. É o que se denomina de *patronagem*. Essa prática privilegiava cabos eleitorais que se lançavam interior adentro em busca de votos, incluindo familiares da elite agrária decadente que não acessavam aos melhores postos, camadas pobres não escravizadas, e até minorias urbanas educadas que não conseguiam cargos burocráticos mais nobres.

Os brasileiros queixavam-se dos abusos burocráticos, mas raramente criticavam a natureza do governo ou o fato de que os funcionários acumulavam fortunas e criavam laços com a sociedade. Ao contrário, os brasileiros almejavam era obter um lugar para seus filhos no serviço real, ou casar suas filhas com funcionários reais. O governo era, quase sempre, ineficaz, às vezes opressivo e normalmente corrupto (SCHWARTZ, 2011).

Carvalho (1980), analisando a burocracia imperial, conclui que suas características (atributos) se pautavam por certa ambiguidade. O Estado, ao assegurar o emprego, de um lado, e ao reproduzir a sociedade escravista, de outro, criava ambiguidade e contradição, tornando-se, ao mesmo tempo, “objeto de amor e ódio”.

Gomes (2007, p. 190) assim ilustra outra vertente dessa ambiguidade:

[...] nos treze anos em que D. João viveu no Brasil, as despesas da mal-administrada e corrupta Ucharia Real mais do que triplicou. O déficit crescia sem parar. No último ano, 1821, o buraco do orçamento tinha aumentado mais de vinte vezes – de 10 contos de réis para 239 contos de réis. Apesar disso, a corte continuou a bancar

todo mundo, sem se preocupar com a origem dos recursos. Todos, sem exceção, recebiam ração, de acordo com seu lugar e valimento.

Rememora também a prática da “caixinha” nas concorrências e pagamentos dos serviços públicos na época de D. João VI e que seria esta uma herança que acompanha a história brasileira, no que diz respeito à administração, de muita corrupção e peculato.

Afirma ainda Carvalho (1980) que, embora existam discursos contraditórios quanto à burocracia, argumentos contrários ou a favor do estamento, todos são “faces de uma mesma moeda”, favorecendo a distinção do corpo teórico que dará sustentação à administração. Reforça, ainda, a ideia de que o público e o privado se misturam desde há muito na história da administração pública pátria.

A administração perpetrada pela Corte Portuguesa transplantada para o Brasil, ora elegendo o primado do público sobre o privado, ora o seu oposto, passou a suscitar intermináveis debates sobre a sua natureza, patrimonial ou burocrática. Uricoechea (1978) relativiza a interação entre público e privado, pois o Estado, segundo ele, tinha relativa autonomia para antagonizar grupos privados. Só que compartilhava de algum grau de identidade com alguns desses grupos e isso tornava possível o uso do poder para antagonizar outras facções, e assim por diante.

Dois mundos burocráticos coexistiam, um mais associado ao mérito (exceção), situado no alto, e outro à patronagem (regra), no nível mais baixo. Oliveira Vianna (1982) chamou o topo da burocracia imperial de “homens de mil”, pois cada qual valia por mil homens. Em linha divergente, conceitua Faoro (2001) o estamento burocrático como um grupo que usava de forma patrimonialista o poder, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado.

A ideia de “homens de mil” de Oliveira Vianna, na prática, estava bem distante do sentido weberiano da burocracia. A meritocracia estava restrita à formação intelectual dos selecionados para os altos cargos, mas não se sobrepunha aos laços sociais que determinavam esta escolha. Os burocratas defendiam posições só aparentemente modernizadoras, posto que não propunham nada de novo que de fato transformasse a realidade social da qual advinham: uma sociedade extremamente desigual.

Fato é que práticas patrimonialistas, oriundas da indistinção entre público e privado, enraizaram-se estruturalmente no processo de burocratização do Estado, mediante a interferência do personalismo, do clientelismo e da troca de favores na própria esfera estatal. No Império, o Estado assumiu essa característica nitidamente patrimonialista. O governo da

época, premido pela onda de insurreições, assegurou aos vários interesses particularizados, reconhecida sua diversidade e legitimidade, o direito de fazer-se presente no sistema de poder.

A proclamação da República em 15 de novembro de 1889 trouxe consigo um novo governo e uma nova orientação política. Caía por terra a experiência político-institucional advinda do Império, cuja base era a crença na ação de um poder central como agente da ordem e protetor da liberdade contra a ação dos poderes locais. Nascia os Estados Unidos do Brasil.

A república passara do sonho à realidade. Como fazê-la viver? Como transformar o Brasil centralizado da Monarquia parlamentar numa República presidencialista? Eis a grande tarefa do Governo Provisório, presidido por bravo e generoso soldado, **sem traquejo político, sem experiência de governo**, habituado à disciplina dos quartéis, com o auxílio de alguns homens inteligentes, sinceros, idealistas, **mas também sem prática dos negócios administrativos**. (BELLO, 1983, p. 34, grifo nosso).

Ocorre que a República recém-erigida logo se identificou com aqueles grupos de interesse que costumavam apropriar-se do patrimônio estatal. A solução encontrada: um Executivo forte e centralizado sob a égide de um sistema federalizado.

Ianni (2004, p.33) entende assim esse momento:

[...] os prenúncios do Brasil moderno esbarravam em pesadas heranças de escravismo, autoritarismo, coronelismo, clientelismo. As linhas de castas, demarcando relações sociais e de trabalho, modos de ser e pensar, subsistiam por dentro e por fora das linhas de classes em formação. O povo, enquanto coletividade de cidadãos, continuava a ser uma ficção política. Ao mesmo tempo, setores do pensamento brasileiro vacilavam em face de inclinações um tanto exóticas e demoravam-se para encontrar-se com a realidade social brasileira.

Todavia, o viés patrimonialista resiste na chamada República Velha. Uma de suas feições é o *coronelismo*, termo cunhado por Victor Nunes Leal, em 1949, referindo-se aos fazendeiros que receberam a patente militar no período imperial. Tais “coronéis” construíram sua estrutura de poder baseados num sistema eleitoral que não contemplava a votação secreta, mas favorecia o “voto de cabresto”. Com isso e à custa da dependência dos trabalhadores rurais, aliavam-se às oligarquias estaduais, representadas principalmente pelos governadores, e estas ao Governo Federal, numa intensa rede de favores.

O “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra [...] Desse compromisso fundamental resulta as características secundárias do sistema “coronelistas”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 1997, p. 40).

O coronelismo político não desapareceu com o advento do voto secreto, no Governo Provisório de Getúlio Vargas, pelo contrário, os coronéis adaptaram-se ao novo

formato e seus tentáculos ainda alcançam o ambiente de pequenos municípios, que reproduzem em escala atual o contexto aderente ao coronelismo puro.

A burocracia, com resposta ao galopante patrimonialismo, mais próxima do sentido dado por Weber (2004b), somente teve início no Governo Vargas (1930-1945) sob o manto da modernização da máquina administrativa (WAHRLICH, 1984). A reforma varguista caracterizou-se pela tentativa de superação de um momento coronelista, oriundo de um período pré-burocrático (FAORO, 2001). A administração pública nacional se organizou a partir de exemplos vindos da estrutura militar, com uma forma administrativa regida por normas e regras, oriunda de instituições como o Itamaraty e o Banco do Brasil, além das militares.

Sob a ótica administrativa, extrai-se da primeira República duas importantes e singulares experiências: as Forças Armadas e o Itamaraty. Tanto o Exército quanto o órgão máximo da diplomacia brasileira modernizaram-se e profissionalizaram-se, passando a adotar o recrutamento obrigatório e técnicas mais racionais como padronização e formalismo (BARRETO; PAIM, 1989). É o aparato estatal, timidamente, configurando-se como organização burocrática no sentido weberiano.

O ano de 1937 inaugura um novo momento para o Brasil. O regime do Estado Novo investiu no fortalecimento do nacionalismo e na formulação de novos canais de representação do tipo corporativo. Emergia o modelo de valorização de instâncias de expressão pública modernas e despolitizadas, representadas pelos conselhos técnicos, órgãos consultivos e as autarquias. O período de 37 a 45 esteve eivado de acontecimentos político-econômicos que culminaram na expansão industrial. Como reação à depressão econômica de 1930, o Estado interveio na economia e definiu uma política de substituição de importações e estímulo à industrialização (WARLICH, 1984).

Nessa direção, situa-se o controle de preços das tarifas de energia elétrica; o Código de Águas e Minas, de 1934; a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (BB); a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior; a criação, em 1942, da Cia. Vale do Rio Doce, da FNM, da Petrobras, do BNDE, da Sudene, da Chesf, da Furnas e da Cemig. Este intervencionismo estatal se combinou no país com modelos autoritários de controle social pelo Estado (TRAGTENBERG, 2009).

De suma importância nesse processo foi à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, que indiscutivelmente se constitui em um marco reformista na gestão administrativa do país. As novas diretrizes para administração

pública brasileira, instituídas a partir do DASP, serão tratadas numa seção específica deste trabalho.

No período entre 1946 e 1964, pode-se distinguir outro momento da administração pública, marcada então pela ideologia desenvolvimentista (MARCELINO, 1987; KEINERT, 2000; TRAGTENBERG, 2009). A Constituição de 1946 consagrou princípios liberais, embora a defesa da centralização política e administrativa e o apego ao fortalecimento do Estado estivessem fortemente presentes no texto constitucional. Algumas fórmulas criadas pelo Estado Novo, como a gestão estatal e corporativa, foram preservadas. Contudo não houve nesse período grandes avanços em termos de modernização da administração pública, coincidência ou não, houve sim um progressivo e articulado enfraquecimento do DASP.

A eleição de Juscelino Kubitschek (JK) em 1955 representou a vitória do nacional-desenvolvimentismo, representado pelo lema do seu Plano de Desenvolvimento, “50 anos em 5” um marco na industrialização do país. O governo JK, de certo modo, preocupado em dar ritmo acelerado ao plano, aumentou a inércia da já combalida burocracia, quando privilegiou a administração indireta, passando a esta a coordenação política dos grandes projetos de desenvolvimento. Configuravam-se as ilhas de excelência fora da estrutura da administração direta dos Ministérios. Além disso, a mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília, anos mais tarde, enfraqueceu a máquina administrativa, dividindo órgãos, dificultando a comunicação, gastando muito com moradias e incentivos/compensações para estimular os servidores a mudarem para o Planalto Central.

Segundo Novaes (2003), a democracia iniciada em 1945 e finda em meados da década de 60 sofreu ruptura drástica, com a volta do regime ditatorial, a partir do momento em que a cidadania política ameaçava ganhar alma social com a entrada em cena de movimentos sociais que forçavam sua participação na arena política. A partir de 1961, inaugurou-se um período conflitante, de grande instabilidade político-institucional que perdurou até 1964 com o golpe militar, que submeteria o país à ditadura (1964- 1984).

Em 1967, houve mais uma tentativa de reforma da administração pública, com a edição do Decreto-Lei nº. 200, um dispositivo que sistematizou um conjunto de princípios²⁸ que afetaram a estrutura dos órgãos públicos e seus procedimentos, cujo propósito era montar um modelo de administração para o desenvolvimento em marcha do Brasil. Por ter ocorrido em plena ditadura militar, tendo sofrido a influência do modelo econômico vigente, ficou a reforma insculpida pelo Decreto-lei nº. 200/67 conhecida como “modernização autoritária”.

²⁸ Princípios administrativos aduzidos pelo Decreto-Lei n. 200/67: *planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.*

Tragtenberg (2009) singulariza a filosofia básica do Decreto-Lei n. 200/67 como sendo promover a centralização decisória e a descentralização apenas em nível de execução, com ênfase na administração indireta. Costa (2010) defende que o modelo proposto visava substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas ideias tayloristas e weberianas, e com isso facilitar as pretensões intervencionistas do governo.

Com o fim da ditadura em 1985, reconstruiu-se o Estado Democrático de Direito, de bases liberais, com reconhecimento dos direitos individuais e políticos, sem que estes se estendessem ao plano social. Havia um consenso de que o objetivo nuclear da democracia, uma vez reinstaurada, era o combate ao déficit social, dado que a ditadura havia feito crescer a economia sem estender seus benefícios à massa da população. Daí o fato do Governo Sarney ter lançado o *slogan* “Tudo pelo social” e a nova Constituição, nesse contexto, assumir a forma de “Constituição Cidadã”.

A Carta Constitucional de 1988 estabeleceu novos paradigmas para o Estado e para sociedade civil. Marcou o retorno da democracia, salvaguardou direitos sociais e individuais, mas reconhecidamente assumiu responsabilidades incompatíveis com a capacidade do Estado. Grupos específicos de funcionários públicos foram privilegiados pelo texto constitucional. Normas rígidas de pessoal, compras e contratações imobilizaram ainda mais a administração estatal, agravando a situação econômica e prejudicando a qualidade do serviço público (COSTIN, 2010).

No período de 1986 a 1992, diversos arranjos foram elaborados para absorver as funções do antigo DASP, ora sendo abrigadas no Ministério do Planejamento, ora no Ministério do Trabalho, até finalmente estarem diretamente ligadas à Presidência da República. Isso produziu um efeito negativo, no sentido de estagnação e desarticulação, sobre a burocracia. Resultou em um êxodo de bons gestores, outrora à serviço da administração pública, para a iniciativa privada.

A modernização da administração pública no Brasil, entre décadas de 30 e 90, seguiu alguns padrões, sobretudo quanto à fragmentação institucional e à separação entre a formulação e a implementação das políticas públicas. Como resultado disso, o combate ao déficit público, privilegiando a estabilidade monetária, tomou o lugar do combate ao déficit social, fazendo com que a década de 1990 se caracterizasse por uma crescente e paradoxal “democracia sem cidadãos”, isto é, mesmo com seus direitos formalmente reconhecidos, na prática, os cidadãos estavam órfãos de atenção das políticas públicas.

Tocqueville (1998, p.177) assim relaciona a liberdade democrática com os negócios do Estado:

[...] a experiência, os costumes e a instrução quase sempre acabam por criar na democracia aquela espécie de sabedoria prática de todos os dias e aquela percepção dos pequenos acontecimentos da vida que chamamos de bom senso [...] e num povo cuja educação está completa, a liberdade democrática aplicada aos negócios interiores do Estado, produz mais bens do que os males acarretados pelos erros no governo da democracia.

Segundo Tenório e Saraiva (2006), o Governo Collor contribuiu para o desmantelamento do aparato administrativo e acentuou a ineficiência dos serviços públicos, com adoção de uma política de incentivo à aposentadoria e à demissão voluntária de milhares de servidores. Para eles, o Poder Executivo sofreu uma drástica redução não só na sua estrutura organizacional, como também no quadro de pessoal. As decisões foram centralizadas em pessoas próximas ao círculo de relações pessoais do Palácio do Planalto, grupo que foi denominado “República das Alagoas”.

No Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), deu-se a última iniciativa relevante de reforma do Estado brasileiro, de modo sistematizado, com mudanças importantes na administração pública. O objetivo era manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal. A reforma gerencial propôs uma reconfiguração das estruturas estatais baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial. Ela se corporificou com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, datado de 1995, que será examinado a seguir no próximo subcapítulo.

O Governo Lula (2003-2010), mesmo sem nenhuma iniciativa reformista, nos moldes das observadas em governos anteriores, imprimiu ao Estado brasileiro duas marcas: o avanço nas políticas sociais e a priorização de grandes projetos de crescimento. Foi também um período marcado por uma onda de denúncias de corrupção e de clientelismo político. Aspectos estes que migraram para o primeiro ano do Governo Dilma (2011-), que tem se dedicado prioritariamente a garantir a governabilidade, a ampliar as políticas sociais e a proteger a economia contra os efeitos da crise internacional.

O breve percurso aqui apresentado da administração pública brasileira teve como propósito criar contextualização teórica e factual, que favoreça a interpretação do fenômeno estudado no recorte atual, assumindo como pressuposto o fato de que a história é rica em atualidade, em caminhos refeitos e em características universais.

2.3 Configurações da Administração Pública Brasileira e seus atributos

Ao longo da trajetória da administração pública brasileira, que se insere na evolução histórica do Estado brasileiro, é possível identificar na literatura que ela assumiu três configurações com atributos específicos:

- a) a patrimonial;
- b) a burocrática;
- c) a gerencial.

Geralmente, são encontrados na literatura os termos “modelos”, “formas”, “tipos” de administração pública. Em que pese haver coincidência quanto às suas caracterizações, que por sua vez determinam a sua feição, a opção nesse estudo é pela demonização “configuração”. Configuração, no sentido fornecido pelo dicionário Michaelis *on line*, é de “forma exterior de um corpo; aspecto, feitio, figura; [...] no sentido cultural, conjunto de elementos culturais encontrados em uma determinada área em um determinado tempo”.

O que se pretende entender nesse estudo é exatamente o aspecto, a figura, o feitio e, num sentido mais complexo, o conjunto de elementos que dão sentido à administração pública brasileira. Favorece essa pretensão o fato de que uma parte da pesquisa, no campo, tem por objetivo conhecer a visão de *experts*, de estudiosos, acerca do objeto pesquisado.

O ponto de partida para o alcance deste propósito é conhecer o que diz a literatura sobre cada uma destas configurações, como aqui se decidiu chamar, da administração pública brasileira.

2.3.1 A administração patrimonial

Originalmente, patrimonial era o modelo de administração próprio das monarquias absolutas, em que o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público. O tesouro real seria o tesouro público, numa clara confusão entre público e privado. Essa configuração invadiu os Estados Liberais, perpetrou-se como clientelismo e fisiologismo nas democracias representativas e confrontou-se com as demandas da sociedade civil.

Em que pese não encontrar no capitalismo terreno fértil para sua sustentação, a configuração patrimonial subsiste, representada por interesses privados individuais e de grupos que insistem em se apropriar do que é público. Para identificá-la, recorre-se aos teóricos que lhe lançaram um olhar minucioso e analítico sobre sua estrutura conceitual.

2.3.1.1. Patrimonialismo em Weber: um tipo de dominação tradicional

Não o herói, mas o príncipe *'bondoso'*, é por toda parte o ideal glorificado na lenda das massas. Por isso, o patrimonialismo patriarcal tem que legitimar-se diante de si mesmo e dos súditos como protetor do *'bem-estar'* destes últimos. O *'Estado providente'* é a lenda do patrimonialismo, que não brota da livre camaradagem baseada no juramento de fidelidade, mas sim de uma relação autoritária entre pai e filhos: o *'pai do povo'* é o ideal dos Estados patrimoniais” (WEBER, 2004b, p. 321).

O conceito de patrimonialismo em Max Weber está presente na sua obra *Economia e Sociedade*²⁹ como uma variação da dominação tradicional. Denomina *patrimonial* toda dominação que, originariamente inspirada pela tradição, é exercida em virtude de um direito pessoal. Para compreender o seu significado e identificar seus atributos característicos, faz-se necessário refazer o percurso teórico traçado pelo intelectual alemão.

No dizer de Weber (2004b, p.193), “toda *dominação* manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois para dirigi-la, é mister que *certos poderes de mando* se encontrem nas mãos de alguém”.

A ideia de *dominação* de Weber (2004b, p. 191) é, portanto, o ponto de partida para análise, sendo assim definida:

[...] uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”).

Para o intelectual alemão, há três tipos de dominação legítima: *a racional, a tradicional e a carismática*. A dominação racional será examinada no próximo subcapítulo, que tratará da burocracia. A dominação carismática não será objeto de análise neste estudo. Aqui nesta seção interessa conhecer a dominação tradicional patrimonial.

O patrimonialismo weberiano é um tipo puro de *dominação legítima, de caráter tradicional*, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam como se eles próprios fossem portadores de tal vontade. Segundo Weber, a relação entre dominado e dominador é regida por *obediência*³⁰.

²⁹ A obra de Max Weber intitulada *Economia e Sociedade* foi publicada postumamente em 1920 (primeira publicação), tendo sido organizada por sua esposa Marianne Weber.

³⁰ Obediência é assim traduzida por Weber (2004a, p.140): “a ação de quem obedece ocorre substantivamente como se tivesse feito do conteúdo da ordem e em nome dela a máxima de sua conduta e isso unicamente em virtude da relação formal de obediência, sem tomar em consideração a opinião própria sobre o valor ou desvalor da ordem moral como tal”.

A dominação legítima de caráter tradicional, na forma patrimonial, tem sua legitimidade³¹ baseada em uma autoridade sacralizada que existe desde tempos antigos, com base *no poder arbitrário* e compassivo do *patriarca* e manifestando-se de modo *peçoal* e instável, sujeita aos caprichos e à subjetividade do dominador (WEBER, 2004b).

Weber (2004b, p. 234), justifica essa obediência na *autoridade patriarcal*, nos seguintes termos:

[...] dos princípios estruturais pré-burocráticos é o mais importante a estrutura patriarcal de dominação. Em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada `finalidade` objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente no contrário: em *relações de piedade* rigorosamente pessoais. Seu germe encontra-se na *autoridade do chefe da comunidade doméstica*.

A *obediência* é um ponto comum que Weber identifica entre a dominação burocrática e a dominação tradicional patrimonial. Ela se processa, no caso da dominação burocrática, por meio de norma legal escrita e baseada em instrução técnica; na dominação patriarcal, ao contrário, fundamenta-se na tradição, na crença da inviolabilidade “daquilo que foi assim desde sempre”³².

Sobre isso,

[...] na dominação burocrática é a norma estatuída que cria a legitimação do detentor concreto do poder para dar ordens concretas. Na dominação patriarcal é a submissão pessoal ao senhor que garante a legitimidade das regras por este estatuídas, e somente o fato e os limites de seu poder de mando têm, por sua vez, sua origem em `normas`, mas em normas `não-estatuídas`, sagradas pela tradição (WEBER, 1999b, p. 234).

A obediência ao senhor (ou senhores) dá-se em virtude de regras tradicionais, que lhe atribuem *dignidade pessoal*. O dominador, a quem se deve obedecer porque a tradição diz que ele é digno, não é um superior, mas detém autoridade, a autoridade patriarcal. O que permite compreender porque o *quadro administrativo* é formado basicamente por “servidores pessoais” e não funcionários. Diz Weber (2004a, p. 148) que “não são os deveres objetivos do cargo que determinam as relações entre o quadro administrativo e o senhor: decisiva é a *fidelidade pessoal* do servidor”.

³¹ A “legitimidade” de uma dominação deve naturalmente ser considerada apenas uma *probabilidade* de, em grau relevante, ser reconhecida e praticamente tratada como tal. Nem de longe ocorre que toda obediência a uma dominação esteja orientada primordialmente (ou, pelo menos sempre). A obediência de um indivíduo ou de grupos inteiros pode ser dissimulada por uma questão de oportunidade, exercida na prática por interesse material próprio ou aceita como inevitável por fraqueza e desamparo individuais. Mas isso não é decisivo para identificar uma dominação. O decisivo é que a própria pretensão de legitimidade, por sua natureza, seja “válida” em grau relevante, consolide sua experiência e determine, entre outros fatores, a natureza dos meios de dominação escolhidos (WEBER, 2004a, p. 140).

³² Faoro (2001, p. 819) reproduz essa idéia de Weber, dizendo: “O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiá nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi”.

A dominação patrimonial se sustenta, portanto, na existência de um quadro administrativo puramente pessoal do senhor, não-burocrático, composto de companheiros ou súditos, recrutados por critérios de afetividade, lealdade e confiança e remunerados com prebendas ou feudos. Ao quadro administrativo da dominação tradicional, em seu tipo puro, com base em Weber (2004b), falta:

- a) competência fixa baseada em regras objetivas;
- b) hierarquia racionalmente construída;
- c) nomeação por contrato e ascensão regulada (carreira);
- d) formação profissional;
- e) (muitas vezes) o salário fixo e (ainda mais frequentemente) o salário pago em dinheiro.

Assim sendo, falta ao cargo patrimonial, por consequência, a distinção burocrática entre as esferas pública e privada. A administração pública é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e o patrimônio público, como integrante de sua propriedade pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos. Toda estrutura do quadro administrativo em forma de *prebendas*³³ não significa no patrimonialismo uma racionalização, mas sim, uma estereotipagem (WEBER, 2004b).

Tomando por base seu princípio estrutural, o patrimonialismo é o ambiente propício ao desenvolvimento do *favoritismo*. São característicos dele *os cargos de confiança* junto do senhor, com amplos poderes, mas sem estabilidade e nem garantias. Há sempre a possibilidade de uma queda repentina, devido não a motivos objetivos, mas puramente pessoais (WEBER, 2004b, p. 304).

Independente da tradição, poderia o senhor manifestar *benevolência*, segundo *livre arbítrio* sobre *graça ou desgraça*, segundo *simpatia ou antipatia pessoal* e arbitrariedade puramente pessoal, particularmente comprável por presentes – fonte de *emolumentos*.

Assim Weber (2004b, p.255), analisa o vínculo entre quem ocupa o cargo (servidor pessoal) e o senhor:

A posição global do funcionário patrimonial é, portanto, em oposição à burocracia, produto de sua *relação puramente pessoal de submissão ao senhor*, e sua posição diante dos súditos nada mais é que o lado exterior desta relação. Mesmo ali onde o funcionário político não é pessoalmente um dependente da corte, o senhor exige sua obediência ilimitada no cargo. Pois a fidelidade ao cargo do funcionário patrimonial não é uma fidelidade objetiva do servidor perante tarefas objetivas, cuja extensão e conteúdo estão delimitados por determinadas regras, mas sim, uma *fidelidade de*

³³ A *prebenda* foi uma instituição desenvolvida como “paga” aos funcionários patrimoniais que já tinham lar próprio, e não eram mais comensais por necessidade, podendo ser aquela por *apropriação do cargo* (direito fixo) por *emolumentos*, sob a forma de quantias globais ou arrendamentos.

criado que se refere de forma rigorosamente pessoal ao senhor e constitui uma parte integrante de seu dever de *princípio universal de piedade*³⁴ e *fidelidade*.

Via de regra, o senhor patrimonial está associado com os dominados numa *comunidade consensual*, que existe baseada na convicção de que o poder político tradicionalmente exercido seja direito legítimo do senhor. A pessoa, neste sentido legitimamente dominada, Weber denomina de *súdito político*, que tem como principal dever o *abastecimento material* do senhor.

Os servidores patrimoniais, por sua vez, encontram geralmente o seu sustento material, como todo membro da comunidade doméstica, na mesa do senhor, como parte das reservas deste. É a chamada *comensalidade*, componente inerente à comunidade doméstica. Pode-se dizer que o *fiel e leal servidor*, especialmente das mais altas camadas, manteve por muito tempo o “direito de comer na mesa do senhor” ao estar presente na corte, mesmo depois de a mesa do senhor ter deixado há muito tempo de desempenhar o papel decisivo para seu sustento (WEBER, 2004b).

Segundo Weber, a dominação patrimonial é um caso especial da estrutura de dominação patriarcal onde o poder doméstico é descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente utensílios. Somente haverá essa descentralização da comunidade doméstica, quando, numa propriedade extensa, certos membros não-livres (também os filhos da casa) forem colocados em parcelas com moradia e família próprias e abastecidos de gados (por isso *peculium*) e utensílios.

Ocorre que, não raras vezes, o domínio político precisa extrapolar os limites da comunidade doméstica, levando à construção de uma *unidade de interesses*, da seguinte forma:

[...] a ordem estabelecida carece naturalmente de obrigatoriedade jurídica por parte do senhor. Mas quando ele, em consequência da complexidade de sua propriedade repartida entre os dependentes, por causa da dispersão desta ou em virtude de contínuos compromissos político-militares depende em grau extraordinariamente alto da boa vontade daqueles dos quais recebe suas rendas, pode ocorrer que de tais ordens resulta um direito do qual todos participam e que torna muito firme o compromisso efetivo do senhor com suas próprias disposições. Pois toda ordem deste tipo converte os submetidos, de simples participantes dos mesmos interesses, em participantes do direito (tanto faz se isso ocorre em sentido jurídico), aumenta assim sua consciência da *comunidade de interesses* e com isso a inclinação e capacidade de defendê-los e conduz à situação de que o conjunto dos submetidos, primeiro ocasionalmente, mais tarde regularmente, apresenta-se perante o senhor como *unidade solidária* (WEBER, 2004b, p. 239).

³⁴ *Piedade*, nesse sentido, não tem o caráter mais comum que se lhe dá, de pena ou caridade, mas o sentido de respeito filial pela pessoa do *pater*, intimamente associado à reverência pelo religioso, pelo sagrado, pelo tradicional. A piedade manifesta-se, segundo Weber, pelo sentimento de devoção puramente pessoal ao soberano que caracteriza o patrimonialismo, assim como o feudalismo.

De início, a administração patrimonial restringia-se especificamente às necessidades puramente pessoais, sobretudo patrimoniais, do senhor. A ampliação para um *domínio político*, isto é, do domínio de um senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico, significa o surgimento de outras relações de dominação, diferentes, do ponto de vista sociológico, somente em grau e conteúdo, mas não quanto à sua configuração.

Quando o senhor fortalece o seu poder político, isto é, amplia sua dominação para além da comunidade doméstica, com o emprego da coação física contra os dominados, sobre territórios e pessoas extrapatrimoniais (os súditos políticos), da mesma forma que o exercício de seu poder doméstico, dá-se a formação *estatal-patrimonial* (WEBER, 2004b).

Sobre essa formação, Weber entende o Estado patrimonial, na área do Direito, como o representante típico da coexistência de uma vinculação inquebrantável à tradição, por um lado, e, por outro, de uma substituição do domínio das regras racionais pela *‘justiça de gabinete’* do senhor e de seus funcionários. Em vez da *‘objetividade’* burocrática e do ideal, baseado na vigência abstrata de um direito igual e objetivo, da administração *‘sem considerações pessoais’*, rege o princípio oposto. Simplesmente tudo baseia-se expressamente em *‘considerações pessoais’*, expressas por meio de *atos de graça, promessas e privilégios* puramente pessoais.

Quando há a distribuição de “poderes de mando e as consequentes oportunidades econômicas para o quadro administrativo”, cujos membros passam a pagar “os custos da administração a partir dos meios de administração próprios”, diz ele que a dominação patrimonial assume o caráter estamental. Weber (2004a, p.152) denomina, portanto, dominação *estamental* como aquela “forma específica de dominação em que determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo”. Desse modo, enquanto que no patrimonialismo puro, há separação total entre os administradores e os meios de administração, no patrimonialismo estamental a situação é inversa: o administrador está de posse de todos os meios de administração, ou pelo menos, de parte essencial destes.

No patrimonialismo, os altos funcionários - cuja gestão foge ao controle contínuo do senhor - têm a possibilidade de adquirir em pouco tempo grandes fortunas. A origem da acumulação dessa riqueza não é apenas o ganho comercial, mas o aproveitamento da capacidade tributária dos súditos e a necessidade destes de comprar, conforme o caso, dentro da extensa esfera de graça e livre-arbítrio, todos os atos oficiais, tanto do senhor quanto dos funcionários (WEBER, 2004b).

Interessado na “tranquilidade, na conservação do sustento tradicional e do contentamento dos súditos”, o patrimonialismo opõe-se ao desenvolvimento capitalista, à qualquer forma de economia racional, que altere as condições de vida dos dominados. De acordo com Weber, o patrimonialismo se opõe à economia racional não apenas em razão de sua política financeira, mas também pelas características de sua administração³⁵, assim traduzidas:

- a) pelas dificuldades que o tradicionalismo opõe à existência de *estatutos formalmente* racionais e com duração confiável, calculáveis;
- b) pela ausência de um quadro de funcionários com qualificação profissional *formal*;
- c) pelo amplo espaço deixado à arbitrariedade material e vontade puramente pessoal do senhor e do quadro administrativo; – esfera em que a eventual corrupção, que nada mais é do que a degeneração do direito a taxas não regulamentado, teria importância relativamente mínima;
- d) pela tendência, inerente a todo patriarcalismo e patrimonialismo e consequência da natureza da vigência da legitimidade e do interesse de ver satisfeitos os dominados, à regulação *materialmente* orientada da economia.

O patrimonialismo, segundo Weber, pode significar coisas muito diversas na sua forma de atuar na economia. Típicas são as seguintes:

- a) o *oikos* do senhor com provisão das necessidades, total ou predominantemente, mediante liturgias em espécie (*prestações em espécie e serviços pessoais*). Nesse caso, as relações econômicas estão rigorosamente vinculadas à tradição, o desenvolvimento do mercado é bastante dificultado, o uso de dinheiro é orientado pelo material deste e pelo consumo, sendo *impossível o nascimento do capitalismo*. Muito próximo deste caso, quanto aos efeitos, está outro que lhe é afim:
- b) a provisão das necessidades que privilegia determinados estamentos. Também neste caso, o desenvolvimento do mercado está limitado, ainda que não necessariamente no mesmo grau, pela depressão da ‘capacidade aquisitiva’ em virtude das *exigências da associação de dominação, para fins próprios*, em relação à propriedade e capacidade das economias individuais;
- c) *monopolista*, com provisão das necessidades, em parte, mediante determinadas taxas e, em parte, mediante impostos. Neste caso, o desenvolvimento do mercado está irracionalmente limitado em maior ou menor grau, dependendo da natureza dos monopólios; as maiores oportunidades aquisitivas encontram-se *nas mãos do senhor e de seu quadro administrativo*, e o desenvolvimento do capitalismo está ou diretamente impedido ou desviado para o campo do capitalismo político;
- d) em casos individuais, no entanto, a economia fiscal patrimonial *pode atuar de modo racionalizador por meio de cuidados planejados dirigidos à capacidade tributária e à criação racional de monopólios*. Mas isto é um ‘acaso’, condicionado por circunstâncias históricas especiais existentes, em parte, no Ocidente.” (WEBER, 2004b, p. 156-157)

Ainda assim, germes de uma autêntica burocracia podem ser observados na administração do Estado patrimonial, o que não tornaria abrupta, no dizer de Weber (2004b,

³⁵Essa posição é reproduzida por Faoro (2001, p. 40), onde afirma que “quando o capitalismo brotar, quebrando com violência a casca exterior do feudalismo, que o prepara no artesanato, não encontrará, no patrimonialismo, as condições propícias de desenvolvimento”.

p. 303), a mudança de uma forma de dominação para outra. Weber, no entanto, considera como grande obstáculo os *aspectos culturais*, devido à assimilação social, onde há legitimação, desta forma de dominação.

A administração patrimonial se fundamenta, portanto, tanto no poder político, como este se organiza e se legitima, como nos elementos culturais da própria sociedade. No que tange ao poder político, organiza-se este por meio do poder arbitrário do “príncipe” e legitimado pela tradição, referindo-se à forma de dominação que é exercida em função do pleno direito pessoal, originariamente assentado na tradição, onde *não há a distinção entre esfera privada e a pública*. A administração é tratada como assunto pessoal do governante e o patrimônio público como parte de sua propriedade.

A personalização do poder, a falta de uma esfera pública que se contraponha à privada, a racionalidade subjetiva do sistema jurídico, a falta de profissionalização do quadro administrativo e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, como questão cultural, são traços da ineficiência governamental no patrimonialismo, sobretudo em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber concebe por meio de um sistema racional-legal.

2.3.1.2 Das raízes do Brasil aos Donos do Poder: o patrimonialismo brasileiro

A formação histórica do povo brasileiro, narrada por intérpretes do pensamento social e político nacional, explica um conjunto axiológico-cultural de fatores que caracterizam modos de agir e pensar de pessoas e instituições. A realidade brasileira, seja da sociedade, do Estado ou da economia, tem suas raízes na miscigenação étnica, cultural, religiosa e social que simbolizam o país desde os tempos da Colônia. Um desses traços axiológico-culturais mais evidentes é, sem dúvida, o patrimonialismo.

Intérpretes da estirpe de Oliveira Viana (1883-1951), Gilberto Freyre (1900-1987), Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982), Caio Prado Junior (1907-1990), Vitor Nunes Leal (1914-1985), Florestan Fernandes (1920-1995), Raymundo Faoro (1925-2003), Otavio Ianni (1926-2004), José Murilo de Carvalho (1939-), entre outros, descrevem as idas e vindas da sociedade civil e do Estado, passando por dualismos como pobreza/riqueza, direita/esquerda, centro/periferia, dependência/independência, público/privado, em distintos momentos da história do país.

Com base nas raízes do povo brasileiro e da sociedade nacional, na tentativa de conhecer o tecido que envolve a relação histórica entre a sociedade e o Estado, invariavelmente, esses autores encontram no patrimonialismo recorrente, sob a feição de personalismo, favoritismo, clientelismo, entre outros, uma das vicissitudes que explicam o atraso do país em termos de desenvolvimento, modernização e competitividade.

Raymundo Faoro, na sua obra *Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro*, publicada inauguralmente em 1958, apresenta como tema central uma explicação para os males do Estado brasileiro: a estrutura de poder patrimonialista estamental. São, portanto, o *patrimonialismo e o estamento*³⁶ conceitos-chave no seu argumento explicativo. Segundo Faoro (2001, p. 837),

[...] o estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transição aristocrático-plebéia do elitismo moderno. O patriarcado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre.

Em uma sociedade patrimonialista, na qual o *particularismo e o poder pessoal* reinam absolutos, o *favoritismo* é o meio predominante de ascensão social, e o sistema jurídico, erigido nesse contexto, preserva o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal³⁷. O poder do estamento se revela por meio do controle patrimonialista do Estado, materializado em centralismo estatal e numa respectiva administração que atua em favor da camada político-social que lhe sustenta. O patrimonialismo é intrinsecamente *personalista*, ignorando a distinção entre as esferas pública e privada (FAORO, 2001).

Corroborando com essa visão de Faoro sobre o patrimonialismo estatal, inscreve-se Prado Junior (2008, p. 297), que afirma:

[...] administração portuguesa, e com ela a da colônia, orientava-se por princípios diversos [...] O Estado aparece como unidade inteiriça que funciona num todo único,

³⁶Foi de Weber que Faoro tomou emprestado o conceito-chave de estamento (*Stand*). Tratar-se-ia, assim, de uma situação de privilegiada estima ou consideração social, da qual gozam certos grupos de pessoas, ainda que essa posição não seja juridicamente reconhecida. Para Faoro, a sociedade brasileira – tal como a portuguesa, de resto – foi tradicionalmente moldada por um estamento patrimonialista, formado, primeiro, pelos altos funcionários da Coroa, e depois pelo grupo funcional que sempre cercou o Chefe de Estado, no período republicano. Não se trata, portanto, daquele estamento de funcionários públicos encontrável nas situações de "poderio legal com quadro administrativo burocrático" da classificação weberiana, mas de um grupo estamental correspondente ao tipo tradicional de dominação política, em que o poder não é uma função pública, mas sim objeto de apropriação privada.

³⁷Para Costa (2010), na perspectiva de Faoro, o patrimonialismo brasileiro absorveu o capitalismo e promoveu o seu desenvolvimento sob comando político, aproveitando dele as técnicas, a indústria, as empresas e os grandes mercados, mas conservando as concessões e privilégios. Sob o pulso estatal, "liberais autoritários" inventaram o capitalismo à brasileira, onde, muitas vezes, o cartório e o favor substituem o risco.

e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos os seus aspectos e manifestações. [...] Expressão integral desse poder só o rei. [...] chefe, pai, representante de Deus na Terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades, mas que isto, de todas as “expressões” pessoais e individuais de seus súditos e vassallos.

Na visão de Faoro, o domínio tradicional se caracteriza no patrimonialismo, quando surge a figura do “chefe” junto à casa real, que se espalha sobre o território vasto, submetendo várias unidades políticas. Inexistindo um quadro administrativo racionalmente constituído, a chefia assume caráter patriarcal, assemelhado ao *mando do fazendeiro, senhor de engenho e aos coronéis*. O percurso burocrático que conduz ao estamento não está livre da realidade resistente às mudanças: o patrimonialismo pessoal é a base do patrimonialismo estatal.

Faoro (2001) argumenta que a monarquia portuguesa³⁸ cunhou as instituições nacionais³⁹. O Estado brasileiro⁴⁰, de traço fortemente patrimonial, apoiou-se em um estamento político composto por funcionários a serviço da realeza. O desenvolvimento da colônia na direção da independência e a iminente separação do Estado português levaram à burocratização do estamento, que, ainda assim, preservou suas origens patrimoniais. Ele enfatiza ainda que o patrimonialismo é resistente às transformações históricas.

Em sua concepção, o patrimonialismo refere-se a uma forma de capitalismo politicamente orientado, em que a comunidade política dirige, comanda, supervisiona os negócios públicos como privados. Não há, segundo ele, o império da burocracia, mas, sim, do estamento político. Esse estamento político se constituiria de um estrato social, uma classe muitas vezes amorfa, que age sobre a sociedade e, conquanto se renove, perpetua suas práticas em prol dos interesses pessoais.

Faoro (2001) entende que o poder político estatal está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático, que não tem mais o caráter senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros.

³⁸De acordo com Schwarcz(1998), a não-hereditariedade da nobreza brasileira é que lhe confere um caráter singular. A antiga Colônia, feita Império, vê nascer uma corte alternante e de vida breve. No Brasil não se é nobre para sempre, é em vida que se louvam os efeitos, e, diretamente da estabelecida nobreza européia, os titulares tropicais são circunstanciais. Na verdade percebe-se toda uma lógica que trabalha com essa exceção. Já na época de D. João a concessão de títulos significou não só um expediente “honorífico”, mas um verdadeiro “toma lá, dá cá”.

³⁹A primazia do poder público também se reproduzia na incipiente vida comunitária da Colônia, pois o nascimento das instituições precedia o desenvolvimento e as necessidades do processo social, a fim de moldar-lhe a dinâmica e o sentido. O mesmo tipo de burocracia patrimonial que comandava a Corte e dominava a Colônia constitui a base do Estado brasileiro, do Império à República Velha, dos ciclos extrativistas à rotina mercantil do modelo agroexportador. (COSTA, 2010)

⁴⁰O Estado brasileiro tem, para Uricoechea (1978), um caráter modernizador, na medida em que consegue, de alguma forma, mesmo convivendo com um segmento de proprietários patriarcais, implantar uma efetiva burocratização e racionalização na sociedade. O sistema patrimonial-burocrático, segundo ele, caracteriza o sistema político imperial brasileiro a partir da contradição básica entre um impulso modernizante e um contexto político-cultural, do qual brotou esse próprio impulso - tradicionalista.

Na interpretação do jurista gaúcho, o Brasil colônia é marcado pela formação do povo, que segundo ele não constituiu, à época, uma sociedade civil. Na verdade, o Estado português se lançou à magnífica arrancada ultramarina impelido por exacerbado “espírito” patrimonial. A conquista de terras além-mar foi motivada pela *ambição, avidez de lucros, fome de honras* de homens, grupos, empresas de interesses, sob o manto da bandeira real. O espírito movente era *cruzada, rapina, pirataria, comércio, dilatação do império e da fé*. Esse espírito dos que vieram para a Colônia foi a primeira feição do povo brasileiro e assim se expressa:

[...] a coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “regeengos”), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe. [...]
A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confunde nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa previa, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral (FAORO, 2001, p.18; 23).

Holanda (1995) descreveu o perfil dos que chegaram na Colônia como *aventureiros*, em contraposição àqueles que seriam os *trabalhadores*. O perfil aventureiro refere-se àquele que prefere a obtenção de riqueza sem esforço, movida por gestos e façanhas audaciosas, por atitudes ousadas. O perfil trabalhador, por seu turno, diz respeito ao adepto do esforço lento e persistente em busca da riqueza, que não teve grande presença na origem da formação do povo brasileiro.

Holanda também identifica, ao estudar as *Raízes do Brasil*, a presença, desde o período colonial, do tipo *primitivo da família* patriarcal⁴¹, o que prejudica a compreensão, por parte dos que exercem o poder, da *distinção fundamental entre os domínios do privado e do público*. Para os empregos e funções públicas costuma prevalecer a *confiança pessoal* que mereçam os candidatos dos seus padrinhos, e muito menos as suas qualificações próprias. No Estado brasileiro, desde sua origem, falta a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

O movimento social de passagem da predominância de uma esfera familiar, patrimonial, para a formação do Estado burocrático foi um processo pelo qual a maioria dos países desenvolvidos modernos vivenciou. No entanto, esse mecanismo de construção de um

⁴¹Argumenta Holanda (1995) que o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial, fornecia a ideia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família.

espaço público, em contrapartida, não foi experimentado pelo povo brasileiro em sua plenitude, vez que intrinsecamente ligado a laços tradicionais, de predominância das relações familiares, transpondo estes valores, sem pormenores, para a esfera pública.

A preponderância das vontades particulares encontra seu ambiente fecundo em círculos fechados e inacessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se impôs com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. Argumenta Holanda (1995, p.85) que:

[...] a família patriarcal fornece, assim, o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos. Uma lei moral inflexível, superior a todos os cálculos e vontade dos homens, pode regular a boa harmonia do corpo social, e, portanto deve ser rigorosamente respeitada e cumprida.

Um dos argumentos fortes de Holanda é que as *relações que se criam na vida doméstica* sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social, o que ocorreria mesmo nas instituições democráticas, alicerçadas em princípios neutros e abstratos. Eis a raiz do tipo “homem cordial”⁴², que, segundo ele, é “a maior contribuição brasileira para a civilização”. Assim ele explica a cordialidade do brasileiro:

A lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. Seria engano supor que essas virtudes possam significar “boas maneiras”, civilidade. São antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante (HOLANDA, 1995, p. 146).

No homem cordial de Holanda (1995, p. 147), “a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência”. O brasileiro, na sua forma ordinária de convívio social, se opõe a qualquer polidez, seu modo exterior de agir funciona como um mecanismo de defesa ante à sociedade. Equivale a um disfarce que possibilita a preservação de sua sensibilidade e suas emoções. Para Holanda (1995, p. 147), “armado dessa máscara, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social. E, efetivamente, a polidez implica uma presença contínua e soberana do indivíduo”.

O patrimonialismo revela-se na descrição de Holanda, do brasileiro como homem cordial, como prática que emerge do núcleo familiar, das relações da vida doméstica, que

⁴²Para o homem cordial, nada mais significativo que a aversão ao ritualismo social, na dificuldade do brasileiro em fazer uma reverência prolongada ante um superior. Diz Holanda (1995, pg. 148), que “nosso temperamento admite fórmulas de reverência, e até de bom grado, mas quase somente enquanto não suprimam de todo a possibilidade de convívio mais familiar. A manifestação normal de respeito em outros povos tem aqui sua réplica, em regra geral, no desejo de estabelecer intimidade.”

privilegia as vontades pessoais e os laços de sangue. O brasileiro que quer se fazer íntimo para ser familiar, que prefere a informalidade, não diferenciando o corpo social da vida privada. Holanda (1995) adverte, de modo quase profético, que a progressiva divisão das funções e a racionalização podem levar o funcionário patrimonial a adquirir traços burocráticos, mas em essência ele continua preso aos laços pessoais que lhe são caros na vida privada.

Na sua célebre *Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras*, Oliveira Vianna estudou a formação social e política brasileira a partir da ação do Estado português. A população brasileira, segundo Vianna (1982), foi formada a partir da reunião de grupos de “moradores dispersos”, agrupados em vilas, dispersas entre si, que só tinham em comum o julgo do poder central lusitano. Isso desenvolveu na população brasileira uma forte tendência de se fechar em comunidades restritas e, quase sempre, circunscritas ao núcleo familiar; e no brasileiro, uma forte tendência ao individualismo.

[...] o brasileiro é fundamentalmente *individualista*; mais mesmo, muito mais do que outros povos latino-americanos. Estes tiveram, no início, uma certa educação comunitária de trabalho e de economia. [...] Nós não. No Brasil, só o indivíduo vale e, o que é pior, vale sem precisar da sociedade – da comunidade. Estude-se a história da nossa formação social e econômica e ver-se-á como tudo concorre para dispersar o homem, isolar o homem, desenvolver, no homem, o indivíduo. O homem socializado, o homem solidarista, o homem dependente de grupo ou colaborando com o grupo não teve, aqui, clima para surgir, nem temperatura para desenvolver-se: - “De onde nasce que nenhum homem nesta terra é republico, nem vela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular” (VIANNA, 1982, p. 392).

Essa visão do brasileiro como individualista⁴³, alheio às questões do coletivo, da comunidade, do Estado, foi assim traduzida por Tobias Barreto em 1877:

[...] entre nós, o que há de organizado é o Estado, não é a nação; é o governo, é a administração, por seus altos funcionários da corte, por seus sub-rogados nas províncias, por seus ínfimos caudatários nos municípios; não é o povo, o qual permanece amorfo e dissolvido, sem outro liame entre si, a não ser a comunhão da língua, dos maus costumes e do servilismo. Os cidadãos não podem, ou melhor, não querem combinar a sua ação. Nenhuma nobre aspiração os prende uns aos outros (BARRETO, 1970, p.21).

Vianna (1982) trouxe à baila a ideia do “clã político”, pequeno grupo de indivíduos que diretamente influíam nas decisões da vida política local com base em valores trazidos de sua convivência familiar. Esse “clã político” demonstra bem o sentido do patrimonialismo transplantado para a vida pública. A afirmação de Vianna (1982, p.101) de que “nenhum indivíduo abandona, com facilidade ou espontaneamente, o comportamento social, que a tradição ou cultura do seu grupo lhe impõe, por um outro comportamento,

⁴³O individualismo privilegia os interesses privados em detrimento dos interesses públicos e da coletividade, e, de acordo com Tocqueville (1998, p. 386), “dispõe cada cidadão a isolar-se da massa de seus semelhantes e a retirar-se para um lado com sua família e seus amigos, de tal sorte que, após ter criado para si, dessa forma, uma pequena sociedade, para seu uso, abandona de bom grado a própria grande sociedade”.

estranho, nunca aplicado ou em desacordo com os seus modos habituais de espírito e de educação", confere à cultura uma força reprodutiva que se reproduz ao longo de gerações, capaz de ser transformada apenas lenta e gradualmente a partir de mudanças na organização social e da estrutura legal das instituições do Estado.

Gilberto Freyre, em *Casa Grande e Senzala*, apresenta o termo “família patriarcal brasileira”, retratando-a como sendo uma miniatura da sociedade, de tal modo que o patriarca aparece como uma metáfora do governo e o patriarcalismo como metáfora do poder estatal. Para Freyre (2002), a família patriarcal, ambientada na casa grande e na senzala, correspondia a um sistema social, econômico e político, mantido, em cada um de seus aspectos, respectivamente pela escravidão, pelo latifúndio e pelo patriarcado rural. A autoridade indiscutível do patriarca fez conciliar autoridade privada e poder político na tradição política brasileira, o que marcou o surgimento das instituições no país.

Sobre a autoridade do patriarca rural, Prado Júnior (2008, p.285) destaca que

[...] a autoridade pública é fraca, distante; não só não pode contrabalançar o poder de fato que encontra já estabelecido pela frente, mas precisa contar com ele se quiser agir na maior parte do território de sua jurisdição, onde só com suas forças chega já muito apagada, se não nula. Quem realmente possui aí autoridade e prestígio é o senhor rural, o grande proprietário. A administração é obrigada a reconhecê-lo, e, de fato, o reconhece.

Fernandes (2006), analisando a *Revolução Burguesa no Brasil*, afirma que no Brasil do século XIX, o antigo senhorio rural escravista colonial viu-se incumbido da tarefa de construir um Estado e de negociar diretamente com o restante do mundo, e foi nesse momento que nasceu o patrimonialismo, junto com princípios ideológicos burgueses, que tinham vigência ambígua e o limitava, mas não o eliminava. Assim Fernandes (2006, p. 56) retrata tal ambiguidade:

[...] estabeleceu-se, assim, uma dualidade estrutural entre as formas de dominação consagradas pela tradição e as formas de poder criadas pela ordem legal. Na prática, com frequência os controles reativos, suscitados pela tradição, prevaleciam sobre os preceitos legais. Mas nada disso diminuía o alcance do influxo mencionado, que introduzia uma cissura entre o presente e o passado [...] compelia as camadas senhoriais a organizar sua dominação especificamente política através da ordem legal, ao mesmo tempo que conferia ao “poder central” meios para impor-se e para superar, gradualmente, o impacto sufocante do patrimonialismo.

Essas formas distintas de dominação, com base em Carvalho (1980), consistem em saber:

- a) se ela decorre de um movimento centrado na dinâmica do conflito de classes originado na sociedade de mercado que emergiu da transformação do

feudalismo na moderna sociedade industrial, via *contratualismo, representação de interesses, partidos políticos, liberalismo político*; ou
 b) se ela se funda na expansão gradual do poder do Estado que aos poucos invade a sociedade e engloba as classes via *patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo*.

Confere-se aqui atenção mais detalhada ao clientelismo e ao coronelismo.

O *clientelismo*, no dizer de Carvalho (2009), é uma prática universal, presente no mandonismo, no coronelismo e mesmo em sistemas democráticos de poder político. Ele escapa do condicionamento dos níveis de governo, tão visível no mandonismo e no coronelismo. É praticado de alto a baixo do sistema político, tratando-se de um fenômeno amplo e complexo, por isso mesmo, atual. O clientelismo hoje é todo baseado em recursos públicos, representando o Estado o papel de patrão e o eleitor, o de cliente. O clientelismo, prática tão condenada quanto arraigada, é o meio, segundo Carvalho, pelo qual se exercia o patronato, ou seja, é o pistolão, o pedido, a recomendação, a indicação, o apadrinhamento.

Carvalho (2009) explica que o poder da grande propriedade estava fora do alcance *das autoridades, sendo o poder exercido pelos* mandões, mandachuvas, que subjulgavam mulheres, escravos, descendentes. Esse estilo de exercício do poder foi chamado de *mandonismo*. A Guarda Nacional Imperial, criada em 1831, começou a disciplinar o poder desses mandões, que passaram a ser chamados de “*coronéis*”, graças ao fato de os *fazendeiros* mais influentes serem nomeados para o posto mais alto da corporação.

O federalismo, inaugurado pela Constituição de 1891, mudou ainda mais este panorama. Baseando-se nessa forma de governo, o presidente Campos Sales criou o que chamou de “política dos estados”, que vinculou os coronéis aos governadores e estes ao presidente da República. Surgia então um sistema integrado de dominação: *o coronelismo*.

O *coronelismo*, retratado por Victor Nunes Leal em *Coronelismo, Enxada e Voto*, se funda em uma ampla rede de relações e acordos políticos em diferentes níveis, do município à esfera federal. Trata-se de uma rede de favores e compromissos recíprocos entre as suas diferentes partes e grupos de interesse. Segundo Leal (1997, p.64) nesse “sistema de reciprocidade” entraria tanto o prestígio próprio dos coronéis, cujas raízes sociais estão na estrutura agrária do país, quanto o “de empréstimo que o poder público lhes outorga”, ambos “mutuamente dependentes” e funcionando “ao mesmo tempo como determinantes e determinados”.

Defende Leal (1997) que o coronelismo consiste, na sua essência, em uma superposição de regimes políticos distintos: um regime baseado no poder do coronel e um sistema de representação política com base no voto individual. Isso explica a

descaracterização da figura típica do “coronel”, na concepção original de Leal, a partir dos anos 30. Atualmente, o que ainda resiste, é uma figura que semelhante ao coronel, trata-se do oligarca, presente e atuante, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país.

Tanto o clientelismo quanto o coronelismo são termos empregados para descrever as possibilidades em que a política se processa pela distribuição de recursos públicos em troca de apoio, e no qual as lideranças políticas se caracterizam pela intermediação entre os governos e os diferentes tipos de clientela. Neste mister, coronelismo e clientelismo são expressões da política de cooptação.

Falando no clientelismo como cooptação, Graham (1996, p.1) afirma que “[...] de 1840 a 1889 a ascensão e queda de famílias, clãs e partidos dependeu da distribuição habilidosa de cargos públicos, proteção e favorecimento em troca de lealdade política e pessoal. O poder de obter cargos oficiais para seus partidários ajudava a expandir o círculo do potentado”. Graham demonstra que a distribuição de cargos públicos entre amigos e familiares constituía “a essência mesma da política nacional”.

Apresentou-se até aqui uma série de interpretações sobre o patrimonialismo, extraídas do pensamento de alguns dos mais expressivos estudiosos da realidade brasileira. É possível perceber, com clareza, que alguns dos atributos que emergem de cada ponto-de-vista ajudam a entender a configuração atual da administração pública brasileira. As chamadas “práticas patrimonialistas” têm sido examinadas ora como componente da nossa cultura, ora como resíduo do passado colonial. Tais práticas são da espécie *apropriação do público pelo privado* e como gêneros o *compadrio*, a *camaradagem*, o *clientelismo*, o *corporativismo*, o *favoritismo* e, principalmente, nos dias de hoje, a *corrupção*.

Corrupção, que no dizer de Ribeiro (2000, p. 179), “está no plano dos costumes – mas dos costumes como princípio político -, diz respeito a mais do que apenas ao Estado: ela se refere à sociedade, e ao modo como esta articula seu Estado”. A corrupção como costume não abrange apenas a apropriação indevida de recursos públicos, mas engloba também os valores determinantes da sociedade, que às vezes tolera ou é indiferente à dilapidação do patrimônio público. Andvig et al (2000, p.12), distingue a corrupção econômica, que ocorre em uma situação de mercado e está ligada a uma troca de dinheiro ou de bens materiais, da corrupção social, que pode ser considerada uma forma de clientelismo. A corrupção social pode utilizar outras formas de favorecimento, como nepotismo, proteção ou influência.

Também a corrupção, na forma como se entende hoje, tem raízes coloniais. Schwartz (2011), falando da conduta magistratura da época e da tolerância da sociedade diante dela, afirma que:

[...] os brasileiros raramente se queixavam do fato de os juízes adquirirem terras ou acumularem riqueza, pois os padrões da sociedade não eram os mesmos da burocracia. Muitos colonos tinham ido para o Brasil em busca de fortuna e não reprovavam os magistrados por fazerem o mesmo. O que preocupava os colonos, entretanto, era o inequívoco mau uso do cargo em proveito pessoal, a subversão da justiça por meio de propinas e favoritismo e o abuso egoísta de poder. Tais atividades eram injustas, tanto pelos padrões coloniais como pelos burocráticos (SCHWARTZ, 2011, p. 268).

A administração pública do Brasil colonial, caracterizada por relações ambíguas, revelava um complexo sistema de relações interpessoais quase sempre baseadas em parentesco, patronagem e suborno. Peculiaridades da sociedade brasileira como a sobrevivência das oligarquias ou clãs políticos, o predomínio do privado sobre o espírito público, a cooptação de partidos políticos, a fragilidade dos processos eleitorais, as urgências prementes do nacionalismo, a importância da modernização do aparelho estatal, o novo significado do Estado e a conquista da cidadania, verdadeiros dilemas do país, tem algo que os une firmemente como liga resistente: o patrimonialismo.

2.3.2 A administração burocrática

Uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis. [...] Onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação. (WEBER, 2004b, p. 222).

Nesta seção apresenta-se a burocracia como configuração da administração pública brasileira na estruturação do aparato do Estado, partindo da conceituação inicial do modelo, conforme proposto por Max Weber, como forma de dominação racional-legal e de combate ao patrimonialismo, passando por suas limitações e disfunções, até sua implementação e as reformas que sofreu no contexto brasileiro.

2.3.2.1 A burocracia: tipo ideal weberiano

Max Weber, entre o final do século XIX e o início do século XX, produziu seus estudos sobre a burocracia, como resposta intelectual à emergência de uma sociedade de classes oriunda da Revolução Industrial (TRAGTENBERG, 1992). A burocracia weberiana

como forma de dominação legítima⁴⁴, possuindo um *ethos* racional⁴⁵ e baseado na cultura protestante, provocou influência decisiva na evolução da sociedade moderna.

Esclarece Weber (2004a) que quando uma forma de dominação se fundamenta numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na *burocracia*. Já a ação social, vinculada a relações de autoridade tradicionais, está tipicamente caracterizada pelo *patriarcalismo*. A forma de dominação *carismática*, por sua vez, sustenta-se numa autoridade nem racional e nem tradicional, mas fundamentada em personalidades concretas. E enfatiza que:

[...] a burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma 'ação comunitária' (consensual) numa 'ação associativa' racionalmente ordenada. (...) Os dominados, por sua vez, não podem nem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instrução específica, especialização técnica com divisão do trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza (WEBER, 2004b, p. 222).

A dominação racional-legal ou burocrática surgiu como uma forma superior de dominação, legitimada pelo uso da lei, em contraposição ao poder tradicional (que repousa na crença na santidade das ordens e poderes senhoriais tradicionais) e arbitrário dos príncipes e ao afeto das lideranças carismáticas. Frise-se que as primeiras teorias do tipo ideal burocrático foram inspiradas a partir da visão weberiana sobre o modo de estruturação da Igreja e do Exército (GUERREIRO RAMOS, 1989).

De acordo com Weber (2004b), a dominação racional-legal segue um princípio de legitimação segundo o qual a validade do poder de mando se expressa por meio de um sistema de regras⁴⁶ racionais estatuídas (pactuadas ou impostas) que, como normas universalmente compromissórias, encontram obediência quando a pessoa por elas autorizada a reivindicar. A obediência⁴⁷ dá-se às regras e não à pessoa.

A dominação burocrática proposta por Weber estabeleceu como *atributos* da organização racional-legal:

- a) a *divisão do trabalho*;
- b) a *hierarquia*;
- c) a *existência de regras gerais de funcionamento*;
- d) a *separação entre a propriedade pessoal e organizacional*; e

⁴⁴ Ver definição de dominação formulada por Weber na seção anterior, quando foi tratada a dominação tradicional.

⁴⁵ A supremacia do racionalismo é evidenciada pela exclusão dos valores e emoções humanas na sociedade e nas unidades organizacionais, que deveriam ser regidas por leis científicas (REED, 1998)

⁴⁶ Compreende Weber que a vinculação a regras abstratas do exercício da dominação, resultante da exigência de 'igualdade jurídica' no sentido pessoal e objetivo, é a condenação do 'privilégio' e o repúdio, por princípio, da resolução de problemas 'caso por caso'.

⁴⁷ Segundo Weber (2004a, p. 140), "a obediência de um indivíduo ou de grupos inteiros pode ser dissimulada por uma questão de oportunidade, exercida na prática por interesse material próprio ou aceita como inevitável por fraqueza e desamparo individuais".

e) a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas.

Essa dominação racional-legal seria exercida por meio de:

- a) regras;
- b) estatutos;
- c) regulamentos;
- d) obediência hierárquica;
- e) formalidade; e
- f) impessoalidade.

Segundo Weber (2004b), no caso da dominação racional-legal (burocrática), as regras (que exigem obediência) são racionalmente elaboradas, sustentadas no senso de legalidade abstrata que ganha corpo como instrução técnica⁴⁸. É a norma estatuída que legitima o detentor do poder de mando. Por seu turno, na dominação patriarcal, obedece-se à pessoa do senhor, ungido pela tradição (“aquilo que foi assim desde sempre”), normalmente por meio de costumes. Em se tratando da carismática, a obediência é ao líder carismático, em razão de heroísmo, revelação ou exemplo de conduta.

Outra inspiração para a construção teórica da dominação burocrática foi a necessidade de separação entre o político e o administrador⁴⁹ e, fiel ao *ethos* liberal, entre a política e a economia (TRAGTENBERG, 1992). Nesse mister, Weber (2004) argumenta que a burocracia racional na área administrativa poderia se tornar irracional no campo das decisões políticas. O propósito do poder burocrático é a sua indispensabilidade, originada no seu conhecimento especializado⁵⁰ da área, presente num quadro administrativo profissional.

A dominação racional-legal com quadro administrativo burocrático, no dizer de Weber (2004a, p. 142), baseia-se na articulação das seguintes ideias:

1. que todo direito, mediante pacto ou imposição, pode ser *estatuído* de modo racional – racional referente a fins ou racional referente a valores (ou ambas as coisas) – com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação, mas também, em regra, por pessoas que, dentro do âmbito do poder desta (em caso de associações territoriais: dentro do território), realizem ações sociais ou entrem em determinadas relações sociais, declaradas relevantes pela ordem da associação;

⁴⁸Conforme Weber, a atividade oficial, pelo menos toda atividade oficial especializada, pressupõe, em regra, uma intensa instrução na matéria.

⁴⁹Lane (2000) explica que a separação entre o político e o administrativo, em Max Weber, está assentada na idéia de que a relação entre os líderes políticos e a população seria baseada na autoridade e na dominação, envolvendo a comunicação unilateral de comandos do primeiro para o segundo grupo. Este objetivo, de dominação da coletividade, o estrato político careceria de outro grupo de pessoas para executar as tarefas do governo, que ficaria sob a responsabilidade de funcionários públicos. Assim, o estrato político estaria separado do quadro administrativo do Estado, formado por estes funcionários.

⁵⁰Segundo Weber, a administração burocrática é por toda parte – *ceteris paribus* – a mais racional do ponto de vista técnico-formal, ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades da administração de massas (de pessoas e objetos). Só existe escolha entre “burocratização” e “diletantização” da administração, e o grande instrumento de superioridade burocrática é o conhecimento profissional, cuja indispensabilidade absoluta está condicionada pela moderna técnica e economia da produção de bens.

2. que todo direito é, segundo sua essência, um cosmos de *regras* abstratas, normalmente estatuídas com determinadas intenções, que a judicatura é a aplicação dessas regras ao caso particular e que a administração é o cuidado racional de interesses previstos pelas ordens da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios indicáveis de forma geral, os quais encontram aprovação ou pelo menos não são desaprovados nas ordens da associação;
3. que, portanto, o senhor legal típico, o `superior`, enquanto ordena e, com isso, manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições;
4. que – como se costuma expressá-lo, quem obedece só o faz como *membro* da associação e só obedece `ao direito`;
5. que se aplica, em correspondência ao tópico 3, a idéia de que os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste mas, sim, àquelas ordens impessoais e que, por isso, só estão obrigados à obediência dentro da *competência* objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens.

A dominação burocrática (racional-legal) é exercida por meio de um quadro administrativo, composto por funcionários individuais, os quais

1. são pessoas livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito à aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente em empresas privadas), podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social;
7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou em ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço (WEBER, 2004, p. 144).

A administração de funcionários burocráticos se realiza em observância a regras gerais, mais rígidas do que flexíveis, que podem ser assimiladas e disseminadas. O aprendizado destas regras constitui-se em uma habilidade especial (*conhecimentos jurídicos, administrativos, contábeis*) que pertence aos funcionários, que a aprimora no exercício cotidiano do cargo.

Weber caracteriza o *cargo como profissão*, apresentando como exigências para sua ocupação: formação específica, dedicação integral⁵¹ e seleção rigorosa. O exercício do

⁵¹Na visão de Weber, quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial requer o emprego da plena força de trabalho do funcionário, independentemente da circunstância de que o tempo de trabalho obrigatório no escritório pode estar fixamente delimitado.

cargo exige fidelidade, não aquela fidelidade pessoal presente na administração patrimonial ao cargo, mas a que se baseia em normas estatuídas e nas exigências do cargo, destinada a uma *finalidade objetiva*.

O funcionário burocrático⁵², na visão weberiana, é aquele nomeado por uma instância superior, após ser submetido à *seleção criteriosa* com base nos seus *certificados de formação*, os quais devem estar vinculados às exigências do cargo. Este funcionário espera ser reconhecido pelo *estamento* em razão de sua formação, materializado sob a forma de melhoria da sua posição social.

Nas burocracias públicas, é comum haver a *vitaliciedade do cargo*, a fim de evitar demissões frequentes que comprometam a continuidade da administração. Todavia, Weber (2004b, p. 203) alerta que “esta vitaliciedade jurídica e efetiva não constitui, como em muitas formas de dominação do passado, um ‘direito de posse’ do funcionário em relação ao cargo”. As garantias jurídicas do funcionário burocrático protegem-no de arbítrios pessoais no controle do serviço, sobretudo no setor público, preconizando o cumprimento objetivo dos deveres do cargo e evitando o afastamento arbitrário ou a transferência súbita, motivados por considerações pessoais de graça ou desgraça.

Weber considera que a remuneração por meio de *salários fixos* e o direito à aposentadoria são definidos por considerações estamentais, que é a natureza das funções e, também pelo tempo de serviço. Ambos, salário fixo e aposentadoria, vinculam-se a *uma carreira*, que é construída sob uma *ordem hierárquica*, desde os cargos inferiores e menos expressivos, até os superiores. Weber (2004b, p. 204) afirma que “a média dos funcionários, como é natural, aspira a uma fixação relativamente mecânica das condições de ascensão, se não nos próprios cargos, pelo menos nos níveis salariais, segundo o tempo de serviço”.

A *autoridade burocrática*, atributo da dominação burocrática de direito público, rege-se pelo *princípio das competências oficiais fixas*. Esse princípio obedece, conforme Weber (2004b, p. 198), a seguinte lógica:

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

⁵² Para Weber, um funcionário eleito pelos dominados deixa de ser uma figura puramente burocrática.

A burocratização oferece excelente oportunidade para a realização do *princípio da repartição do trabalho administrativo*, segundo aspectos puramente objetivos, distribuindo-se as tarefas especiais (deveres oficiais) entre funcionários especializados. A especialização é uma decorrência, portanto, da divisão do trabalho, e este, leva ao princípio da *hierarquia de cargos e da sequência de instâncias*, que para Weber (2004b, p.199) “é um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores”.

O fiel cumprimento desses deveres oficiais, inerentes à ocupação do cargo, dentro de uma estrutura hierárquica, requer qualificação do funcionário, conhecimento especializado. É o conhecimento que atribui o caráter fundamentalmente racional à administração (WEBER, 2004a). Tal racionalidade, baseada no conhecimento, é o ponto-chave da definição de burocracia de Weber (TRAGTENBERG, 1992).

Weber (2004b, p.212) considera que “a razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma”. A *superioridade técnica* conduz ao *ótimo de uma administração* rigorosamente burocrática, traduzida em:

- a) precisão;
- b) rapidez;
- c) univocidade;
- d) conhecimento da documentação;
- e) continuidade;
- f) discrição;
- g) uniformidade;
- h) subordinação rigorosa;
- i) diminuição de atritos;
- j) diminuição de custos materiais e pessoais.

Weber considera que a administração moderna baseia-se primordialmente em documentos e em um quadro de funcionários subalternos. A esse conjunto de quadro administrativo, documentos e outros utensílios chama de *escritório*⁵³. Ele atribui à documentação e à disciplina dos funcionários grande parte do bom funcionamento da ordem

⁵³A moderna organização administrativa (burocrática) separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo em geral a atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada, e os recursos monetários e outros meios oficiais da propriedade privada do funcionário.

burocrática. As burocracias modernas, afirma Weber, não poderiam existir sem o cotejo de documentos que são registros do passado e prescrições para o futuro – os *arquivos*.

O processo de dominação (racional) pretende, ainda, retirar da vida da organização todos os elementos humanos e emocionais, passando a administração burocrática a funcionar baseada no *formalismo impessoal - de modo formalmente igual para cada qual* (WEBER, 2004a). Diz ele que

[...] a peculiaridade da cultura moderna, especialmente a de sua base técnico-econômica, exige precisamente esta ‘calculabilidade’ do resultado. A burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se ‘desumaniza’, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais (WEBER, 1999b, p.213).

As fórmulas impessoais de disciplina burocrática são aplicadas muito mais efetivamente quando recursos e equipamentos incorporados são mantidos separados das posses privadas dos funcionários, quando os vínculos pessoais ou de parentesco não são a base de tomadas de decisões ou de nomeações, e quando os assuntos referentes à família e à vida doméstica se distinguem dos assuntos da organização pública ou empresarial. (GIDDENS, 2009).

Weber (2004b, p. 147) entende que o “espírito” normal da burocracia racional abrange:

1. formalismo, reclamado por todos os interessados na proteção de oportunidades pessoais de vida, de qualquer espécie – porque, de outro modo, a consequência seria arbitrariedade e porque o formalismo é a tendência que exige menos esforço. Em contradição aparente – e parcialmente efetiva – a esta tendência desta classe de interesses está
2. a tendência dos funcionários a uma execução *materialmente utilitarista* de suas tarefas administrativas, a serviço dos dominados a serem satisfeitos. Esse utilitarismo material costuma manifestar-se na tendência a exigir os correspondentes *regulamentos* – de natureza formal, por sua vez, e na maioria dos casos aplicados de modo formalista. Essa tendência à racionalidade *material* encontra apoio em todos aqueles dominados que não pertencem à camada, mencionada no tópico 1, dos interessados em ‘proteção’ em relação a oportunidades *apropriadas*. A problemática daí derivada faz parte da teoria da ‘democracia’.

Na burocratização, o caráter racional traduz-se em regra, finalidade, impessoalidade objetiva. No Direito, por exemplo, o racionalismo acarretou a possibilidade definitiva de uma rigorosa distinção conceitual entre uma ordem jurídica “objetiva” e os direitos “subjetivos” do indivíduo, por ela garantidos. Weber afirma que foi despersonalização

completa do exercício do cargo burocrático e a sistematização racional do direito que conduziram à realização desta distinção.

A burocratização do Estado é sempre impulsionada pela necessidade permanente na sociedade de ordem e proteção. Por outro lado, o desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte constitui condição básica para o surgimento e o desenvolvimento da burocracia (WEBER, 2004b), esta, por conseguinte, como estrutura especificamente contínua, está ligada a um pressuposto: a existência de receitas contínuas para sua conservação e a um rígido sistema tributário.

O poder da burocracia plenamente desenvolvida na sociedade é muito grande. A quem ela serve encontra-se sempre, diante dos funcionários especializados, na situação de inferioridade técnica. Toda burocracia busca aumentar o máximo possível esta superioridade do profissional instruído, ao guardar segredo sobre seus conhecimentos e intenções. Tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público.

Do ponto de vista social, a dominação burocrática significa, em geral:

1. a tendência ao *nivelamento* no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionalmente *mais qualificados*;
2. a tendência à *plutocratização* no interesse de um processo muito extenso de *qualificação* profissional (frequentemente quase até o fim da terceira década da vida);
3. a dominação da *impessoalidade* formalista: *sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem *amor* e *entusiasmo*, sob a pressão de simples conceitos de dever, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para *cada qual*, isto é, cada qual dos interessados que *efetivamente* se encontram em situação igual – é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo. (WEBER, 2004a, p. 147)

A morfologia organizacional da burocracia weberiana deve ser compreendida no seu sentido sociológico original, segundo o qual representa uma forma moderna de dicotomização entre política e administração, quer pelo isolamento da administração em relação aos pressupostos valorativos da ação pública, quer pelo seu oposto, a usurpação, pela administração, das funções políticas (MARTINS, 1997).

Com o tipo ideal burocrático bem delineado, já início do século XX, Weber procura enfatizá-lo como um produto do contexto histórico (PAULA, 2005). No âmbito administrativo, ressalte-se que a burocracia surgiu no século XIX junto com o Estado liberal⁵⁴, como uma forma de defender a coisa pública contra os males do patrimonialismo.

⁵⁴Weber (2004b, p. 208-209) afirma que a “base clássica da burocratização são grande Estado e o partido de massas – mas não quer dizer que todo grande Estado tem uma administração burocrática”. [...] “Os Impérios Romano e Britânico baseavam-se, precisamente no seu período mais expansivo, apenas em pequena parte num fundamento burocrático”.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2009, p. 206) diz que:

[...] as economias capitalistas e liberais adotaram a administração pública burocrática, classicamente descrita por Max Weber como uma forma racional-legal de dominação, entre os séculos XVIII e XIX. Ela veio para substituir a administração patrimonial — a forma tradicional de burocracia desenvolvida especialmente no império chinês —, que atingiu seu caráter pleno na Europa com as monarquias absolutas.

Segundo Weber (2004a), formas modernas de associação racional (Estado, Igreja, exército, partido político, empresa econômica, grupos de interesses, união, fundação, entre outros) são fruto do desenvolvimento e crescimento contínuos da administração *burocrática*. O desenvolvimento da administração burocrática é a célula germinativa do moderno Estado ocidental. Toda a vida cotidiana, segundo o teórico alemão, está encaixada nesse quadro.

2.3.2.2 A burocracia à brasileira

O aparecimento da burocracia pública, via de regra, teve como principal fator impulsionar o combate ao patrimonialismo. O “modelo” de administração pública burocrática foi adotado por muitos países pretendendo superar a atrasada e questionável administração patrimonialista, na qual o patrimônio público e a propriedade privada se confundem, fomentando o surgimento de fenômenos como clientelismo, nepotismo, empreguismo e corrupção (FERREIRA, 1996).

As reformas burocráticas, ou reformas do serviço público, foram, no mundo inteiro, essencialmente um fenômeno político diretamente relacionado à ascensão do Estado de Direito e do liberalismo clássico, que visava desconstruir o clientelismo como estratégia política. Argumentos a favor do clientelismo, essencialmente associados à lealdade e ao favoritismo, perderam força, e a reforma burocrática, como estratégia de modernização do Estado, tornou-se politicamente irreversível.

Bresser Pereira (2009) esclarece que a reforma do serviço público e o surgimento da administração burocrática, centralizada, hierarquizada, rotinas bem definidas, controle passo a passo dos procedimentos administrativos e métodos impessoais de recrutamento de pessoal, representaram um nível de racionalidade instrumental maior, no sentido de uma eficiência que anteriormente não havia. Os assuntos de Estado eram conduzidos por servidores públicos profissionais, especialmente recrutados e treinados, com carreiras bem definidas, dotados de um ethos burocrático compatível com o interesse público.

Não foi diferente no Brasil. A primeira reforma administrativa do país, como recorte histórico, que planejou a adoção de uma gestão racional-legal, burocrática no sentido weberiano, coincidiu com a chegada de Getúlio Vargas ao poder na década de 30. O governo varguista pretendia a modernização administrativa do aparelho do Estado por meio de uma burocracia pública que eliminasse a influência dos coronéis (TENÓRIO; SARAVIA, 2006).

Durante o Governo Provisório comandado por Vargas, medidas visando uma maior centralização e fortalecimento do poder da União foram tomadas, com destaque para o fechamento do Congresso Nacional e dos legislativos estaduais e municipais, além da substituição dos presidentes dos Estados por interventores.

Diniz (2000, p. 32) assim traduz aquele momento:

[...] a reforma do ciclo Vargas, inserida num projeto de modernização autoritária, representou um amplo conjunto de medidas voltadas para a desarticulação do Estado oligárquico, característico da chamada República Velha (1889-1930). De teor centralizador, envolveria, em seu aspecto administrativo, a modernização e a racionalização do aparelho burocrático. A reforma implantou um novo modelo de Estado, caracterizado por vasto poder de intervenção na ordem econômica e social. Além disso, com a criação de empresas no setor de infra-estrutura industrial, delineou-se a formação do Estado-empresário, criando-se as bases para o futuro Estado desenvolvimentista.

O governo Vargas ampliou a capacidade de intervenção do Estado na sociedade e na economia. Uma das medidas importantes nesse desiderato foi a criação dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e da Educação e Saúde. Era o início do processo de reorganização do Estado brasileiro. Sobre esse momento político-institucional da história da administração pública brasileira, Wahrlich (1984, p. 50) explica que

[...] de 1936 a 1945 começou a surgir no plano formal, baseado nas teorias administrativas predominantes nas nações ocidentais, tais como: os princípios de administração de Willoughby e sua teoria do departamento de administração geral, com uma clara distinção entre atividades-fim e atividades-meio (funções específicas ou substantivas), de um lado, e funções gerais e de apoio, de outro) e a noção de que a política e administração eram duas formas distintas, a serem conduzidas separadamente.

A diretriz primordial do governo Vargas àquela altura era a transformação de questões políticas em problemas técnicos, o que passou a exigir esforços no sentido de criar organismos nos quais aquelas questões pudessem ser tratadas pelo critério técnico. O governo funcionaria como árbitro (PAIM, 1989). Fica evidenciado que o governo Vargas submeteu a administração do Estado a um forte processo de racionalização, que começou em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil⁵⁵ e atingiu seu ápice em 1938, já no

⁵⁵Criado pela Lei n° 284, de outubro de 1936, que instituiu também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduziu um sistema de mérito.

curso do Estado Novo, com a transformação daquele Conselho no Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Em pleno renascer do autoritarismo brasileiro, o DASP passou a ser o órgão responsável por planejar e organizar a administração pública brasileira com base nos princípios da burocracia weberiana.

Segundo Wahrlich (1984), o DASP, a partir do pressuposto de que a administração (racional) deve ser separada da política (irracional), empreendeu uma série de medidas, como:

- a) ingresso no serviço público por concurso;
- b) critérios gerais e uniformes de classificação de cargos;
- c) organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático;
- d) administração orçamentária;
- e) padronização das compras; e
- f) racionalização geral de métodos.

Todavia, o ambiente histórico-cultural em que se deu a reforma modernizadora era dominado por práticas patrimonialistas, herança de épocas coloniais. Martins (1997) entende que a reforma varguista foi até certo ponto ambiciosa, mas limitada por pressões populistas-clientelistas, geralmente levadas a cabo por escalões inferiores. Ressalte-se que essas características, segundo Martins, têm se mantido ao longo das décadas seguintes, em que pesem as mudanças de governos e as iniciativas de novas reformas.

Em virtude disso, resultados negativos decorrentes do estilo prescritivo e coercitivo da Reforma de 30, aliado ao contexto histórico do patrimonialismo nacional, foram assim descritos por Wahrlich (1984):

- a) a reforma pretendia realizar demasiado em pouco tempo, tentando ser, ao mesmo tempo, global e imediata, ao invés de preferir gradualismo e seletividade;
- b) os resultados davam ênfase ao controle, não à orientação e assistência;
- c) os resultados foram altamente centralizados no DASP e pelo DASP;
- d) a estrita observância de normas gerais e inflexíveis desencorajava quaisquer tentativas de atenção a diferenças individuais e a complexas relações humanas.

A experiência do DASP, com sua pretensão modernizadora, foi em parte prejudicada pelo patrimonialismo histórico, enraizado na cultura político-administrativa do país, o que fez com que não fossem alcançados os plenos propósitos da reforma. Essas duas camadas constitutivas – a patrimonial e a burocrática - se sobrepuseram. “Duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, outra patrimonialista – comunicam-se e interpenetram-se funcionalmente em clima de recíproca competição e hostilidade”, diz Nogueira (1996, p. 9) sobre aquele momento reformista. E identifica ainda, falando da burocracia pública, uma “permeabilidade ao clientelismo, na sua congênita resistência à mudança”.

Não se pode, contudo, dizer que a experiência do DASP foi mal sucedida. Longe disso,

[...] a contribuição daspiana ao serviço público brasileiro é, em verdade, inevaliável. Ignorá-la, mais grave que ingratidão, seria cegueira intelectual. As deficiências do DASP têm várias causas, das quais uma das mais sérias é a negligência ou mesmo o antagonismo que, à exceção do último governo de Vargas, o órgão de reforma tem experimentado a partir de 1945. Portanto, a tese aqui defendida não é a do fracasso do DASP, mas a de que a ação reformista daspiana teria produzido efeitos mais profundos e duradouros e gerado outras forças capazes de prosseguir a obra inovadora se a estratégia de mudança em que se basearam as reformas fosse adequada às necessidades e possibilidades da burocracia federal (NASCIMENTO, 2003)⁵⁶.

A administração pública brasileira, de configuração burocrática, após a sua gênese na década de 30, passou por algumas tentativas de reforma, quase sempre enfatizando a criação ou extinção de órgãos, bem como a construção de estruturas paralelas para abrandar a rigidez burocrática. Essas características marcam o período de 1946 a 1966, no qual não se observou um aprofundamento das estruturas burocráticas, no sentido de aproximá-las do tipo ideal weberiano. Esse momento foi de preponderância do patrimonialismo, da troca de favores, do clientelismo, das formas pessoais de conquista e manutenção de esferas de poder.

A reforma administrativa de 1967, realizada por meio do Decreto-lei nº. 200, foi a mais significativa das reformas subsequentes que pretendiam diminuir a rigidez e a lentidão burocrática, por meio da descentralização e da desconcentração. Pretendia a reforma dar maior operacionalidade às ações estatais, tendo para isso prescrito uma forte reestruturação das atividades exercidas pela administração pública.

Nos termos do Decreto-lei, a administração pública federal foi dividida em direta e indireta. Direta, aquela que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Indireta, a que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Os princípios fundamentais da administração pública foram consagrados no art. 4º do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dizia:

Art. 4º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.
II - Coordenação.
III - Descentralização.
IV - Delegação de Competência.
V - Controle.

⁵⁶O artigo intitulado *Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira*, do professor Kleber Nascimento, foi publicada originalmente na Revista de Administração Pública da RAP, v. 1, jan-jul, de 1967.

O planejamento, voltado para promoção do desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional, seria realizado por meio de quatro instrumentos: o plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; o orçamento-programa anual; e a programação financeira de desembolso (art. 7º do Decreto-Lei n. 200/67).

A coordenação das atividades da administração passou a ser exercida, em todos os níveis, pelas chefias individuais (imediatas), a partir da realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões (art. 8º do Decreto-Lei n. 200/67).

A descentralização dar-se-ia através de três planos: dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; e da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (art. 10 do Decreto-Lei n. 200/67).

A delegação de competência seria utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender (art. 11 do Decreto-Lei n. 200/67).

O controle passou a ser exercido, nos termos do Decreto-lei, de três formas: pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria (art. 13 do Decreto-Lei n. 200/67).

Além disso, o Decreto-lei n. 200/67 regulamentou: a supervisão ministerial; os sistemas de atividades auxiliares; a organização da Presidência da República; as competências dos Ministérios; o Serviço Nacional de Informações; as normas de administração financeira e contabilidade; disposições sobre pessoal civil; normas de licitações e compras; além das políticas de abastecimento nacional, nacional de saúde, integração dos transportes, comunicações e integração das Forças Armadas.

No que tange especificamente à gestão do Pessoal Civil, o Decreto-lei nº. 200/67 estabeleceu como princípios:

- I - Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público.
- II - Aumento da produtividade.

III - Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento.

IV- Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função.

V - Constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.

VI - Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício dêste requer, a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho.

VII - Organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções.

VIII - Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade do comando, em seus diferentes graus, e a dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição.

IX - Fixação da quantidade de servidores, de acôrdo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal. Aprovação das lotações segundo critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão.

X - Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função.

XI - Instituição, pelo Poder Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração.

XII - Estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores, nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindicações, bem como à rápida apreciação, pelos órgãos administrativos competentes, dos assuntos nelas contidos.

XIII - Estímulo ao associativismo dos servidores para fins sociais e culturais. (art. 94 do Decreto-Lei n. 200/67).

Aspecto que merece ser destacado é que o DASP, a partir do Decreto, passou a se denominar Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), funcionando exclusivamente como órgão central do sistema de pessoal, responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União.

A reforma de 1967⁵⁷, por ter se dado em pleno governo militar, recebeu forte influência de alguns princípios constitutivos das organizações militares e de regimes de

⁵⁷Em janeiro de 1967 foi promulgado o texto da nova Carta Constitucional, que se orientou fortemente aos ditames do regime militar que elegera a segurança nacional como sua meta mobilizadora. Um dos traços disso foi a ratificação das eleições indiretas para Presidente e a delegação de competência ao Vice-Presidente para presidir o Congresso Nacional.

exceção. Inobstante a este contexto, esse momento reformista da história da administração pública brasileira estabeleceu e produziu importantes mudanças nos conceitos e princípios de gestão pública, orientados para maior eficiência e melhor eficácia organizacional.

Nogueira (1996) argumenta que o Decreto-lei n. 200/67 ativou uma administração pública através de estruturas paralelas – empresas estatais, fundações e autarquias – por meio das quais se imaginava possível diminuir as deficiências da administração direta. Isso criou uma relação tensa e conflituosa entre a administração direta e a indireta. A primeira, em declínio, desprestigiada, a outra, o seu oposto, “por cima”.

Essa exaltação ao “poder paralelo”, remanescente do governo JK, mas com outras matizes, representado agora pelas empresas estatais, era justificada pela ineficiência atribuída à administração direta, que sendo amarrada e lenta revelava-se incapaz de promover o desenvolvimento que levaria o país à condição de potência mundial. Outro fundamento defendido pelo Decreto-Lei n. 200/67 era que a administração indireta estaria imune ao clientelismo e ao populismo, reinantes na sociedade brasileira, o que de fato não se confirmou. Este diploma legal, de relevância indiscutível e demarcador de um momento peculiar da história da administração pública brasileira, apesar de ter aprimorado a burocracia pública estatal, não conseguiu eliminar o fantasma das práticas patrimonialistas.

De fato, o tipo ideal burocrático weberiano tem sofrido adaptações históricas⁵⁸, em razão do contexto econômico-social e dos locais de sua implementação, assim como dos sistemas cultural e institucional da sociedade na qual se instala (CROZIER, 1981). A resistência ou negação a essas adaptações tem produzido efeitos negativos e, por vezes, danosos ao funcionamento da administração.

Merton (1959) observou, nesse sentido, que é típico da administração burocrática a tendência ao deslocamento dos objetivos em direção às regras, normas e interesses próprios, acarretando excessos. Estes são denominados de disfunções da burocracia, representadas pela interiorização de normas; exagerado apego aos regulamentos, formalismo e papelório; rigidez e resistência à mudança; despersonalização das relações; categorização como base do processo de decisão; conformismo com as rotinas e dificuldade em atender clientes e conflitos com o público.

O modelo burocrático passou, com seu “olhar para dentro”, seu formalismo e sua rigidez, a não corresponder, em sua totalidade, as demandas sociais de um Estado mais eficiente e voltado para o cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1997), e começou a apresentar

⁵⁸ Alguns autores como Hales (2002) têm chamado essa burocracia adaptada ao contexto histórico de *burocracia light*.

muitas *disfunções*, identificadas como *ineficiência*, *ineficácia*, *atrasos*, *confusão*, *autoritarismo*, *privilégios*, além de outros atributos negativos. A burocracia assume, por conta disso, na grande maioria das vezes, uma conotação pejorativa.

Uma tentativa de eliminar as disfunções geradas dentro e pelo modelo burocrático foi empreendida, no Brasil, no final dos anos 70, o Programa Nacional de Desburocratização, conduzido pelo Ministro Extraordinário da Desburocratização, Hélio Beltrão. Esse programa visava combater a lentidão administrativa, o excesso de requerimentos sobre os cidadãos e o centralismo (COSTIN, 2010). Em que pese sua motivação legítima, o Programa foi soterrado na transição de regime, com o processo de democratização.

Na órbita das reformas estruturais do Estado brasileiro, merece registro, no contexto das tentativas de aperfeiçoar a burocracia, embora não fosse diretamente o seu propósito, o Programa Nacional de Desestatização. Este teve suas raízes na Comissão Especial de Desestatização, de 1981, no governo Figueiredo. Modificado pelos governos Sarney e Collor, ficou no imaginário político brasileiro como sinônimo de privatizações.

Após todas essas experiências, algumas de razoável resultado e outras desastrosas, resta a necessidade de desconstruir a ideia pejorativa da burocracia, que é a mais emblemática nos dias atuais, sobretudo junto à opinião pública. O conceito de burocracia é imediatamente associado à hipertrofia das estruturas administrativas, ou à superposição de um conjunto de etapas dispensáveis ao longo do processo administrativo. Sob este ângulo, a burocracia é percebida como sinônimo de uma estrutura descartável, ineficiente e onerosa, uma vez que absorve recursos que fariam maior efeito nas áreas fins, produtivas, tanto nas empresas privadas como na administração pública⁵⁹.

Selznick (1964) desenvolve uma compreensão que muito se aplica à burocracia no Brasil: a influência da organização informal em torno de seus objetivos próprios. Ele questiona a rigidez a que o modelo burocrático se propõe e defende a ideia de que ela se adapte tanto ao meio interno quanto ao externo. As forças do meio ambiente levam as organizações, mesmo as burocratizadas, a se ajustarem continuamente. Selznick diz que o indivíduo não deixa sua vida do lado de fora da organização e que qualquer apego exagerado às normas e regulamentos pode bloquear a criatividade e a motivação pessoal.

Crozier (1981) mostrou, ao analisar o poder e a burocracia, que a impessoalidade, característica do “modelo” burocrático, pode não ser a forma ideal de se conduzir a

⁵⁹Essas disfunções são geradas quando as organizações começam a reagir exclusivamente aos estímulos internos, o que culmina com as “moléstias administrativas que paralisam as organizações”, assim definidas por C. Northcote Parkinson, na sua obra Lei de Parkinson, originalmente publicada em 1958.

administração do aparelho do Estado, caso sejam levados em consideração contextos culturais específicos. Nessa direção, Marcelino (1998) afirma que o incentivo à impessoalidade vai de encontro à perspectiva do Estado Moderno de incentivar a participação e a motivação dos seus servidores: os modelos burocráticos tradicionais, pela sua neutralidade e mentalidade, sufocariam esse propósito.

Para superar as deficiências da forma burocrática de administrar, Crozier (1981) propõe que a dimensão cultural seja fortemente considerada. Argumenta que, para que haja mudança efetiva, no sentido de a burocracia desaparecer ou, ao menos, ser atenuada, seria necessário superar os obstáculos a esse processo, impostos pelas características de cada sociedade, procurando compreender o modelo de organização e o estilo de ação de cada contexto onde a burocracia se instalou.

A administração pública brasileira, segundo Matias-Pereira (2008) jamais teve um modelo de burocracia pública consolidada, sendo constatada a existência de um padrão híbrido de burocracia patrimonial. É perceptível para ele que o Estado patrimonialista está fortemente presente na cultura política brasileira e se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção.

Além dessa dimensão cultural, há que se tomar em conta o ambiente histórico-ideológico no qual se originou o modelo proposto por Weber para que se tenha um real entendimento de suas proposições. Pois,

[...] no capitalismo subdesenvolvido, a burocracia estatal desenvolve uma dramaturgia do superior hierárquico como o mais capaz, o mais trabalhador, o mais leal, o mais fidedigno o mais autocontrolado. Burocrata muito ocupado inspira mais confiabilidade e suscita maior lealdade. O sistema de *status* na burocracia é mantido por símbolo de grandeza, como salas forradas de tapetes e mobília luxuosa. O superior burocrata, diante do subordinado, tem o poder de definir data, local e duração do espetáculo. Os subordinados são vistos como infantis, inexperientes e inseguros e devem ser vigiados tayloristicamente de perto. As altas posições burocráticas não implicam o exame do mérito, mas são preenchidas por rigorosa entrevista. Uma vez que o superior é tido como a pessoa com mais capacidade intelectual, com mais qualidades morais, o subordinado deve criar a impressão de estar amedrontado e humilhado em sua presença (TRAGTENBERG, 2009, p. 187).

Para Tragtenberg (2009), há duas burocracias. Uma é aquela gerada pela industrialização e pelo capitalismo, onde empresas atingiram elevado nível de burocratização, às vezes superior ao das organizações públicas, no seu processo de tomada de decisões. A outra é a burocracia pública que acompanha a formação e o crescimento do Estado Brasileiro desde sua origem até hoje, servindo de meio para realização de programas políticos que detém o poder; é a burocracia da administração pública onde os quadros são preenchidos em função

das necessidades do partido hegemônico. A luta político-partidária, em verdade, é uma luta pelo direito de nomeação para os cargos públicos.

Nesse sentido, sobre a existência de duas burocracias, diz Castor (2000, p.150)

[...] uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e infensa à modernização do aparelho do Estado, aliada a interesses econômicos mais retrógrafos e conservadores, luta para manter as coisas como estão; e, de outro, as correntes modernizantes da burocracia apoiadas por seus próprios aliados políticos e empresarias lutam para mudar e inovar.

No caso brasileiro, essas duas burocracias coexistem, convivem, são duas faces de uma mesma moeda. A burocracia weberiana e a burocracia pejorativa, por alguns chamada de “burocracia”. Essa ambiguidade não descaracteriza nem uma e nem outra, quiçá realce as duas, colocando-as num patamar maior de expressão de um todo cujos males são comuns, como o desafio pela maior eficiência.

Tenório e Saravia (2006) defendem, entretanto, que a ineficiência do aparelho burocrático brasileiro não será resolvida só por meios de modernizações, reformas ou de adjetivações, mas sim pela redefinição da importância da administração pública como vetor necessário ao desenvolvimento nacional e à equitativa redistribuição – social e regional – da renda.

Essas limitações, culturais e ideológicas, levaram ao reconhecimento que haveria uma crise do modelo burocrático, dando espaço ao surgimento de teorias que visavam a propor novas formas de gerenciar o aparelho do Estado, que não por meio de instituições baseadas no modelo do *Bureau*. Além disso, os movimentos de Reforma do Estado surgiram, entre outras motivações, como uma reação natural às supostas ineficiências da burocracia.

2.3.3 A administração gerencial

[...] o tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem. Na sua época esses governos foram capazes de grandes realizações, mas ao longo do tempo se afastaram das nossas necessidades. Tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças. As burocracias hierárquicas, centralizadas, concebidas nas décadas de 1930 e 1940, simplesmente não funcionam bem no quadro altamente mutável da sociedade e da economia dos anos 1990, rico de informações e conhecimento. São como transatlânticos de luxo numa era de jatos supersônicos: grandes, caros e pouco ágeis. Gradualmente estão sendo substituídos por novas modalidades de instituições públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1992, p.12-13).

O modelo de administração pública gerencial inspirou-se nas técnicas e ferramentas da gestão empresarial, produzidas em um contexto de ratificação das forças do mercado. Na configuração gerencial, a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão assume um papel preponderante, inspirado pelo ideal renovado do interesse público.

Nesta seção, examina-se o surgimento da Nova Administração Pública, em contraposição ao “caráter auto-referido da administração burocrática”, desde a origem do gerencialismo puro, seus conceitos fundantes, até a experiência brasileira, recortada a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

2.3.3.1 A Nova Gestão Pública: bases histórico-conceituais

Na década de 70, os países desenvolvidos, e também os que iniciavam sua trajetória de desenvolvimento, assistiram o modelo de Estado existente, construído para garantir a prosperidade econômica e o bem-estar social, entrar em colapso. Era o fim dos “Anos Gloriosos” ou da “Idade do Ouro” do capitalismo, período de 1950 a 1960, marcado por elevadas taxas de crescimento.

Tratou-se de uma crise do Estado, e não de mercado. Segundo Bresser Pereira (2009), o Estado perdeu credibilidade e legitimidade, em decorrência de sua incapacidade em gerar poupança pública, o que resultou numa séria crise fiscal. A crise do Estado do final da década de 70 pode ser compreendida, de acordo com Abrucio (1997), a partir de quatro fatores que lhe foram determinantes:

- a) a crise econômica mundial, impulsionada pelas duas grandes crises do petróleo (1973 e 1979);
- b) a crise fiscal, com os governos não tendo condições de financiar seus déficits;
- c) a ingovernabilidade, com os governos não se mostrando capazes de resolver suas questões políticas, sociais e econômicas; e
- d) a globalização e o avanço tecnológico, que influenciaram fortemente a sociedade, o Estado e a economia mundial.

No campo da administração, essa crise construiu um consenso: o modelo burocrático weberiano não respondia mais às demandas da sociedade e não favorecia o combate à crise econômica. Ele se mostrou, após as inconsistências do arranjo estatal, um mecanismo ineficiente e ineficaz de governança para gerir as estruturas do Estado. (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1996, 2000; POLLITT, 1990; HOOD, 1991).

A questão da eficiência não era, na verdade, um incômodo quando o Estado não tinha as responsabilidades e os compromissos que tem hoje, decorrentes das crescentes e exigentes demandas do cidadão. As demandas de fornecimento de serviços públicos de boa qualidade e de baixo custo pesaram sobre políticos e burocratas, cuja legitimidade passou a depender dessas variáveis. O caminho estava traçado para a reforma da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A redefinição do papel do Estado e da administração pública, impulsionada por reinvidicações complexas de um mundo em franco processo de globalização, mostrou-se urgente e necessária. O modelo desenvolvimentista do Estado, inclusive sua dimensão social, o *Welfare State*, além do modelo burocrático de administração, segundo Bresser Pereira (2009), davam sinais de esgotamento. Estavam em xeque as formas históricas de relacionamento entre Sociedade, Estado e Administração Pública.

O quadro abaixo permite a visualização dos diversos arranjos dessa relação:

CATEGORIA	1821-1930	1930-1985	1990...
Estado/Sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-Desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime Político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes Dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Quadro 1 - Formas históricas de Estado e Administração
Fonte: BRESSER-PEREIRA (1997)

O modelo burocrático de administração pública, dentro do contexto da crise do modo de intervenção do Estado, revelou-se ineficiente em garantir os serviços sociais e científicos que os cidadãos começaram a exigir. Não se tratava mais de ser eficaz apenas no combate à corrupção e ao nepotismo, como antes, mas em dar respostas ágeis e concretas às demandas antigas e novas da sociedade. Isso fez com que os governos dos países desenvolvidos assumissem um compromisso com a reforma da gestão pública, enquanto os países em desenvolvimento executavam reformas de enxugamento do Estado, dentro do repertório definido pelo Banco Mundial e pelo FMI (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Martins (1997) entende que essa cartilha liberal de reforma da administração pública inverte a lógica da burocracia pública e subverte-a às regras do mercado, posicionando-a contra o Estado. Seus princípios baseiam-se no ideal de intervenção estatal

dos economistas clássicos e dos seguidores da chamada teoria da *escolha pública* (*public choice*).

A vitória de Margaret Thatcher, em 1979, na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos, ambos conservadores, representou uma reação à crise do modelo de Estado de desenvolvimento. O discurso de ambos preconizava um conjunto de medidas administrativas de reforma, tais como o corte de gastos, principalmente de pessoal, aumento da eficiência, produtividade, e atuação mais flexível do aparato administrativo. Surgia o *managerialism*, o gerencialismo puro, que tinha os seguintes pressupostos, baseados em Pollit (1990):

- a) o progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica;
- b) a produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação;
- c) a aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal de produtividade;
- d) o management desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade;
- e) os gerentes têm o direito de administrar.

Pollitt (1990) denominou o gerencialismo puro, o *managerialism*, tal como aplicado pelos governos de Thatcher e Regan nos anos 80, como uma espécie de “neotaylorismo”, ou seja, uma proposta fundamentada na busca da produtividade, da eficiência e na implantação do modelo de gestão da empresa privada no setor público.

Segundo Paula (2005), o Governo Thatcher, orientado pelo programa denominado *Next Steps*, que foi o núcleo da reforma do Estado, adotou medidas que emprestaram à administração pública britânica as seguintes características: a) descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; b) *privatização* das estatais; c) *terceirização* de serviços públicos; d) *regulação* estatal das atividades públicas, conduzidas pelo setor privado; e) uso de ideias e *ferramentas gerenciais* advindas do setor privado.

Por sua vez, o Governo Regan nos EUA foi marcado por certo exagero quanto às possibilidades de progresso baseado no empreendedorismo, tendo se notabilizado pela busca da *excelência*. Esta, juntamente com a crença em uma sociedade de mercado (liberalismo), determinou um novo imaginário social e organizacional: a cultura do *management* (DU GAY, 1991).

A terminologia *gerencialismo* na administração pública refere-se, pois, ao desafio de articular programas orientados ao aumento da eficiência e melhoria dos serviços prestados pelo Estado (FERREIRA, 1996). O gerencialismo consiste, no dizer de Abrucio e Loureiro

(2002), num pluralismo organizacional erigido em bases pós-burocráticas, vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação, não representando um novo paradigma capaz de substituir por completo o antigo modelo burocrático weberiano.

Durante os anos 80, o gerencialismo foi ampliado para além da eficiência e da produtividade, englobando novas categorias para a ação reformista, tais como a flexibilização administrativa, a busca da qualidade do serviço público e a orientação para o consumidor (satisfação do cliente).

Em 1989, debates envolvendo os governos de países desenvolvidos, organismos internacionais como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o FMI (Fundo Monetário Internacional), além de representantes de universidades e centros de pesquisa, particularmente John Williamson, conduziram a um consenso de elementos comuns e indispensáveis às reformas a serem empreendidas pelos países da América Latina para atacarem a crise econômica, o chamado *Consenso de Washington*.

De acordo com Lipetz (1991, p. 45), o Consenso de Washington “propugnava o ajuste fiscal, objetivando diminuir o déficit público; as reformas estruturais orientadas para o mercado (especialmente a liberação comercial e a privatização) destinadas a desregulamentar a economia e reduzir o aparelho de Estado; e uma redução da dívida externa”.

Em 1990, Christopher Hood usou pela primeira vez a expressão *New Public Management* (NPM) para refletir a um conjunto de doutrinas administrativas similares em ascendência desde o final dos anos 70 e que dominou a agenda da administração pública em muitos países, impulsionada pelo ideário neoliberal. Em verdade, o *NPM* representa um conjunto de práticas gerenciais e valores liberais baseados na livre-iniciativa e do mercado, na produtividade e na redução da intervenção estatal na economia, que atuam sobre o Estado, o governo e a administração pública, dentro do novo contexto mundial globalizado, nos campos do social, do político e do econômico.

Em 1992, o Governo Clinton fixou como meta a reforma da administração pública federal norte-americana por meio de critérios gerenciais. Essa reforma, intitulada *National Performance Review* (Revisão do Desempenho Nacional), inspirou-se na ideia exarada do livro *Reinventing Government* (Reinventando o Governo), de David Osborne e Ted Gaebler. Essa obra foi um divisor de águas na administração pública americana e inspiradora para reformas gerenciais no mundo inteiro. Trata dos fundamentos do “governo reinventado”, no que se refere a implantação de uma *administração por objetivos*, a *avaliação do desempenho das agências através dos resultados*, a *busca da qualidade total* como método administrativo,

a ênfase no cliente, a transferência do poder aos cidadãos e a tentativa de garantir a equidade.

Paula (2005) considera que o livro de Osborne e Gaebler atesta que o gerencialismo se deslocou do setor privado para o setor público, principalmente ao defender a falência da organização burocrática e a adaptação das organizações públicas ao contexto em que se inserem, elegendo como novos atributos a flexibilidade, a produtividade e a qualidade.

Assim resumiram Osborne e Gaebler (1992, p.25):

[...] nosso problema fundamental é o fato de termos o tipo inadequado de governo. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos de melhor governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor atividade governamental.

Por atividade governamental entende-se como ação de natureza específica, que não pode ser diminuída ao padrão de atuação do setor privado. Há grandes diferenças, assim delineadas com base em Osborne e Gaebler (1992):

- a) a motivação principal dos governos é a reeleição, enquanto os empresários têm como fim último a busca do lucro;
- b) os recursos do governo provêm do contribuinte — que exigem a realização de determinados gastos —, e na iniciativa privada os recursos são originados das compras efetuadas pelos clientes;
- c) as decisões do governo são tomadas democraticamente e o empresário decide sozinho ou no máximo com os acionistas da empresa, a portas fechadas;
- d) por fim, o objetivo de ambos é diverso, isto é, o governo procura fazer “o bem” e a empresa “fazer dinheiro”.

Tais diferenças implicam, necessariamente, em buscar novos caminhos para o setor público, tornando-o mais empreendedor, mas não transformando-o em uma empresa. Ao contrário também da onda mundial contra a burocracia, os autores não colocam a culpa dos problemas governamentais em seus funcionários; o problema não está nas pessoas, mas no sistema (OSBORNE; GAEBLER, 1992). É a reforma das instituições e dos incentivos que tornará a burocracia capaz de responder novas demandas, não a extinção desta, que, aliás, seria inverossímil.

Ferlie *et al.* (1996, p. 78) enfatizam a filosofia presente na importação de modelos gerenciais da administração privada para a esfera pública - o gerencialismo - principal característica que conformou as teorias da Nova Administração Pública (NAP). Nesse mister, os autores demarcaram quatro modelos básicos, representando um movimento evolutivo a partir da administração pública tradicional:

- 1º modelo: dirigido à *eficiência*, pois considerava o serviço público tradicional lento, burocrático e ineficiente;
- 2º modelo: voltado a movimentos de *downsizing* e *descentralização*, buscando redução de gastos governamentais e formas mais flexíveis de gestão (redes organizacionais);

- 3º modelo: a *busca da excelência* seria o principal objetivo desse modelo, com especial interesse na gestão da mudança e inovação na esfera pública, além de considerar a cultura organizacional como um importante fator a ser considerado;
- 4º modelo: *orientação ao Serviço Público*, nesse modelo, representa uma fusão de idéias gerenciais advindas da administração privada para aplicação em organismos públicos, com preocupações como qualidade dos serviços prestados, oportunidade de participação dos usuários nas decisões de gestão pública e construção dos conceitos de cidadania e *accountability*.

Schedler (1999) explica o conceito de *accountability*, distinguindo as duas conotações básicas da *accountability* política: a) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), isto é, a obrigação dos oficiais públicos informarem e justificarem seus atos; e b) a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de impor sanções e perda de poder para aqueles que descumpriram os deveres públicos. A noção de *accountability* é, basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*).

O conceito de *accountability* traz a ideia de que para fiscalizar competentemente o Estado duas condições são indispensáveis: do lado da sociedade, a ampliação da consciência cidadã em torno de reivindicações cujo atendimento pelo poder público proporcione melhoria das condições de vida de toda a coletividade; e da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes para a população, expandido assim o número de controladores e reforçando – pela prestação de contas direta ao titular do poder, o povo – a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos.

Desde o gerencialismo puro até o modelo de orientação ao serviço público, um repertório de práticas e valores do NPM foi se acumulando. Tomando por base documentos expedidos pela OCDE, e que foram assim resumidos por Costa (2010, p. 154), são eles:

- diminuir o tamanho do Estado (*down sizing*), inclusive do efetivo de pessoal;
- privatização de empresas e atividades;
- descentralização de atividades para os governos subnacionais;
- terceirização de serviços públicos (*out sourcing*);
- regulação de atividades conduzidas pelo setor privado;
- transferência de atividades sociais para o terceiro setor (*devolution*);
- desconcentração de atividades do governo central;
- separação das atividades de formulação e implementação de políticas públicas;
- estabelecimento de mecanismos de aferição de custos e avaliação de resultados;
- autonomização de serviços e responsabilização de dirigentes;
- flexibilização da gestão orçamentária e financeira de agências públicas;
- adoção de formas de contratualização de resultados;
- abolição da estabilidade dos funcionários e flexibilização das relações de trabalho no serviço público.

A *Nova Administração Pública (NPA)* ou *Nova Gestão Pública (NGP)* pretendeu dar maior agilidade às ações dos governos, tendo, como fundamento básico, a preocupação central com as crises fiscais que impuseram sérias limitações às ações estatais (FERLIE *et al.*,

1996; BARZELAY, 2001). Tal fenômeno está orientado para a substituição do modelo clássico weberiano, caracterizado pela burocracia tradicional, por um modelo mais flexível e mais próximo das práticas de gestão do setor empresarial, conhecido como *administração pública gerencial*.

As características mais relevantes da administração pública gerencial, a partir de sua evolução conceitual, foram assim sintetizadas por Costin (2010):

- a) sistemas de gestão e *controle centrados em resultados* e não mais em procedimentos;
- b) *maior autonomia gerencial* do administrador público;
- c) *avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados* tornam-se chaves para identificar políticas e serviços públicos efetivos;
- d) *estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas*, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários;
- e) *contratualização* de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização;
- f) *incentivos* ao desempenho superior, inclusive financeiros;
- g) *criação de novas figuras institucionais* para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (Parcerias Público-Privadas) e Organizações Sociais e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

Bresser-Pereira (2009) afirma que a reforma da gestão pública, que traz em seu bojo a administração pública gerencial como modelo, pretende criar novas instituições jurídicas e organizacionais que transformem burocratas em gerentes. O objetivo central, a *contrario sensu*, não é enxugar o Estado, mas reconstruir a capacidade do Estado, tornando o governo mais eficiente e responsável, ampliando sua capacidade, sua *governança*.

A administração pública gerencial insere-se num contexto de redefinição da organização do Estado e de suas funções, bem como da ampliação dos instrumentos de controle social e responsabilização. Não se trata pura e simplesmente da utilização direta de técnicas da administração de empresas na gestão pública, nem do abandono das categorias da burocracia clássica de uma vez por todas. Implica, isto sim, na apropriação e posterior adaptação daqueles modelos, no sentido de reconstruir a capacidade de gestão do aparelho do Estado.

2.3.3.2 A reforma gerencial no contexto brasileiro

No Brasil, a reforma da gestão pública teve início em 1995, no Governo FHC, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) e de uma emenda constitucional, EC nº. 19, que viabilizava a reforma administrativa, inspirados no gerencialismo britânico e nos princípios da *New Public Management* (NPM). Bresser Pereira (2005, p. 22) assim sintetizou aquele momento:

[...] depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação de um documento (Presidência da República do Brasil, 1995) sobre a reforma administrativa – o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado -, cuja proposta básica é transformar a administração pública brasileira de burocrática, em gerencial. Essa transformação passou a ser uma questão nacional.

De acordo com o Plano Diretor, o aparelho do Estado é regido pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor destes e de todos os demais direitos. Quando se insere o aparelho do Estado no arcabouço institucional-legal do país, que regula não apenas a administração, mas a própria sociedade, tem-se reconfigurado o Estado.

Todo conjunto da reforma baseou-se no pressuposto de que reformar o Estado significa melhorar não apenas sua forma de organização e a gestão do seu pessoal, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de modo a permitir que o mesmo tenha uma relação afirmativa com a sociedade civil. Reformar o aparelho do Estado significa garantir a ele maior governança⁶⁰, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de aplicar as leis e de implementar as políticas públicas.

Com base nesse pressuposto, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado assim define seus objetivos globais:

- a) Aumentar a *governança* do Estado, ou seja, sua capacidade de governar com *efetividade e eficiência*, voltando a ação dos serviços do Estado para o *atendimento dos cidadãos*;
- b) Limitar a ação do Estado àquelas que lhes são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o *mercado*, para a iniciativa privada;
- c) *Transferir* da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;

⁶⁰De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), o governo brasileiro de então não carecia de governabilidade, ou seja, de capacidade conferida pela sociedade civil para governar, dada a sua legitimidade democrática advinda da consagração eleitoral e o apoio partidário-parlamentar com que conta. Ele enfrenta, contudo, um grave problema de governança, pois sua capacidade de formular/implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência do aparelho burocrático.

- d) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior *parceria* entre os estados e a União (BRASIL, 1995, p. 45).

Em atenta leitura aos objetivos pretendidos pelo Plano Diretor, observa-se que alguns temas, antes não associados à administração pública, começaram a integrar o seu corpo conceitual, tais como “governança”, “atendimento ao cidadão”, “parceria”, “mercado”. A reforma da gestão pública assumiu-se como gerencial, adotando práticas e técnicas da gestão empresarial, que aumentassem a eficiência e a qualidade do serviço público, a partir de mecanismos como a responsabilização e o controle social.

A democracia participativa, inaugurada antes, a partir da promulgação da Constituição Republicana de 1988, instituiu diversos mecanismos de participação popular, incitando o exercício da cidadania como recurso de controle social por meio de conselhos e audiências públicas, entre outros. Por outro lado, reforçou também os organismos incumbidos do controle institucional ampliando a independência e as competências do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, propondo ainda as bases para a edificação da Controladoria-Geral da União. Evidenciava-se, assim, a preocupação dos legisladores em: a) criarem institutos destinados ao estabelecimento de uma aproximação entre governantes e governados na tentativa de reduzir o abismo entre o que a sociedade deseja e o que a administração pública pode fazer; b) robustecerem os organismos responsáveis pelo controle institucional como forma de melhorar a eficiência e a efetividade do controle dos gastos públicos.

Holmes e Shand (1995) apresentam uma caracterização geral para a abordagem gerencial da administração pública:

- a) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório;
- b) descentralização;
- c) flexibilidade;
- d) desempenho crescente;
- e) competitividade interna e externa;
- f) direcionamento estratégico;
- g) transparência e cobrança de resultados (*accountability*).

Nessa direção, resgata-se em Bresser Pereira (2005) a caracterização da administração pública gerencial como sendo *orientada para o cidadão* e para *obtenção de resultados*; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau *limitado de confiança*; como estratégia, serve-se da *descentralização* e do incentivo à

criatividade e à inovação; e utiliza o *contrato de gestão* como instrumento de controle dos gestores públicos.

Com base nas características relacionadas por Bresser Pereira (2005) e Holmes e Shand (1995), pode-se notar que elas são consequências das diretrizes presentes na reforma gerencial da administração pública brasileira, assim organizadas por Costa (2010): a) institucionalização (alteração da base legal); b) racionalização (maior eficiência); c) flexibilidade (maior autonomia x controle *a posteriori*); d) publicização (transferências para outros entes); e e) desestatização (privatização, terceirização e desregulamentação).

Para melhor trabalhar essas diretrizes, o Plano Diretor cuidou de dividir o aparelho do Estado em quatro setores, os chamados setores do Estado e de associar um tipo de gestão para cada um e estabelecer o que cada um pretende, saber:

- a) *Núcleo Estratégico*, que corresponde ao governo em sentido lato, responsável pela definição das leis e das políticas públicas, e pela cobrança do seu cumprimento, pelas decisões estratégicas. É representado pelos três Poderes. Nesse setor, a gestão deve estar atenta à *efetividade*: escolher as melhores decisões e garantir que elas serão cumpridas;
- b) *Atividades Exclusivas*, que concentra os serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado (regulamentar, fiscalizar, fomentar). É o caso da cobrança de impostos, da polícia, do serviço de trânsito, do controle do meio ambiente, do subsídio à educação básica, da compra de serviços de saúde pelo Estado, entre outros. Aqui mais importante que a efetividade é a *eficiência (custo e qualidade)*;
- c) *Serviços Não-Exclusivos*, que corresponde ao setor em que o Estado atua junto a instituições públicas não-estatais e privadas, justificando-se por envolver direitos fundamentais (p.ex. educação, saúde) ou economias “externas” relevantes (p. ex. universidades, museus). Aqui também mais importante que a efetividade é a *eficiência (custo e qualidade)*;
- d) *Produção de Bens e Serviços para o Mercado*, que concentra as áreas de atuação das empresas. São atividades que, embora empresariais, permanecem no aparelho do Estado devido ao seu valor elevado de investimento (p. ex. infraestrutura). Aqui mais importante que a efetividade é a *eficiência (custo e qualidade)*.

O Núcleo Estratégico tem como objetivo primordial a efetividade no alcance dos objetivos democráticos, por meio da *modernização da administração pública* (principalmente sua profissionalização) e da ampliação da capacidade de gerir *contratos de gestão*⁶¹ com *agências autônomas e organizações sociais*. O setor de Atividades Exclusivas tem como objetivo transformar autarquias e fundações em *agências autônomas, substituir a administração pública burocrática pela gerencial* e ampliar *os mecanismos de participação popular*. O setor de Serviços Não-Exclusivos, por sua vez, tem por objetivo transformar as fundações públicas em organizações sociais (*publicização*) e, por meio destas, *ampliar o controle social e a responsabilização* pelos serviços, favorecendo a melhoria da *qualidade* destes serviços oferecidos ao *cidadão-cliente*. Por fim, o setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado tem por objetivo dar continuidade ao processo de *privatizações*, implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas e fortalecer órgãos de regulação de monopólios.

A estratégia da reforma do aparelho do Estado foi prevista a partir de três dimensões:

- a) a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade e favorecerá mudanças estruturais no aparelho do Estado;
- b) a segunda, cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial;
- c) a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

No que tange à dimensão institucional-legal, fez-se necessário fazer alterações na Constituição Federal para tornar institucionalmente viável a reforma que se pretendia alavancar, por isso mesmo a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, foi determinante para criar o arcabouço jurídico necessário.

Questões que sofreram modificações a partir da Emenda Constitucional n. 19/98:

- a) eficiência como princípio da administração pública;

⁶¹Abrucio (1997) diz que a criação de relações contratuais origina-se de três pressupostos. O primeiro é diante da falta de recursos, a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle. O segundo é de que a forma contratual evita a situação de monopólio. Por fim, o terceiro pressuposto refere-se à maior possibilidade que os consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual.

- b) estabilidade (agora relativa, vinculada ao desempenho) e disponibilidade (agora com remuneração proporcional) do servidor público;
- c) estágio probatório de três anos;
- d) teto remuneratório dos Poderes;
- e) fim do regime jurídico único e criação do emprego público;
- f) sistema remuneratório livre de isonomias e gratificações em cascata;
- g) ética no exercício da função pública;
- h) ampliação da participação popular e maior controle social;
- i) descentralização, p.ex a formação de conselhos municipais;
- j) instituição do contrato de gestão;
- k) mudança no regime das empresas estatais; entre outras.

Entretanto, nem tudo que foi contemplado na EC nº 19/98 produziu o resultado esperado, parte em razão do próprio Poder Executivo, que falhou na condução e no sequenciamento de algumas matérias, parte devido à articulação e à pressão de entidades de classes e sindicais sobre o Congresso Nacional e junto à opinião pública para evitar o que chamavam de “perdas de direitos históricos dos trabalhadores”. Em virtude disso, questões como o emprego público, a flexibilização da estabilidade e da disponibilidade sofreram sérios embaraços jurídicos e administrativos.

A transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial baseou-se no emprego de ideias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado, como é o caso dos *programas de qualidade, da reengenharia organizacional, da terceirização, do planejamento estratégico* e de outras que teriam sido criticamente adaptadas ao setor público (PAULA, 2005).

Pretendia o Plano, no que se refere ao perfil gerencial do servidor público, transformá-lo de administrador burocrático, vinculado ao tipo ideal weberiano, para um “novo gerente”, caracterizado a partir de concepções da Nova Administração Pública. O administrador burocrático, de acordo com a visão gerencialista, estaria associado à ineficiência, ao descomprometimento e à pouca atenção ao usuário dos serviços públicos, enquanto o novo gerente seria empreendedor, criativo e atento ao cliente.

Junquillo (2002), por intermédio de pesquisa empírica, concluiu que o quadro atual mais fidedigno do servidor público padrão no Brasil aponta para o que chamou de

“gerente caboclo”⁶², que teria em seu perfil características intermediárias entre o administrador burocrático e o novo gerente, a partir de forte influência cultural.

O processo de reforma gerencial não deve ser compreendido como um rompimento radical com a administração burocrática. Também não deve ocorrer com o mesmo grau em todos os setores. A propósito, a administração pública gerencial foi erigida sobre a burocrática, baseada na existência de um serviço público profissional e competente. A conjugação de pressupostos gerenciais e burocráticos se alternou de acordo com as características de cada setor. Os principais valores envolvidos na administração pública burocrática - o profissionalismo, a segurança e a efetividade - são exigidos, por exemplo, pelo Núcleo Estratégico. Eles devem estar presentes juntamente com os valores da abordagem gerencial. Apesar disso, em outros setores, onde a eficiência e o foco nos clientes são primordiais em razão do elevado número de servidores públicos e usuários envolvidos, a relevância da administração pública burocrática deveria diminuir até virtualmente desaparecer (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Cumpra aqui trazer à tona a crítica pertinente a essa falsa ideia de ruptura, de superação do modelo burocrático:

[...] a retórica modernizante prevalecente não leva em conta o que se me afigura como sendo da maior importância: **trata-se, efetivamente, de superar a administração no que ela tem de essencial, isto é, a racionalidade e a norma?** Ou não é bem isto, o que se quer é que a racionalidade e a norma atendam de forma gerencialmente superior às necessidades da população? Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, **e isso apenas em certos níveis hierárquicos**, devem referir-se aos resultados, substituindo-se, quando for o caso, os controles a priori típicos da administração burocrática pelo controle de resultados. Além do mais, a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples. (LIMA JUNIOR, 1998, p. 19, grifo do autor).

Foi possível refletir, nessa seção, sobre as características assumidas pela reforma administrativa gerencial e nas discussões acerca de novos mecanismos de governança pública propostos pela Nova Administração Pública. Além disso, foi apresentado breve contexto do caso brasileiro com a discussão de algumas proposições do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e da Emenda Constitucional n. 19/98.

⁶²São características do “gerente caboclo” de Junquillo (2002): contemporizador; dividido entre o coração e a razão; tendência à centralização; conjuga pessoalidade e impessoalidade; capaz de contornar excessos formais via “jeitinho”; e dificuldade de observar controles formalizados e planificação.

2.4 Sociedade e Estado em rede

A revolução da tecnologia da informação motivou o surgimento do informacionalismo como a base material de uma nova sociedade. No informacionalismo, a geração de riqueza, o exercício do poder e a criação de códigos culturais passaram a depender da capacidade tecnológica das sociedades e dos indivíduos, sendo a tecnologia da informação o elemento principal dessa capacidade. A tecnologia da informação tornou-se ferramenta indispensável para a implantação efetiva dos processos de reestruturação socioeconômica. De especial importância, foi seu papel de possibilitar a formação de redes como modo dinâmico e auto-expansível organização da atividade humana. Essa lógica preponderante de redes transforma todos os domínios da vida social e econômica (CASTELLS, 2011, p. 214).

Em que pese não passar ao largo do contexto deste estudo a revolução causada pelas TIC's sobre pessoas e organizações, até mesmo porque ela invadiu os cosmos humano e organizacional sem pedir licença, não se havia pensado em abrir uma seção específica para abordá-la no cenário das configurações da administração pública. Isto porque, no nível teórico, as três modalidades existentes e bem delimitadas são as já discutidas: patrimonial, burocrática e gerencial.

Após a análise dos conteúdos recolhidos no campo, por meio das entrevistas com os sujeitos selecionados, e nos documentos, em sua variedade, fez-se indispensável, face aos achados, retornar a este capítulo destinado a fundamentar teoricamente este trabalho e incluir, como subcapítulo, uma breve apresentação sobre o que está sendo debatido no universo da “Sociedade em Rede e do Estado em Rede”. Eis uma das sutilezas de se adotar uma abordagem predominantemente qualitativa.

A sociedade em rede é um tema relativamente novo. Os processos que culminaram com a sua estruturação remontam, isoladamente, de 30 a 40 anos, sendo eles: a revolução tecnológica (depois chamada da microeletrônica); a crise dos modelos estatista e capitalista; e o avanço avassalador dos movimentos sociais (CASTELLS, 2011). Os efeitos de cada um destes processos, tomados de modo separado ou em conjunto, provocaram drásticas mudanças nos meios social, econômico e cultural dos povos.

Movimentos sociais e culturais, impulsionados pela crise de legitimidade das instituições, posicionaram-se contra a exaltação ao capital e ao monopólio do Estado, dando ênfase à busca de uma identidade. Não mais as identidades primitivas – étnica, nacional, religiosa – mas identidades individuais ou coletivas construídas a partir de um fluxo global de *informações, riquezas e poder*. A procura por essa identidade passa a ser a principal fonte,

legítima, estruturada e permanente, de significação humana ou social, num contexto de inconsistências e desconfianças (CASTELLS, 2011).

Esse fluxo global molda o novo significado de identidade a partir das redes de intercâmbio que conectam pessoas, grupos, países, que se associam, reúnem, cooperam para a realização de objetivos comuns, construídos na rede estabelecida. Assim, a revolução tecnológica, a reestruturação da economia e a crítica da cultura existente convergiram para a *redefinição das relações de produção, poder e experiência* em que se fundamenta a sociedade. Surge então uma nova sociedade, uma nova forma de estrutura social, *a sociedade em rede*.

A sociedade em rede está assentada em um novo paradigma: o *paradigma tecnológico* que caracteriza a *revolução microeletrônica*. Esse paradigma tecnológico, baseado em Castells (2011) possui as seguintes características:

- a) a tecnologia age sobre a informação e não apenas a informação que age sobre a tecnologia;
- b) a penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias;
- c) a lógica de redes;
- d) a flexibilidade;
- e) a convergência tecnológica para um sistema integrado.

Um paradigma econômico e tecnológico representa um agrupamento de inovações técnicas, organizacionais e administrativas inter-relacionadas cujas vantagens devem ser descobertas não apenas por meio de novos produtos e sistemas, mas também, e sobretudo, na dinâmica da estrutura dos custos relativos de todos os possíveis insumos para a produção. Em cada novo paradigma, um insumo específico ou conjunto de insumos pode ser assumido como o “fator-chave”, caracterizado pela redução dos custos relativos e pela disponibilidade universal. A mudança de paradigma pode ser vista como uma transferência de tecnologia baseada principalmente em insumos baratos de energia para outra que se baseia predominantemente em insumos baratos de informação derivados do avanço da tecnologia em microeletrônica e telecomunicações (DORSI; FREEMAN et al, 1988).

A *convergência* de todas essas tecnologias eletrônicas no campo da comunicação interativa levou à criação da *Internet*, certamente o mais revolucionário meio tecnológico da era da Informação (CASTELLS, 2011). A *convergência tecnológica* que criou a Internet propiciou condições para que houvesse a condensação de todos os tipos de mensagens,

inclusive dados, imagens e sons, facilitando o uso da rede para a *comunicação global horizontal*.

Tomando por base a Internet, como sistema integrado de transmissão de mensagens, de comunicações, fruto de um processo complexo de convergência tecnológica, oportunizando uma rede de acessos múltiplos, Castells (2011) sintetiza os três principais atributos do paradigma tecnológico: *abrangência, complexidade e disposição em forma de redes*.

Bar e Borus (1993) entendem que a tecnologia das redes de informação teve um desenvolvimento acelerado graças à convergência de três fatores: *digitalização da rede de telecomunicações, desenvolvimento da transmissão em banda larga e melhoria do desempenho dos computadores*, graças aos avanços da microeletrônica.

Não se quer dizer, contudo, que as sociedades são apenas o resultado de transformações tecnológicas e econômicas, nem pode a mudança social ficar limitada a crises e adaptações institucionais. Identidades individuais e coletivas construídas em prol do ambientalismo, do neofeminismo e da contínua defesa dos direitos humanos, da diversidade sexual, da igualdade racial e da democracia deliberativa vão dando contornos às transformações sociais. A partir disso, deduz-se que a sociedade está atrelada a uma economia *global e informacional*, e a uma cultura sustentada na *virtualidade real*, sem os limites impostos pelo espaço e pelo tempo.

A questão que se impõe é reconhecer os limites do novo terreno histórico em que se organiza a sociedade, a cultura e a economia, ou seja, o mundo em que se vive. Somente assim será possível identificar os meios através dos quais, sociedades específicas em contextos específicos, podem atingir os seus objetivos, lançando mão das novas oportunidades geradas pela mais impactante revolução tecnológica da humanidade (CASTELLS, 2011).

Pessoas, grupos, comunidades, a sociedade, na era da informação, estão cada vez se organizando em torno de *redes* (WILLIAMSON, 1985; POWELL, 1990; CASTELLS, 2011). *Redes* configuram a nova morfologia social de nossa sociedade e a sua lógica altera de forma expressiva os processos produtivos e de experiência, poder e cultura. A sociedade é que *configura* a tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que a utilizam (CASTELLS, 2011).

Osborn e Hagedoorn (1997) consideram que as redes são instituições evolucionárias e multifacetadas para cooperação e que por isso demandam também um

arcabouço multidisciplinar para apreender tal complexidade. Oliver (1998), baseada nas teorias da dependência e institucional, elenca os fatores determinantes para a formação de redes: *necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade*. Segundo Ebers (1997), a formação de redes e alianças leva em conta o contexto institucional e às contingências que levam a esses arranjos. Antepõe-se assim às explicações decorrentes de abordagens de custos de transação ou dependência.

Conclusivamente, as redes:

- a) permitem integrar e articular práticas sociais, saberes e organizações;
- b) integram atores públicos e atores privados em prol de interesses coletivos;
- c) otimizam recursos escassos e solução conjunta de problemas;
- d) integram experiências e saberes;
- e) oportunizam a reflexão sobre o social e as práticas cotidianas;
- f) representam uma construção coletiva.

A conceituação de *rede* é a base para se compreender o conceito de *sociedade em rede*. Castells (2011) define a rede como um sistema de nós interligados, e estes são, em linguagem formal, os pontos onde a curva se intersecta a si própria. Com base nisso, define *sociedade em rede* como uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação, fundamentadas na microeletrônica e em sistemas digitais interligados de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir do conhecimento acumulado nos nós dessas redes.

As pessoas, os atores sociais, as empresas, os políticos, não têm que fazer nada para atingir ou desenvolver a sociedade em rede. Eles estão na sociedade em rede, apesar de nem todos, nem todas as coisas estarem incluídas nas redes (CASTELLS, 2011). Desse modo, do ponto de vista político, a questão-chave é como proceder para maximizar as hipóteses de cumprir os projetos individuais e coletivos revelados pelas necessidades sociais, em novas condições estruturais ditadas pela sociedade em rede. E uma vez que a política é largamente dependente do espaço público da comunicação em sociedade, o processo político é transformado em função das condições da cultura da virtualidade real.

Não é o que sustenta Santos (2010), para quem as tecnologias da informação são principalmente utilizadas por um grupo pequeno de atores em função de seus objetivos particulares. Essas técnicas da informação, segundo ele, são apropriadas por alguns Estados e por algumas empresas, aprofundando assim os processos de criação de desigualdades. Defende ainda que o que é transmitido à maioria das pessoas é, de fato, uma informação

manipulada que, no lugar de esclarecer, confunde. Para Santos (2010), informação é ideologia.

Em contraponto, não é razoável supor que a sociedade em rede seja apropriada por qualquer estrutura formal ou ideológica. Há até quem reclame do excesso de liberdade e flexibilidade dos espaços virtuais e das dimensões criadas. É um *espaço de fluxos*, muitas vezes sem controle algum. Essa ideia de espaço de fluxos compõe um dos elementos-chave da noção de sociedade em rede.

Consiste, de acordo com Castells (2011, p. 501), o *espaço de fluxos* “na organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos”. A ideia de fluxo remete “a sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade”. Frise-se, contudo, que o espaço de fluxos não representa um reflexo, um diminuto da sociedade, mas é a expressão da sociedade. As formas e processos espaciais e temporais são dinamizados pela sociedade.

Aliada à nova perspectiva espacial surge uma nova compreensão do tempo. O tempo, pela nova dinâmica, é *intemporal*. Essa *intemporalidade* ocorre na sociedade em rede, sendo Castells (2011, p. 556), “quando as características de um dado contexto, ou seja, o paradigma informacional e a sociedade em rede causam confusão sistêmica na ordem sequencial dos fenômenos sucedidos naquele contexto”. A sociedade tradicional compreende o tempo cronológico, limitado, como a vida; já na sociedade em rede, o tempo é infinito, eterno, intemporal. A intemporalidade, devido ao contexto em que se processa, traz consigo, inevitavelmente a *simultaneidade*.

As noções de intemporalidade e simultaneidade, associadas as de espaço de fluxos, de flexibilidade e de *velocidade*, constroem, a partir de um sistema interativo de comunicação, uma nova cultura: *a cultura da virtualidade real*.

Esse sistema interativo de comunicação integra todas as mensagens num padrão cognitivo comum, e se transforma em linguagem, *linguagem virtual*, dentro de um espaço virtual que opera em rede, de modo intemporal. A comunicação interativa é própria de uma sociedade interativa, que se baseia nas técnicas digitais e *on line* de comunicação (SHAPIRO; VARIAN, 1999).

A influência na economia do novo paradigma tecnológico, por seu turno, deu-se com a transformação de uma visão de economia mundial para uma *economia informacional, global* (CASTELLS, 2011). A economia é global, porque as economias do mundo todo

dependem do desempenho de seu núcleo globalizado, composto pelos *mercados financeiros, pelo comércio internacional, pela produção transnacional e pela mão de obra especializada*⁶³.

Numa economia capitalista globalizada, os mercados financeiros são *interdependentes*, graças ao volume extremo de relações comerciais, que condicionam o câmbio entre moedas nacionais, afetando de maneira decisiva a autonomia dos governos na definição de suas políticas monetária e fiscal. A economia global, operando em rede, é caracterizada pela conexão e interligação de segmentos econômicos, que juntos, são vitais para as economias dos países, de tal modo que o rompimento de apenas um nó dessa conexão – um país que se desconecte – será ignorado pela rede e os recursos continuarão circulando dentro do fluxo financeiro do restante da rede. Como exemplo mais ilustrativo hoje, temos a Grécia, imersa numa crise financeira-institucional sem precedentes, que ameaça sair da Comunidade Europeia.

Existe ainda, segundo Castells (2011), uma transformação importante, profunda, que se dá quanto ao *poder*, nas instituições políticas, como consequência da sociedade em rede: *o aparecimento de uma nova forma de Estado que gradualmente vai substituindo os Estados-Nação da Era Industrial*. Este fenômeno está relacionado com a globalização, ou seja, com a formação de redes globais que ligam seletivamente, em todo o planeta, todas as dimensões funcionais da sociedade. Como a sociedade em rede é global, o Estado da sociedade em rede não pode funcionar única ou exclusivamente no contexto nacional. Está comprometido num processo de governança global, todavia sem um governo global. As razões para a inexistência de um governo global, que muito provavelmente não existirá num futuro próximo, estão arraigadas na inércia histórica das instituições, e nos interesses sociais e valores imbuídos nessas mesmas instituições.

Além disso, no entender de CASTELLS (2011) para ligar o global e o local, os Estados-nação chegaram a um processo de descentralização no sentido dos governos regionais e locais, e mesmo das ONG's, muitas vezes solidárias à gestão política. Assim, o sistema atual de governança mundial não é centrado em torno do Estado-nação, mas realizado numa rede de instituições políticas que compartilham a soberania em vários graus, que se reconfiguram a si próprias numa geometria geopolítica variável. Trata-se do *Estado em rede*.

Esse novo conceito de Estado tem passado ao largo do debate acadêmico quando o tema é a administração do aparelho desse Estado. Se há uma sociedade nova, com

⁶³No que tange à formação dessa mão-de-obra qualificada, faz-se necessário que políticas nacionais, de governos locais, contemplem essa formação, no sentido de orientá-la na direção das redes transnacionais de produção e competição no mercado mundial.

paradigmas novos, que afetam a vida, o sistema de valores e a comunicação, que passam a ter novos condicionantes, como podem os “modelos” de administração pública simplesmente ignorarem tais fenômenos?

A transição de um Estado-Nação para um Estado em rede é um processo organizacional e político lançado pela transformação da gestão política, representativa e de dominação nas condições postas pela sociedade em rede. A sociedade em rede não é o futuro que se deve alcançar como o próximo estágio do progresso humano, ao adotar o paradigma das novas tecnologias. É a sociedade, em diferentes graus, e com diferentes formas, dependendo dos países e das culturas. Qualquer política, estratégia, projeto humano, tem que partir desta base.

De acordo com Castells (2008, 2011), o setor público é atualmente o ator decisivo para desenvolver e moldar a sociedade em rede. Indivíduos inovadores, comunidades contraculturais e empresas de negócios já fizeram o seu trabalho ao inventar uma nova sociedade e ao difundi-la por todo o mundo. A moldagem e a condução desta sociedade estão nas mãos do setor público, apesar do discurso ideológico que pretende esconder esta realidade. Contudo, o setor público é a esfera da sociedade em que as novas tecnologias de comunicação estão menos difundidas e os obstáculos à inovação e ao funcionamento em rede são mais evidentes. No Brasil, há um grande gargalo: a baixa inclusão digital.

A reforma do setor público, no processo de modelagem produtiva da sociedade em rede, deve incluir a difusão do conceito de governo eletrônico⁶⁴ — porque envolve a participação dos cidadãos e a tomada de decisões políticas, além de um sistema de regulação dinâmica da indústria de comunicação, adaptando-se aos valores e necessidades da sociedade.

A noção de governo eletrônico, embora associada ao uso de tecnologia de informação no setor público, ultrapassa essa dimensão. Vincula-se à modernização da administração pública por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) tendo em vista a melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos (AGUNE; CARLOS, 2005). Em outros casos, está associada simplesmente à utilização da internet no setor público para a prestação de serviços públicos por via eletrônica (GRANT; CHAU, 2005).

⁶⁴ Entende-se o governo eletrônico, embora associada ao uso de tecnologia de informação no setor público, não como sinônimo de Estado em rede, mas como uma das várias consequências dessa nova forma de organização social. Em alguns casos, o governo eletrônico está vinculado à modernização da administração pública por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) e na melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos. A noção de Estado em Rede é bem mais abrangente e complexa.

Dentre as causas determinantes da adoção das TICs de forma intensiva pelos governos em seus processos internos e na melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade destacam-se: a) o uso intensivo das TICs pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; b) a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços online; e c) o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo. Conseqüentemente, temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, qualidade do gasto público e *accountability*, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram incluídos nas agendas de construção de programas de governo eletrônico.

Segundo Castells (2011) as mudanças requerem a difusão da interatividade, multiplicando as redes em função da forma organizacional do setor público. Isto é equivalente a uma reforma do Estado. De fato, nem o modelo burocrático racional-legal, nem o modelo gerencial estão em sintonia com as exigências e os processos da sociedade em rede.

Nascimento (2003)⁶⁵ defende, nesse desiderato, que qualquer estratégia de reforma administrativa possui três componentes básicos: um *valorativo ou ideológico*; um *substantivo*; e um *operativo ou comportamental*. O primeiro corresponde às premissas, crenças, atitudes, enfim, a filosofia da mudança. O segundo diz respeito ao conteúdo, aos projetos de reforma. O terceiro e último, o comportamental, corresponde às formas de ação dos agentes de mudança no processo de reforma. Segundo o autor, o componente ideológico (valorativo) precede e condiciona os outros dois, pois pressupõe que a escala valorativa dos agentes de mudança condiciona o que deve ser feito e como deve ser feito.

As batalhas culturais são as lutas pelo poder da Era da Informação. São travadas basicamente dentro da mídia e por ela, mas os meios de comunicação não são os detentores do poder. O poder, como capacidade de impor comportamentos, reside nas redes de troca de informação e de manipulação de símbolos que estabelecem relações entre atores sociais, instituições e movimentos culturais por intermédio de ícones, porta-vozes e amplificadores intelectuais. Não há mais elites estáveis do poder. A cultura como fonte de poder e o poder como fonte de capital são a base da nova hierarquia social da Era da Informação. (CASTELLS, 2011).

⁶⁵ Texto original de 1967

Segundo Gaetani (2009), as reformas do século XXI são as que envolvem criar e gerir redes, lidar com revolução digital, assegurar participação na estrutura de governança global e institucionalizar mecanismos de responsabilização e transparência, dentre outras. Estes são desafios que o Brasil também tem que enfrentar simultaneamente com as reformas dos séculos XIX e XX. Para ele, o país tem hoje uma tradição de participação que é reconhecida no mundo inteiro, embora a qualidade dessa participação e as consequências que essa participação gera ainda deixem muito a desejar. Na área de tecnologia da informação, o Brasil encontra-se no estado-da-arte em diversos campos, como nas esferas do recolhimento de imposto de renda dos serviços bancários – um subproduto involuntário dos anos do processo hiperinflacionário. O país possui um sistema financeiro de primeira classe, mas o mesmo não ocorre em outras áreas, em especial na esfera social.

A sociedade em rede, como qualquer outra estrutura social, não deixa de contradições, conflitos sociais e desafios de formas alternativas de organização social. Todavia, tais desafios são provocados pelas características da sociedade em rede, sendo, portanto, muito distintos dos apresentados pela era industrial. Assim, eles são personificados por diferentes sujeitos, mesmo que esses sujeitos trabalhem frequentemente com materiais históricos fornecidos pelos valores e organizações herdados do capitalismo industrial e do estatismo.

A compreensão de nosso mundo requer a análise simultânea da sociedade em rede e de seus desafios conflituosos. A regra histórica, a saber: onde há dominação há resistência, continua válida. Mas é necessário um esforço analítico para identificar quem são os desafiadores dos processos de dominação implementados pelos fluxos imateriais, porém poderosos, da sociedade em rede.

3 O PERCURSO METODOLÓGICO

Trata-se de tarefa primordial do pesquisador, notadamente em seu processo de formação, a construção de um percurso metodológico de pesquisa em conformidade com o objeto de análise e a realidade investigada, uma vez que ambos se relacionam intrinsecamente. Essa relação se fundamenta na articulação entre teoria e realidade empírica, base da produção do conhecimento científico. A teoria explica, generaliza e sistematiza os conhecimentos, apontando a metodologia apropriada à investigação (GIL, 1994).

Assumindo como pressuposto que o conhecimento científico é decorrente do exercício da pesquisa, é necessário enfatizar os elementos basilares da metodologia escolhida como fio condutor da investigação.

3.1 Tipo de estudo e estratégia de pesquisa

O presente estudo adotou como pressuposto que toda atividade de pesquisa é, em verdade, tanto o aprofundamento de análises já feitas quanto a descoberta de novos saberes e de novos caminhos, assentados no conhecimento acumulado ao longo da história. A partir dessa compreensão, tornou-se imprescindível eleger concepções e práticas, procedimentos e técnicas que sistematizassem a atividade de pesquisa, permitindo que esta fosse capaz de produzir resposta fundamentada e consistente ao problema formulado.

Apropria-se do argumento de Quivy e Campenhoudt (2008) para a investigação em Ciências Sociais, segundo o qual a pesquisa não deve somente descrever, mas compreender os fenômenos e, para tanto, torna-se necessário recolher dados que expliquem o fenômeno de forma inteligível. Nessa linha, pode-se dizer que esta pesquisa é *descritiva e compreensiva*.

Descritiva, porque descreve as características que atribuem certa configuração à administração pública brasileira. *Compreensiva*, porque pretende estudar o sentido (significado) que carrega o objeto, pretende entender o sentido que as ações individuais contêm, e não uma relação simples de causa e efeito.

Quanto aos meios de investigação, seguindo a classificação de Vergara (2007), a pesquisa é *documental, bibliográfica e de campo*, o que permitiu o emprego da técnica de *triangulação*.

Documental, porque recorreu, como *fontes primárias*, a documentos públicos e particulares, publicações administrativas e parlamentares, além de documentos jurídicos. *Bibliográfica*, porque consistiu em um estudo desenvolvido com base em *fontes secundárias*, ou seja, textos publicados em livros, revistas, jornais, teses, entre outros, que estão acessíveis ao público em geral. É ainda *pesquisa de campo*⁶⁶, porque procedeu a investigação empírica a fim de buscar elementos que descrevessem e explicassem o fenômeno investigado.

Por oportuno, frise-se que pesquisa documental e pesquisa bibliográfica são se confundem. Oliveira (2007) afirma que a *pesquisa bibliográfica* é uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. Como característica diferenciadora, ela acentua que é um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (OLIVEIRA, 2007, p. 69). Para a autora, “a documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação”.

Esclareça-se, no caso do presente estudo, que a pesquisa bibliográfica foi empregada na revisão de literatura e, a partir desta, do quadro teórico preliminar, dando suporte também para ajustar este aos resultados das análises realizadas.

No caso da pesquisa de campo, o delineamento foi definido de modo a garantir que, ao final, fosse possível entender a configuração atual da administração pública brasileira a partir da identificação dos seus atributos caracterizadores.

Kerlinger (1980, p.94) explica que “a palavra delineamento focaliza a maneira pela qual um problema de pesquisa é concebido e colocado em uma estrutura que se torna um guia para a experimentação, coleta de dados e análises”. Na esteira desse entendimento, o delineamento é intrínseco à pesquisa científica, orientando o pesquisador na busca da resposta para o problema formulado. Assim, partindo do princípio de que o delineamento da pesquisa implica na escolha de um plano para conduzir a investigação, os caminhos adotados neste estudo foram selecionados e avaliados em termos de suas possibilidades e limitações. O problema de pesquisa, desde a pergunta de partida, na fase de ruptura (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008), até a sua forma final, manteve coerência com a abordagem

⁶⁶Pesquisa de Campo entendida como aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 188).

metodológica escolhida e seus procedimentos, a fim de tornar factível respondê-la a partir dos materiais analisados.

Decidiu-se por uma *abordagem qualitativa*, entendida como termo “guarda-chuva” para um conjunto de métodos de pesquisa em Ciências Sociais, referidos como hermenêuticos, reconstrutivos ou interpretativos (FLICK, 2002). Caracteriza-se a *pesquisa qualitativa*, no dizer de Bogdan e Taylor (1975), pela produção de dados descritivos, palavras escritas ou faladas do sujeito que permitem entender o comportamento humano a partir do próprio autor.

Bogdan e Birten (1982, p. 27-30) assinalam cinco características básicas para a pesquisa qualitativa:

- a) a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento-chave;
- b) a pesquisa qualitativa é descritiva;
- c) os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto;
- d) os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente;
- e) o significado é a preocupação essencial na abordagem qualitativa.

Assumindo que o método qualitativo não convém a todos os temas de pesquisa existentes, o primeiro passo foi analisar qual o meio apropriado para dar conta de responder à pergunta formulada. Nesse sentido, útil foi o auxílio de Marshall e Rossman (1989, p.46), que elencaram situações em que a utilidade e a superioridade metodológica da pesquisa qualitativa são mais adequadas ao estudo, notadamente quando:

- a) a pesquisa não pode ser realizada de modo experimental, por razões práticas ou éticas;
- b) a pesquisa tem por objetivo aprofundar processos ou fenômenos complexos;
- c) a pesquisa comporta variáveis pertinentes, que não tenham ainda sido delimitadas;
- d) a pesquisa pretende explorar em que momento e onde os políticos, o bom senso popular e a prática malogram;
- e) a pesquisa se refere a sociedades desconhecidas ou estruturas inovadoras;
- f) a pesquisa se refere aos processos organizacionais, suas ligações informais e não-estruturadas;
- g) a pesquisa se refere aos objetivos organizacionais reais, por oposição àqueles pretendidos

Entendeu-se adequada a abordagem qualitativa, pois **compreender a configuração atual da administração pública brasileira a partir da identificação dos seus atributos caracterizadores** decorre de uma preocupação e também de uma curiosidade que se constroem progressivamente, em forte ligação com o campo, a partir da interação das informações coletadas com o sentido que delas é extraído. Trata-se de um estudo cujo

processo é mais rico do que propriamente o produto final que se pretende obter, até mesmo pelo aspecto descritivo que lhe envolve.

Os materiais coletados foram analisados indutivamente, o que já era previsto inicialmente. O tema *administração pública brasileira*, por si só, sugere um complexo de possibilidades de análises, sempre em busca de significados, a desvendar-lhe a realidade. Na abordagem qualitativa, a realidade é subjetiva e múltipla, não havendo neutralidade do pesquisador nem em relação ao objeto e tampouco quanto aos sujeitos pesquisados (CRESWELL, 1994). Apropriou-se o estudo do método qualitativo por ter este se mostrado capaz de capturar a configuração atual da administração pública brasileira ante a sua natureza *múltipla*.

A estratégia adotada, portanto, para a realização da presente pesquisa foi predominantemente qualitativa, pois ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, intenções, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2000)

Outra característica da pesquisa qualitativa é que os materiais analisados foram qualitativos, ou seja, informações e conteúdos que resistem à conformação estatística. Foram palavras, dados da experiência, definições, representações, opiniões e o próprio fenômeno em si. Justifica-se então o cuidado e o rigor na coleta dos materiais.

Appolinário (2009, p. 85, grifo nosso) orienta que:

[...] normalmente, as pesquisas possuem duas categorias de estratégias de coleta de dados: a primeira refere-se ao local onde os dados são coletados (estratégia-local) e, neste item, há duas possibilidades: campo ou laboratório. [...] A segunda estratégia refere-se à fonte dos dados: documental ou campo. [...] Quando a pesquisa não se restringe à utilização de documentos, mas também se utiliza de sujeitos (humanos ou não), diz-se que a pesquisa possui estratégia de campo.

Um ponto importante a enfatizar no âmbito da pesquisa qualitativa é que esta em geral evita tomar como ponto de partida uma teoria simplificadora, da qual a realidade se torna escrava: *a teoria é vista como um mapa marítimo, não como via férrea*. Logo, a base teórica desta pesquisa não teve o refinamento formal da pesquisa hipotético-dedutiva, ainda que as questões teóricas sejam do mesmo modo essenciais. Isso explica o termo “quadro teórico preliminar”⁶⁷ usado neste trabalho.

⁶⁷Do pesquisador: o quadro teórico preliminar estabelece um roteiro teórico não-exaustivo, que admite aprofundamentos, acréscimos e refinamentos.

3.2 O quadro teórico preliminar

O segundo capítulo desta tese foi destinado à revisão de literatura, que fornece os elementos conceituais e os pressupostos teóricos que fundamentam a interpretação dos materiais coletados. Nela, traz-se um esboço histórico e conceitual da relação sociedade e Estado, e seus efeitos sobre a Administração Pública; uma reconstrução histórica e categórica do Estado Brasileiro e do seu aparato administrativo; as três configurações da administração pública brasileira consagradas na literatura predominante (patrimonial, burocrática e gerencial)⁶⁸.

Essa base teórica e informacional foi desenvolvida de modo a dar sustentação aos argumentos do autor a partir da literatura brasileira e internacional sobre o tema. A tese que orienta a linha interpretativa é uma resposta antecipada ao problema e baseia-se na suposição de que **a administração pública brasileira apresenta hoje uma configuração múltipla, por apresentar cumulativamente atributos característicos das configurações patrimonial, burocrática e gerencial.**

As sustentações teóricas e epistemológicas conduzem a argumentação que surge a partir da suposição acima definida e como meio de melhor direcionar os esforços na consecução do objetivo final da pesquisa, ou seja, responder inequivocamente à pergunta-problema.

Como resultado, foi elaborado um quadro teórico preliminar, baseado na idéia de *conceito operatório isolado* de Quivy e Campenhoudt (2008), segundo o qual a administração pública brasileira (conceito) apresenta três dimensões (configurações) – patrimonial, burocrática e gerencial – e cada uma dessas é caracterizada por um conjunto de atributos. A saber:

⁶⁸Ressalte-se que o subcapítulo “Sociedade e Estado em Rede” só foi incorporado à fundamentação teórica após a análise dos materiais, levando-se em conta os achados, e por isso não foi mencionado aqui e não foi levado em conta na construção do quadro teórico preliminar.

CONCEITO	CONFIGURAÇÕES (Dimensões)	ATRIBUTOS (características)	AUTORES
Administração Pública Brasileira (visão etapista)	Patrimonial	a) apropriação do público pelo privado b) personalização do poder c) favoritismo como meio de ascensão social d) corporativismo: o “clã-político” e) clientelismo f) fidelidade pessoal à autoridade do chefe g) preferência pela informalidade h) atos de benevolência e arbitrariedade por considerações pessoais i) quadro administrativo não-profissional j) continuísmo: desejo de “manter as coisas como estão” k) abastecimento material do senhor e do seu grupo	Weber (2004, a,b) Faoro (2001) Padro Junior (2007; 2008) Holanda (1995) Oliveira Vianna (1982) Uricoechea (1976) Barreto (1970) Freyre (2002) Fernandes (2006) Carvalho (1980; 2009) Leal (1997) Schwartz (2011)
	Burocrática	a) separação entre o público e o privado b) formalismo c) sistemas racionais de normas e regras técnicas d) impessoalidade e) hierarquia oficial/subordinação rigorosa f) repartição do trabalho: especialização g) quadro administrativo com competências fixas h) cargo como profissão e ascensão criteriosa sob a forma de carreira i) meritocracia j) superioridade técnica: uniformidade, precisão, continuidade e rapidez k) controle do processo (meio): chefias imediatas e supervisão	Weber (2004a; 2004b) Tragtenberg (1992) Gurreiro Ramos (1980) Martins (1997) Paula (2005) Bresser Pereira (1997; 2009) Ferreira (1996) Tenório e Saravia (2006) Diniz (2000) Wahrlich (1984) Paim (1989) Nascimento (2003) Costin (2010) Vasconcelos (2010) Merton (1999) Crozier (1981) Matias-Pereira (2008)
	Gerencial	a) ajuste fiscal para diminuir o déficit público b) redução da intervenção estatal na economia: privatizações c) eficiência como princípio constitucional d) busca da excelência: qualidade do serviço público e) uso de técnicas gerenciais empresariais: reengenharia, downsizing, empowerment, terceirização, entre outros. f) regulação estatal de atividades públicas conduzidas pelo setor privado g) administração por objetivos e controle finalístico de resultados h) orientação para o consumidor e para a satisfação do cidadão-cliente i) <i>accountability</i> : capacidade de resposta e transparência j) servidor público: confiança limitada e estabilidade relativa k) transferência de poder ao cliente-cidadão l) maior autonomia do administrador público m) flexibilização administrativa e desconcentração de atividades	Bresser-Pereira (1996; 2000; 2009) Abrucio (1997) Pollit (1990) Martins (1997) Paula (2005) Du Gay (1991) Ferreira (1996) Osborne e Gaebler (1994) Ferlie et al (1996) Barzelay (2001) Costin (2010) Holmes e Shand (1995) Costa (2010) Junquillo (2002)

Quadro 2 - Quadro Teórico Preliminar

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir da literatura, portanto, emergiu o quadro teórico preliminar acima, de modo que a ida a campo não se deu aleatoriamente, mas com uma preparação que permitiu validar ou não aquilo que foi levantado anteriormente por outros autores, além de reconhecer o novo, o inusitado, que os sujeitos de pesquisa e as fontes documentais puderam fornecer.

3.3 As entrevistas

O trabalho empírico buscou identificar se os atributos característicos das configurações da administração pública brasileira, consagradas na literatura (patrimonial, burocrática e gerencial), são de fato percebidos no campo, na sua realidade contextual, validando a argumentação inicial (aproximações ao quadro teórico), e se outros conceitos, atributos e/ou configurações, não identificados anteriormente na base teórica (afastamentos), devem ser incorporados ao quadro final de interpretações. Esse estudo de campo insere-se na concepção geral desta tese como elo entre o quadro preliminar de cunho teórico e o quadro final reconstruído após a fase empírica.

A estratégia foi partir do conhecimento abstrato (referencial teórico) em direção ao concreto (categorização e interpretação dos conteúdos analisados), a partir da contribuição de *experts da administração pública brasileira*.

O propósito foi de que o campo refinasse o quadro teórico preliminar e, mais que isso, que a análise de conteúdo permitisse compreender a configuração atual da administração pública brasileira a partir dos seus atributos característicos, integrando, portanto, a visão e a interpretação sobre o tema no quadro final de interpretações desenvolvido sobre o fenômeno. Os *insights* gerados a partir do que os *experts* reportaram abrem caminhos para o avanço da agenda de pesquisa sobre o tema.

O universo, entendido como o conjunto de elementos (organizações, produtos, pessoas) que possuem as características que serão estudadas (VERGARA, 2007), é a administração pública brasileira, representada aqui como um conjunto de órgãos e funções que aparelham o Estado, visando à satisfação das necessidades coletivas, por meio da prestação de serviços públicos. Nesse sentido, os elementos e os pressupostos que foram analisados para se chegar à configuração atual da administração pública brasileira estão presentes nesse universo.

Por escolha do pesquisador, a administração pública brasileira aqui foi tomada como um todo de órgãos, sujeitos, documentos, fatos e circunstâncias, de qualquer esfera

(federal, estadual ou municipal) e dos três poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário). Isso confere uma dimensão ampla à investigação porque trabalha com uma perspectiva integrada, fincada nos princípios do federalismo e da interdependência entre os Poderes.

A amostra utilizada foi, segundo Gil (1994), *não-probabilística por tipicidade*, ou seja, uma parte da população representou a sua totalidade. Os *experts*, escolhidos após alguns critérios, são *pessoas-chave* que integram e/ou estudam a administração pública brasileira, conhecendo bem a realidade estudada. Sem prejuízo da seleção e nem dos critérios estabelecidos, a *acessibilidade*, quando possível, foi associada à *tipicidade*.

Os critérios básicos para a seleção dos sujeitos da pesquisa de campo, no caso os *experts*⁶⁹, foram:

- a) nível de formação superior à graduação;
- b) estar no exercício de cargo efetivo de carreira (com comissão ou não), de nível superior, em qualquer esfera da administração pública (incluído os três poderes) por mais de 15 anos;
- c) ter exercido cargo do primeiro ou segundo escalão na administração pública por mais de 10 anos, e do qual tenha saído há menos de 3 anos;
- d) ter mais de 3 produções destacadas como artigos, livros (ou capítulos de livros), publicações ou outros trabalhos em revistas acadêmicas e/ ou profissionais nos últimos 5 anos sobre o tema administração pública;
- e) ser reconhecidamente alguém que entende o funcionamento da administração pública no espaço em que atua (aqui foi usado também o critério da *bola-de-neve*, definido por Vergara (2007)).

Cada sujeito teve que atender pelo menos três desses critérios para ser incluído na pesquisa. Bancos de dados públicos, fatos referenciais de notória publicidade, a “verdade sabida” e as indicações de outros entrevistados foram usados para se chegar aos sujeitos que atendessem aos critérios acima.

Inicialmente, previa-se realizar entrevistas com 10 (dez) sujeitos, selecionados conforme os critérios estabelecidos, que se caracterizassem como *experts* em administração pública brasileira. Dos selecionados, apenas 07 (sete) foram efetivamente ouvidos, enquanto que outros 03 (três), por motivos diversos (um caso de doença, outro de mudança domiciliar

⁶⁹A definição e a função deste tipo de informante podem ser analisadas do ponto de vista sociológico. Na perspectiva sociológica, os *experts* recebem um determinado papel social, que pressupõe uma competência específica, na maior parte dos casos, mediante o exercício de uma profissão. O saber do *expert* se distingue do conhecimento geral por ser detalhado e por uma grande quantidade de fatos, mas também pela capacidade de estabelecer relações entre fatores e analisar as possíveis consequências de determinadas ações. Dessa maneira, o *expert* se diferencia tanto do leigo, que não tem nem o saber especializado, nem a legitimação profissional do primeiro, quanto do generalista, que pode até ter o conhecimento, mas não dispõe da qualificação profissional de um *expert*.

para estudo fora do país e outro por ter agendado por 04 (quatro) vezes e ter cancelado quase sempre em cima da hora), não puderam fornecer suas contribuições.

Durante o período no campo, 02 (dois) sujeitos foram incluídos, indicados por outros sujeitos que já tinham sido entrevistados, e deram seus depoimentos, perfazendo um total de 09 (nove) informantes. Todas as entrevistas foram realizadas no período de novembro de 2011 a fevereiro de 2012, nas cidades de São Luís, Rio de Janeiro, Recife, São Paulo e Brasília. Cada entrevista durou entre 57 (cinquenta e sete) minutos e 1h 28 (uma hora e vinte e oito) minutos.

Foi apresentado e lido para cada entrevistado o Protocolo Ético (Apêndice I), antes que a entrevista se iniciasse, a fim de deixar claros os procedimentos por meio dos quais o entrevistado iria contribuir com a pesquisa. Para não criar vieses, o entrevistado não foi informado da especificidade do objeto de pesquisa, sendo dito apenas que estaria contribuindo para um estudo sobre administração pública brasileira.

Como o protocolo ético firmado entre os sujeitos e o pesquisador previa a não-identificação daqueles, ainda que outras denominações fossem cabíveis, resolveu-se nomear os entrevistados por Entrevistado 01 (E-01), Entrevistado 02 (E-02) e assim sucessivamente. Esse modo, suficientemente genérico, assegura que nenhum entrevistado possa ser identificado.

O breve resumo do perfil dos *experts* apresentado abaixo visa apenas e tão somente demonstrar o atendimento dos critérios predefinidos de escolha (tipicidade), sendo razoável supor que, ainda assim, suas identidades serão mantidas em sigilo. Em razão disso, os informantes são listados abaixo na ordem em que foram entrevistados, a saber:

Entrevistado 01 (E-01)- formação em nível de Doutorado; área de Economia; professor universitário de carreira; mais de 10 livros publicados; prestou assessoramento à Câmara Federal e a Governos Estaduais por mais de 15 anos; dirigiu empresa pública federal; prestou consultoria para a ONU e CEPAL; foi professor visitante em diversas universidades latino-americanas. Entrevista realizada na residência do entrevistado, na cidade do Rio de Janeiro-RJ em 14 de novembro de 2011, com duração de 1 hora e 17 minutos.

Entrevistado 02 (E-02)- formação em nível de Doutorado; área do Direito; exerceu diversos cargos da carreira jurídica ao longo de mais de 40 anos de profissão, sendo há quase dez anos Ministro de Tribunal Superior; tem livros publicados; Entrevista

realizada no gabinete do entrevistado, na cidade de Brasília-DF em 23 de novembro de 2011, com duração de 1 hora e 02 minutos.

Entrevistado 03 (E-03)- formação em nível de Livre Docência; área do Direito, com ênfase em Direito Administrativo; professora reconhecida internacionalmente com farta produção acadêmica (livros e artigos); atuação permanente em diversas comissões e grupos de pesquisa, em consultorias e eventos, há mais de 45 anos. Entrevista realizada na sala da entrevistada na Universidade em que atua como professora titular, na cidade de São Paulo-SP em 28 de novembro de 2011, com duração de 1h 08 minutos.

Entrevistado 04 (E-04) - formação em nível de Mestrado; área de Administração; exerceu o cargo de Secretário de Estado por duas vezes; consultor dos Ministérios do Planejamento e da Cultura; professor da ENAP e de Escolas de Governo de três Estados do Nordeste. Entrevista realizada na residência do entrevistado, na cidade de Recife-PE em 13 de dezembro de 2011, com duração de 1h 22 minutos.

Entrevistado 05 (E-05)- formação em nível de Mestrado; área de Administração; professor universitário; secretário municipal por três vezes; dirigiu autarquias estaduais em duas oportunidades; vereador de 5º mandato. Entrevista realizada no gabinete do entrevistado, na cidade de São Luís-MA em 15 de dezembro de 2011, com duração de 1h18 minutos.

Entrevistado 06 (E-06)- formação em nível de Doutorado; área de Economia; integra a câmara alta do país; professor universitário; exerceu diversos cargos públicos em nível estadual e federal, com destaque para o cargo de Ministro de Estado; tem distinguida produção acadêmica (livros e artigos); atuação permanente em diversas comissões. Entrevista realizada em um Hotel, na cidade de Brasília-DF em 16 de janeiro de 2012, com duração de 57 minutos.

Entrevistado 07 (E-07)- formação em nível de Livre Docência; área do Direito e da Administração; professor universitário; exerceu diversos cargos públicos em nível estadual e federal, com destaque para o cargo de secretário executivo de três

Ministérios diferentes; tem distinguida produção acadêmica (livros e artigos); atuação permanente em diversas comissões e em consultorias há mais de 45 anos, com ênfase em reformas administrativas. Entrevista realizada na sua residência, na cidade de Brasília-DF em 18 de janeiro de 2012, com duração de 1h 28 minutos.

Entrevistado 08 (E-08)- formação em nível de Mestrado; área de Administração; servidor público estadual por 27 anos; ocupou cargos de direção nos três poderes; atualmente é diretor de autarquia estadual. Entrevista realizada no gabinete do entrevistado, na cidade de São Luis-MA em 23 de janeiro de 2012, com duração de 1h02 minutos.

Entrevistado 09 (E-09)- formação em nível de Mestrado; área de Contabilidade e Administração; servidor público de carreira na área de controle externo; atuou em sociedade de economista federal e em órgão fazendário estadual, sempre em cargos de direção ou assessoramento. Possui mais de 25 anos de experiência profissional. Entrevista realizada no gabinete do entrevistado, na cidade de São Luís-MA em 03 de fevereiro de 2012, com duração de 1h 23 minutos.

Quadro 3 - Perfil dos Experts

Fonte: Elaborado pelo autor

Após a sexta entrevista, o pesquisador identificou um início de saturação, face à recorrência e repetição observadas nas informações e contribuições fornecidas pelos diferentes sujeitos. Mesmo assim, as 03 (três últimas) entrevistas programadas foram realizadas e mostraram-se interessantes e ricas de significados.

Essas entrevistas foram gravadas em áudio para posterior transcrição e análise do conteúdo dos entrevistados. Foram conduzidas pelo autor de forma a sensibilizar e a motivar os informantes a expressarem suas ideias e sentimentos e a relatarem suas experiências e impressões.

As entrevistas ocorreram, em sua maioria, em local indicado pelo sujeito, como forma de deixá-lo mais à vontade e mais familiarizado com o ambiente. Antecipadamente, apenas foi solicitado pelo pesquisador que fosse escolhido um local em que a entrevista pudesse ocorrer sem interrupções e estando presentes apenas entrevistador e entrevistado. Para todos os entrevistados, pediu-se que desligassem celulares e que dedicassem atenção à

entrevista, o que permitiu que, aos poucos, os entrevistados se deixassem levar pelo assunto em pauta, contribuindo para esta pesquisa.

Na pesquisa de campo foi utilizada como instrumento de coleta de dados a *entrevista em profundidade semiestruturada*, entendida como aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teoria e suposições⁷⁰ que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas (TRIVIÑOS, 2006).

Tais questionamentos básicos integram o Roteiro de Entrevista (APÊNDICE B), que foi construído com base nas perguntas norteadoras da pesquisa:

- a) Atributos característicos do patrimonialismo se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?
- b) Atributos característicos da burocracia se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?
- c) Atributos característicos do gerencialismo se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?
- d) Quais outros atributos, que não sejam propriamente associados às três configurações previstas na literatura, se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?

Aspectos que nortearam a realização das entrevistas, no sentido de zelo e cuidado, com base em Quivy e Campenhoudt (2008), foram:

- a) o entrevistador esforçou-se em fazer o menor número possível de perguntas, somente intervindo para evitar fuga ao tema, à questão posta ou para entender melhor uma ideia ou expressão;
- b) o entrevistador formulou as intervenções da forma mais aberta possível;
- c) o entrevistador absteve-se de se posicionar no conteúdo da entrevista, emitindo a sua opinião pessoal ou juízo de valor sobre a posição do sujeito;
- d) a entrevista sempre foi agendada para um ambiente adequado, sem barulhos ou interrupções (até ocorrerem mas foram raras);
- e) as entrevistas foram gravadas com autorização dos sujeitos.

Até pelos critérios utilizados para selecionar os sujeitos, não se observou a ocorrência frequente do “desabafo” do entrevistado. As conversações transcorreram livremente sem maiores necessidades de interrupção veemente do pesquisador.

⁷⁰Ressalte-se que os postulados na pesquisa qualitativa não são hipóteses da mesma ordem que aquelas emitidas numa pesquisa do tipo hipotético-dedutivo, e que orquestram a operacionalização do procedimento de pesquisa. Do mesmo modo que a teoria, que se elabora progressivamente, as questões se tornam precisas e os postulados tomam forma à medida que os dados são analisados.

Episodicamente foi necessário uma retomada de foco, usando a técnica de fazer a mesma pergunta de outra forma.

A decisão pela entrevista permitiu capturar o ponto-de-vista dos sujeitos e de considerá-los para compreender e interpretar o objeto do estudo. Entende-se que a compreensão e a interpretação dos atributos característicos da configuração atual da administração pública brasileira foram favorecidas a partir das contribuições dos *experts*.

3.4 As fontes documentais

O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que deles se pode extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais. Permite ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão requer contextualização histórica e sociocultural. Por exemplo,

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito freqüentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

Appolinário (2009, p. 67) amplia a definição de documento: “qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros”. Outra justificativa para o uso de documentos em pesquisa é que ele permite acrescentar a dimensão tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2008).

Quando o pesquisador optou por utilizar documentos como fonte de pesquisa neste estudo, tinha por objetivo extrair deles informações relevantes, conteúdos reais, de primeira mão no dizer de Gil (1994), que expressassem nuances diretos e indiretos acerca do tema e do objeto da pesquisa. A análise/pesquisa documental como opção de método, por conseguinte, contribuiu na identificação de informações factuais nos documentos a partir da questão de interesse. “A técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor [...] é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas” (HELDER, 2006, p.1-2).

Em todas as etapas da análise documental foi levado em conta o contexto histórico no qual foi produzido o documento, o universo sociopolítico e a quem ou a que foi destinado, seja qual tenha sido a época em que o texto foi escrito. Nesse mister, o fato de se pretender identificar a configuração “atual” não quer dizer que os documentos, para atenderem a este critério de atualidade, devem ter uma “prazo de validade”. É o caso bem emblemático da vigência de uma lei, que embora esteja há 10, 15, 20 anos em vigor, continua válida e atribuindo sentido e exigência no hoje, no momento atual. Em se tratando de administração pública, muito presa à legalidade, isso é de extrema importância destacar.

Segundo Gil (1994), os documentos, nessa tipologia de pesquisa, são classificados como: *fontes de primeira mão e fontes de segunda mão*.

Os de *primeira mão* são os que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como *documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações*, entre outros. Os *documentos de segunda mão* são aqueles que de alguma forma já foram analisados, tais como relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, entre outros.

Primordialmente, para este estudo foram utilizados documentos de *primeira mão*, com destaque para *leis, manuais de procedimentos, regulamentos, projetos e programas de governo, decisões de Tribunais, instruções normativas, tratados, acordos internacionais, reportagens de jornal, de revistas e de sites*.

Ressalte-se que, por oportuno, tanto a pesquisa documental quanto a pesquisa bibliográfica têm o documento como objeto de investigação. No entanto, o conceito de documento ultrapassa a noção de textos escritos e/ou impressos, como já se disse mais acima. Esses documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador (FIGUEIREDO, 2007).

No caso, os documentos selecionados tanto oportunizaram esclarecer determinadas questões ainda carentes de aprofundamento quanto serviram de prova, argumento de confirmação, da tese defendida. Foram estabelecidos como documentos de interesse aqueles que dizem respeito à configuração da administração pública e que estejam ligados diretamente a atributos específicos. Por exemplo, a súmula do STF contra o nepotismo se relaciona com o combate ao patrimonialismo, posto que reconhece a sua sobrevivência até os dias atuais; o manual de redação oficial da Presidência da República,

relacionado com o formalismo burocrático; e as leis que disciplinam a ANATEL ou a ANAC, ligadas à reforma gerencial.

A análise dos documentos realizada neste estudo permitiu a produção e a reelaboração de conhecimentos e a criação de novas formas de compreender a administração pública e sua configuração. O investigador interpretou os documentos coletados, sintetizou as informações e determinou tendências/significados. Isso foi feito na forma sugerida por May (2004), que diz que os documentos não devem ser tomados isoladamente, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido.

Feita a seleção e a análise preliminar dos documentos, o pesquisador procedeu à análise dos dados, que segundo Cellard (2008, p. 203) “é o momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos chave”. A análise foi desenvolvida por meio da associação comparativa entre os materiais coletados a partir dos documentos, das entrevistas e o quadro teórico preliminar. No caso, para a análise dos documentos, tal como para compreender o que forneceram as entrevistas, foi escolhido o método da análise de conteúdo.

3.5 Da análise de conteúdo para “servir de prova”

Por se tratar de um estudo descritivo e compreensivo, que enseja uma quantidade grande de dados, embora sem a pretensão de criar generalizações (VERGARA, 2008), o método de análise empregado foi o da *análise de conteúdo, do tipo “para servir de prova”* (BARDIN, 1977). No dizer de Bardin (1977), a análise de conteúdo “para servir de prova” se dá quando hipóteses ou suposições sob a forma de questões ou afirmações provisórias, servindo de diretrizes, apelam para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou informação.

Este método, no tratamento dos materiais oriundos da estratégia de campo (documentos e sujeitos), no dizer de Appolinário (2009), observou as três etapas básicas definidas por Bardin (1977), a saber: *a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamento de dados e interpretação.*

Na fase de pré-análise, foram selecionados os documentos e os sujeitos de pesquisa (experts). Na medida em que as entrevistas foram acontecendo e os documentos sendo obtidos e lidos, passou-se a fazer a transcrição na íntegra das primeiras e a catalogação dos últimos.

Durante a fase de transcrição individual das entrevistas, expressões e termos usados pelos sujeitos foram preservados. Aspectos como entonação, ênfase, expressões faciais e gesticulares foram considerados como contexto do conteúdo das mensagens faladas. As entrevistas e os documentos foram então organizados de modo a serem observadas similaridades e divergências.

A técnica da “leitura flutuante”, como definida por Dellagnelo e Silva (2005) e Bardin (1977) foi de grande valia nesta etapa, permitindo uma análise preliminar dos conteúdos encontrados e a seleção dos principais temas e respectivas expressões-chave.

Na fase de *exploração do material*, foram selecionadas *expressões-chave*, entendidas como as principais ideias transmitidas pelos entrevistados e constantes nos documentos, sendo adotada a forma de enumeração combinada de *intensidade e de direção*. Em seguida, processou-se a formação de *unidades de significado*, tomando por base as expressões-chave por agrupamento. Por fim, a categorização pelo critério *semântico (categorias temáticas)*, de acordo com uma *grade de análise mista* (BARDIN, 1977; VERGARA, 2007), composta tanto de atributos e configurações identificados *a priori* pelo pesquisador no quadro teórico preliminar, quanto de outros, surgidos após a exploração dos conteúdos das entrevistas e dos documentos. Isso porque, no entender do pesquisador, no caso desta pesquisa, a análise não poderia ser efetuada “às cegas” e sem ideias pré-concebidas. O quadro abaixo representa a matriz da análise semântica por categorias temáticas:

Categorias temáticas	Unidades de significado	Expressões-Chave
HERANÇA PATRIMONIALISTA	1) Mandonismo: Personalização do poder	Tem mais chefe que aldeia de índio; o cacique político; o coronel, o oligarca; o padrinho; o poder tem nome e sobrenome; você sabe com quem está falando?; os donos do lugar; cheia de mandões; manda quem pode obedece quem tem juízo; o poder se personaliza; se acha superior a tudo e a todos.
HERANÇA PATRIMONIALISTA	2) Clientelismo	É uma relação de reciprocidade; o toma lá da cá; faz por mim que eu te ajudo; troca de favores; os padrinhos tem que satisfazer os afilhados e vice-versa; fome interminável por cargos; porque tem interesse em retorno; esmola e caridade; o afilhado deve tudo ao padrinho; o governo paga para ter maioria; governabilidade é uma mercadoria à venda; tem partido aluguel; é pura cooptação.
	3) Favoritismo	Favorecimento de parentes e amigos; espécie de apadrinhamento; cargo em comissão substituiu a mesada do filho; o que importa são os laços de sangue; emprega os dele; basta olhar os sobrenomes dos cargos nas prefeituras menores; o mérito não precisa ser levado em consideração; pedidos de emprego, bilhetinhos no bolso; nepotismo é proibido mas praticado.
	4) Cultura da Corrupção	A caixinha virou anedota; cobra-se 'pedágio' a torto e a direito; fulano é conhecido como vintinho; o Brasil é o país do propinoduto; é a terra do "faz-me rir"; é para garantir a aposentadoria; dinheiro do público não é público; mamar nas tetas do Estado; servidor quer ficar rico; é rapinagem; o roubo começou aqui com a retirada do pau brasil.
DIS (FUNÇÕES) BUROCRÁTICAS	1) Formalismo	Vinculação obrigatória; tem que ser oficial; "exigência formal"; põe no papel; redação oficial; o involucro do ato é tão importante quanto o seu conteúdo; gestão pública é um poder-dever; quase tudo está determinado; fazer o que a lei permite; com base na lei; autorizo na forma da lei; risco de exagero de formalismo; precisa tanto carimbo?

Categorias temáticas	Unidades de significado	Expressões-Chave
DIS(FUNÇÕES) BUROCRÁTICAS	2) Hierarquia de cargos e funções	Tem que obedecer o superior; as instâncias de decisão; já fui chefe e subordinado; órgãos públicos são hierarquizados; prerrogativa de dar ordem; bem delimitados os cargos; especialização do trabalho; órgãos sequencializados em níveis de autoridade; existência de subordinação funcional; cargos bem delimitados e funções também.
	3) Profissionalização do quadro administrativo	Tem que fazer concurso; cargo público é concurso de provas e títulos; política de valorização da carreira; fazer do serviço público escolha preferencial; qualificação permanente; conhecimento técnico valioso; possibilidade de fazer carreira; tem estabilidade relativa; carreiras especializadas; obrigatoriedade de concurso público; requisitos para promoção; vai até a aposentadoria.
	4) (Im) pessoalidade	Ser mais impessoal e profissional; máxima eficiência por meio da impessoalidade; burocrata se assemelha com uma máquina; impessoalidade é administração justa; combate à política de troca de favores; eliminar os sentimentos; o lado subjetivo existe; não se deixa o coração do lado de fora.
PRÁTICAS GERENCIAIS	1) Busca da efetividade	Preocupação com os meios, em não desperdiçar; fazer mais com menos; não basta fazer, tem que fazer bem feito; a população exige resultado concreto; o que interessa é meta alcançada; a sociedade exige ações concretas que dêem resultado; tem que mostrar o que faz; os controles são mais rigorosos; gastar bem; caminho da eficiência; auditoria da gestão garante a qualidade; cidadão satisfeito.
	2) Cultura do <i>management</i>	Por que não usar o que deu certo nas empresas? Fazendo seu planejamento estratégico; atender demandas com mais celeridade; desenvolvendo seu programa de qualidade total; qual a missão? ; cidadão como cliente; ferramentas de gestão empresarial; fizemos um 5S; é preciso definir políticas alcançáveis; é difícil mais tem que enxugar a hierarquia; dar mais autonomia para o gestor; efetividade das ações; avaliar o desempenho.

Categorias temáticas	Unidades de significado	Expressões-Chave
PRÁTICAS GERENCIAIS	3) Governança	O Estado diminuiu onde tinha que diminuir; redução do inchaço da máquina estatal; ganhou em governança; nova relação do poder público com o setor produtivo; temos que avançar nas PPPs; o contrato de gestão é o caminho a ser adotado; gerencia-se melhor transferindo para um terceiro; o Estado é agora regulador; as agências têm um papel vital; a novidade são as organizações sociais.
	4) Gestão transparente e participativa	Mecanismos de participação da sociedade; o povo agora tem lupa; tem que colocar os gastos na internet; o melhor fiscal é o cidadão; “ninguém pode mais administrar com as mãos na gaveta o olhar do povo é a garantia de que nada ficará em sigilo; o cidadão cobra o melhor serviço; quem paga imposto tem que controlar o uso desse recurso; a transparência é um grande avanço; é o extremo da publicidade; gerenciamento das informações públicas; existem os conselhos; realização das audiências públicas.
NOVOS ARRANJOS DO ESTADO EM REDE	1) Estado Global	O sentido de distancia e proximidade ficou mais aguçado; capacidade de ser ágil e eficaz são qualidades da nova ordem mundial; governos isoladamente pederam muito sua força e sua legitimidade; a força dos países hoje está numa rede mundial; o Brasil faz parte do Mercosul; o Brasil integra o G-20; o Estado Brasileiro não está isolado; tem o Brasil como o B do BRIC; informação vale mais que dinheiro; grandes espaços econômicos; mercados financeiros globais união estreita entre os povos.
	2) Cultura da virtualidade	Hoje não se vive sem internet; comunicação extremamente rápida; tudo ficou mais fácil de saber; as identidades vão se formando; órgãos públicos estão informatizados; os bancos de dados ficaram mais completos;o mundo agora é digital; a tecnologia criou novos hábitos; o Estado ficou mais ágil nos serviços.
	3) A lógica das redes	A comunicação é global; uma nova ordem tecnológica; órgãos estão operando em rede; estruturados em rede; bancos de dados que ligam informações; administração pública está em rede e funciona em rede; ampla rede de participação; aumentar a conectividade.

Categorias temáticas	Unidades de significado	Expressões-Chave
NOVOS ARRANJOS DO ESTADO EM REDE	4) Governo Eletrônico	Entramos na era digital na administração pública; tem computador ligado na rede para todo lado; modernização da gestão por meio das TICs; o e-governo melhorou a qualidade do serviço público; maior acesso à informação; portal de compras e de preços na internet; sistemas de controle financeiro interligados; governo eletrônico é promoção da cidadania; exige inclusão digital; cidadania digital.

Quadro - 4 Matriz categorial de análise semântica

Fonte: elaborado pelo autor

O pesquisador pôde, assim, trabalhar uma *interpretação* consistente dos resultados, tendo em conta o problema, o quadro teórico preliminar e os temas categorizados. Nesta etapa, procurou-se dar sentido ao que os dados tratados revelaram (DELLAGNELO; SILVA, 2005), por meio de concordâncias, contradições, relações e oposições, desenvolvidas com base nos materiais obtidos no campo e nos referenciais teóricos disponíveis, gerando um quadro final de análise.

3.6 As limitações metodológicas da pesquisa

Ainda que toda metodologia de pesquisa tenha limitações, que ela produz inerentemente às técnicas de que se utiliza, alguns cuidados foram adotados para neutralizar eventuais falhas. Inobstante, cabe relacionar aqui as possíveis deficiências metodológicas pertinentes a este trabalho.

Inauguralmente, reconhece-se que a pesquisa que se orienta por uma abordagem qualitativa de dados qualitativos, num processo indutivo de geração de conhecimento, não permite generalizações. O objetivo, de fato, não é criar generalizações. Admitir isso não significa ceder a uma limitação, mas justificar mais uma vez o método conscientemente escolhido.

O método de pesquisa escolhido exigiu do pesquisador razoável habilidade interpretativa do conteúdo analisado e, portanto, também acaba por refletir parte do seu próprio conhecimento e experiência naquilo que iria analisar. Longe de supor que o pesquisador vai ao campo ingenuamente, despido de teorias, de suposições construídas com base nestas e outras próprias, conscientes ou não.

A suposta neutralidade é uma limitação, uma vez que não há que se exigir de um pesquisador que adota um método qualitativo que ele seja acrítico e não faça inferências, aspectos que esse tipo de pesquisa exige, inclusive. Todavia, ao permanecer coerente às etapas que foram previamente decididas em termos metodológicos, o pesquisador pretendeu conferir maior grau de validade ao estudo, evitando vieses comprometedores.

Outro aspecto que é uma limitação própria das análises em pesquisas qualitativas é a tendência à fraca contextualização. Para minimizar essa limitação, além de um esboço histórico-conceitual sobre os principais elementos que integram o objeto pesquisado, foram estabelecidos critérios para seleção dos sujeitos, de modo que os mesmos não falassem de algo por “simples imaginar e a distancia”. Os contextos interdisciplinares foram uma preocupação que presidiu esse estudo desde sua gênese.

Aspectos ligados a questões de língua e de linguagem sempre são fatores limitantes aos procedimentos de análise de conteúdo, porque podem apresentar referências simbólicas e axiológicas distintas entre os sujeitos da pesquisa. Mas por se tratarem de *experts* onde a linguagem técnica é empregada com mais frequência do que a coloquial, isso foi pormenorizado.

Outro ponto é a relação pesquisador e sujeito, que, em dois casos, pode ter influenciado as entrevistas, no sentido de seu conteúdo. Não se tratava de relação de parentesco ou subordinação, mas em um caso, de amizade, e em outro, de conhecimento pessoal. Se é fato que laços afetivos possam ter influenciado negativamente, no sentido de inibição, direcionamento, adesão, por outro, pode ter produzido no sujeito certa confiança em dizer livremente o que pensa e na forma que julgou apropriada.

De modo natural, o olhar do autor direcionou-se para o que considerou relevante, o que pode ter gerado desatenção a algo que fosse relevante para a compreensão do objeto de estudo. Eis outra limitação. De todo modo, a atenção dispensada aos achados, aos *insights*, oportunizou que o filtro mental do pesquisador não fosse restritivo e tão preso ao que considera importante. Tanto é que a administração em rede, algo que emergiu fortemente no campo e nos documentos, não era tão valorizada pelo pesquisador quando do início deste trabalho. Inobstante, foi incorporada como configuração nova e seus respectivos atributos.

Uma limitação importante é que alguns documentos oficiais, publicações administrativas ou legislativas, que não estão disponíveis em diários oficiais, foram de difícil obtenção, sobretudo naqueles órgãos que não possuem um sistema organizado de arquivo e documentação. Isso levou a desistência em se recorrer a pelo menos 03 (três) documentos,

que, posteriormente, ao analisar o conjunto do material reunido, não produziu efeito desvalidante.

Outro fator limitante é que, ao tomar a administração pública brasileira como o conjunto de órgãos dos três poderes e suas funções, e isso considerando também as três esferas (federal, estadual e municipal), a busca por documentos se tornou extremamente abrangente. Essa amplitude foi abrandada pelo princípio da hierarquia das leis, que obriga um alinhamento conceitual e jurídico na confecção das mesmas. Em outras palavras, uma lei federal sobre determinado assunto provavelmente é reproduzida no nível estadual, ou simplesmente é adotada diretamente, sem norma local.

Houve por bem, de igual modo, trabalhar os materiais em fontes não impressas, como matérias da internet. Para tanto, todo cuidado foi dispensado na observação da fonte e da forma de veiculação da notícia, para não expressar posições ideológicas, políticas, que não são a tônica deste estudo.

4 A ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS MATERIAIS

Neste subcapítulo são apresentados os resultados da estratégia de campo, onde foi possível identificar e discutir as características e conceitos listados inicialmente na revisão de literatura, singularizados no quadro teórico preliminar, a partir do conteúdo fornecido pelos informantes de pesquisa e pelas fontes documentais. Outros atributos e significados não identificados *a priori*, mas surgidos da análise do conteúdo dos materiais também foram incorporados ao quadro final de análise.

As contribuições dos *experts da administração pública brasileira* sobre tema foram colhidas para que se obtenha uma melhor compreensão sobre o assunto. As narrativas dos informantes, tal como o constante dos documentos, foram estudadas a partir da técnica de análise do conteúdo (BARDIN, 1977; VERGARA, 2008).

4.1 Heranças patrimonialistas

O patrimonialismo é um tipo de dominação política em que não existe a separação entre o público e o privado. Fruto do processo de formação do Estado nacional e da sua conformação social, as heranças patrimonialistas estão presentes no cotidiano das organizações públicas brasileiras sob a forma da *personalização do poder, do clientelismo, do favoritismo e da cultura da corrupção*.

O Estado patrimonial brasileiro é o Estado do “jeitinho”, no qual se afirma o *homem cordial* de Holanda (1995), o *gerente caboclo* de Junquilho (2002), o brasileiro médio que age pelo coração, detesta formalidades, prioriza os laços de família e reivindica um tratamento especial de camaradagem.

Na administração pública brasileira, em razão desses componentes, ainda se veem necessidades eminentemente pessoais ou de grupos presidindo decisões, orientando condutas. Em cada troca de favores, em cada ação desprovida de interesse público, em cada fortuna ilícita acumulada graças a recursos públicos, o patrimonialismo se materializa, revelando-se em falas, textos e significados.

4.1.1 O mandonismo: personalização do poder

Em que pese a Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 1º, afirmar que “todo o poder emana do povo”, mantém-se viva a afirmação de Faoro (2001) de que “o poder tem donos” e, definitivamente, não seriam estes a nação, a sociedade ou o povo. É a confirmação da democracia traída de Faoro (2008) e a falência da política de Tragtenberg (2009).

O mandonismo, enquanto personalização do poder, ancorado na apropriação do público pelo privado e na racionalidade subjetiva do sistema político, é um dos atributos mais representativos do patrimonialismo presente na administração pública brasileira. Funda-se, em longínqua referência, no poder arbitrário e compassivo do patriarca, manifestado de modo pessoal e instável (WEBER, 2004b) e fere de morte o princípio constitucional da impessoalidade (CF, art. 37). O mandonismo é uma característica da política tradicional que existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje.

“O pai do povo”, ideal dos Estados patrimoniais, identificado por Weber (2004b), transmutou-se para o “coronel”, o “padrinho”, o “oligarca”, ou simplesmente, “o chefe”. O patrimonialismo é intrinsecamente personalista (FAORO, 2001) e este padrinho, chefe, coronel de hoje, inspirado na velha figura do soberano, assume para si a feição máxima do poder, confundindo-se com este.

Nas entrevistas, isso se revelou com bastante ênfase:

[...] não podemos nos esquecer que, no nosso país, em pleno século XXI, ainda temos nos rincões do sertão a figura política do coronel, acho que até fortalecido em alguns casos pela miséria do povo [...] e também o padrinho, no sentido da máfia mesmo, já esse nos centros urbanos. Esses dois tipos pertencem ao mesmo tecido velho da política brasileira: o patrimonialismo.

[...] basta olhar o Nordeste, veja lá... Quem está lá, todo emplumado? Os velhos coronéis, agora rebatizados pela modernidade como oligarcas. Mas com qual diferença de propósitos? Nenhuma. São eles que mandam mesmo.

[...] a gestão da maioria dos municípios brasileiros, tô me referindo aos pequenos, que são a maioria mesmo, está presa aos coronéis, aos caciques políticos, que todos sabem quem são. Eles tem endereço e CEP, tem nome e sobrenome, fazem questão de assim se intitularem, os donos do lugar.

[...] a administração pública está cheia de mandões, de chefes. Tem mais chefe que aldeia de índio. Para alguns chefes eles não têm poder, eles são o poder.

[...] quando se fala na administração da coisa pública não devemos perder de vista que a coisa nem sempre é pública. Existem interesses poderosos que interferem nas decisões tomadas e na escolha de prioridades. Essa decisão geralmente é de uma pessoa apoiada por um grupo.

Essa personalização⁷¹ não é apenas resquício empoeirado do nosso passado, de ressurreição da concepção personalista de poder em Hobbes, revela-se, outrossim, um componente cultural fortemente enraizado na sociedade, no Estado e na administração pública brasileira. Os tipos “mandões”⁷² dos tempos atuais, que equivalem aos antigos “patriarca” e “príncipe que deem o que falar, seja sobrepondo o Executivo aos outros Poderes, sempre confundindo as esferas do público e do privado.

O espectro do coronel de Leal (1997) não está hoje somente com a enxada em uma mão e o voto na outra. O coronelismo resta presente, mas modificado. O “coronel” adaptou-se ao sufrágio universal, ao voto eletrônico, à lei eleitoral, mas não perdeu seu destacado viés mandonista. Está presente desde o pequeno município rural até a grande cidade, preservando duas características primordiais: o mandonismo e o sistema de reciprocidade.

Essa reciprocidade envolve prestígio, poder de mando, de um lado, e de outro, uma estrutura social desigual, grupos de interesse beneficiados, cabos eleitorais financiados. O problema é que, apesar da crescente resistência ao seu desiderato, esse poder que se personaliza ainda encontra forte legitimidade no segmento sociopolítico que lhe dá sobrevida. Essa legitimação se dá por uma questão de oportunidade, por interesse material, ou conveniência, por fraqueza ou despreparo em combatê-lo.

Nas entrevistas, isso aparece com destaque:

[...] o que mais tem no serviço público é poder quase absoluto nas mãos de uns poucos. E olha que existe um arsenal de estatutos, regimentos, leis, enfim... mas sempre esses poucos conseguem como bons brasileiros dar um drible nas proibições e nos rigores que lhes impeçam de realizar seus intentos particularizados.

[...] tem sim o “manda quem pode e obedece quem tem juízo”.

⁷¹Para Mounier (2010), o problema crucial para o personalismo é o da legitimidade do poder exercido do homem sobre o homem, que parece estar em contradição com a relação impessoal. O poder é fatalmente corruptor e opressivo seja qual for sua estrutura, devendo o cidadão ser protegido contra o abuso do poder. Considerando que todo poder não controlado tende para o abuso, limites constitucionais e estatutos públicos são, nesse caso, importantes mecanismos de proteção.

⁷²Para Junquillo (2002), *a figura do mandão* representa um conjunto de relações entre superiores e subordinados em que o “manda quem pode, obedece quem tem juízo” é o lema básico, caracterizando-se universos organizacionais marcados pelo autoritarismo e centralização do poder nos pontos mais altos da hierarquia.

[...] o prestígio de quem detém o poder é fato, mas curioso é que os seus subordinados, seus seguidores até, ficam inebriados com esse prestígio, como se fosse uma santificação, e passam a obedecê-lo quase cegamente.

[...] quando o poder se personaliza, o interesse público se desinstitucionaliza.

[...] tudo tem se banalizado, até mesmo a capacidade de indignação ante ao poder público exercido como privado fosse.

[...] até pode no fundo achar um absurdo um governante desse, que se acha superior a tudo e a todos, mas aí vem a troca de favores e liquida esse sentimento, fazendo aparecer a acomodação conveniente.

A obediência alicerça-se em relações de piedade pessoal, germinadas na autoridade do “patriarca” e na tradição do seu mandonismo (assim é porque sempre foi) que lhe confere dignidade pessoal (WEBER, 2004b). Há uma relação formal de obediência entre o “chefe”, que tem o poder de mando, e os “subordinados”, que recebem a influência de suas ordens, de modo tão substantiva que chegam a não questionar qualquer aspecto de ordem moral ou ética subjacente ao seu conteúdo.

Nota-se certa assimilação social com o mandonismo. Uma das razões para isso está na conformação do povo brasileiro, na sua trajetória sociocultural. É próprio do brasileiro cordial, gente boa, averso a formalidades e adepto da intimidade, ser condescendente, passivo, quase cúmplice do mal feito, da transgressão. Aqueles que encaram o público como extensão do privado, do familiar; que aceitam o “cala-boca”; que se sentem honrados de serem lembrados pelo oligarca pelo nome; que vibram quando têm um filho num cargo em comissão como benesse ou com um contrato precário para ganhar uns trocos são os que reforçam e validam a personalização do poder.

Exemplo típico dessa personalização é a forma como são denominados os governos, quase nunca fazendo menção a aspectos ideológicos ou político-partidários, mas quase sempre identificando-os com o governante: Governo Vargas, Governo JK, Governo Sarney, Governo Collor, Governo FHC, Governo Lula, Governo Dilma. Nessa linha, as reformas administrativas também foram alcunhadas sob esse manto personalista: reforma de Pombal, reforma Vargas, Plano de Metas de JK, reforma dos militares, reforma Bresser.

A Secretaria de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tida como uma das ilhas de excelência em termos de profissionalização no serviço público federal, também escorregou ao se referir ao presidente pelo nome e não pelo cargo na elaboração do Relatório de Gestão do Ministério (2009): “o Programa de Governo do Presidente Lula”, “das prioridades do Governo Lula”.

Não é raro, de igual modo, passar pelas cidades brasileiras e ver em ruas, escolas, praças, hospitais, aeroportos, bibliotecas e até prédios de tribunais o nome ou o sobrenome do “clã político” dominante ⁷³batizando-lhes a fachada.

As matérias abaixo ilustram essas práticas:

Ação contesta homenagem em obras públicas de nome de amigos e aliados de prefeito de Maceió

Nos últimos sete anos, a maioria das obras entregues pela Prefeitura de Maceió recebeu nomes de pessoas que estão vivas. Alguns dos homenageados nas principais inaugurações são pessoas ligadas ao prefeito Cícero Almeida (PP). A reiterada prática levou o defensor público Othoniel Pinheiro a ingressar com uma ação popular, que tramita na Justiça desde 2009, contestando o nome de mais de 100 prédios, escolas e obras inauguradas desde 2005.

A última das homenagens ocorreu no dia 16 de março, com a inauguração da avenida Jornalista Márcio Canuto, que interliga os bairros do Feitosa e Farol. Canuto é maceioense e rasgou elogios a Almeida durante a inauguração da obra: “essa transformação na nossa capital faz de você o melhor prefeito que Maceió já teve”, discursou. A situação se repete em vários outros pontos da cidade. Obras realizadas para melhorar o transporte também receberam nomes de aliados políticos de Almeida.

O principal viaduto inaugurado nesta gestão, localizado em Mangabeiras, leva o nome do padrinho político do prefeito, deputado João Lira (PTB). Lira também é pai da vice-prefeita de Maceió, Lourdinha Lira (PTB). O Viaduto Industrial João José Pereira de Lira custou aos cofres públicos mais de R\$ 11 milhões e foi inaugurado em junho de 2008. O viaduto corta a avenida comendador Gustavo Paiva, onde está localizada uma das empresas de Lira.

Outra obra ligada ao transporte foi a construção da passagem de nível Desembargador Washington Luiz Damasceno Freitas, no bairro do Farol. O desembargador também faz parte do meio político e é pai da prefeita da cidade de Piranhas, Mellina Freitas (PMDB). Há um mês, Freitas autorizou um reajuste nas passagens de ônibus, contrariando duas decisões judiciais, a tarifa passou de R\$ 2,10 para R\$ 2,30.

No Conjunto Mutirão Selma Bandeira, a principal avenida leva o nome do ex-ministro das cidades Márcio Fortes (PP), atual presidente da APO (Autoridade Pública Olímpica). Também no conjunto o Centro de atividades múltiplas recebeu o nome do atual senador Benedito de Lira (PP), que é do mesmo partido de Almeida. Gama (2012)

Vivos tão ilustres que seus nomes batizam prédios públicos

O senador Edison Lobão (PMDB-MA) e o vice-governador do Maranhão, João Alberto de Sousa (PMDB), reeleito e eleito para o Senado, respectivamente, vão poder manter seus nomes em escolas e prédios públicos no Estado.

O Tribunal de Justiça do Maranhão, por meio de suas Câmaras Cíveis reunidas, acatou o recursos dos dois políticos contra a retirada de seus nomes dos prédios públicos.

A homenagem a Lobão e a João Alberto foi feita pela Assembleia Legislativa do Maranhão e questionada por uma ação popular que tramita desde 1995, com pedido para que os nomes fossem retirados dos prédios.

A ação questionava o uso indevido de verbas públicas para promover política e eleitoralmente os dois políticos. Em 2007, a 1ª Vara da Fazenda Pública de São Luís deu uma liminar acatando o pedido.

Segundo o TJ-MA, a Constituição veda a denominação de obra e locais públicos com nome de pessoas vivas, excetuando o caso de pessoas ilustres. Noblat (2010)

⁷³Em que pese estar em vigor desde 1977, a Lei n. 6.454 que proíbe atribuir a logradouros e monumentos públicos o nome de pessoas vivas.

Prefeito de Sinop é acusado de pintar prédios públicos com as cores de seu partido político

O Ministério Público Estadual, por meio da 3ª Promotoria de Justiça Cível de Sinop, ingressou com ação civil por ato de improbidade administrativa contra o prefeito municipal, Juez Alves da Costa. Foi atribuído ao gestor a conduta de utilizar recursos públicos para prestar homenagens aos partidos políticos que apoiaram a sua candidatura, PMDB e PT, por meio da realização de pinturas em prédios públicos com as cores alusivas às duas siglas: vermelho, branco e cinza. (PREFEITO..., 2012).

O campo da publicidade, no sentido de propaganda, também é farto em exemplos de quando a impessoalidade é deixada para segundo plano. São comuns situações em que o próprio logotipo da gestão está intimamente ligado ao da campanha do candidato vitorioso ou mesmo quando fotos destes estão afixadas nos órgãos públicos, dando demonstração cabal de que as peças publicitárias são utilizadas na administração para promoção pessoal da pessoa do gestor. Como se vê:

300.000 m² de recapeamento
O que prometeram e não cumpriram - a Prefeitura faz!

300 mil metros quadrados de ruas e avenidas ganham reforço no asfalto

Trindade busca sozinha as soluções e não vai sofrer com os efeitos das chuvas

A Prefeitura já iniciou recuperação e reforço asfáltico de 300 mil metros quadrados de ruas e avenidas em toda a região central da cidade, para evitar os transtornos do período chuvoso. Planejamento é isso: a Prefeitura trabalha para que a cidade vive melhor!

Prefeitura de **TRINDADE**
 Desenvolvimento e Fé

Adm. 2009/2012
RICARDO FORTUNATO prefeito
 Arquivaldo Bites, vice

Prefeitura de Trindade, construindo e modernizando a cidade de nossos sonhos!

Figura 1 - Personalização do poder

Fonte: <http://www.blogdofroes.com.br/promocao-pessoal>



Figura 2 - Personalização do Poder

Fonte: <http://jornaldachapada.com.br/2012/02/02/pmdb-representa-na-pgj-contr-a-promocao-pessoal-em-outdoor-de-iacu/>

Um caso literalmente simbólico de personalização do poder é o da bandeira do Estado da Paraíba. A inscrição “NEGO” constante na bandeira é o verbo negar no presente do indicativo da primeira pessoa do singular, referindo-se à negação do governador João Pessoa em aceitar a indicação do substituto feita pelo então presidente da República, Washington Luis. Há ainda, na Paraíba, quem traduza o termo “NEGO” como “Neste Estado Governo e Ordeno”, também atribuindo sua expressão ao governador João Pessoa.



Figura 3 - Bandeira do Estado da Paraíba

Fonte: Portal do governo da Paraíba

A administração pública brasileira ainda tem espaços e circunstâncias em que os seus assuntos são tratados como assuntos pessoais de quem governa ou dirige. Mesmo sendo regra o poder vinculado à lei, sempre há a porta larga da discricionariedade. Mesmo sendo o concurso público a regra primordial de acesso aos cargos públicos, ainda há o lastro dos

cargos em comissão e das funções ditas de confiança. Mesmo existindo leis que impõem forte fiscalização sobre o manejo dos recursos públicos, ainda se vê casos e mais casos em que patrimônios pessoais crescem às custas do patrimônio público.

Acredita-se na tendência que o mandonismo vá perdendo força na medida em que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos, mas esse é ainda um processo lento, gradual e repleto de ambiguidades. Hoje, contudo, o poder ainda é exercido de modo personalista, no sentido de privatização do espaço público (HOLANDA, 2005), por muitos mandatários e gestores de carreira, protegidos por aqueles.

4.1.2 O clientelismo

O clientelismo é uma forma de relação política em que prevalece a troca, a reciprocidade. Alguém que detenha um recurso estratégico – poder, dinheiro, cargo, conhecimento – põe este a disposição de quem não tem, mas precisa ter ou usar, retribuindo o que recebeu sob a forma de apoio, proteção ou voto. Uma via de mão dupla que existe, para alguns, em razão da própria natureza humana, que surgiu no ambiente privado e migrou para a esfera pública.

Exemplo remoto dessa relação é a sutil oferta feita por Maquiavel a Lorenzo de Médici na dedicatória da sua obra *O príncipe*, em 1513, quando escreveu:

Tome, pois, Vossa Magnificência este pequeno presente com a intenção com que eu o mando. Se esta obra for diligentemente considerada e lida, Vossa Magnificência conhecerá o meu extremo desejo que alcance aquela grandeza qua a fortuna e outras qualidades lhe prometem. E se Vossa Magnificência, do ápice de sua altura, alguma vez volver os olhos para baixo, saberá quão sem razão suportou uma grande e continua má sorte (MAQUIAVEL, 1974, p. 20).

Não se restringe o clientelismo ao condicionamento dos níveis de governo e dos Poderes, pelo contrário, é praticado de alto abaixo do sistema político, em todos os níveis, no plano individual ou coletivo, onde quer que seja possível intercambiar interesses (CARVALHO, 2009). Contudo, são grupos de interesses, preferencialmente, que o exercem de modo evidente.

Assim como o mandonismo, o clientelismo acompanha a trajetória de construção do Estado pátrio, tendo suas raízes na formação social e econômica do povo brasileiro. Imprescinde da figura do “chefe”, do “oligarca” ou do “coronel” para existir, sendo hoje fortemente caracterizado pela relação entre governos (mandatários, políticos, partidos,

administradores) e camadas mais pobres e ignorantes da população (bases eleitorais ou administradas mais facilmente manobradas).

O clientelismo nacional tem raízes fundantes na farta distribuição de títulos honoríficos, como forma de “toma lá, da cá”, promovida por D. João VI, (SCHWARCZ, 1998). Ampliou-se com a derrocada do coronelismo (na forma em que foi concebido originalmente) e com o definhamento do mandonismo (mais difícil de prosperar posto que centrado em uma só pessoa), segundo Carvalho (2009). Fortaleceu-se o clientelismo também na medida em que o seu *locus* – a comunidade política como ampliação da comunidade doméstica – se tornou mais solidamente estabelecido (VIANNA, 1982). A comunidade política, o grupo político, o “clã político”, para conquistarem e/ou manterem o poder, dependem da eleição, da reeleição, do voto.

Ressalte-se que a *fidelidade pessoal* do eleitor a um chefe político – no caso, o coronel, o oligarca – gera a obrigação moral do voto (LEAL, 1997), não sendo este uma *mercadoria*, objeto de uma relação obrigatória de reciprocidade, como ocorre no clientelismo.

A barganha política pelo voto é a face mais pujante do clientelismo hoje notado na esfera pública. E por que se diz esfera pública? Porque sua principal fonte financiadora são os recursos públicos e seus instrumentos são o cargo público, o tráfico de influência, as empresas amigas, as facilidades no alcance do poder do homem público.

E ressalte-se que o código eleitoral, a Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965, veda qualquer atentado à liberdade do exercício do voto, *litteris*: “Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”. (BRASIL, 1965).

Ainda assim, os recursos públicos são o principal mecanismo de conquista e manutenção do poder. São utilizados menos para atender a demandas da sociedade e mais para a reciprocidade de favores e os interesses particulares de grupos. Como a lealdade aos líderes do grupo é maior do que às instituições, eles são capazes de preservar a coalizão a qualquer preço, preço pago com verbas públicas.

As entrevistas evidenciam essa relação de troca de favores e sua finalidade:

[...] posso afirmar que, apesar dos avanços alcançados, ainda vivemos situações de patrimonialismo, sobretudo do clientelismo, na administração pública brasileira, em todos os níveis, especialmente em razão da existência de determinadas situações institucional-legais, de difícil solução, que envolvem, por exemplo, o financiamento de campanha política; provimento de cargos em comissão – e também os de livre nomeação e exoneração; a atuação deficiente dos órgãos de controle da administração pública.

- [...] a cultura clientelista se dá pela dádiva, da esmola, da caridade. Dessa forma, ela só poderia resultar num poder verticalizado, personalizado e antipúblico.
- [...] os laços que vão se formando não são mais aqueles de sangue apenas, não mesmo. Agora tem o interesse, o ganho. Isso é muito evidente. É algo assim, me dá isso que eu te apoio, me garante isso que eu voto em você.
- [...] a clientela política tem uma fome interminável por cargos e, como eu posso dizer? Acessos, chegar nas pessoas que decidem.
- [...] será que alguém ainda acha que se ganha uma eleição somente com gogó? É muito dinheiro, muitas fontes de financiamento, releváveis e outras não. E quem investe num candidato faz por que? Porque tem interesse em retorno e esse retorno só os ingênuos - se é que eles existem – acham que é o bem comum, o melhor para sociedade.
- [...] o apoio político, social, sempre é uma fonte de instabilidade para quem acha que os tem. Alguém pode chegar e apagar mais.
- [...] a relação clientelista não é só aquela centrada no cargo público, mas também aquela focada nos contratos administrativos facilitados para empresas amigas.
- [...] na administração pública ainda tem muito o “toma lá da cá”, o faz por mim que eu te ajudo.
- [...] cliente geralmente é o afilhado, que deve tudo ao padrinho, emprego, renda, *status*, sendo-lhe grato, fiel e defensor enquanto durar essa relação.

No clientelismo estatal, modalidade predominante nos dias atuais, os políticos de profissão distribuem recursos públicos e favores ligados às instituições governamentais, em troca de suporte eleitoral. Está fortemente presente nas práticas político-administrativas de governos. Os cabos eleitorais dos partidos tendem a dirigir-se a comunidades inteiras, e menos a pessoas isoladamente. O clientelismo passa a ter um caráter grupal e impessoal, visto que é mediado pelo atendimento de demandas que dão retorno político imediato, o que implica um mínimo emprego de racionalidade administrativa.

A Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, no parágrafo único do art. 21, traz norma direta para combater o uso de recurso público para fins eleitoreiros em matéria de pessoal, nos seguintes termos: “Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”. (BRASIL, 2000).

O clientelismo faz-se notar, ainda, em seu nível mais elevado (não no sentido de nobre) de existência, como cooptação política de partidos e pessoas. O clientelismo, tal como no passado o coronelismo, é uma expressão da política de cooptação.

Assim é retratado pelos *experts*:

[...]hoje os partidos políticos que apoiam o governo frustram qualquer possibilidade de critérios técnicos para a escolha de cargos de direção no governo, pois o que lhes interessa é o loteamento desses cargos, delimitar o seu quinhão e ver o que farão com isso.

[...] tem muito partido pequeno que só se presta a ser de aluguel. Vende-se por meia dúzia de cargos e uma dúzia de cifras e vota tudo, aprova tudo, faz o que o governo manda.

[...] verdade seja dita, o governo paga para ter maioria. Concede espaços e ganhos, políticos e financeiros, em troca de apoio e de voto partidário, até dos aliados. Interessante isso, até os ditos aliados costumam dar o seu preço.

[...] um país de sistema presidencialista com uma Constituição parlamentarista é o lugar propício para que a governabilidade no plano legislativo seja uma mercadoria sempre a venda.

[...] os vencimentos do cargo são um ponto-chave: a maioria dos partidos políticos estabeleceu, alguns inclusive colocando em estatuto, uma espécie de dízimo. São contribuições que variam para alguns casos em até 20% , coisa alta, que devem ir para os cofres do partido que indicou a nomeação. Os cargos geralmente são rateados entre os membros da coligação de acordo com os partidos que compõem a base aliada. É o exemplo melhor que consigo dar do chaga patrimonialista.

O que é ilustrado também por algumas matérias:

Faxina e cargos no 1º escalão abrem crise na base de Dilma

A presidente Dilma Rousseff enfrenta pela segunda vez desde que foi eleita o desafio de manter a sua base alinhada aos seus objetivos no governo. Primeiro, foi na votação do salário mínimo quando nem todos os partidos votaram pelo valor proposto pelo governo. Agora, Dilma está à frente de uma crise gerada pela insatisfação dos aliados. Analistas apontam que a faxina que a presidente fez no primeiro e segundo escalão podem ser os motivos. Além disso, com a nomeação de Marcelo Crivella para o Ministério da Pesca, Dilma incorporou o PRB à base aliada, o que não agradou partido que pediam a pasta, como o PR. (FAXINA..., 2012)

Reforma no secretariado gera rebelião na base aliada de Cury

A indicação de tucanos para substituição de três secretários do governo Eduardo Cury (PSDB) provocou uma crise na bancada aliada em São José dos Campos. Nesta semana, o prefeito anunciou oito substituições nos cargos de primeiro escalão em razão da debandada de secretários que irão concorrer nas eleições. Na transição, três pastas gerenciadas por aliados como DEM, PPS e PP passaram a

ser ocupadas por integrantes do PSDB. Somente o PSB manteve uma indicação do partido à frente da Assessoria de Políticas para Pessoas com Deficiência. Integrantes do DEM não pouparam críticas à decisão de Cury de indicar um servidor ligado à outra área para comandar a Secretaria de Relações do Trabalho no lugar de José Luís Nunes. Rosa (2012).

PR entrega cargos, mas promete manter-se na base

O PR entregou ontem todos os cargos da Secretaria de Serviços Públicos e deixou o governo Marcelo Barbieri (PMDB). O comando da pasta será acumulado, até final de dezembro, pelo atual secretário de Obras Públicas, Valter Rozatto.

O ex-secretário Luís Augusto da Silva César diz que deixou o comando da secretaria e levou consigo outros dois comissionados filiados ao PR. "Há 13 meses, quando assumimos a secretaria, começamos a reivindicar mais estrutura para trabalhar e, como não fomos atendidos, deixamos o Governo", afirma César, que também é presidente do diretório municipal do PR. Santos (2012).

A administração pública brasileira ainda está povoada de grupos de interesses que visam garantir a concretização de seus objetivos particulares. Em que pese às reformas administrativas havidas, todas com forte conotação modernizadora, esses grupos (clientes) ainda aderem no aparelho estatal em busca de recursos para assegurar sua sobrevivência. Estão nos cargos de direção de órgãos administrativos e também informalmente, por meio de redes de apoio e de interação ligadas por laços de lealdade e obediência (WEBER, 2004a). Usam os recursos públicos como instrumento para realização não somente de interesses políticos de poder, mas também interesses particulares de acúmulo de riqueza.

Esses grupos controlam máquinas partidárias para impedir que políticas públicas, contrárias aos seus interesses, sejam consideradas no processo decisório governamental. Controlam estruturas burocráticas de governo para garantir, durante longos períodos, o uso preferencial de grandes fatias do orçamento público (MOTTA, 2007).

O clientelismo resistente faz a administração pública brasileira ser caracterizada ainda como patrimonialista. As relações patrimonialistas se opõem às possibilidades de uma administração moderna e eficaz, orientada para o interesse público (WILSON, 2005).

4.1.3 O favoritismo

A dominação patrimonial se caracteriza, dentre outros atributos, pela existência de um quadro administrativo, no todo ou em parte, composto por familiares, companheiros e “súditos”, recrutados por critérios pessoais de afetividade, lealdade e confiança, geralmente independente de formação profissional adequada (WEBER, 2004a).

Transplantada para o contexto atual da administração pública brasileira, à luz do mandamento constitucional, a possibilidade de preenchimento do quadro administrativo, sem

uma seleção objetiva (concurso público), em posição de direção, chefia e assessoramento, está circunscrita aos chamados *cargos em comissão*.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 37, inciso II, que a regra para acesso ao cargo público é o concurso de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade do cargo ou emprego. Prevê também a exceção: os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Este mesmo artigo constitucional, já no inciso V, trata de quem pode ocupar esses cargos e em que situação: “os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Esse espaço aberto pelo legislador originário – a possibilidade de preenchimento de cargos por livre escolha do gestor, do dirigente público – é o campo propício para o *favoritismo*, entendido como uma prerrogativa pessoal de escolha, quase sempre motivada por simpatia, graça ou benevolência (WEBER, 2004b). O *favoritismo* opõe-se à universalidade e à igualdade formal-legal (COSTA, 2010), posto que ancora-se no personalismo, no arbítrio pessoal de escolha, funcionamento como verdadeiro meio de ascensão social.

A pessoa “favorecida” não rende fidelidade objetiva a estatutos, normas racionalmente estabelecidas, mas sim “fidelidade de criado” que se direciona pessoalmente, como dever, a quem lhe concedeu a graça do cargo (WEBER, 2004b).

Tradicionalmente, em decorrência de sua posição na comunidade doméstica, no ou junto ao círculo familiar, o que lhe confere *confiança pessoal*, a pessoa se credencia ao cargo público, independente de sua competência e de sua capacidade. É o caso do *filhotismo*, *genrismo*, *sobrinhismo*. A ampliação da comunidade doméstica para uma comunidade política forjou outras relações de dominação – o domínio político – diferente do ponto de vista sociológico, mas idêntico em configuração. (WEBER, 2004b). A partir daí, não somente os familiares, mas os amigos próximos, os “afilhados”, começaram a acessar os cargos por escolha do “patriarca”, do “senhor”. Sedimenta-se o *nepotismo*.

No Brasil, essa prática remonta ao descobrimento. A prática do favoritismo (sob a forma do *genrismo*) está “formalizada” na considerada "Certidão de Nascimento" do Brasil, a Carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal:

[...] e pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, com em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim bem servida, a Ela peço que, por me fazer graça especial, mande vir da Ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro que d'Ela receberei em muita mercê.

Essa característica patrimonialista robusteceu-se, aprimorou-se com o decorrer dos séculos e com o aumento da máquina estatal. Quanto mais cargos, sobretudo os cargos em comissão, mais espaços a serem preenchidos. Recente estudo da OCDE, Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal, Brasil (2010), mostra que no caso brasileiro, só no Poder Executivo, existem cerca de 20 mil cargos de livre nomeação (sistema DAS-Direção e Assessoramento Superiores), num universo de 570 mil servidores. Nos Estados Unidos, esse número é 7 mil, no Chile perto de 800, na Inglaterra são cerca de 350, na Alemanha e na França aproximadamente 300 cargos cada um.

Dizem os *experts* sobre o favoritismo e suas manifestações:

- [...] o entanto, apesar de administração pública estar numa fase mais democrática, há esse aspecto negativo de fases anteriores, que é o favorecimento de parentes e amigos, a confusão por parte dos gestores usando recursos públicos em interesse próprio, o nepotismo.
- [...] cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração por parte do governante, isso tudo é contraditório com a ideia de impessoalidade. Um tipo de cargo que é baseado na confiança pessoal do governante? [...] Na prática, o uso abusivo desse expediente de nomeação de cargos evidencia que há uma prática patrimonialista. Os nomeados para esses cargos não estão lá por mérito pessoal, mas sim por alguma espécie de apadrinhamento. Geralmente político, mas também pessoal. Há um interesse por parte dos políticos que estão no poder em se manterem no poder.
- [...] há uma espécie de contradição que afeta os que nomeiam para cargos públicos no Brasil e que os leva a tomarem como privados os bens públicos. Essa seria uma das causas importantes da prática do nepotismo.
- [...] não se pode efetivamente dizer que o mérito não é levado em consideração para a nomeação de cargos em comissão. O fato é que o mérito não precisa ser levado em consideração.
- [...] os primeiros dias de todo governo é sempre igual : os pedidos de emprego, bilhetinhos no bolso, como se o Estado devesse manter a tradição clientelista de cabidão de parentes, amigos e correligionários.
- [...] critérios de mérito ou antiguidade não têm, formalmente, nenhuma peso nas nomeações de DAS.
- [...] vejo o problema do patrimonialismo no Brasil sob um duplo aspecto: de cultura e de poder. No caso específico dos cargos em comissão, percebe-se que eles se apresentam como um aspecto de poder.

Há, portanto, uma clara distorção da forma como são considerados os cargos públicos em comissão. Uma visão patrimonialista, personalista, como se o cargo fosse

propriedade de quem dele dispõe para livre nomeação, e como se tal investidura não devesse observar os princípios da impessoalidade e moralidade, ou mesmo existissem à revelia do interesse público, mas em decorrência do interesse pessoal do agente político. Wilson (2005) considera essa atitude intolerável, pois a máquina estatal perde muito de sua eficiência com pessoas que só estão nos cargos públicos por ingerência da política ou da amizade pessoal.

Corrobora esse entendimento as seguintes matérias:

Nepotismo na prefeitura de Goiânia

Imprensa local aponta casos de nepotismo na prefeitura de Goiânia envolvendo ao menos sete vereadores e três secretários. Em sua maioria, os casos se configuram como nepotismo cruzado de vereadores que possuem parentes nomeados no Executivo.

Edson Araújo, secretário municipal de Administração e Recursos Humanos (SMARH), diz que o cadastro dos servidores já foi acionado. Da administração direta, (Secretaria de Saúde, Secretaria do Meio Ambiente, Infraestrutura) "já foi feito o levantamento. Pegamos a ficha do pessoal para verificar se assinaram a declaração de que não possuem nenhum parente próximo na administração", garante.

No caso das agências e companhias, que não fazem parte da administração direta da SMARH, Edson informa que já enviou um ofício aos secretários e responsáveis solicitando o dociê dos servidores. Felício (2012)

MP denuncia Nico Horst por prática de nepotismo

O Ministério Público de Horizontina ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra ex-prefeito Eduardo Jorge Horst(PTB) por nepotismo. De acordo com a inicial, o requerido ex-vice-prefeito no exercício do cargo de Prefeito Municipal, nomeou e manteve sua irmã em cargo em comissão de Diretora do Departamento de Emprego.

O ato contraria, segundo a promotora de justiça Dra. Raquel Marchiori Dias à Súmula Vinculante n.º 13/2008 do Supremo Tribunal Federal. A representante do MP local sustenta em sua ação que houve prejuízo ao erário e violação a princípios constitucionais, especialmente os da impessoalidade e da moralidade.

A ação foi distribuída à 2ª Vara da Comarca de Horizontina sob o nº 104/1.11.0001245-6. A promotora Marchiori Dias também requisitou a instauração de inquérito policial pela prática, em tese, de delito previsto no art. 1.º XIII e XIV, do Decreto-Lei nº 201/67. (MP..., 2012)

Ex-TCE e tucano são acusados de nepotismo em SP

O Ministério Público de São Paulo instaurou procedimento preliminar sobre denúncia de nepotismo cruzado envolvendo o deputado Fernando Capez (PSDB) e o ex-conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE) Eduardo Bittencourt Carvalho, que está com os bens bloqueados por suspeita de enriquecimento ilícito e improbidade.

Capez emprega em seu gabinete, na Assembleia Legislativa, Joel Soares Júnior, irmão de Jackeline Soares, companheira de Bittencourt. Já o advogado Rogério Auad Palermo, cunhado de Capez, é assessor técnico procurador do TCE, formalmente lotado no gabinete que Bittencourt ocupou durante 20 anos na corte de contas. Antes do TCE, Auad foi chefe de gabinete de Capez.

A denúncia - seu autor não se identifica - preenche oito páginas, acompanhada dos atos de nomeações. Uma cópia chegou ao Ministério Público. Knapp (2012).

Algumas considerações relevantes podem ser daí extraídas. Após uma série de medidas isoladas, como resoluções dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério

Público, ambas em 2005, foi somente em 2008, que o Supremo Tribunal Federal deliberou pelo enfrentamento cogente da prática do nepotismo, editando a Súmula Vinculante n. 13, nos seguintes termos:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Na esteira da Súmula do STF, foi editado o Decreto Federal n. 7.203, de 4 de junho de 2010, dispondo sobre a vedação ao nepotismo no âmbito da administração pública federal, nos seguintes termos:

Art.1º A vedação do nepotismo no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta observará o disposto neste Decreto.

Art.3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para:

I - cargo em comissão ou função de confiança;

II - atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e

III - estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes.

§1º Aplicam-se as vedações deste Decreto também quando existirem circunstâncias caracterizadoras de ajuste para burlar as restrições ao nepotismo, especialmente mediante nomeações ou designações recíprocas, envolvendo órgão ou entidade da administração pública federal.

§2º As vedações deste artigo estendem-se aos familiares do Presidente e do Vice-Presidente da República e, nesta hipótese, abrangem todo o Poder Executivo Federal.

§3º É vedada também a contratação direta, sem licitação, por órgão ou entidade da administração pública federal de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção, familiar de detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação ou de autoridade a ele hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão e de cada entidade.

Art. 4º Parágrafo único. Em qualquer caso, é vedada a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança sob subordinação direta do agente público. (BRASIL, 2010, p.1).

Há que se observar que o dispositivo legal alcança tão somente o núcleo familiar, pelo critério conjugal ou sanguíneo (cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau), não atingindo, quiçá por difícil materialidade, os amigos íntimos, os “parentes por afinidade”, as relações de compadrio, que também são “favorecidos”. Historicamente, a conjuntura política foi permeada por pactos familiares, até mesmo em regimes considerados democráticos. A entidade familiar exerce forte influência na

articulação do domínio político no Brasil (WEBER, 2004a; PRADO JUNIOR, 2008; HOLANDA, 1995; FREYRE, 2002; CARVALHO, 2009).

A experiência brasileira nesse mister é repleta de casos flagrantes de favorecimentos a parentes por autoridades públicas, malgrado a existência de princípios constitucionais – legalidade e moralidade - que deveriam ser observados no âmbito da administração pública nacional. O legislador constituinte dedicou atenção aos possíveis ganhos eleitorais dos governantes por meio de seus parentes e estabeleceu, no art.14, §7º, do texto constitucional, as hipóteses de inelegibilidades que alcançam o cônjuge e parentes, consanguíneos e afins, até o segundo grau ou por adoção, justamente buscando proibir esse mecanismo histórico de favorecimento.

Nessa linha, mecanismos jurídicos infraconstitucionais foram sendo criados, ao longo da história recente, para combater o favoritismo, o nepotismo, a benevolência “com os seus”, numa prova inequívoca de que essas práticas estão ainda muito assíduas na administração pública brasileira. O alcance das vedações legais deu-se exatamente pela visível resistência dessas práticas patrimonialistas. Seguem algumas.

A Lei Federal 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, no seu art. 33, preceitua que: “Art. 33. Os Cargos Comissionados Técnicos são de ocupação privativa de servidores ocupantes de cargos efetivos do Quadro de Pessoal Efetivo, de servidores do Quadro de Pessoal Específico e do Quadro de Pessoal em Extinção das Agências Reguladoras”. (BRASIL, 2004, p. 22).

A Lei Federal nº. 11.415, de 15 de dezembro de 2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União, consigna no parágrafo 1º do art. 4º que; “§ 1º. Cada ramo do Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das Carreiras do Ministério Público da União, observados os requisitos de qualificação e experiência previstos em regulamento, ficando resguardadas as situações constituídas até a data da publicação desta Lei”. (BRASIL, 2006, p. 1).

A Lei Municipal nº 1.794, de 30 de dezembro de 2009, que institui o Regime Jurídico Estatutário dos Servidores Públicos do Município de Rio Branco, suas Autarquias e Fundações Públicas, traz no parágrafo 2º do art. 2º o seguinte dispositivo: “§ 2º. Os cargos em comissão serão providos por, no mínimo, 30% (trinta por cento) de servidores do quadro

efetivo, observados, em qualquer caso, os requisitos de provimento estabelecidos em lei para o exercício das respectivas funções”. (ACRE, 2009, p. 1).

A Resolução n. 33, de 03 de agosto de 2011, do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, traz no seu art. 1º: “Art. 1º. No mínimo cinquenta por centos dos cargos de provimento em comissão no Poder Judiciário do Estado serão destinados a servidores efetivos da carreira judiciária estadual”. (PARAÍBA, 2006, p. 1).

Sem pretender relacionar à exaustão iniciativas jurídicas e administrativas de combate ao favoritismo, ao nepotismo, resta dizer que elas se revestem de uma pretensão muito maior do que exclusivamente jurídica. Assumem uma dimensão cultural. Pretendem eliminar, gradativamente, o espaço amplo das livres nomeações, que sempre foram a porta de entrada das formas mais nocivas do patrimonialismo na administração pública.

Prova disso é que o patrimonialismo não ocorre somente por meio de práticas ilícitas. A Lei Federal n. 8.112, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União, autarquias e fundações públicas federais, teve o seu art. 60 alterado pela Lei Federal n. 11.784/2008, passando a prever que os ocupantes de cargos comissionados - equivalentes a DAS 4, 5 e 6 passem a ter direito ao auxílio-moradia por 8 anos e não mais por 5 anos como era previsto anteriormente.

Essa dimensão cultural que abrange a prática do favoritismo e sua assimilação, ou aceitação, está associada também aos padrões ético-morais, socialmente sustentados, do povo brasileiro. (HOLANDA, 1995; FREYRE, 2002; CARVALHO, 2009; RIBEIRO, 2006; LEAL, 1997) O cidadão brasileiro médio é aquele que esbraveja contra os aviltantes apadrinhamentos expostos na mídia ou que ocorrem no seu município, no seu Estado, mas recorre ao “amigo de infância”, “ao colega de faculdade”, que “virou autoridade” para conseguir uma “boquinha” para um filho, uma nora. É aquele que aponta com vigor as injustiças cometidas por outrem contra si, mas que defende a ferro-e-fogo os privilégios que batem à sua porta.

Reportagem da Revista Veja de fevereiro de 2000 traz pesquisa realizada pelo instituto Vox Populi naquele mesmo ano, segundo a qual 59% dos entrevistados rejeitavam a nomeação de parentes dos deputados federais para cargos de confiança, e apenas 28% apoiavam a prática. No entanto, quando os revistados tinham que responder se eles próprios, ocupando cargos políticos, empregariam parentes, 46% responderam que o fariam de bom grado. Essa realidade dificilmente mudou de modo significativo.

Resta evidenciado que o atributo *favoritismo* está fortemente presente na caracterização da configuração da administração pública brasileira. É certo que medidas vêm sendo tomadas para coibi-lo, ainda que lentamente, para o gosto de alguns. Contudo, uma das causas dessa lentidão é que esse atributo, tal como a corrupção e o clientelismo, está profundamente arraigado na cultura político-social do nosso país, o que explica a relativa tolerância por parte de segmentos da sociedade para com estas manifestações do patrimonialismo.

4.1.4 A cultura da corrupção

A dominação patrimonial é regida por uma espécie de racionalidade material, segundo a qual o abastecimento material do senhor, do súdito e do quadro administrativo é regra essencial (WEBER, 2004b). Observa-se, desde os tempos pretéritos, essa confusão, essa indivisão entre o público e o privado, onde o patrimônio pessoal do senhor e de sua família se misturava com o patrimônio público e, não rara às vezes, era construído às custas deste.

Essa migração do pessoal para o estatal é explicado também pela migração das relações domésticas para as relações sociais e a modelagem de suas instituições, mesmo aquelas ditas democráticas (HOLANDA, 1995). O individualismo do brasileiro identificado por Vianna (1982), o seu caráter personalista, traduzido por Freyre (2002), o seu lado “cordial” e “aventureiro”, caracterizado por Holanda (1995), fornecem elementos para melhor compreensão desse traço puramente nacional, que é a indiferença entre o corpo social e a vida privada. Esse viés pessoal do patrimonialismo é a base para o patrimonialismo estatal (FAORO, 2001).

A corrupção, por conseguinte, antes de ser uma prática criminosa, consiste em um traço cultural fortemente associado à história do Estado brasileiro (RIBEIRO, 2000). Isto porque os processos de troca, o favorecimento de terceiros, a negociação de favores ou o autobenefício, envolvendo cargos e funções públicas, ou simplesmente a influência sobre estes, estão associados aos laços de parentesco, amizade, patronagem, clientela.

Emergiu das entrevistas:

[...] há que se perguntar por que há tanto interesse em nomear um parente ou amigo para um cargo em confiança? Não precisa fazer grandes malabarismos para explicar...Porque fica tudo em casa, é mais fácil armar o jogo, montar o esquema.

[...] o que é o jeitinho? Não é só malandragem não. É rapinagem. É dar um jeito de burlar, de descumprir a lei, de facilitar o difícil, de obter um ganho. Isso está no sangue do brasileiro. Está na cultura. Saber que levou vantagem faz o brasileiro se sentir por cima.

[...] ta bem que não se pode generalizar, mas qual o sentimento predominante? Que todo gestor público é corrupto. Que todo político é corrupto. E por que? Porque são muitos episódios, muitos e vultosos. É a terra do “faz-me rir”. Uma grotesca herança dos tempos de Cabral. O roubo começou aqui com a retirada do pau brasil.

[...] é interessante, para não dizer triste, já viram como o Brasil é o país dos sobrinhos e afilhados? Todo mundo tem um tio ou padrinho que pode ser acionado para salvar a pátria. Isso é flagrante e ninguém pede segredo. A carteirada é dada às claras no meio da rua.

[...] alguns entendem que dinheiro do público não é publico, é de quem for mais esperto. E ainda justificam que é para campanha, sabe como é, campanha é coisa cara, mas o povo tem que saber escolher e coisa e tal. Hipocrisia.

A corrupção, contrária à ordem jurídica, assume materialidade quando alguém usa sua posição na estrutura de poder (ou próximo a ela) para obter vantagem pessoal ou para outrem, neste último caso, em troca de recompensa financeira. A corrupção, tanto no sentido econômico quanto social (ANDVIG et al, 2000), é identificada como expressão de uma cultura secular, alimentada por uma desigualdade social colossal e por uma justiça lenta

Que falem os documentos:

Maiores casos de corrupção do país ainda se arrastam na Justiça

Os maiores escândalos da história recente do Brasil se arrastam até hoje nos tribunais, sem que os principais acusados tenham sido julgados em última instância pela sangria dos cofres públicos.

Levantamento da **Folha** mostra que dez casos que estão entre os mais rumorosos do país nas últimas duas décadas seguem à espera de um veredicto final.

Das 841 pessoas mandadas para o banco dos réus, apenas nove (1,1%) foram condenadas definitivamente, sem chance de recurso.

Do total, só 55 (6,5%) chegaram a ser condenados em alguma instância --a maioria conseguiu anular a pena ou recorrer em liberdade. Costa (2011)

Apenas 70 de 1.209 casos de corrupção têm punição

Na corrida para punir corruptos, o Tribunal de Justiça do Rio é um exemplo da lentidão do Judiciário: só 6% dos processos movidos contra acusados de desviar dinheiro público resultaram em condenações definitivas, informa Chico Otavio. Foram 70 condenações em 1.209 ações ao longo dos 20 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa, criada para punir políticos e servidores envolvidos em desvios. As causas somam R\$ 4,6 bilhões – sendo R\$ 1 bi desviado dos cofres públicos e o restante em multas cobradas dos gestores. O Conselho Nacional de Justiça investiga o motivo da morosidade do tribunal, onde dezenas de casos se arrastam durante anos. Há réus que respondem a 20 ações. Em três meses de trabalho, o juiz Flávio Pimentel de Lemos Filho, de Itatiaia, extinguiu, sem analisar, 17 das 23 ações de improbidade contra o ex-prefeito Almir Dumay. "No Rio, em geral, há afrouxamento da conduta ética", lamenta o desembargador aposentado Marcus Faver, membro da Comissão de Ética Pública Estadual.

Só 6% das ações contra corrupção julgadas pelo TJ do Rio resultaram em condenação. Otávio (2012)

Condenados por corrupção e lavagem de dinheiro não passam de 500, aponta CNJ

Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostram que no ano passado 207 pessoas foram condenadas definitivamente pela Justiça brasileira por envolvimento com crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Outros 268 foram condenados de forma definitiva por participação em atos de improbidade administrativa.

"O número de condenações é ínfimo", afirmou o conselheiro do CNJ Gilberto Martins Valente, responsável pela divulgação dos dados. "Temos de verificar quais entraves o Judiciário enfrenta para julgar as ações", disse. "A estrutura não está funcionando e temos de saber os motivos."

O CNJ fez o levantamento com base em informações encaminhadas pelos tribunais estaduais e federais do País. De acordo com os dados disponibilizados pelos órgãos federais, em 2011 foram recebidas 229 denúncias por corrupção e lavagem de dinheiro. Na Justiça Estadual, as denúncias aceitas totalizaram 1.512.

Em relação às ações por improbidade administrativa, em 39% das condenações foi determinado o ressarcimento dos valores ao erário, num total de R\$ 36 milhões. A maioria das condenações envolveu prefeitos e ex-prefeitos. "Na Justiça Federal, 23% terão de devolver até R\$10.000,00 e 4% mais de R\$ 500 mil, enquanto que na Justiça Estadual, 34% devolverão até R\$10.000,00 e 6% mais de R\$ 500 mil", informou o CNJ.

A maioria dos condenados por improbidade praticou atos contrários a princípios da administração pública. Mas também foram registradas condenações por enriquecimento ilícito e por prejuízos ao erário. "É uma lei inovadora, que merece todo aplauso. Mas no que se refere à sua efetividade, é motivo de preocupação para nós", disse Valente, durante a apresentação do levantamento num seminário realizado em Brasília nesta semana. Galluci (2012)

A impunidade, qualquer que seja a prática criminosa, é um estímulo prodigioso. Quando não incentiva novas práticas, gera noutros a tolerância, a assimilação fácil, a banalização. Isso acaba por promover um comportamento ambíguo: ao mesmo tempo em que há indignação com atitudes corruptas, há também um desejo por uma oportunidade de parasitar o Estado. Ante a este impasse, oscila o povo brasileiro, entre o ser cidadão, cumpridor rigoroso da lei, e o ser cultural, praticante do "jeitinho", da "malandragem" e da "camaradagem".

Eis o que falam os experts:

[...] o que chama minha atenção é que de tantas denúncias de corrupção que todo dia ilustram as páginas do jornais o povo parece que banalizou o assunto. Esquece rápido de um caso porque logo surge outro, de valores mais estratosféricos e que faz o primeiro cair no esquecimento. Essa banalização tem a ver com tolerância ao roubo do dinheiro público, impunidade causa isso. A certeza de que depois de uma semana ninguém mais lembra, ninguém mais fala.

[...] diariamente a mídia traz um novo episódio de corrupção. É impressionante, rapaz, o Brasil deve ser o país mais rico do mundo. Cada caso é de milhões e milhões. A corrupção tomou conta o cotidiano nos noticiários.

[...] difícil aceitar passivamente esse saqueamento dos cofres públicos. Não tem dia e nem hora, tá proliferado. Cobra-se pedágio a torto e a direito.

[...] essa história da caixinha virou anedota. Todo mundo ri de algo que é a vergonha nacional. Quase ninguém escapa do crivo das prestações de contas e de uma lupa média na gestão da coisa pública. Ultimamente parece que cobrar propina é algo normal, os fornecedores são flagrados em câmeras escondidas dizendo que já embutem nos custos da operação. Esse é o Brasil.

[...] O Brasil é a país do propinoduto!

O agente público, mandatário ou servidor, funciona sempre como o elo comum entre o exercício do poder de facilitar, decidir, favorecer e o interesse que pleiteia esse benefício. Sempre há um carimbo, um processo no fundo da gaveta, um procedimento burocrático, uma multa de trânsito, a “boquinha” de uma licitação mais frouxa. As leis existem e não são inespecíficas, mas sua aplicação, seu alcance e sua consequência nem sempre obedecem a lógica requerida de um Estado de Direito e muitas vezes, quase sempre, quando alguém é punido, é o servidor pequeno, o “café pequeno” (GDU..., 2012). E por falar nessa lógica:

Outro dia me falaram: “Fulano é conhecido como Vintinho” Eu perguntei: Como? Vitinho? Não- me corrigiram às gargalhadas – vintinho não vitinho – vinte por cento, o que ele cobra para liberar as verbas.

[...] noutra dia, num vídeo que circulou na internet, um funcionário de uma prefeitura no interior de São Paulo pega um maço de cédulas, guarda na pasta e diz, faceiramente: Isso é para garantir a aposentadoria. Assim, na cara dura. Os valores da ética e da probidade em nosso país desceram a ladeira.

[...]a situação é tão séria que o jovem está achando que vai fazer concurso para ficar rico. Servidor público rico? Como? Perdemos o bonde da história e os nossos jovens perderam suas referências. Acham que o negócio é se encher de dinheiro às custas do coletivo.

Outro dia me peguei rindo de um programa humorístico, aquele Zorra, pois é, tem um quadro que o sujeito que imita um político que fala “Eu quero é mamar”. Depois parei e pensei, to rindo de que? É isso que acontece e faz do nosso país um exemplo negativo de corrupção. Quase todos querem mamar nas tetas do Estado.

Seja servidor ou beneficiário das políticas públicas, a todos são imperativos os princípios da administração pública, que pretendem assegurar uma gestão mais eficiente – o bom governo - e serviços mais transparentes, *accountability*, com participação social, como deve ser no Estado democrático. Esse dever de obediência legal convive com hábitos e pensamentos patrimonialistas, arraigados de gerações a geração.

Tanto isso é fato – o reconhecimento de que a corrupção é um atributo cultural – que se pretende o seu combate, num sentido de luta, de guerra, uma trincheira permanente de vigilância e controle, para o que os mecanismos legais e administrativos têm se aprimorado, tanto no nível local como internacional.

A Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, relaciona no art. 117 algumas das proibições impostas ao servidor público: “IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares”.

A Lei Federal 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, assim preceitua:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

- X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)
- XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005). Brasil (1992).

O Decreto Federal n. 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, traz o seguinte:

Art.1º O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

Art.2º Compete ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção:

I- contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal;

II- sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade;

III- sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal;

IV- atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade; e

V- realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade. Brasil (2003).

A Carta Iberoamericana de Participação Cidadã na Gestão Pública, editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

[...] es preciso asegurar la articulación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial los dedicados al control, con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del poder legislativo o ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano, y de los organismos estatales **especializados en el combate a la corrupción, con el fin de potenciar el ejercicio de control social**. (BRASIL, 2009, grifo nosso)

A Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (2011), elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- CDES, assinala como um dos meios de aperfeiçoar a gestão pública: “15. Garantir a capacidade dos governos para gestão de

investimentos estratégicos e de equilíbrio entre execução e controle, **de forma a combater a corrupção, garantir a lisura do gasto público** e responder às necessidades do desenvolvimento” (BRASIL, 2011, p. 31, grifo do autor)

A Carta de Brasília sobre Gestão Pública, uma Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD, elaborada em 2008 por ocasião do Congresso do CONSAD, diz que:

Prevenção e combate à corrupção – reforçar os instrumentos de prevenção e combate à corrupção. Merecem destaque: a necessidade de reforçar e institucionalizar mecanismos de transparência e controle social; adoção de gestão da ética como uma medida relevante; e instituição de sistemas de alerta para subsidiar as decisões de alocação de recursos e para acompanhamento e atuação prévios. (BRASIL, 2008).

Presente em tratados internacionais e na legislação pátrica, o combate à corrupção avança qualitativamente em termos de mecanismos de controle e de mobilização pública sob a forma de conscientização do malefício dos seus efeitos, sobretudo os de natureza econômica e social. Auditoria, prestação de contas e transparência são temas que fazem parte do *múnus público* de quem gerencia recursos e bens públicos. Contudo, o aspecto cultural aqui assinalado não é, como defende Ribeiro (2000), um princípio político – a corrupção política simplesmente – não se restringindo só ao Estado e sua administração. O “jeitinho” depende de uma rede de relações pessoais, sejam elas de parentesco, de amizade, de patronagem ou de clientela, às quais confere caráter instrumental.

Não resta dúvida de que a valorização das relações interpessoais, o espírito “aventureiro” que se contrapõe ao “trabalhador”, a soberania dos interesses privados e a vontade de “se dar bem” moldam essa cultura da corrupção, como atributo fortemente presente na administração pública brasileira, porque é, antes de mais nada, um “valor” determinante da sociedade, que ora tolera ora participa, ora é indiferente e ora faz piada da dilapidação da coisa pública.

A busca da transparência na administração pública é aceita neste estudo como uma condição fundamental para que o Brasil possa continuar a avançar no processo de consolidação da democracia, no sentido amplo, e no combate à corrupção, num espectro mais objetivo. A corrupção no Brasil, além de ser um problema moral ou cultural, é também um problema econômico (ROSE-ACKERMAN, 2002), que, se não atacado, põe em risco os planos de crescimento e desenvolvimento do país.

4.2 Dis(funções) burocráticas

A dominação racional-legal pretende impor sua superioridade pelo legítimo uso da lei e do conhecimento técnico (WEBER, 2004a). Decorrem destes os atributos que caracterizam a administração burocrática: a divisão do trabalho, a hierarquia, as regras e os regulamentos, e a impessoalidade.

Considerando que nem mesmo em países desenvolvidos e com maior predisposição cultural ao domínio da racionalidade a burocracia weberiana foi plenamente implantada, no Brasil, não poderia ser diferente, esse processo também foi incompleto. O que se observa são funções burocráticas, no sentido weberiano, algumas fortemente caracterizadas e evidenciadas, outras nem tanto. Ao lado delas, as chamadas disfunções burocráticas (MERTON, 1959; SELZNICK, 1964; CROZIER, 1981), que também são claramente notadas.

Por um lado, a administração pública brasileira apresenta traços característicos do formalismo burocrático, expresso geralmente em razão da vinculação objetiva à lei e da estrutura hierarquizada. Não é à toa que ela é predominantemente regulada por normas constitucionais e regras infraconstitucionais de competência exclusiva do Estado. De outro, a impessoalidade, a obediência (à lei) e a disciplina entram em conflito com a natureza subjetiva do homem, que o empurra para o informal, para o flexível e até para a transgressão.

O dever de cumprir a lei e a ideia de que “a lei é feita para ser burlada”, a rapidez e a lentidão, o personalismo e a impessoalidade, o formal e o informal convivem no arcabouço teórico-empírico do que é a burocracia brasileira. Essa ambiguidade burocrática foi muito bem explicada por Carvalho (1980). Portanto, a presença do que se escolheu chamar de (dis)funções burocráticas na configuração pública brasileira pode ser entendida a partir de quatro eixos-temas: o formalismo, a hierarquia de cargos e funções, a profissionalização do quadro administrativo e a (im) pessoalidade.

4.2.1 Formalismo

O formalismo é um ponto central do conceito weberiano de burocracia (TRAGTENBERG, 1992). Burocracia como uma forma de dominação, legitimada pela lei, na qual a divisão de trabalho, a autoridade, a fixação de competências e de procedimentos, feitos racionalmente, conduziriam a determinados fins. É tecnicamente o meio de se obter o máximo

de rendimento em virtude da precisão, da continuidade, da disciplina, do rigor e da confiabilidade, por meio do formalismo (WEBER, 2004b).

Trazendo do tipo ideal de burocracia para a administração pública na prática, tem-se que o formalismo assume sua expressão mais singular sob a égide da lei, a formalidade legal, exigida pela lei. A forma devida é a forma que a lei impõe, que vincula atos e fatos jurídico-administrativos. Prova disso é que no Brasil a administração pública é estudada por um ramo específico do Direito Público - o Direito Administrativo – cujos princípios constitutivos estão esculpidos da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 é repleta de reafirmações ao império do formalismo legal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II); “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII); “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV); “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei” (art. 37, I); “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, §4º). (BRASIL, 1988).

O que se depreende nas informações trazidas pelos *experts* é que, além de estar evidenciada sua presença na configuração pública da administração pública, o formalismo está associado à realização de outros valores democráticos como a igualdade, a justiça e o interesse público, bem como às possibilidades objetivas de se alcançar a impessoalidade e a moralidade. Dizem,

[...] a burocracia estatal, implementada nos anos 30 com Vargas, o DASP... trouxe aos dias atuais, a possibilidade de controle, interno e externo da administração. O formalismo facilita, é capaz de tornar exitoso o controle da atividade estatal.

[...] o fato de termos princípios da administração pública colocados no texto constitucional eleva o status da gestão pública para um tipo de poder-dever. Assim deve agir o administrador público, com base na lei sempre. Tudo que ele faz tem uma forma definida na lei sobre como é o caminho. Olha isso é indispensável para o tratamento isonômico e moralmente aceitável para com os cidadãos.

[...] é a vinculação obrigatória ao que a lei prescreve. Está quase tudo determinado, previsto, formas de fazer e de decidir. Claro que tem os espaços para o administrador público agir com liberdade, mas mesmo assim ele se vê obrigado a uma série de princípios orientadores como a legalidade, a moralidade, a eficiência.

[...] sabe a diferença entre administração pública e a de empresas? na administração pública só é possível fazer o que a lei permite, enquanto que na administração empresarial é possível fazer tudo o que a lei não proíbe. É muito diferente.

[...] algumas das funções do Estado são realizar a justiça e promover o bem comum. Como fazer isso sem ser numa estrutura formal burocrática? Senão teríamos o cúmulo das decisões pessoais.

O Estado brasileiro, argumenta Uricoechea (1978), tem uma burocracia pública com funções racionalizantes construídas sobre um contexto político-cultural tradicional, de base patrimonialista. O próprio Weber (2004b) considera o ideal burocrático como produto de um contexto histórico e social. Isso explica, em parte, o porquê da administração burocrática não ter sido implantada por completo no Brasil e, decerto, em nenhum outro lugar. Basta voltar o olhar para os anos 30, em pleno Governo Vargas, para compreender o mosaico que serviu de alicerce para a “modernização da administração pública nacional” a partir do DASP.

O fato de ter surgido, no âmbito administrativo, no século XIX, junto com o Estado Liberal como modo de combater o patrimonialismo (PAULA, 2005; BRESSER PEREIRA, 2009) conferiu à burocracia uma conotação consensual: é a dominação legitimada pela lei. A burocracia, nesse sentido, opõe-se a todo tipo de privilégio, ordens arbitrárias e interesses personalistas. Como tipo ideal, perfeito. Na prática, uma longa estrada a ser percorrida.

No brasileiro, a lhanza no trato, a hospitalidade e a generosidade são expressões legítimas de um fundo emotivo rico e transbordante. Esses elementos, que delineiam o homem cordial, representam uma tentativa de criar intimidade para fugir do ritualismo social. (HOLANDA, 1995). Isso faz do brasileiro um ser avesso ao que é formal, à disciplina, à qualquer espécie de rigidez que lhe impeça de aprofundar laços pessoais.

Convém, por conseguinte, esclarecer que formalismo não se confunde com “formalismo exagerado”. O primeiro, um atributo tipicamente burocrático, caracterizado pela autoridade legal, pelas normas escritas e exaustivas, pela hierarquia; o segundo, um desvirtuamento, uma distorção causada pela supervalorização da função pública por parte de quem a exerce.

Essa diferença fica patenteada no dizer dos informantes da pesquisa:

[...] infelizmente o conceito clássico de burocracia idealizada por Weber não se observa na realidade da administração pública brasileira em sua plenitude, o excesso de formalismo por exemplo não é burocracia, é uma morosidade institucionalizada, conduzida pelo agente público relapso ou mal intencionado.

[...] no afã de tudo controlar a burocracia acaba por assumir uma postura exageradamente rigorosa.

[...] nada errado em querer disciplinar, regulamentar, definir procedimentos bem formais. Agora, precisa tanto formulário? Tanto carimbo? Tanta assinatura? Não dá, né? Esse exagero é que deu à burocracia esse sentido pejorativo.

[...] os burocratas internalizaram o *mous operandi* do formalismo burocrático. Você já viu o despacho padrão como é? “Autorizo na forma da lei”, diz tudo.

Uma das causas para este “excesso”, sem dúvida, reside no fato de que as normas burocráticas devem ser, obrigatoriamente, escritas e exaustivas (no sentido de preverem todas as situações possíveis). A calculabilidade e a previsibilidade dos comportamentos, como modos racionais de se alcançar a “administração ótima”, só seriam alcançados por meio de estatutos, regimentos, regulamentos. O equívoco é achar que tudo pode e deve estar escrito, previsto, até mesmo porque isso é tão improvável quanto incerto.

À título apenas de ilustração, na Lei Federal n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, temos no art. 116, que trata dos deveres dos servidores: “VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público; VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição; IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa; X - ser assíduo e pontual ao serviço; XI - tratar com urbanidade as pessoas; XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder”.

A Administração Pública, tendo o dever de agir para cumprir fielmente o mandamento legal, deve assegurar a prestação dos serviços públicos que estão sob o seu encargo. Seja no exercício de atividades instrumentais (tributação, gestão de pessoal, contratos), seja, ainda no controle das ações de particulares, para impelir comportamentos ilícitos e/ou danosos aos interesses da coletividade, o formalismo está presente como garantia legal, como nos casos:

- a) da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 - que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- b) da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 - que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;

- c) do Manual de Redação da Presidência da República (2002) – que preceitua que a redação oficial deve caracterizar-se pela impessoalidade, uso do padrão culto de linguagem, clareza, concisão, formalidade e uniformidade. E defende que os atos e comunicações oficiais devem se nortear pelos princípios constitucionais da administração pública;
- d) da Lei Federal 11.107, de 06 de abril de 2005 – que estabelece normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum;
- e) do Decreto Federal n. 7.636, de 1º de dezembro de 2011 – que dispõe sobre o apoio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS;
- f) do Decreto Federal n. 7.708, de 02 de abril de 2012 - que Institui a Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio - NBS e as Notas Explicativas da Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio – NEBS; dentre outros.

Verifica-se que o formalismo atribui um caráter oficial à administração pública brasileira, na proporção em que os que estão investidos de autoridade o estão formal e oficialmente. As comunicações administrativas são escritas e assinadas, em forma e linguagem solenes e uniformizadas. As normas para contratação de obras e serviços, bem como as de controle das finanças públicas, prescrevem minuciosamente como deve ser o procedimento a seguir cumprido pelo agente público.

Elucidativa, no sentido do formalismo na administração pública pátria, é a Instrução Normativa nº. 3 da Controladoria Geral da União- CGU, de 12 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o processamento de propostas de fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos ou entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, *litteris*:

Art. 1º - As propostas de alteração das estruturas regimentais e de adequação da força de trabalho, visando ao fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos ou entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sem prejuízo do atendimento ao disposto no art. 4º do Decreto nº 6.944, de 2009, deverão ser previamente encaminhadas para análise por meio eletrônico, de acordo com esta Instrução Normativa.

Art. 2º - As propostas a que se referem o art. 1º consistem em:

I - criação, realocação interna e transformação de cargos e funções, ou de sua extinção, quando vagos;

II - criação, reorganização e extinção de órgãos e entidades;

III - realização de concursos públicos e provimento de cargos e empregos públicos;

IV - revisão e aprovação de estrutura regimental e de estatuto;

V - remanejamento ou redistribuição de cargos e funções públicas; e

VI - autorização para contratação temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. (BRASIL, 2010).

Frise-se, contudo, que a diminuição do papelório, dos rigores descabidos, da morosidade irritante da tramitação dos processos, que conferem esse sentido pejorativo da burocracia, principalmente junto ao senso comum, não prejudica o formalismo. A tecnologia, por exemplo, pode e deve ser usada para reduzir os entraves injustificáveis da máquina burocrática. Como, por exemplo,

Dias contados para o papelório e o carimbório

A partir deste final de semana, o governo do Estado de Santa Catarina implanta um sistema eletrônico para a tramitação de documentos e processos entre as secretarias. O novo formato vai agilizar o trabalho, além de representar economia de papel, Correios, impressão e telefone.

Depois de sete anos, o governador Luiz Henrique (PMDB) vê uma de suas maiores obsessões sair do papel: neste final de semana está sendo oficialmente implantado o protocolo eletrônico no governo do Estado. O sistema promete colocar um fim ao que ele apelidou de “papelório e carimbório”.

A implantação do novo sistema eletrônico – inicialmente apenas na Secretaria de Estado da Administração – permitirá que documentos e processos em papel que tramitam entre uma repartição e outra sejam feitos em meio digital. O setor de protocolo é a entrada de qualquer documento em qualquer órgão público.

Hoje, o governo possui 7,8 milhões de processos – mais de 1 mil tipos de ofícios, memorandos, projetos, legislação – circulando pelas repartições. (DIAS, 2009).

Presidente do STJ fala, no RS, sobre virtualização da Justiça

O presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Cesar Asfor Rocha, participou, na manhã desta segunda-feira (21), de um encontro jurídico (meeting jurídico) em Porto Alegre (RS). Falando a empresários e magistrados, o ministro destacou o empenho do STJ para a virtualização da Justiça e a importância do Judiciário estadual gaúcho em comprometer-se com a digitalização dos recursos. Em 2009, 25,16% dos processos que chegaram ao STJ tiveram origem no Rio Grande do Sul. (PRESIDENTE, 2010).

A habilidade para contornar o “formalismo” (GUERREIRO RAMOS, 1989) no ambiente de trabalho é válida e não descaracteriza esse atributo genuinamente burocrático. Utilizando-se de contatos informais ou empreendendo e readaptando alguns procedimentos mais criativos, ou mesmo o “jeitinho” sem burlar a lei, se prestam a esse fim. Há certa aversão por parte do cidadão ao excesso de exigências oriundas de instrumentos legais de controle e planejamento de atividades, contrapondo a esse sentimento as intuições e capacidades criativas e/ou empreendedoras que acredita deveriam ser usados na resolução de problemas imediatos.

O Código Iberoamericano do Bom Governo (2006), editado pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, do qual o Brasil é signatário, assinala que:

Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.

Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, em condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.

No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e **impedirán el tráfico de influencias**. (BRASIL, 2006, grifo nosso).

O formalismo é percebido e, na maioria das vezes, aceito, mesmo se for tomado o perfil do brasileiro médio – avesso à formalidade, propício ao personalismo – como seu filtro. Há muito ainda do ditado “Aos amigos, a lei; aos inimigos, os rigores da lei”. A regra, a norma, a lei existem para presidir relações públicas e privadas, dentro do universo social, tendo por pano de fundo a racionalidade como meio de realização da igualdade e da justiça e da promoção do interesse público. Ocorre refletir, contudo, em quem faz as normas, quem as aplica e quem as sofre.

4.2.2 Hierarquia de cargos e funções

A burocratização envolve um conjunto de serviços especializados, prestados por funcionários que ocupam cargos constantes de uma hierarquia rígida, com limites bem definidos de autoridade, sempre sob a orientação de normas bem estatuídas (WEBER, 2004b).

A administração burocrática privilegia a repartição do trabalho (SMITH, 1983), de acordo com critérios objetivos, distribuindo as tarefas (os deveres oficiais) entre os funcionários especializados. Decorre desta divisão a hierarquia de cargos e da sequência de instâncias. Essa estrutura de cargos e funções bem desenhada, com a fixação clara de um sistema de mando e subordinação, de relações de autoridade e responsabilidade, caracteriza todos os órgãos da administração pública brasileira.

Dizem os *experts*:

[...] claro que a burocracia é um modelo ainda presente na administração pública. Basta ver que todos os órgãos públicos são hierarquizados, tem escala de funções. Não é difícil ver isso de modo muito claro. Cargos bem delimitados e funções também. Ainda tem o caráter oficial, que afasta o perigo causado pela informalidade, que é a porta aberta para o julgamento pessoal.

[...] é bom sim ter uma hierarquia bem definida, sabe? Não podemos ter dúvida a quem cabe fazer alguma atividade e a quem cabe cobrar.

[...] não há nada demais com a existência da subordinação funcional, muito pelo contrário, a prerrogativa de dar ordem decorre na autoridade que o cargo dá e quem ocupa o cargo já é sabedor disso. Sempre haverá alguém a cima e a baixo da estrutura.

[...] a gestão de um modo geral, tanto pública quanto privada, sempre utilizará uma forma hierárquica de exercício do poder de tomar decisões. É preciso que isso ocorra para que seja garantido o cumprimento do que foi planejado. Não pode haver dualidade nisso. É aquela história de que não se pode ter dois senhores.

[...] só se pode falar em especialização do trabalho se aceitarmos a idéia de hierarquia. Graças a ela, temos bem delimitados os cargos, as esferas e as atribuições de cada um. A hierarquia é própria de organizações complexas que precisam realizar muitas tarefas, como a administração pública.

[...] mostre um órgão público que não seja hierarquizado?

[...] sempre me senti confortável com a questão hierárquica, nunca tive problemas com isso. Já fui chefe e subordinado, aliás, quase sempre foi assim. Tudo flui bem quando você compreende seu papel e não invade o campo de atuação do outro. E isso não prejudica, ao meu ver, o trabalho de equipe ou as decisões colegiadas.

[...] na União e na grande maioria dos Estados e no Distrito Federal, percebemos a existência de quadro administrativo profissional, recrutado majoritariamente mediante concurso público, ambiente organizacional dotado dos recursos básicos para a realização das funções públicas e regras processuais e procedimentais relativamente definidas.

[...] o emprego público sempre foi, no Brasil, muito cobiçado e respeitado. A ideia de um serviço público mal remunerado e mal visto, a fama de preguiçosos dos servidores e de má qualidade dos serviços, jamais chegou a destruir a ambição que, especialmente as classes mais altas, nutrem por ocupar cargos públicos.

A hierarquização, no sentido de níveis ordenados de autoridade e responsabilidade, que se ilustra como degraus, escada, expressa-se em todos os níveis de organização da administração estatal, encontrando-se amparada em diversos diplomas legais.

A Lei Federal n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, define, no art. 3º, cargo público como “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”. Isso permite entender que, ao ocupar um cargo público, o agente é posicionado na estrutura organizacional, sendo em razão desta, definidos o seu

grau de autoridade e de responsabilidade, bem como suas linhas de subordinação e suas competências. Tudo em razão do cargo que ocupa e de sua posição na hierarquia.

Apresenta-se nos anexos I, II, III e IV os organogramas da Presidência da República, de dois Ministérios e de uma Prefeitura, por meio dos quais é possível notar: a) os órgãos que compõem a estrutura; b) quando possível, as funções desenvolvidas pelos órgãos; c) as relações de interdependência entre os órgãos; d) os níveis administrativos que compõem a organização; e) o sistema hierárquico.

Os poderes de mando, necessários para cumprir com os deveres oficiais, estão fixamente distribuídos, e os meios coercitivos que eventualmente podem empregar estão, de igual modo, delimitados por regras. Geralmente, o fluxo é unidirecional e a obediência é instaurada formalmente.

A mesma Lei n. 8.112/90 relaciona no art. 116 alguns dos deveres do servidor público: “I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; II - ser leal às instituições a que servir; III - observar as normas legais e regulamentares; IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais”.

E no art. 117 algumas proibições relacionadas à sua posição na hierarquia: “ I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato; II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado; VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil; XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias”.

Alguns falam no fim da hierarquia, mas fato é que as estruturas hierárquicas fazem parte do cotidiano das organizações. Mesmo naquelas onde a informalidade é a regra, como grupos sociais temporários ou mesmo a família, há formas de organização com níveis diferenciados de autoridade e responsabilidade. Elas sistematizam o poder de decisão conferido pela autoridade do cargo ou da função, escalonam as atribuições conforme a instância e fixam meios coativos para o seu funcionamento disciplinado.

Em que pese formas mais ou menos centralizadas, mais ou menos verticalizadas, com inovadores desenhos ou diagramas, a hierarquia sobrevive incólume na configuração da administração pública brasileira.

O trabalho dividido horizontalmente conduz à especialização das atividades, que são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004). A hierarquia nas organizações públicas brasileiras se serve desse pressuposto na definição vertical dos níveis de autoridade, que é, por seu turno, inerente ao cargo e não à pessoa. As pessoas não são autoridade, elas têm autoridade e esta aumenta quanto mais alto está o cargo ocupado.

4.2.3 Profissionalização do quadro administrativo

Este atributo da administração pública burocrática foi o que mais avançou, em termos qualitativos, nas organizações públicas brasileiras. Seus quadros administrativos são formados por funcionários nomeados para cargos, dentro de uma hierarquia rigorosa, com competências funcionais fixas. Weber (2004b) argumenta que esse cargo equivale à profissão, com salário fixo, requerendo como requisitos para sua ocupação: formação específica, dedicação integral e seleção rigorosa. Segue-se a isso um processo de desenvolvimento funcional, associado à qualificação progressiva do funcionário, que se constitui em uma carreira, entendida como degraus, níveis, que vão sendo superados até à aposentadoria.

O quadro administrativo profissional é bastante realçado pelos entrevistados:

[...] hoje o quadro administrativo do Estado, me refiro aos três Poderes na verdade, é muito mais qualificado do que há 20, 30 anos atrás. Mudou muito e mudou para melhor. Os servidores públicos são mais jovens, com boa formação e com a possibilidade de fazer uma carreira longa e ascendente, que lhe reconheça a dedicação. O Estado ganha com serviços públicos de qualidade.

[...] bem, o concurso público não é somente uma oportunidade de emprego estável como era visto anos atrás, hoje é também uma chance de se manter em permanente aprendizado, em constante aprimoramento. Veja o papel das Escolas de Governo, da ENAP, da ESAFI... O servidor recebe todas as condições para se atualizar e atingir um nível excelente de conhecimento, o que é marca da administração pública desde sempre.

[...] são muitas opções de carreira para quem quer fazer do serviço público a sua escolha preferencial, sua jornada profissional. E tem mais, não é uma escolha difícil como antes, porque os cargos públicos são valorizados e estão em evidência. É concurso para todo lado, em Brasília, no Sudeste, no Sul e no Norte.

[...] existem hoje verdadeiras ilhas de excelência no serviço público. Cito, por exemplo, a qualidade do pessoal do TCU, CGU, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda. Olhe os currículos! Tem muita gente com Doutorado fora do país. Melhorou muito o perfil, mas melhoraram os salários, a carreira, as chances de ascender funcionalmente.

[...] temos carreiras hoje extremamente especializadas, que exigem um profissional com formação de alto nível e que se dedique integralmente. A revisão das carreiras têm sido sempre para melhor, para novas e melhores exigências.

[...] embora tenha direcionado o foco para garantir o emprego e atuar em atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país, o modelo burocrático tem muitas falhas sim, concordo, mas no que se refere a questão dos recursos humanos tem havido grande evolução com a obrigatoriedade dos concursos e a implantação do mérito profissional.

[...] o quadro administrativo profissional, marcante na proposta burocrática de Weber, está aí mesmo, vivo, punjante. Não imagino um Estado sem um suporte técnico que se afirme pelo saber especializado.

[...] a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, os controles administrativos visando evitar a corrupção. A administração pública brasileira tem uma maneira de trabalhar toda regulamentada. Esses seriam os efeitos positivos da burocracia tal qual pensada por Weber que observamos em nossa administração pública.

[...] como pontos positivos, podemos destacar a preocupação com a melhoria da qualificação dos servidores públicos com a criação das Escolas de Governo em todas as esferas governamentais, facilitando o aprimoramento dos servidores públicos e também um dos requisitos para promoção de carreira.

A profissionalização está associada à superioridade técnica, que se impõe em razão do melhor conhecimento. O acesso ao cargo público, o desenvolvimento do servidor na carreira e sua avaliação de desempenho dependem da demonstração inequívoca de um conhecimento especializado e diferenciado.

A Carta Iberoamericana de la Función Pública, editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário e que tem orientado a política de Recursos Humanos na administração pública brasileira, preconiza que para uma adequada institucionalização de uma gestão pública profissional alguns arranjos institucionais são necessários, que tornem possível:

- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
- b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
- c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.
- d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos. (CONFERENCIA..., 2003).

O documento do CLAD intitulado *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI* (2010), traz que:

[...] la profesionalización de la función pública no significa adoptar integralmente el modelo weberiano. Hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Obviamente que la meritocracia estará presente en cualquiera de estos procesos de selección, pero lo que será diferenciado es la vinculación funcional con el Estado. (CONFERENCIA..., 2010)

[...] una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la administración pública es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad. Aquí también hay casos iberoamericanos importantes en los cuales la burocracia se volvió, en los últimos años, más transparente y aumentó su capacidad de hacerse responsable por sus actos. Este aspecto es muy significativo para combatir la cultura tecnocrática que fue sembrada a lo largo de la historia, principalmente por las élites burocráticas de América Latina, particularmente por medio de la estrategia del aislamiento burocrático. (CONFERENCIA..., 2010)

A Carta de Brasília sobre Gestão Pública, uma Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD, elaborada em 2008 por ocasião do Congresso do CONSAD, traz a seguinte diretriz sobre a gestão de pessoas na administração pública brasileira:

profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho. Neste sentido, ganham especial importância: a criação e o gerenciamento de carreiras específicas alinhadas às necessidades da administração e pensadas em uma perspectiva estratégica; a definição de critérios para a ocupação dos cargos e funções comissionados; a introdução da lógica de gestão por competências para melhor alocação e uso dos talentos; e a implementação de sistemáticas de incentivo e responsabilização. (BRASIL, 2008).

A Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- CDES, assinala como um dos meios de aperfeiçoar a gestão pública:

Avançar na constituição de uma burocracia pública profissionalizada, na União, estados e municípios, em quantidade adequada para o atendimento das competências atribuídas pela Constituição. Uma burocracia pública ética, capacitada permanentemente e capaz de se relacionar de forma aberta e democrática com os atores sociais. Priorizar o fortalecimento das carreiras de Estado, estabelecendo limites aos cargos comissionados necessários para formação das equipes dos governos eleitos (BRASIL, 2011, p. 31).

Revisitando o diploma que regula o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, a Lei Federal n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no seu art. 5º, registam-se os requisitos básicos para investidura em cargo público: “I - a nacionalidade brasileira; II - o gozo dos direitos políticos; III - a quitação com as obrigações militares e eleitorais; IV - o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo; V - a idade mínima de dezoito anos; e VI - aptidão física e mental”. Além dessas exigências, que já demarcam o

rigor exigido na seleção aos cargos públicos, outras podem ser acrescentadas, conforme a natureza do cargo, geralmente associadas a alguma habilidade específica.

A regra básica para acesso aos cargos públicos é o concurso de provas ou de provas e títulos, conforme estabelece o art. 37, inciso II, da Constituição Federal. A exceção, já abordada no subcapítulo destinado ao favoritismo, são os cargos em comissão. Segundo Meirelles et al (2011, p. 477), o concurso “é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego”.

A Carta Iberoamericana de la Función Pública, editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, apresenta os princípios que devem ser levados em conta nos processos de seleção para cargos públicos:

- a) Publicidad, entendiendo por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.
- b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.
- c) Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
- d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.
- e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.
- f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.
- g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- h) Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.
- i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos. (CONFERENCIA..., 2003)

À guisa de mera ilustração, sem pretender ser exaustivo, seguem alguns órgãos que estão com editais de concurso lançados, com as respectivas vagas, encontrando-se na fase de inscrições: TJ-RR (22vagas); Prefeitura de Mariápolis-SP (11 vagas); MPE-TO (15 vagas); Prefeitura de Tejuçuoca-CE (116 vagas); Câmara Municipal de Cornélio Procópio-PR (5 vagas); Prefeitura de Sebastião Barros-PI (35 vagas); Prefeitura de Alto Alegre dos Parecis-

RO (15 vagas); UEPG-PR (35 vagas); CAPES (25 vagas); INPE (62 vagas); PGE-PA (12 vagas); Instituto Nacional de Tecnologia-RJ (35 vagas); Prefeitura de Campinas - SP (156 vagas); Instituto de Terras do Acre (35 vagas); TST (27 vagas); Prefeitura de Machado-MG (61 vagas); Observatório Nacional (23 vagas).

Depois que o concurso público é realizado e o resultado é homologado no Diário Oficial respectivo, o provimento dá-se por meio de ato de nomeação emanado da autoridade competente de cada Poder. A investidura, por sua vez, ocorrerá com a posse⁷⁴.

Ao tomar posse, por consequência, o servidor passa a ser detentor das prerrogativas, direitos e deveres que lhe são inerentes em razão do cargo, como um plano de carreira (onde estejam previstas a promoção e a progressão) e uma tabela de vencimentos (salários). Ao longo e ao final dessa trajetória um conjunto de direitos e benefícios assegurados constitucionalmente conferem ao servidor a segurança e a estabilidade necessárias para o melhor cumprimento de suas atribuições funcionais.

Observa-se, à luz dos documentos até aqui colecionados e do que informaram os *experts*, que a profissionalização do quadro administrativo é um atributo fortemente presente na configuração atual da administração pública brasileira. Os elementos que robustecem o sentido desta profissionalização, que vai do concurso público à aposentadoria, passando pela qualificação permanente e pela carreira, estão bem caracterizados no disciplinamento constitucional, nas leis federais e estaduais e nas cartas e tratados nacionais e internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Contudo, muito ainda precisa ser feito em termos de valorização e dignificação da função pública e do servidor público. Faltam medidas que confirmem tratamento mais equânime aos servidores como um todo, evitando assimetrias tão acentuadas. Exemplificando, há um abismo entre os servidores dos Três Poderes, a começar pelo teto remuneratório, que é menor para os do Poder Executivo. E mesmo dentro do mesmo Poder Executivo, as discrepâncias são agudas como se vê pela remuneração média dos servidores públicos federais civis do Poder Executivo por área de atuação, dados de 2009, constante da Política de Gestão de Pessoas do Governo Federal, Brasil (2009), elaborada pelo Ministério do Planejamento em 2009, a saber:

- a) Administração Geral – R\$ 7.020,72
- b) Infraestrutura – R\$ 5.621, 22

⁷⁴Segundo Meirelles et al (2011), a investidura do servidor no cargo ocorre com a posse, que é *a conditio juris* da função pública. Por ela se conferem ao servidor as prerrogativas, os direitos e os deveres do cargo ou do mandato político. Sem a posse o provimento, iniciado com a nomeação, não se completa, nem pode haver exercício da função pública.

- c) Segurança e Defesa – R\$ 5.612, 19
- d) Políticas Sociais – R\$ 5.209,14
- e) Educação – R\$ 4.051,87
- f) Saúde - R\$ 3.506,75

Também com base na Política de Gestão de Pessoas do Governo Federal, elaborada pelo Ministério do Planejamento em 2009, tem-se que a força de trabalho do Poder Executivo Federal está organizada em:

- a) 129 Carreiras;
- b) 22 Planos Especiais de Cargos – PEC's;
- c) Plano Geral do Poder Executivo – PGPE;
- d) Plano de Classificação de Cargos;
- e) Além de cargos isolados.

Nesse mesmo documento, tem-se que o quadro de pessoal do Poder Executivo, tomando apenas o pessoal civil, é composto por 1.149.616 servidores, assim distribuídos: 542.134 servidores ativos; 362.935 servidores aposentados; e 244.547 instituidores de pensão. Dos servidores ativos, 221.547 possuem nível superior, 258.521 são de nível intermediário, 25.521 de nível auxiliar e 36.691 sem informação quanto à escolaridade.

Em que pese não se defender que o quadro administrativo do Estado deva ter somente profissionais de nível superior – que seria totalmente descabido – também não é razoável admitir que apenas 40% dos servidores ativos tenham esse nível de escolaridade. É pouco ainda, por isso a existência das chamadas “ilhas de excelência” como os quadros da Receita Federal do Brasil, do Ministério do Planejamento, da Controladoria Geral da União, do TSE, nos quais a formação do pessoal é referência.

Nessas "ilhas de excelência", profissionais tecnicamente bem qualificados, aptos a conduzir trabalhos de alta complexidade, com o emprego de tecnologias avançadas e sistemas inovadores, têm nivelado por cima o perfil requerido do novo servidor público nacional. Distanciam-se de um padrão de qualificação médio do passado e alcançam, por mérito, postos de relevado destaque. Convivem, no entanto, como os números acima demonstram, com um grupo ainda com formação insuficiente e com elevado nível de *burnout*⁷⁵.

Enfatize-se o papel crescente que estes servidores “excelentes”, altamente qualificados e em carreiras bem remuneradas, no bojo da administração pública,

⁷⁵Freudenberger (1974), afirma que o *Burnout* é resultado de esgotamento, decepção e perda de interesse pela atividade de trabalho que surge nas profissões que trabalham em contato direto com pessoas em prestação de serviço como consequência desse contato diário no seu trabalho.

principalmente como referência em termos de aprimoramento da qualidade técnica dos trabalhos e na elaboração das políticas públicas. Dessa burocracia altamente especializada depende a continuidade administrativa.

Não se pretende aqui reduzir a densidade de qualquer componente do atributo “profissionalização do quadro administrativo”, de forma a negar sua validade na conformação da administração pública brasileira, mas tão somente enfatizar que esta é repleta de contrastes, que não lhe diminuem ou aumentam a relevância, mas que são indispensáveis no entendimento de sua atual configuração.

4.2.4 (Im) pessoalidade

Weber (2004b) argumenta que a burocracia se aproxima do seu ideal quanto mais se “desumaniza”, no sentido de eliminar o amor, o ódio, os sentimentos pessoais de um modo geral, que tornam as atividades oficiais “irracionais”. Defende a despersonalização completa do exercício do cargo burocrático e associa isso à sistematização racional do Direito. Noutras palavras, no tipo ideal burocrático, não há espaço para sentimentos, para demonstrações de simpatia ou antipatia, privilégios ou perseguições.

Insera-se no argumento acima a consignação da impessoalidade como princípio constitucional da administração pública brasileira (art. 37, *caput*, da CF/88). Esse princípio obriga o agente público a somente praticar atos que se destinem ao fim legal, de modo impessoal. Este fim legal é, em última análise, o interesse público. Essa finalidade veda que atos administrativos sejam praticados para satisfazer interesses privados, por favoritismo, clientelismo, arbitrariedade pessoal, geralmente em prejuízo à coletividade e em comprometimento à igualdade de oportunidades.

O princípio da impessoalidade – enquanto atributo tipicamente burocrático – salienta a natureza puramente impessoal do poder de cada agente público, que não deriva de sua personalidade, de aspectos pessoais de prevalência, o que é próprio de formas patrimonialistas de administrar. Eis porque a observância mandamental da impessoalidade é um dos meios mais efetivos de combate às heranças patrimonialistas na esfera pública.

No entender dos *experts*:

[...] a intenção da implementação da burocracia era superar a fase patrimonialista, em que havia uma incongruência na administração do patrimônio público. O país entrava numa era industrial e para isso era preciso tornar a Administração pública mais impessoal e profissional.

[...] penso que estão presentes na Constituição os elementos que condicionam a burocracia, independentemente de outras dimensões que possam ser atribuídas ao conjunto normativo sistematizado pelo legislador. Em outros termos, a atual configuração constitucional da administração pública brasileira contempla os critérios da máxima eficiência por meio da impessoalidade, da racionalidade, da hierarquia, da formalidade (normas e regulamentos) e da administração profissional.

[...] o burocrata se assemelharia a uma máquina que meramente observa regras e não distingue as pessoas. Não tive em nenhum momento a oportunidade de presenciar um comportamento deste tipo, em que uma regra leve a um comportamento prejudicial e ineficiente e, não obstante, é seguida à risca.

[...] compreendo a impessoalidade é uma garantia de que não serão feitas distinções na administração pública que prejudique quem não mereça ou privilegie quem não faça por onde. Tem a ver com uma administração justa.

[...] o Brasil está melhorando muito no combate à política da troca de favores, prova disso são os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Não pode ser clandestino, por debaixo dos panos e muito menos para atender a interesses menores e parciais.

O princípio constitucional da impessoalidade revela-se orientador, junto aos demais previstos na Carta Magna, de tantas quantas forem as atividades públicas e do modo de agir dos que detêm o dever de realizá-las. No caso dos concursos públicos, regra geral objetiva de acesso aos cargos públicos, a impessoalidade está prevista como condição *sine qua non* para assegurar a igualdade de condições entre os candidatos e a transparência do processo seletivo. É o que se pode ver, a título de exemplo, no item 8 do Edital n. 001/2012-TST, quando trata das provas discursivas, que diz: “Será atribuída nota ZERO à Prova Discursiva - Redação que: [...] c) for assinada fora do local apropriado; d) apresentar qualquer sinal que, de alguma forma, possibilite a identificação do candidato”. Brasil (2012).

O Código Iberoamericano do Bom Governo, editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

el poder Ejecutivo perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, **y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común**, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio. el poder Ejecutivo asegurará **la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas** y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas. no aceptarán **ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada**, por parte de personas físicas o jurídicas. (CLAD, 2006, grifo nosso).

Ser impessoal significa também ser imparcial. A Lei Federal 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei da Probidade Administrativa, no seu art. 1º, considera ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, impessoalidade, parcialidade, legalidade e lealdade às instituições, notadamente: “[...] IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; [...] VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço”. (BRASIL, 1992).

A Lei Federal nº. 12.528, de 18 de novembro de 2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade, diz no inciso II, do §1º, do art. 2º, que “§1º. Não poderão participar da Comissão Nacional da Verdade aqueles que: [...] II - não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências da Comissão”. (BRASIL, 2011).

Muitas são as invocações explícitas à impessoalidade trazidas no texto das leis. Contudo, afastar ao máximo a pessoalidade da administração pública ainda é o grande desafio que se quer superar com o firme controle sobre os atos administrativos à luz da observância do princípio da impessoalidade. No tempo atual, apesar das técnicas legislativas e da vedação de práticas que contrariam tal princípio, é perfeitamente notada a coexistência de práticas personalistas, clientelistas, como fortes heranças patrimonialistas.

O maior obstáculo à garantia da impessoalidade assenta-se no fato de que as atividades oficiais que lhe dão objetividade são desempenhadas pelas pessoas, cujos interesses afloram instantaneamente, principalmente em razão da proximidade do Poder e, portanto, da possibilidade de realizá-las (COSTA, 2006; MOTTA, 2007; TRAGTENBERG, 2009).

Uma porta aberta para a ação subjetiva, influenciada pela vontade da pessoa, é poder discricionário do agente público. Meirelles et al (2011, p. 122) explica que o poder discricionário “é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade de escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”. Esse poder decorre do reconhecimento por parte do legislador de que nenhuma lei consegue prever tudo, disciplinar toda a dinâmica da vida social. Em que pese não se confundir com arbítrio - a discricionariedade é uma espécie de liberdade administrativa, dentro dos limites da lei, que vincula ainda a forma, a competência e a finalidade do ato praticado – muitos ainda agem como se fossem sinónimas.

As brechas da lei têm possibilitado que interesses particulares ainda se ombreiem ou suplantem o interesse público. São frequentes as práticas destinadas a fins eleitoreiros e a

obter ganhos materiais. Mesmo com uma legislação expressamente antinepotista, alguns gestores públicos continuam trazendo para os “cargos de confiança” pessoas que são lhe são ligadas por grau de parentesco, amizade, intimidade, preterindo especialistas na área em questão. Esse assunto já foi explorado no subitem “favoritismo”, como herança patrimonialista.

Cabe refletir, por oportuno, que esse preceito da impessoalidade, próprio do modelo burocrático, em razão do contexto cultural nacional, pode gerar efeitos contrastantes com a “administração ótima” do Estado. Tal princípio, que se propõe a assegurar um funcionamento ideal para a administração pública, convive com a prática reinante do “jeitinho”, do dito “quando a farinha é pouca meu pirão primeiro”, do “você sabe com quem está falando?”. Equilibrar o pessoal e o impessoal sem que isso importe em ilegalidade, imoralidade ou parcialidade é um enorme desafio para a burocracia pública brasileira.

Nesse sentido, resgata-se a figura do “gerente caboclo” de Junquillo (2000), nem burocrata e nem gerente, forjado a partir de traços histórico-culturais identificados por Guerreiro Ramos (1989), Holanda (1995), Ribeiro (2000), Faoro (2001) e Freyre (2002), como capaz de lidar com a dualidade do formal/informal, construir zonas de convívio legítimas e reforçar sua competência de gerenciar eventuais conflitos. Esse perfil meio-termo de gestor público é muito frequente, mas exige sutileza e aguçado bom senso para não incorrer em ilegalidade.

Quando esta ocorre, mecanismos existem para coibi-la. Em decisão proferida em 20 de setembro de 2011, o juiz da 2ª vara cível da comarca de Paranaíba-PI determinou que o prefeito daquele município tinha 72 horas, desde o conhecimento da decisão, para retirar os “corações em verde e vermelho”, símbolos próprios criados para associar à sua administração, dos locais onde foram espalhados no município, seja em obras, propagandas ou em veículos que foram adesivados com a marca. O juiz acatou a denúncia do Ministério Público Estadual, que argumentou por meio de ação civil pública, que “o réu, na qualidade de prefeito municipal e sem autorização legal, criou símbolos e divulgou obras públicas contendo imagens do mesmo, no intuito de autopromoção”. Abaixo o adesivo contendo o símbolo que motivou a ação do Ministério Público:



Figura 4 - Autopromoção – Pessoaalidade
 Fonte: <http://www.interativoms.com.br/noticia/?1707>

É válido o argumento de Crozier (1981) segundo o qual nenhuma organização pode funcionar como uma máquina. Além de traços típicos da sociedade brasileira que emolduram a gestão pública, há que se ressaltar que “eliminar amor, ódio, paixões e outras formas de sentimento” é ir de encontro à natureza humana. O homem sente, reage, demonstra preferência. O ponto de equilíbrio é como fazer isso de modo a não comprometer o interesse público em detrimento de benefícios pessoais, que se apoie em criação de condições de desigualdade ou injustas. Nem sempre esse *timing* é alcançado.

Justifica-se, pois, a confirmação da existência do atributo “impessoalidade” na configuração da administração pública brasileira, estando previsto desde a Constituição Federal. Mas também se identifica a existência do que não é impessoal, não é imparcial. Para esses casos, que inegavelmente existem, a própria lei prevê como apurar e punir os transgressores. Eis o motivo de considerar ambos – o impessoal e sua antítese – reunidos sob o que se denominou, para fins temáticos de interpretação, de (im)pessoalidade.

4.3 Práticas gerenciais

A escolha pela expressão “práticas gerenciais” não se deu por acaso. Há uma forte desconfiança no meio acadêmico e, em certa medida, também no profissional, quanto aos fundamentos teóricos que sustentam o ideia do *New Public Management*. Consenso existe quanto ao fato de que são técnicas, ferramentas e modelos usados no ambiente empresarial que são transplantados para a administração pública.

Práticas, pois apreendem esse sentido múltiplo de caráter objetivo do que de fato acontece na gestão. Gerencial, pois se trata de termo associado diretamente ao gerencialismo, à reforma gerencial.

4.3.1 A busca da efetividade

Para que se entenda o sentido de efetividade, faz-se necessário revisitar outros dois conceitos: eficiência e eficácia. Segundo Daft (1999, p.39), “a *eficiência* organizacional é o volume de recursos utilizados para produzir uma unidade de produto”, enquanto que “a *eficácia* organizacional é o grau em que a organização realiza seus objetivos”. E eficiência é associada a “fazer certo”, “a fazer mais com menos”, “eliminar o desperdício”, já a eficácia é relacionada a “fazer a coisa certa”, a “alcançar os objetivos preestabelecidos”.

No âmbito da administração pública, a eficiência surgiu primeiro, como habilidade, com foco na qualificação da força de trabalho, na racionalização do método e na otimização dos recursos, sendo associada à padronização, especialização. A eficácia, por seu turno, surgiu bem depois, como atitude, com foco no atendimento dos requisitos, no cumprimento de metas e cronogramas e na satisfação do cliente, sendo associada à qualidade e à satisfação.

A efetividade, no setor público, tem o sentido de avaliar em que medida os resultados de um programa, projeto ou atividade produzem benefício à população, sendo mais abrangente que a eficácia e a eficiência (TORRES, 2004). Benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do produto da ação institucional do órgão, Poder, enfim, do Estado. A efetividade se mostra como é a capacidade de atender expectativas de uma comunidade ou sociedade por meio de serviços públicos de qualidade.

“Em que pese a Constituição Federal de 1988 ter representado um retrocesso para a gestão pública” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2005, p. 252), provendo o realce do modelo burocrático, a edição da Emenda Constitucional nº. 19, produziu uma mudança significativa em alguns pontos vitais para a configuração da administração pública como ela é entendida nos dias atuais. É o caso da incorporação ao texto constitucional do princípio da eficiência, precisamente no art. 37, *caput*, no rol dos princípios básicos da administração pública.

Meirelles et al (2011) esclarecem que o princípio da eficiência impõe que toda atividade administrativa seja realizada com presteza, perfeição e rendimento funcional,

devendo produzir resultados positivos para o serviço público e satisfatório para o atendimento das expectativas da sociedade.

O entendimento sobre o conceito de eficiência trazido por este grande administrativista brasileiro, que é seguido por Di Pietro (2010) e Bandeira de Mello (2006), permite dizer que houve uma impropriedade terminológica da parte do legislador reformista. O sentido real, coerente com a proposta do Plano de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, era o de efetividade, requisito maior do dever do bom governo, da boa governança. Frise-se que o entendimento aqui consignado é que o princípio da eficiência é, em verdade, o da efetividade.

Assim compreendem os experts:

[...] hoje há uma preocupação com os meios, em não desperdiçar, em tirar o máximo dos recursos disponíveis. Tem que ficar atento também aos resultados, ao bem comum alcançado.

[...] a eficiência foi acrescida à Carta Constitucional de 1988 como uma grande invocação. Ela significou a vitória do cidadão. Em que sentido? A qualidade do serviço público passou a ser obrigatória, tá na lei de modo oficial a partir do princípio da eficiência.

[...] no bem dizer, não basta fazer, tem que fazer bem feito. Ninguém aceita que recurso público seja gasto sem planejamento, sem método de gastar e sem um objetivo claro em favor da população. A administração pública tem melhorado muito com essa mudança, enquanto a formuladora e a executora das políticas públicas.

[...] os controles estão mais rigorosos do que nunca, tanto os legais quanto os sociais. A população exige resultado concreto, a rua asfaltada, a iluminação pública, uma cidade limpa e segura. Nada de promessas políticas. É agora, já!

[...] a sociedade exige ações concretas que dêem resultado. Quer participar do Conselho que discute as prioridades, quer opinar, reclamar, propor, Quer acompanhar o uso da verba passo-a-passo. Tá certo isso. Tem que ver o resultado.

[...] eficiência não é mais só gastar pouco ou muito, é gastar bem com o que precisa ser feito. Tempo e retorno são fundamentais para avaliar se a ação pública é eficiente ou não.

[...] a recente experiência dos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Cumbica pode caracterizar bem essa busca pela eficiência dos serviços públicos. O setor aéreo é emblemático. Você já deve ter sido vítima, né? Quem não foi? Um modelo meio público meio privado é o caminho para eficiência nesse setor.

[...] a flexibilização dos processos e regulamentos favoreceram maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

O Código Iberoamericano do Bom Governo⁷⁶ (2006), editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

- [...] los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:
- a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
 - b. La búsqueda permanente del interés general.
 - c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.
 - d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.
- [...] los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

A Carta de Brasília sobre Gestão Pública, uma Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD, elaborada em 2008 por ocasião do Congresso do CONSAD, traz nos seus considerandos:

- a. Que o Estado Brasileiro precisa cumprir sua função precípua de desenvolver políticas públicas direcionadas para a garantia da igualdade de oportunidades, dos direitos básicos de cidadania e do desenvolvimento sustentado, produzindo resultados eficientes e efetivos para a sociedade.
- [...]
- c. Que diante das restrições de recursos públicos, de um lado, e do aumento das demandas sociais, de outro, fica clara a necessidade de se trabalhar de forma coordenada no âmbito dos Governos, em bases integradas e cooperativas, para obter maior sinergia entre as ações, com maior eficiência e efetividade das políticas públicas.
- [...]
- e. Que a necessidade de se alcançar melhores resultados para a sociedade com maior qualidade do gasto público, ou seja, com a otimização da aplicação dos recursos disponíveis é consenso entre governo e sociedade.
- [...]
- h. Que é fundamental orientar a atuação do Estado para resultados e com foco no cidadão.

A Carta Iberoamericana de Qualidade na Gestão Pública (2008), editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

⁷⁶Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente. (Codigo Iberoamericana do Buen Gobierno, 2006).

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. [...]

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. [...]

Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,
- b. Una gestión pública para resultados.

La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.

A Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (2011), elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- CDES, assinala como um dos meios de aperfeiçoar a gestão pública:

Aprimorar a gestão pública de qualidade, orientada por resultados, com forte base tecnológica e de informação, estruturas organizacionais e instrumentos adequados ao funcionamento do Estado e mecanismos de acompanhamento e avaliação da sua eficiência e efetividade, sob o controle participativo da sociedade.

A Controladoria Geral da União - CGU elaborou, em 2010, o Manual de Integridade Pública, voltado mais especificamente aos gestores públicos municipais, no qual orienta que:

[...] o controle interno, no âmbito de uma Prefeitura, visa, em última análise, garantir a integridade do patrimônio público e verificar a conformidade entre os atos praticados pelos agentes públicos e os princípios legais estabelecidos, auxiliando o gestor na correta aplicação dos recursos, garantindo que os mesmos se traduzam efetivamente em bens e serviços públicos que beneficiem os cidadãos, além de fortalecer a gestão pública, contribuindo para evitar erros, fraudes e desperdícios. (BRASIL, 2010).

Os documentos relacionados acima permitem compreender que a administração pública brasileira incorporou a efetividade ao conjunto de seus programas, projetos e atividades, como um atributo que se realiza por meio da eficiência e da eficácia, sendo mais abrangente que essas, uma vez que assume um caráter de garantia de satisfação do cidadão com a qualidade dos serviços que lhes são prestados.

Dois mecanismos de relevância ímpar para a “medição” dessa efetividade são hoje a auditoria de gestão e o controle social. A primeira, a cargo dos órgãos de controle interno e externo, realiza a avaliação quantitativa e qualitativa da economia e eficiência dos órgãos

públicos, bem como da eficácia e da efetividade dos programas e projetos específicos de governo. A segunda, a cargo da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais, dos representantes populares nos diversos Conselhos, coloca nas mãos do cidadão, via participação e transparência, a possibilidade de avaliar quanto e como lhe chegam desses mesmos programas e projetos de governo.

4.3.2 A cultura do *Management*

A necessidade contínua de lidar com problemas crônicos de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública brasileira tem pressionado governos a elaborar e implementar políticas de reformas (ABRUCIO, 1997; MARTINS, 1997; BRESSER PEREIRA, 1996; 2000; 2009).

Qualquer processo reformista de reestruturação do Estado traz consigo uma proposta de mudança, que invariavelmente força a reavaliação das práticas e dos valores arraigados na sociedade que lhe contextualiza. Por isso mesmo, nenhuma reforma é um modelo perfeito e pronto para ser implementado. No Brasil, nenhuma das que foram levadas a cabo partiram de uma gradual e planejada conscientização social, particularmente quanto às implicações do processo de mudança sobre as dimensões social, cultural e econômica.

Assim, não é difícil entender os problemas de implementação da *New Public Management* na América Latina, em função dos modelos de Estado e da cultura dominantes dos países que “receberam” reforma. Receberam porque, objetivando ao aperfeiçoamento de seus modelos de gestão pública e à superação da crise fiscal que lhes era traço comum, tomaram como referência práticas e ferramentas que “deram certo” em países mais desenvolvidos. A importação de modelos gerencialistas de reforma resultou naquilo que com frequência se observa em situações análogas ao longo da história, umas coisas “pegaram” e outras não; umas “vingaram” e outras não. E considerando a heterogeneidade da administração pública brasileira, aqui mesmo, o que “pegou e vingou” num lugar, num órgão, num Estado, simplesmente naufragou, fracassou noutro.

Contudo, enfaticamente a partir da década de 90, coincidente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi se instalando um novo imaginário social e organizacional na administração pública brasileira: *a cultura do Management*⁷⁷.

⁷⁷ Paula (2005, p. 57) define a Cultura do Management como um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas, tais como: “a crença numa sociedade de mercado livre; a visão do indivíduo como auto-empresendedor; o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; o culto de símbolos e figuras emblemáticas como palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência), “gerentes heróis”; a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais.

Isto é, o culto às experiências de sucesso das grandes empresas e seus líderes mundiais; histórias de “vencer na crise”, “surfando na onda”, “quebrar paradigmas”, todas narrando fórmulas infalíveis, “receitas de bolo” que levariam à excelência, ao topo. Proliferaram-se gurus e consultores para anunciar a “boa nova”. Por conta disso, viu-se, em pouco tempo, a incorporação no cotidiano da gestão pública de termos e expressões até então privativos do universo empresarial, como *Programa de Gestão da Qualidade, Reengenharia, Formulação Estratégica, Composto de Marketing, Choque de Gestão, Competitividade, Cliente-Cidadão, Empowement, Downsizing, Brainstorming, Balanced Scorecard (BSC), Busca da Excelência*, para citar alguns.

Essas ferramentas, práticas, tecnologias e diretrizes da gestão empresarial migraram em ritmo frenético para a gestão pública brasileira, como dizem os *experts*:

[...] durante muito tempo a política dominou a administração pública, [...] interferindo até mesmo nos assuntos mais técnicos. Deu no que deu, né? A gestão tem que ser profissional e tem usar coisas novas. Por que não usar o que dá certo nas empresas? Tem que usar sim.

[...] todos estão fazendo seu planejamento estratégico. Virou febre! Aquele negócio de SWOT está por toda parte e todos participam, não somente do diretor, o gestor maior.

[...] acho importante esse movimento de busca pela excelência. Nem importa saber se ela é alcançável talvez nem seja, mas a busca, a melhoria permanente, isso sim, já vale. Avaliar erros e acertos, corrigir, fazer de novo, sempre buscando ser excelente no que faz. A administração pública aos poucos está pensando assim.

[...] com a reforma gerencial, a administração pública brasileira passou a se preocupar mais em atender as demandas da sociedade com mais celeridade, urbanidade e qualidade na prestação dos serviços oferecidos.

[...] as ferramentas de gestão empresarial estão aí disponíveis, tem até manual explicando a metodologia de implementação dessa ou daquela. Basta ver quantas Secretarias, Prefeituras estão fazendo seu Plano Estratégico, desenvolvendo seus Programas de Qualidade Total, preocupadas com a satisfação do cliente-cidadão.

[...] tem uma pergunta hoje habitual e cuja resposta muito revela sobre um órgão público e seu papel perante o cidadão: qual a sua missão? Muitos colocam na parede como as grandes empresas. Isso não havia antes, a administração pública era essencialmente legalista, só faz o que a lei diz e a lei não diz tudo.

[...] fizemos um 5S no setor, confesso que foi uma experiência bem interessante e, claro, diferente. A organização melhorou muito. Para mim foi uma prova de

que fazendo algo simples, que veio lá do Japão, é possível melhorar nossa gestão. Sensacional esse mundo de conhecimentos especializados acerca de como melhorar a gestão pública!

[...] a visão que os administradores passam a ter dos cidadãos é diferente, o cidadão passa a ser visto como usuário, cliente, no qual tem uma necessidade, um anseio por algo e que precisa ser satisfeito e atendido. Essa reforma não é algo que vai transformar toda uma estrutura rígida e complexa formada por décadas de mazelas, sociais, econômicas e políticas de uma hora para outra.

[...] uma coisa boa que está acontecendo, e não é de agora não, tem uns 40 anos, é a descentralização. Agora há um *boom!* Não era aceitável mais que o poder fique concentrado no topo, nas mãos de poucos, que tem que ver tudo, aprovar tudo, dizer que autoriza. Tem que distribuir mais, dar responsabilidade e cobrar. Essa coisa de gerente mesmo.

Na prática, estas práticas gerenciais, no sentido da gerência empresarial, se propõem a mudar a forma de gestão, introduzindo novos conceitos e métodos, incorporando valores e crenças na cultura dessas organizações. Algumas delas merecem particular atenção.

Uma das experiências mais exitosas da influência da *cultura do management* na administração pública brasileira foi, sem dúvida, o Projeto Choque de Gestão, implementado no Estado de Minas pelo Governo Aécio Neves no ano de 2002, que se propôs a ser “saneador, disciplinador e capacitador”. Antônio Augusto Anastasia⁷⁸, professor da UFMG e coordenador da equipe de elaboração do Projeto Choque de Gestão, assim resumiu sua origem:

Das reuniões deste grupo com o então candidato percebeu-se, em todos os segmentos, que havia um sério problema de gestão na Administração Pública, ou seja, não somente enfrentávamos uma crise fiscal, como também a forma de funcionamento do Estado estava obsoleta e bolorenta, sem condições de responder às necessidades da população, em todos os setores relevantes. Destarte, percebeu-se que de nada valeria recuperar a capacidade de investimento do Poder Público se não se modificasse o seu *modus operandi*, sob pena de continuarmos com indicadores deficientes nas políticas públicas estaduais. [...]

por força da draconiana situação a ser enfrentada, logo surgiu a idéia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto par modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública (VILHENA et al, 2006, p. 15)

O Choque de Gestão em Minas Gerais optou por atuar em duas vertentes: ajuste e promoção do desenvolvimento. Partiu de um Plano Estratégico orientado para o futuro com ações definidas, priorizadas e implementadas mesmo no contexto de crise, enfatizando a integração entre meios e fins. Definiu os resultados a serem alcançados e o modo de fazê-los

⁷⁸ Atualmente é Governador do Estado de Minas Gerais

acontecer. O Choque de Gestão reestruturou carreiras; realinhou competências; instituiu a avaliação de desempenho individual; alinhou as organizações públicas aos resultados de governo por meio dos “Acordos de Resultado”; criou o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP); propôs o modelos de OSCIPs para MG; disciplinou o sistema de compras governamentais; implantou o programa mineiro de Governo Eletrônico; entre outros.

O maior mérito do Choque de Gestão em Minas Gerais foi ter demonstrado ao Brasil que métodos gerenciais modernos podem auxiliar os governantes na melhoria da qualidade da gestão pública nacional e que é possível fazer isso usando a “prata-da-casa”, que conhece nossos condicionantes histórico-culturais.

Outro caso que merece destaque é o Decreto Federal n. 5.378, 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. É clara a influência da cultura do management nas diretrizes do Programa, como se vê:

Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

- I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Art. 3º Para consecução do disposto nos arts. 1º e 2º, o GESPÚBLICA, por meio do Comitê Gestor de que trata o art. 7º, deverá:

- I - mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização;
- II - apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;
- III - orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e
- IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal. (BRASIL, 2005, p. 2).

A Carta Iberoamericana de Qualidade na Gestão Pública (2008), editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.

La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional.

La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad. (CONFERENCIA...2008).

A Carta de Brasília sobre Gestão Pública, uma Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD, elaborada em 2008 por ocasião do Congresso do CONSAD, traz as seguintes diretrizes sobre as práticas gerenciais na administração pública brasileira:

[...] 2. Modelos de gestão – simplificar os processos de trabalho, diminuindo o excesso de regras e controles; orientar a atuação do Estado para resultados e rever os mecanismos e instrumentos destinados a avaliar o desempenho institucional e a incentivar a boa gestão.

3. Instrumentos do ciclo de gestão – propiciar melhor articulação entre planejamento e orçamento e rever o modelo de gestão orçamentária de forma a orientá-lo para resultados, tornando-o menos rígido.

4. Mecanismos de coordenação e integração – desenvolver e implementar mecanismos que propiciem e facilitem a coordenação das ações intra e entre governos, de forma a diminuir as duplicidades e sobreposições e possibilitar a articulação de esforços e o uso coordenado de recursos com vistas ao alcance dos resultados desejados.

5. Intensificar o uso de tecnologia, em especial estabelecer sistemas de informação, ferramentas de gestão – ferramentas de apoio ao gerenciamento e à gestão do conhecimento, bem como estimular o mapeamento, disseminação e incorporação de boas práticas de gestão.

6. Marco legal – rever o marco legal de forma a propiciar as condições estruturais necessárias e adequadas para a implementação de mudanças de paradigmas, com maior flexibilidade gerencial, em direção à excelência em gestão pública. Neste contexto, merecem destaque: alteração da lei de licitações; revisão das formas jurídico-institucionais vigentes; regulamentação do direito de greve no serviço público; regulamentação da relação de parceria do Estado com a sociedade civil; regulamentação da contratualização de desempenho institucional; diretrizes de gestão participativa para as estruturas colegiadas da Administração Pública Federal; e modernização da regulamentação que trata das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

8. Realização de estudos e pesquisas para subsidiar as políticas e diretrizes para a modernização do Estado e para melhorar a gestão pública. (BRASIL, 2008).

Outra forte evidência da *cultura do management* na administração pública brasileira é a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, criada em 11 de maio de 2011 pelo Governo Dilma, estando vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República e cuja presidência é do empresário Jorge Gerdau Johannpeter. O objetivo dessa Câmara é funcionar como um Conselho Consultivo para projetos de melhoria

da gestão pública e é formada por representantes do governo e do setor privado. Na ocasião da instalação da Câmara, a presidente Dilma Rousseff afirmou:

[...] para mim, é um momento muito importante e é um privilégio reunir nesta Câmara alguns dos maiores especialistas em planejamento estratégico, em gestão de negócios e em gestão de pessoas.[..]
o Brasil pode, nesse caminho da ampliação, da melhoria da gestão, do desempenho – eu achei muito importante a palavra “desempenho”, viu, conselheiros, nesta Câmara – e da competitividade, o Brasil tem um ganho excepcional, porque nós partimos de uma base, do ponto de vista da comparação internacional, mais pobre, mas ela mesma pode nos permitir uma grande expansão no futuro. Por isso, está no centro da minha política de governo esta Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade. (BRASIL, 2011).

Em entrevista concedida à Revista Exame, o presidente da Câmara, empresário Jorge Gerdau Johannpeter, disse:

[...] nunca quis e continuo não querendo exercer um função executiva no governo. Já recebi várias sondagens para ocupar ministérios e sempre neguei porque tenho muita convicção de que não quero perder meu perfil de empresário. Para assumir uma função executiva, é preciso largar tudo. No ano passado, argumentei com a presidente Dilma que eu não precisava de um cargo no governo para ajudar. Daí surgiu a ideia de compor algo semelhante a um conselho de administração numa empresa: um grupo de empresários acompanha hoje o trabalho dos governos estaduais engajados em melhorar a gestão. Há reuniões periódicas para recomendar e acompanhar mudanças. Assim como eu, eles acreditam fanaticamente na causa.
[...] estima-se que seja possível atingir um ganho entre 10 e 15% do orçamento do governo federal. São dezenas de bilhões de reais. Calculo que exista a possibilidade de chegarmos a um ganho de até 80 bilhões de reais – num trabalho de anos e anos. Os conceitos de austeridade e eficiência não estão dentro da cultura histórica do governo federal. Por isso as oportunidades são enormes.
[...] preciso me reeducar nesse processo e aprender a ser mais paciente. O empresário tem duas contas que pressionam por decisões velozes – a de lucros e perdas e a de juros. E a conta de juros trabalha sábado e domingo também. Não existe a mesma pressão no governo. A burocracia é lenta. Exige paciência, insistência. Mas os resultados são tão grandes e tão fantásticos que vale a pena insistir. Esse movimento pode mudar o país. (MANO, 2011).

Essa cultura do *management* também pode ser verificada no que diz respeito às novas exigências que recaem sobre o “novo gestor público” para implementar essas práticas e ferramentas empresariais. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aborda isso quando trata da dimensão cultural da reforma, onde dar-se-ia a mudança dos valores burocráticos pelos gerenciais. Du Gay (1996) entende que esses valores empresariais são aqueles que orientam o gestor público para: satisfação do cliente e a primazia do mercado; a flexibilidade; das habilidades múltiplas dos profissionais; da delegação de competência; do gerente orientador; da ênfase nos resultados e da educação continuada; das estruturas organizacionais enxutas e ágeis.

A *administração pública gerencial* concebe o perfil desse gerente voltado à racionalidade, à competição, ao sucesso, enfatizando sua obsessão pela eficácia, pelo

desempenho, pela produtividade, pela qualidade e pela excelência, ou ainda, nas palavras de Du Gay (1996), um empreendedor de si mesmo (*self entrepreneur*) e atento ao mercado.

Todavia, é mister que sejam considerados os valores e significados presentes na estrutura social que condiciona e habilita a ação humana de qualquer natureza. Em ambiente complexo como a administração pública brasileira isso não pode ser menosprezado. O gestor público traz consigo para as hostes funcionais os valores e crenças que tem como indivíduo e que nem sempre são moldados por fórmulas de sucesso ou regras de excelência. Eis o espaço de convivência de novos dualismos: o “empreendedor” e o “empregado”; o “inovador” e o “conservador”; o que “pensa no futuro” e o que “vive o presente”.

4.3.3 A Governança

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) propôs-se a redefinir o papel do Estado, que segundo a lógica governamental, seria fazer com que ele abandonasse a responsabilidade direta pelo “desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. Em termos mais claros, para o PDRAE, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”.

Nesse mister, logo após o Plano Diretor de 1995, foi publicada a Lei Federal nº. 9.491, de 9 de setembro de 1997, que remodelou o Programa Nacional de Desestatização, já incorporando essa ideia de diminuição da atuação do Estado, nos seguintes termos:

Art.1 O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II-contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III-permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV-contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V-permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI-contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Art.2 Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I-empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II-empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

III-serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV-instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

V-bens móveis e imóveis da União.

§1 Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. (BRASIL, 1997, p. 19).

Essa transferência da atuação estatal para o setor privado corresponde à necessidade de gerar governança (capacidade de governo), a partir da redução dos custos e da definição das áreas “exclusivamente” estatais, bem como ao aumento da governabilidade (legitimidade para governar), na proporção que há a valorização da participação social em várias instâncias do processo e há de igual modo o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, que se orientam para o cidadão-cliente (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Maior governança, maior participação social e maior efetividade da atuação estatal. É o sentido dado quando dizem que a governança não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo.

Dizem os experts:

[...] o Estado diminuiu onde tinha que diminuir, e, setores onde nunca deveria ter estado. Nossa economia hoje caminha bem porque as medidas de impacto foram tomadas desde o governo FHC em termos de ajuste fiscal e redução do inchaço da máquina estatal.

[...] o Estado brasileiro ganhou em governança, está mais atento às atividades que lhe são próprias, como saúde, educação, segurança, e ainda conta com a participação da sociedade em diversos fóruns e espaço políticos. Isso é muito marcante na atual fase da administração brasileira.

[...] cabe também destacar a diminuição do papel do Estado na economia, em que se estabeleceu uma nova relação do poder público com o setor produtivo, mediante a implantação das agências reguladoras. O Estado deixou de ter o domínio e passou a controlar as chamadas concessionárias dos serviços públicos.

[...] o que esse modelo gerencial trouxe de relevante reside no fato de que é possível perceber que gerencia-se melhor alguns assuntos transferindo para um terceiro. Temos que avançar nas Parcerias Público-Privadas.

[...] o Estado regulador diminuiu de tamanho e concentrou-se no seu negócio por assim dizer. As agências têm papel vital hoje na administração pública. Muita gente reclama da Aneel, Anatel, Anac, mas pior seria como antes. [...] Elas vieram competentemente fiscalizar e regulamentar cada setor em que atuam. Os serviços melhoraram.

[...] o contrato de gestão é o caminho a ser adotado. Amarram-se prazos, objetivos e responsabilidades. O Estado passa a controlar o resultado, o que permite maior autonomia de gestão e maior liberdade de resolver eventuais problemas. É uma forma empresarial de cobrar resultados. a novidade são as organizações sociais e como elas têm sido decisivas para aumentar a governança pública. Se bem dirigidas e controladas ajudam muito o Estado na realização de suas metas.

[...] o peso do Estado e a sua participação em atividades que nunca teve expertise gerencial, favoreceram as privatizações, a implantação das parcerias público-privadas e a criação das Agencias Reguladoras para controlar as concessionárias dos serviços públicos.

A governança, no sentido capturado a partir das falas e dos primeiros documentos, importa na coordenação de atores estatais e não-estatais nas operações de governo. As Parcerias Público-Privadas (PPPs), entendidas como cooperação planejada entre atores públicos e privados de caráter temporário no qual os atores desenvolvem produtos mutuamente e/ou serviços e onde riscos, custos e benefícios são compartilhados (KLIJN; TEISMAN, 2003), são um dos instrumentos de melhoria da governança pública.

A Lei Federal nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Foi a porta de entrada no ordenamento jurídico nacional para esse instituto. Diz a Lei:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

[...]

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (BRASIL, 2004, p. 6).

Os Estados e municípios começaram então a seguir a orientação legal da União, chegando, inclusive a editar sua própria legislação, como é o caso da Lei Municipal n. 9.875, de 08 de dezembro de 2005, que instituiu, no âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, criou o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas CGPPP e autorizou o Poder Executivo a instituir Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal – FGPPPM.

E essa forma de contratação tem sido utilizada pela administração pública, em todos os níveis, desde então. À título de evidência:

A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) buscando melhorar, de maneira efetiva e rápida, as condições de atendimento médico/hospitalar da população decidiu promover o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) para a Modernização da Rede Hospitalar do Município de São Paulo. O escopo da parceria prevê que o parceiro privado seja o responsável pela execução dos projetos de arquitetura e engenharia baseados na concepção da SMS, pelo financiamento, pela construção, pelo fornecimento de equipamentos e mobiliários, e pela prestação de serviços não assistenciais: Esterilização, Lavanderia, Limpeza, Manutenção predial, de equipamentos e de sistemas de informação, Nutrição, Portaria, Telefonia e Vigilância.

Estas intervenções possibilitarão ganhos expressivos de qualidade aos serviços médico-hospitalares prestados pela Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) e pelas Organizações Sociais de Saúde (OSS), parceiras da Secretaria Municipal de Saúde na gestão de Unidades Hospitalares. São dezesseis as Unidades de Saúde envolvidas no processo. São Paulo (2012)

Taboão da Serra publica edital de PPP de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

A Prefeitura de Taboão da Serra, no Estado de São Paulo, publicou o edital de licitação de concorrência pública para a contratação de concessão administrativa para a prestação de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Concorrência Pública nº P-0004/2012). (TABOÃO..., 2012)

Curitiba inicia consulta pública do edital de PPP do Metrô

A Prefeitura de Curitiba iniciou o procedimento de consulta pública dos documentos da futura licitação da PPP da Linha Azul do Metrô, cuja extensão é de 14,2 quilômetros. As manifestações serão recebidas até o dia 18 de junho. (CURITIBA..., 2012)

Manaus realiza consulta pública de edital de PPP para coleta e destinação final de resíduos sólidos

A Prefeitura de Manaus publicou o edital de licitação cujo objeto é a "contratação de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, para a prestação de serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos, operação e encerramento de aterro atual, bem como implantação (e operação) de central de tratamento de resíduos, com recuperação energética, no Município de Manaus".(MANAUS..., 2012)

Institutos fortemente presentes na configuração da administração pública brasileira e que estão ligados à ideia de aumento da governança são as agências reguladoras. Estas foram mencionadas pela primeira vez no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), como forma de flexibilização da ação pública, dentro do contexto do novo Estado regulador proposto.

A reforma regulatória brasileira torna-se mais complexa como consequência das características do sistema federativo no país. As agências reguladoras multiplicam-se em diferentes unidades da federação, não apenas como resultado da desestatização que abrange Estados e municípios, mas também visando responder às titularidades que a própria Constituição define quanto aos serviços públicos. Como exemplo, é possível citar o setor de transportes, sendo a União responsável pelos setores de transporte aéreo, rodoviário, ferroviário e aquaviário; os Estados pelos transportes intermunicipais e os municípios pelo transporte urbano (PECI, 2007). A União tem hoje 10 agências federais e só o Estado da Bahia tem 20. (BAHIA, 2012).

Agências reguladoras atuam sobre setores vitais da economia, assumindo diferentes estatutos jurídicos, desde sua subordinação à administração pública direta até sua existência como órgão independente. Do ponto de vista teórico, agências são instituídas para combater falhas de mercado, tais como assegurar a competitividade de setores da economia, diminuir custos de transação inerentes à provisão de bens públicos, reduzir assimetrias de informação entre agentes econômicos, combater externalidades negativas advindas das interações econômicas, universalizar serviços e promover interesses dos consumidores (Przeworski, 1993).

Agência	Lei de Criação	Decreto de Instalação	Ministério Vinculado	Tipo de Regulação	Atividade Regulada
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427 (26/12/1996)	Decreto 2.335 (06/10/1997)	Minas e Energia (MME)	Econômica	Produção, transmissão, distribuição de energia elétrica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472 (16/07/1997)	Decreto 2.338 (07/10/1997)	Comunicações (MC)	Econômica	Telecomunicações
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Lei nº 9.478 (06/08/1997)	Decreto 2.455 (14/01/1998)	Minas e Energia (MME)	Econômica	Indústria do Petróleo
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei nº 9.782 (26/01/1999)	-	Saúde (MS)	Social	Produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
Agência Nacional de Saúde Suplementar(ANS)	Lei nº 9.961 (28/01/2000)	Decreto 3.327 (05/01/200)	Saúde (MS)	Econômica e social	Assistência suplementar à saúde
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984 (17/07/2000)	Decreto 3.692 (19/12/2000)	Meio Ambiente (MMA)	Social (ambiental)	Recursos hídricos
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Decreto 4.122 (13/02/2002)	Transportes (MT)	Econômica	Infra-estrutura de transportes aquaviários
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Decreto 4.130 (13/02/2002)	Transportes (MT)	Econômica	Infra-estrutura de transportes terrestres
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	MP nº 2.228 (06/09/2001)	-	Casa Civil	Social	Indústria cinematográfica
Agência Nacional de Aviação (Anac)	Lei nº 11.182 (27/09/2005)	Decreto 5.731 (20/03/2006)	Ministério da Defesa	Econômica	

Quadro 5 – Agências Reguladoras Federais

Fonte: autor do texto

E a atuação dessas agências reguladoras tem sido efetiva no comprimento de seus objetivos, como se vê:

Anatel aprova edital de 4G, com mais licenças

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) atendeu aos pedidos do setor privado e realizou mudanças importantes no edital para a licitação das frequências de telefonia de quarta geração (4G) e de internet móvel rural.

O documento aprovado ontem, porém, não trouxe ainda a data exata do leilão que deve ocorrer nos dez primeiros dias de junho, pois os preços envolvidos na disputa - que também não foram divulgados - ainda passarão pela análise do Tribunal de Contas da União (TCU). Rodrigues, (2012)

Anac divulga critérios para redistribuição de slots

A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) divulgou nesta quinta-feira regras relativas ao procedimento de sorteio de slots (horários de pouso ou decolagem) no aeroporto de Congonhas (SP), marcado para a quarta-feira da próxima semana (18). Conforme publicado no Diário Oficial da União, foram divulgadas a metodologia e a documentação que serão utilizadas pela Anac para a apuração da capacidade técnica e da qualificação econômico-financeira das empresas que pretendam participar do processo de redistribuição de slots.

O material publicado nesta quinta-feira no Diário Oficial destaca, por exemplo, que entre os critérios de capacitação técnica "serão consideradas as etapas de voo previstas em Horário de Transporte (HOTRAN) com pouso ou decolagem no Brasil e os respectivos Boletins de Alteração de Voos (BAV), se houver". A Anac explica, ainda, que serão consideradas como não pontuais as etapas domésticas que apresentarem atraso superior a 15 minutos na partida ou na chegada ou antecipação

superior a 10 minutos na partida. A agência lista também a documentação que será exigida a respeito da comprovação da qualificação econômico-financeira. (ALISKI, 2012).

Aneel proíbe reajuste de tarifas de distribuidoras da Rede Energia

A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) proibiu a revisão das tarifas de três distribuidoras do grupo Rede Energia. Bragantina, Caiuá e Companhia Nacional de Energia Elétrica não poderão aplicar os percentuais da revisão tarifária (com aumentos entre 5,35% e 11,77%) enquanto não regularizarem a situação com estatais e órgãos do governo federal. (PEREIRA, 2012)

A reforma gerencial, conforme explicitado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, se propôs a redefinir o papel do Estado Brasileiro, que deixaria de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar promotor e regulador. Provas desse intuito foram, no Governo FHC, os processos de flexibilização dos monopólios das telecomunicações, do petróleo e do gás natural e uma maior liberalização do setor elétrico, por meio da revisão da lei de concessão de serviços públicos (Lei nº. 8.987/95).

A flexibilidade dos monopólios, as parcerias público-privadas e as agências reguladoras são os melhores indícios da efetiva presença do atributo governança na administração pública brasileira, uma vez que são eles responsáveis, em conjunto, pelo aumento da capacidade de governo do Estado brasileiro.

4.3.4 A gestão transparente e participativa

Transparência e participação são qualidades requeridas das gestões públicas e privadas nos dias atuais, que conferem credibilidade ao processo produtivo de bens e serviços, colocados à disposição dos usuários (DAFT, 1999). Esse argumento se contrapôs ao pressuposto que sempre moveu a administração pública, segundo o qual esta possui conhecimento e autoridade sobre as demandas sociais e por isso se julgava particularmente capaz de elaborar e executar políticas públicas sem a participação do cidadão.

A bem da verdade, esse processo teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, que convocou os cidadãos a participarem da administração pública, acoplando à democracia representativa a participação popular nas decisões e no controle sobre as ações do Estado. Os princípios da transparência e do controle social (via conselhos, audiências e ouvidorias), como consequência, assumiram o *status* de instrumentos de cidadania. Ambos surgem como alternativas para o acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos públicos e para o desenvolvimento da boa governança.

Contudo, o controle social não é instrumento isolado capaz de abrandar os males da corrupção, do clientelismo, do favoritismo. O melhor auxílio a essa tarefa deve vir de dentro da própria administração pública: a transparência dos atos praticados por aqueles incumbidos de gerenciar a máquina estatal, tanto mandatários quanto servidores públicos. Sociedade e Estado precisam compartilhar informações, num processo objetivo de colaboração, que assegure a defesa do interesse público, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e a proteção do patrimônio público. Torna-se a informação insumo indispensável para que a sociedade possa fiscalizar com eficiência a administração pública.

Dizem os experts:

- [...] essas mudanças, a meu ver, não foram suficientes para superar o modelo burocrático, nem tampouco introduzir um novo paradigma na administração pública brasileira. As transformações que estamos assistindo nas formas de gestão pública estão relacionadas, tenho convicção disso, à ampliação dos mecanismos de participação da sociedade civil nos processos de decisão governamental, em especial na formulação de políticas públicas e no controle social da administração pública.
- [...] as reformas gerenciais não produziram os resultados esperados, o que pode ser observado claramente nos sérios problemas de desempenho e nos elevados custos dos serviços oferecidos. Os controles sociais da gestão são ainda muito formais e limitados, mas acho que estamos avançando nisso, graças a alguns movimentos sociais como o “Transparência Brasil”. Penso que a inserção da transparência da gestão pública foi o grande avanço, embora de forma tímida, ela esta sendo capaz de tornar públicas as mazelas que jamais viriam à tona sem o estabelecimento de tal princípio.
- [...] nunca tive dúvidas que o melhor fiscal é o cidadão. Ele não é o cliente, como alguns gostam de dizer? Então? Tomando emprestado aquela máxima que diz que “o cliente tem sempre a razão”, o cidadão tem que ter razão, no sentido de cobrar o melhor serviço, a custos justos, cobrar a prestação de contas, cobrar atitude limpa e honesta.
- [...] com a tecnologia ficou mais fácil, a velocidade da informação ajuda muito. É rápido saber das coisas, armazenar dados, conhecer o que está sendo feito na hora em que está sendo feito. Mudamos para melhor e ninguém deve lamentar esse efeito da modernidade. O olhar do povo é a garantia de que nada ficará em sigilo no âmbito da administração estatal.
- [...] a LRF veio para produzir um efeito moralizador na administração pública brasileira, creio que isso é fato. As gestões públicas, sobretudo as municipais, passaram por grandes transformações para se adequar às suas exigências. A sensação de que ninguém pode mais administrar com as mãos na gaveta é muito bem-vinda e o povo mais carente, excluído, agradece.

[...] o ordenamento jurídico determina que o dinheiro público tem dono sim, o cidadão que paga imposto e espera pelos serviços públicos como contrapartida. Entendo que isso autoriza mecanismos mais fortes de controle social, legítima melhor dizendo. Quem paga imposto tem que controlar o uso desse recurso e de modo cada vez mais intenso e sem abrir concessões. Não pode haver exceção a essa regra.

[...] eu imagino que alguns gestores estejam de cabelos em pé, afinal tem que colocar os gastos na internet, o salário de todos os servidores públicos, inclusive o seu e por ai vai.

[...] o povo agora tem lupa, não deixa passar nada. Pode até o Judiciário ser lento para processar e julgar, mas a censura social é instantânea. Pega o malfeito pelo cheiro, no ar. É formidável esse poder.

O aumento da transparência e da participação social, como se vê, alterou a relação entre o Governo e a Sociedade, entre os administradores públicos e os cidadãos, principalmente em razão de como são gerenciadas as informações públicas. Trata-se de um processo educativo para ambos os lados, no qual os governos tem que aprender a lidar com o dinheiro público de modo mais eficiente e efetivo, com planejamento e decisões participativas, enquanto que a sociedade tem que saber interpretar as contas públicas, identificar para onde está indo o produto dos impostos e os responsáveis pela gestão.

Nesse mister, a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no capítulo IX, intitulado “Da transparência, Controle e Fiscalização” define os instrumentos de transparência da gestão fiscal. A LRF prevê que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Além desses instrumentos, também por meio da disponibilização das contas do Chefe do Poder Executivo para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. *Litteris*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (BRASIL, 2000).

A partir dessa linha adotada pela LRF, a Controladoria-Geral da União (CGU) lançou, em novembro de 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal, a fim de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo do Portal é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. Para isso, o Portal veicula informações sobre execução orçamentária e financeira; prestação de contas; repasse de recursos federais para outros entes federativos.

Figura 5 - Portal da Transparência

Fonte: Site do Ministério do Planejamento- portal da transparência

A Carta Iberoamericana de Qualidade na Gestão Pública (2008), editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, enfatiza que:

[...] una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública. (CONFERENCIA, 2008).

A Carta Iberoamericana de Participação Cidadã na Gestão Pública (2009), editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, reafirma que:

[...]el acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente. Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales.

[...]la transparencia es un principio que debe orientar la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la gestión pública. (CONFERÊNCIA..., 2008).

A Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (2011), elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- CDES, assinala como um dos meios de aperfeiçoar a gestão pública:

garantir que o Estado - poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - seja permeável à participação e ao controle social efetivo. Fortalecer e consolidar os instrumentos de diálogo e os mecanismos que ampliem a participação da sociedade no processo decisório, no planejamento e na avaliação das ações governamentais, nas definições e acompanhamento do orçamento. A informação e transparência são elementos centrais neste sentido. Para isso é necessária a utilização massiva de tecnologia articulada com o aperfeiçoamento gerencial e institucional das estruturas do Estado. (BRASIL, 2011)

No campo do controle social muito presente na administração pública brasileira são as audiências públicas, como se vê:

Audiência pública aborda qualidade dos serviços de transporte aéreo e dos aeroportos brasileiros

A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) realiza na terça-feira (28), às 8h30, audiência pública com a finalidade de discutir o funcionamento do setor de aviação civil nacional. Serão debatidos o atendimento dos direitos do consumidor, os gargalos do setor, e a segurança e a qualidade dos serviços dos aeroportos e do transporte aéreo. (SENADO FEDERAL, 2012).

Audiência pública vai discutir situação no Bairro Buritis

Na sexta-feira da próxima semana, será realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte uma audiência pública para discutir os problemas geotécnicos que têm gerado caos no Bairro Buritis, em Belo Horizonte. Laudos apresentados no começo desta semana pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais (Crea -MG) indicam que o solo na área onde ficava o edifício Vale dos Buritis, que desabou no começo de janeiro, segue instável, o que mantém ameaça de novos desabamentos. (SILVEIRA, 2012)

Prefeitura apresenta relatórios financeiros em audiência pública na Câmara de Juazeiro

Nesta terça-feira (05), logo após a sessão ordinária da Câmara de Vereadores, que se inicia às 17h no plenário da Casa Aprígio Duarte, a Prefeitura de Juazeiro, em audiência pública, vai apresentar os relatórios de gestão fiscal no primeiro

quadriênio de 2012 e da Seguridade Social do município, Instituto de Previdência de Juazeiro (IPJ).

No encontro, que atende a uma determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os vereadores e a sociedade terão informações sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos que compõem o Orçamento Municipal. A audiência pública será conduzida pelo secretário municipal de Fazenda e Finanças, João da Costa. (BRITTO, 2012)

Comissão da Reforma Política realiza audiência pública no dia 24

A Comissão Especial da Reforma Política marcou para a próxima quinta-feira (24) a primeira audiência pública para debater o sistema eleitoral brasileiro. Serão convidados o ex-ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Walter Costa Porto; o juiz Marlon Jacinto Reis, integrante do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral; e representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Os internautas poderão acompanhar a transmissão ao vivo do debate pela Agência Câmara e enviar perguntas para os convidados pelo e-mail pergunte@camara.gov.br. Os questionamentos serão feitos por intermédio dos deputados que participarão do debate. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

No fito de aprimorar esses mecanismos, surgiram os *conselhos gestores de políticas públicas* também como instrumentos de ampliação da participação democrática e de controle social, dentro de uma perspectiva mais estruturada e sistêmica de políticas públicas. Estão voltados à garantia de universalização dos direitos sociais. Dentre os conselhos mais difundidos, destacam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sua atuação é forte na conformação atual da administração pública brasileira:

Conselho Gestor de Saúde abre inscrição para integrante

SÃO PAULO - A Supervisão de Saúde da Vila Maria/Vila Guilherme abriu o período de inscrições para os cidadãos interessados em participar do Conselho Gestor de Saúde da região. (CONSELHO...,2012)

7ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Arroz e Feijão

No dia 02 de dezembro de 2011, às 14 horas será realizada a 7ª reunião ordinária da Câmara Técnica de Arroz e Feijão do Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA, na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, à Rod. Prefeito Américo Gianetti, s/n, Bairro Serra Verde, Belo Horizonte (MG). (MINAS GERAIS, 2011).

Assistência Social: Presidente do Conselho Gestor Estadual palestra sobre o SUAS em encontro da rede

A Secretaria de Habitação e Assistência Social de Bento Gonçalves promove nesta segunda-feira, 25, o XXIII Encontro da Rede Sócio-Assistencial de Bento Gonçalves, às 13h30 no Auditório do SESC. Em pauta, o encontro traz a palestra do psicólogo Charles Pranke, presidente do Conselho Estadual de Gestores Municipais (COEGEMAS); Vice-Presidente do CONGEMAS (Conselho Nacional de Gestores Municipais) e Secretário da Assistência Social de São Leopoldo. Pranke também integrou o CONANDA, contribuindo para elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente e falará sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (BENTO GONSAVES, 2009).

Finalmente, existem também os órgãos de ouvidoria, que se prestam à captação de informações, reclamações e sugestões, direito do cidadão para alimentar as prioridades e urgências da administração pública, como se mostra:

5º Curso de Aperfeiçoamento em Ouvidoria Pública - João Pessoa (PB)

A Ouvidoria-Geral da União realizou, entre os dias 27, 28 e 29 de abril, a quinta edição do Curso de Aperfeiçoamento em Ouvidoria Pública realizado pela Ouvidoria-Geral da União, em João Pessoa/PB.

O treinamento teve como objetivo fornecer subsídios indispensáveis para a atuação de ouvidores, servidores e profissionais das unidades de ouvidoria de órgãos públicos, tendo funcionado também como um espaço de debate e troca de experiências do segmento. (BRASIL, 2010).

Ouvidoria Pública Municipal! Um canal direto com a população.

A Ouvidoria Pública Municipal tem a função de canalizar a participação popular na Administração Pública, reforçando dessa forma a efetiva conquista da cidadania. O papel é atender todo tipo de reclamação sobre assuntos relacionados à Prefeitura: atendimento inadequado, serviços ineficientes, sugestões sobre os serviços prestados e outros assuntos de interesse público.

Seu modo de atuação proporciona a interação entre todas as unidades do Governo Municipal de Planaltina, a fim de garantir maior qualidade e agilidade no andamento das demandas da sociedade.

O atendimento pode ser pessoalmente ou por telefone. Os interessados podem procurar a ouvidoria na sede da Prefeitura na Praça Jurandir Camilo Boaventura S/N – Centro de Segunda à Sexta-feira, das 14 às 18hs. O telefone para reclamação é 3637-1273 – ramal 206. (PLANALTINA, 2011).

Em novembro de 2011, surgiu o mais recente instrumento legal de promoção da transparência pública, a Lei Federal n. 12.527, a chamada Lei de Acesso a Informação, que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos. Esta representa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o êxito das ações de combate à corrupção. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria qualitativa na gestão pública.

Contudo há muito que avançar, como mostram os estudos da Transparência Internacional, que é uma organização não governamental sediada na Alemanha que pesquisa os níveis de corrupção em diversos países do mundo, tomando por referência a percepção experimentada por empresários, universitários e analistas sobre a atuação dos agentes públicos e políticos. A situação do Brasil, em que pese ocupar, segundo estudo realizado em 2009, a 75ª posição no ranking da corrupção mundial parece que começa ganhar novos contornos:

Brasil melhora em ranking de suborno e é 'líder entre emergentes', diz ONG

O Brasil foi o país emergente mais bem avaliado em um ranking de percepção das empresas multinacionais sobre a prática de suborno, divulgado nesta quarta-feira pela organização Transparência Internacional.

O país ficou em 14º lugar na lista de 28 nações, subindo três posições em relação ao último levantamento, em 2008.

A nota do país subiu apenas ligeiramente, dentro da margem de erro, passando de 7,4 para 7,7, em uma escala de zero a dez onde o valor mais alto é melhor.

Entretanto, isso foi suficiente para deixar para trás Hong Kong, África do Sul, Taiwan e inclusive a Itália, país com o qual havia permanecido empatado no último ranking.

O levantamento foi feito ouvindo 3 mil executivos de empresas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, que opinaram sobre as probabilidades de uma empresa ser obrigada a pagar propina para operar nos diferentes países e setores.

Cingapura e Coreia do Sul, cujo status de rico ou emergente tem dividido analistas, ficaram à frente do Brasil. (BRASIL, 2011).

Se no passado a racionalidade dos procedimentos foi determinante para a modernização da Administração Pública, o futuro aponta para a necessidade de conferir visibilidade aos atos administrativos e, mais do que isso, torná-los compreensíveis a todos os cidadãos, favorecendo a consolidação de instrumentos imprescindíveis para o aprimoramento da gestão participativa proclamada em nossa Constituição Federal. Assim, se a corrupção sempre decorre de práticas dissimuladas que abrigam condutas ilegais, a transparência das ações emerge como recurso disponível para o seu combate.

4.4 Novos arranjos do Estado em rede

A Era da Informação, cujo paradigma é o da tecnologia da informação, tem como principal característica a arquitetura de conexão em rede baseada em processos informacionais (CASTELLS, 2011; GIDDENS, 2009). Redes constituem uma nova morfologia social e sua difusão modifica de forma significativa a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura.

Dentro dessa nova conformação, da sociedade em rede, o Estado foi impelido, obrigatoriamente, a rever os seus arranjos tradicionais e a forma de lidar com os interesses da sociedade, estes, cada vez mais abrangentes e dependentes dos fluxos econômicos e de informações transfronteiriços. O impacto na administração pública das tecnologias da informação e comunicação, aliados à morfologia social em rede, é irreversivelmente revolucionário (MONK, 1989). Por outro lado, as simplificações relativas à dicotomia entre Estado e mercado cederam lugar a atitudes de maior pragmatismo, de “meio termo”, onde inovar na gestão passou a ser questão de sobrevivência para a autoridade estatal.

O Estado em rede, reconfigurado a partir da sociedade em rede, reafirma o compromisso com os interesses nacionais, até mesmo porque vê sua força local se esvaír diante do poder dos fluxos, da intemporalidade, da nova ordem econômica e social. Essa

reafirmção passa por novos arranjos, que, juntos e articulados, definem o que o autor desta pesquisa, como achado, denomina de *administração pública em rede*, envolvendo os seguintes elementos estruturantes: o Estado global; a cultura da virtualidade; a lógica das redes e o governo eletrônico.

4.4.1 O estado global

Os agentes decisivos da geração de uma nova economia global foram os governos e, em especial, os governos dos países mais ricos, o G-7, e suas instituições internacionais auxiliares, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Três políticas inter-relacionadas construíram os alicerces da globalização: a desregulamentação das atividades econômicas domésticas que começou com os mercados financeiros; a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais; e a privatização das empresas públicas (quase sempre vendidas a investidores estrangeiros) (CASTELLS, 2011).

Pode-se afirmar que existe uma economia global, porque as economias de todo o mundo dependem do desempenho do núcleo globalizado. Esse núcleo globalizado contém os mercados financeiros, o comércio internacional, a produção transnacional e, até certo ponto, ciência e tecnologia e mão de obra especializada. É por intermédio desses componentes estratégicos globalizados da economia que o sistema econômico se interliga globalmente (CASTELLS, 1999).

Essa nova ordem de base informacional global foi constatada nas falas dos entrevistados:

[...] a globalização evidenciou ainda mais a insatisfação do cidadão com o desempenho do governo, bem, é quase natural isso acontecer, pois o sentido de distancia e proximidade ficou mais aguçado... As pessoas acham que o governo ainda está muito longe, distante.

[...] a velocidade com que as informações fluem hoje trouxe um impacto muito forte sobre o Estado. A burocracia pública perdeu a confiança por parte de parcela importante da sociedade, que lhe interroga a capacidade de ser ágil e eficaz, qualidades que vêm junto à nova ordem mundial.

[...] os governos isoladamente perderam muito sua força e sua legitimidade. Dá bem para ver isso olhando, por exemplo, a União Européia. [...] A força dos países hoje está na rede, no coletivo, reunidos a outros Estados, em razão de interesses econômicos globais.

[...] o Brasil faz parte do MERCOSUL, que é um bloco econômico-comercial, diferente da União Européia. Aqui para nossas bandas da América Latina, até pelas similaridades, essa formação têm integrado o país ao uma realidade amplamente favorável de eliminação de barreiras tarifárias e de circulação. Ganha a economia desses países localmente, mas devido ao caracter transnacional. O Brasil integra o G-20, grupo que reúne as 20 nações mais ricas e influentes do mundo.

[...] a informação hoje tem um valor econômico. Antes era comum ouvirmos que o tempo valia mais que o dinheiro. Como hoje o tempo é intemporal, informação vale mais que dinheiro, sem dúvida.

[...] o Estado brasileiro não está isolado. Tem o MERCOSUL, onde ele tem um arranjo de alcance mais local, no âmbito da América do Sul, uma coisa mais paroquial. Mas tem também o Brasil como o B do BRIC, colocando ombro a ombro com China, Índia e Rússia, as grandes potências emergentes no plano econômico, que também integram o G-20. Esse é o sentido de rede global: atuar globalmente para enfrentar os desafios do mundo novo da competitividade e da comunicação virtual.

No campo político, diante de uma economia globalizada de base informacional, surgiram novos arranjos de concertação internacional, seja em um nível mais regionalizado como o Mercosul, seja mundial como o G-20. O Mercado Comum do Sul, o Mercosul, atualmente uma união aduaneira que visa dinamizar e integrar a economia regional a partir da livre movimentação de pessoas, mercadorias e capitais, surgiu em 1991, com o Tratado de Assunção, de onde se extrai as razões para sua constituição:

considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos;

conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980;

convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a

oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados.

Desde que avançou de uma zona de livre comércio para união aduaneira, o Mercosul tem representado um importante mecanismo de definição de padrões para as administrações públicas dos países membros e associados, como é o caso, por exemplo, da Resolução MERCOSUL/GMC/RES N. 36/11, que define o padrão de qualidade dos serviços postais para os países que integram o Mercado Comum, nos seguintes termos:

Art. 1º Fixar como norma de qualidade de Extremo a Extremo, que 80% dos envios de LC (cartas e cartões postais) simples prioritários de até 20 gramas, sejam entregues em um prazo não superior a 5 dias úteis a partir do dia da postagem.

Além da fixação de norma única e da proposição de padrões de qualidade, o Mercosul tem servido à administração pública brasileira como campo experimental de práticas inovadoras:

Mercosul é teste para modelo eleitoral no Brasil

A eleição parlamentar por meio de uma lista de candidatos elaborada pelos partidos e financiada exclusivamente pelos cofres públicos terá seu primeiro teste no País em 2014. As regras estão no projeto aprovado por unanimidade em comissões da Câmara para a escolha dos 74 parlamentares brasileiros que integrarão o Parlamento do Mercosul a partir de 2015. O projeto está em regime de urgência e já pode ser votado pelo plenário.

Essa será a primeira eleição direta no Brasil para o parlamento, formado ainda por Paraguai, Uruguai e Argentina. Com sede em Montevidéu, os atuais representantes brasileiros - 10 senadores e 27 deputados - foram indicados pelos partidos, mas o estatuto da formação do Parlamento do Mercosul exige a eleição direta para os representantes, que não poderão acumular outros mandatos.

Na América do Sul, integração entre os Estados-nação tem adquirido relevância crescente, com avanços relevantes em termos de articulação no plano das instituições, dos mecanismos de financiamento, das infraestruturas, da educação, sempre em busca de uma identidade comum. O Brasil tem peso específico na região pelas inovações econômicas, sociais, políticas e ambientais que tem empreendido, sobretudo após a estabilidade econômica iniciada em 1994.

Outro arranjo inovador decorrente da ideia de Estado em rede é o G-20. Trata-se de um espaço regular de negociação entre os 20 países mais desenvolvidos (“ricos”) do mundo, que busca redefinir a estrutura de governança mundial. O Brasil, em particular, tem progressivamente se destacado dentro do G-20, muito em razão de como tem enfrentado a crise econômica e financeira global.

O Brasil desfruta, no momento atual, de posição privilegiada na economia global. Integra o agrupamento BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China)⁷⁹, países que, nos últimos anos, tiraram da pobreza mais de meio bilhão de pessoas, aumentando a capacidade de consumo em suas economias, que estão evoluindo numa escala global e já se aproximam muito das economias do G-7, como se vê:

Brics devem levar coesão política ao G-20, diz Dilma

A presidente Dilma Rousseff afirmou ontem, em seminário para cerca de 300 empresários brasileiros e indianos, que os países do Brics - Brasil, Índia, Rússia, China e África do Sul, onde está atualmente concentrado o crescimento da economia do mundo - precisam levar ao México, nos dias 19 e 20 de junho, para a Cúpula do G-20, "uma forte mensagem de coesão política". (MONTEIRO, 2012).

No G-20, Brasil apoia imposto global sobre transações financeiras

O governo brasileiro manifestou ontem, em Cannes, apoio à proposta defendida por França e Alemanha de criação de um imposto global sobre transações financeiras, em fase de discussões na cúpula do G-20. O anúncio foi feito pelo presidente da França, Nicolas Sarkozy, e depois confirmado pela delegação do Brasil. Em contrapartida, porém, o país exige um consenso sobre a adoção do chamado "piso básico de proteção social", projeto da Organização Internacional do Trabalho. (NETTO, 2011).

O Brasil elevou a sofisticação e complexidade da sua relação com os mercados tradicionais, como os dos Estados Unidos e Europa, e representa hoje importante economia em escala mundial. No conjunto, tem se destacado no cenário internacional como parceiro solidário, portador não só de força econômica e riqueza cultural, mas também de propostas práticas para o enfrentamento dos principais desafios sociais, ambientais e políticos. A confiabilidade e o respeito angariados se refletem na aprovação do País para sediar a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

4.4.2 A cultura da virtualidade

A passagem dos meios de comunicação de massa tradicionais para um sistema de redes horizontais de comunicação organizadas em torno da internet e da comunicação sem fio introduziu uma multiplicidade de padrões de comunicação na base de uma transformação cultural fundamental, à medida que a virtualidade se torna uma dimensão essencial da nossa realidade. A construção de uma nova cultura baseada na comunicação multimodal e no processamento digital de informações cria um hiato gerencial entre aqueles que nasceram

⁷⁹Terminologia cunhada pelo economista Jim O'Neill, chefe de uma pesquisa feita pelo grupo financeiro Goldman Sachs em 2001, intitulada *Building Better Global Economic BRICs*, que enfatizava os países em desenvolvimento Brasil, Rússia, Índia e China.

antes da Era da Internet (1969) e aqueles que cresceram em um mundo digital (CASTELLS, 2011; HUDSON, 1999).

O novo sistema de comunicação transformou radicalmente o espaço e o tempo como dimensões da vida humana (CASTELLS, 2011). Estados estão sendo revistos no seu sentido cultural, histórico e geográfico, na medida em que estão se integrando em redes funcionais que definem um novo espaço, o espaço de fluxos, em substituição do espaço de lugares. O tempo, por sua vez, está mais relativizado, uma vez que passado, presente e futuro interagem entre si na mesma mensagem ou comunicação.

Essa nova cultura, a cultura da virtualidade, é atributo marcante da sociedade brasileira, revelando-se por meio de hábitos e práticas do cotidiano, como se vê:

[...] hoje não se vive sem internet, seja para trabalhar, seja para lazer. O PC é tão importante quanto à geladeira. Tem ainda esse sentimento de comunidade, que é muito forte. A comunicação ficou extraordinariamente rápida, não se tem mais limite, nem barreira. As pessoas se reúnem. O acesso é fácil à internet e achamos tudo do que precisamos.

[...] vivemos um momento histórico, sem precedentes. Fabuloso o que a tecnologia da informação e da comunicação fez com nossas vidas quanto às facilidades que ela nos trouxe. Tudo ficou mais fácil de se saber, podemos falar com pessoas do outro lado do mundo num toque no teclado...Uma revolução, simplesmente, sem sair de casa. O trabalho mudou também, ficou mais simples para as empresas venderem seus produtos, para os clientes comprarem, até o Estado ficou mais ágil nos serviços.

[...] o que se tem é que novas identidades vão se formando. Todo mundo tem email. Chega a ser tão obrigatório como ter CPF ou endereço residencial. O email dá referencia quando é o funcional então...chega a ser atestado de pertencimento.

[...] já vi palestra por videoconferência, audiência pública também, até mesmo oitiva de testemunhas a distancia. Não há mais limite de espaço e nem barreiras geográficas. Hoje a multimídia está a serviço de todos e o próprio serviço público, mais resistente como sempre, já incorporou essas novas tecnologias e muito em razão dos novos hábitos das pessoas.

[...] a maioria dos órgãos públicos está informatizada e com acesso à Internet. houve uma mudança para melhor em termos de armazenamento de informações e o uso delas. Os Bancos de Dados ficaram mais completos e mais simples e rápidos para serem acessados. Conseguimos identificar logo o interessado, o assunto, o problema. O serviço tornou-se muito mais eficiente.

[...] sei que isso parece chover no molhado, mas o mundo mudou devido à tecnologia. O mundo é agora digital, globalizado, influenciado pelas tecnologias mais avançadas de processamento e transmissão de dados. O desafio para humanidade é lidar com esse processo de modo a favorecer o desenvolvimento humano e social, reduzindo desigualdades e realizando a justiça social.

As tecnologias inseridas no cotidiano da vida das pessoas foram sendo transportadas para a vida das organizações. Não foi diferente com a administração pública brasileira, onde as tecnologias passaram a funcionar como ferramentas facilitadoras do trabalho e da prestação de serviços públicos melhores. Os setores que aderiram a essas

modernas tecnologias, mesmo que parcialmente, como o gerenciamento das receitas públicas, a execução dos gastos, a educação, a justiça, entre outros, conseguiram o respeito do cidadão pela credibilidade que é expressa quando da oferta dos serviços com agilidade e segurança. Sem dúvida, a internet é o instrumento mais poderoso nesse mister.

Vale recordar que a primeira rede de acesso à internet no Brasil foi criada em 1989 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, inicialmente para atender ao público acadêmico, tendo sido ampliada consideravelmente nos anos seguintes de modo que em 2004 já cobria todas as regiões do país.

Uma das primeiras legislações nacionais sobre tecnologia da informação foi a Lei Federal n. 7.232, de 29 de Outubro de 1984, que dispôs sobre a Política Nacional de Informática, definindo assim os instrumentos dessa Política:

Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Informática:

I - o estímulo ao crescimento das atividades de informática de modo compatível com o desenvolvimento do País;

II - a institucionalização de normas e padrões de homologação e certificação de qualidade de produtos e serviços de informática;

III - a mobilização e a aplicação coordenadas de recursos financeiros públicos destinados ao fomento das atividades de informática;

IV - o aperfeiçoamento das formas de cooperação internacional para o esforço de capacitação do País;

V - a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de recursos humanos para o setor;

VI - a instituição de regime especial de concessão de incentivos tributários e financeiros, em favor de empresas nacionais, destinados ao crescimento das atividades de informática;

VII - as penalidades administrativas pela inobservância de preceitos desta Lei e regulamento;

VIII - o controle das importações de bens e serviços de informática por 8 (oito) anos a contar da publicação desta Lei;

IX - a padronização de protocolo de comunicação entre sistemas de tratamento da informação; e

X - o estabelecimento de programas específicos para o fomento das atividades de informática, pelas instituições financeiras estatais. (BRASIL, 1984, p. 2).

A Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

los objetivos previstos en el apartado anterior se orientan a múltiples fines:

a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos al facilitar la comunicación y relación con los mismos por medios electrónicos.

b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando la utilización de las TIC en el Gobierno y en la Administración Pública. (CONFERÊNCIA..., 2007).

A Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (2011), elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- CDES, assinala como um dos meios de aperfeiçoar a democracia:

investir na governança local e regional, no fomento e integração de sistemas de informação e no acesso à banda larga, permitindo autonomia, cooperação e troca de experiências, sejam elas de governo, empresariais ou de movimentos sociais, redes sociais e cidadãos para disseminar as inovações e aprendizados adquiridos. (BRASIL, 2011).

A cooperação e a troca de experiências entre governos, empresas e pessoas é um traço marcante na conformação socioeconômica mundial. Nesse contexto, o Brasil tem avançado substancialmente, tanto em suas relações com outros Estados como internamente, em sua organização administrativa. A cultura da virtualidade tem sido incentivada para facilitar esse processo.

A Instrução Normativa nº. 12, de 1º de novembro de 2011, que regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, assim prevê:

Art. 1º. O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor-PEF, visando instrumentalizar a realização de atos processuais a distância, poderá promover a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, assegurados os direitos ao contraditório e à ampla defesa, na forma disciplinada nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Nos termos dos artigos 153 e 155 da Lei 8.112/90, os meios e recursos admitidos em direito e previstos no caput serão utilizados no intuito de garantir a adequada produção de provas, de modo a permitir a busca da verdade real dos fatos, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Art. 2º Poderão ser realizadas audiências e reuniões por meio de teletransmissão de sons e imagens ao vivo e em tempo real, destinadas a garantir a adequada produção da prova, sem prejuízo de seu caráter reservado, nos procedimentos de natureza disciplinar ou investigativa. (BRASIL, 2011)

No campo educacional, o Brasil empreendeu uma experiência inédita em característica e alcance: a educação a distância, o ensino superior virtual. O Decreto nº 5.800, de 5 de junho de 2008, que dispôs sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, institucionalizou a educação superior a distância, no modelo semipresencial no Brasil, nos seguintes termos:

Art.1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

Parágrafo único. São objetivos do Sistema UAB:

I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;

- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2008).

A disseminação da cultura da virtualidade na administração pública tem sido notada concretamente por meio de instrumentos informacionais que têm sido disponibilizados aos cidadãos e melhorado a eficiência no atendimento das demandas destes. Como se vê:

Figura 6 - Página da Unidade Virtual de tributação – Governo Rio Grande do Norte
Fonte: <http://www.set.rn.gov.br/uvt/>



Figura 7 - Página do AMBIENTE VIRTUAL DE APRENDIZAGEM DO SERPRO
Fonte: <https://moodle.ead.serpro.gov.br/>



Figura 8 - Página da AGÊNCIA VIRTUAL DA COMPANHIA DE ÁGUA DE ESGOTOS DO ESTADO DA PARAÍBA

Fonte: <http://agenciavirtual.cagepa.pb.gov.br/>



Figura 9 - Página da DELEGACIA VIRTUAL DO ESTADO DO TOCANTINS

Fonte: <https://www2.ssp.to.gov.br/delegaciavirtual/>

A administração pública, em todas as esferas, tem destinado atenção especial ao fluxo de informações que permeiam sua tomada de decisões e o controle dos resultados obtidos. A complexidade das operações, sobretudo no caso de órgãos federais como a Receita Federal, o INSS, os Tribunais Superiores, envolve uma grande quantidade de informações recebidas e prestadas, o que exige segurança, celeridade e confiabilidade. A cultura da virtualidade encontrou, em virtude disso, campo fértil para proliferação junto a sistemas

administrativos e informativos, compatíveis entre si, intercomunicantes e maleáveis o suficiente para a quantidade de demanda por serviços.

Órgãos da administração pública tem disponibilizado, como acima se ilustrou, serviços virtuais que ampliam a interatividade com os usuário internos e externos, oferecendo-lhes facilidades em termos de fluidez e objetividade no acesso à informação. Acertamente, cada ente público, com seu rol de conteúdos próprios, apresentado na linguagem que lhes é apropriada, tem disponibilizado via *sites* serviços via Internet.

4.4.3 A lógica das redes

Em que pese Hudson (1999) argumentar que a adoção das TIC's por governos produziu mudanças incrementais, e nem tanto radicais na administração pública, há evidências de que, apesar das limitações naturais, elas trouxeram inovação e acarretaram novos arranjos. Atores econômicos, sociais e políticos com diferentes interesses, competências e responsabilidades, mobilizados em uma rede, criaram novas sinergias e produziram resultados consideráveis (POWELL, 1990; OLIVER, 1998; GIDDENS, 2009), sendo a maior parte destes ligada ao aumento da eficiência (DANZIGER; ANDERSEN, 2002).

Da lógica das redes decorre uma determinação social em nível mais elevado que a dos interesses sociais específicos expressos por meio das redes: o poder dos fluxos é maior que os fluxos do poder. A presença ou a ausência na rede, além da dinâmica de cada rede em relação às outras, são fontes cruciais de dominação e transformação da sociedade (CASTELLS, 2011).

Como consequência do desenvolvimento e da massificação do uso da Internet, surgiram as possibilidades do desenvolvimento de ferramentas de TIC's em ambiente virtual. A lógica de rede se materializou assim. Esse novo arranjo alterou substantivamente as formas de gestão pública, inclusive no Brasil. A oferta de determinados serviços públicos, de modo mais rápido e eficiente, vai de encontro com a obrigatoriedade do cidadão se deslocar até uma repartição pública, entrar numa fila e preencher pilhas de formulários de papel. A tendência é oferecer virtualmente determinados serviços públicos, de modo que ele não precise sair de sua residência, bastando possuir um computador ligado à rede.

A utilização de redes pela administração pública produz efeitos endógenos e exógenos. Os primeiros, dizem respeito à morfologia organizacional, à eficiência e ao

aprimoramento dos sistemas de informação; os últimos, dizem respeito à articulação com os demais órgãos, compartilhamento de informações e integração e uniformização de serviços, além da transparência e da participação.

No dizer dos *experts*:

[...] a comunicação hoje é global. Os países estão interligados não só por interesses econômicos e relações políticas diplomáticas. Há uma nova ordem tecnológica, diria, da informação e da comunicação, que aproxima Estados e faz a liga entre ambientes sociais dispares.

[...] o que nós vemos com muita clareza é a organização do Estado sob a forma de rede. O que é rede? Rede é uma forma de configuração baseada na tecnologia da informação. Estar na rede é estar interligado. Os Estados estão interligados. [...] Órgãos estão operando em rede.

[...] os sites governamentais são um exemplo de rede. Basta acessar e ver como estão organizadas as janelas de acesso e as informações disponíveis. [...] Há um fluxo de informações de atualização permanente. Hoje é simples e rápido obter certidões de órgãos públicos pela Internet. Isso só clicando.

[...] já há um número considerável de órgãos que se estruturaram em rede e que usam essa forma de funcionar em benefício do cidadão. Os *sites* dos Tribunais são uma prova disso.

[...] educação, saúde, segurança pública são áreas que estão operando em rede. Os programas sociais usam uma base de dados que ligam informações sócio-econômicas obtidas de vários bancos de dados que estão ligados, que se lêem.

[...] administração pública está na rede e funciona na rede. Ela se completa por meio da interatividade e da possibilidade de ter uma eficaz relação com os usuários.

A Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, (elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- CDES, assinala como um dos meios de aperfeiçoar a democracia:

[...] o fortalecimento da democracia brasileira é o objetivo da ampla rede de participação que vem sendo constituída e fortalecida, articulada em vários níveis da federação. Nos últimos cinco anos foram realizadas 50 Conferências Nacionais com a participação de aproximadamente 3,5 milhões de delegados, nas instâncias municipais, estaduais e nacionais. Somente nas etapas nacionais cerca de 5 mil deliberações públicas foram produzidas, grande parte delas incorporadas no desenho de políticas públicas setoriais. Experiências como o CDES e outros conselhos contribuem para gerar entre os diversos setores uma cultura da negociação, da pactuação e do respeito aos interesses nucleares dos diferentes segmentos.

[...] implantar o Plano Nacional de Banda Larga de modo aumentar a conectividade e massificar o acesso à internet, tornando-o universal, com prioridade para as

famílias de menor renda, e tornar possível a inserção de todos os municípios brasileiros e da maioria da população na sociedade do conhecimento a custos acessíveis para todos. O livre acesso ao conhecimento e a sua circulação nas infovias permite dinamizar as atividades econômicas, sociais e culturais.

[...] mobilizar a sociedade brasileira visando criar uma cultura da inovação e do empreendedorismo técnico-científico, como chave para a construção de um país mais desenvolvido, mais justo e mais solidário, atuando fortemente nas instituições de ensino, nas empresas, nos sindicatos, nas associações de profissionais liberais, nos movimentos sociais, igrejas e órgãos de comunicação e nas redes sociais locais, setoriais e temáticas que hoje articulam milhões de pessoas na *web*.

No campo da educação, a Lei Federal n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, instituiu no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, pelos Centros Federais de Educação Tecnológica remanescentes no RJ e MG e pelas Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. O conceito de rede aqui é mais abrangente do que a antiga ideia de sistema, sendo a expressão do novo espaço de fluxos construído e que oportuniza às instituições atuarem regional e nacionalmente.

Há outros exemplos, que aqui se resgata para ilustrar a incidência da rede na administração pública brasileira, como:

MJ cria rede de atendimento para cumprir Lei de Acesso à Informação

Com o objetivo de se preparar para a Lei de Acesso à Informação, o Ministério da Justiça instituiu sua Rede de Serviços de Informações ao Cidadão, a Rede SIC. A criação da estrutura foi publicada no Diário Oficial da União desta segunda-feira (16/4). Ela será responsável por receber e gerenciar pedidos, bem como disponibilizar documentos públicos à sociedade, conforme define a Lei, que entra em vigor no dia 16 de maio.

A portaria é resultado do Grupo de Trabalho instituído para a implementação da Lei no Ministério da Justiça e inova ao estipular uma estrutura de atendimento em rede entre o órgão central e suas instituições vinculadas. Com isso, as demandas que entrarem pelo primeiro e forem de responsabilidade de outras unidades, como o Arquivo Nacional, poderão ser monitoradas dentro do mesmo sistema. A expectativa é que a ideia possa ser replicada por outros ministérios e órgãos públicos para facilitar o atendimento aos cidadãos. (BRASIL, 2012).

A função de compras do governo do Estado de Pernambuco também incorporou esse novo arranjo, funcionando em rede:



Figura 10 - Portal da Rede de Compras do Estado de Pernambuco.

Fonte: Fonte: www.redecompras.pe.gov.br/

O Estado de Minas Gerais, sempre na vanguarda da inovação tecnológica à serviço da gestão pública, também desenvolveu um portal governamental de formato em rede:



Figura 1: Portal Rede Governo Minas Gerais.

Fonte: Fonte: www.egov.mg.gov.br

Por meio da Resolução nº. 9, de 4 de outubro de 2002, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico instituiu o Portal do Governo, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituído, para uso dos órgãos da Administração Pública Federal direta, o Portal Governo, sistema de apoio à ação governamental destinado à melhoria da gestão interna.

Parágrafo único. O Portal Governo constitui ambiente virtual de acesso restrito à Administração Pública Federal na internet, que reúne as ferramentas necessárias às atividades gerenciais, provendo informações, acesso a aplicativos e estrutura de trabalho colaborativo aos seus usuários.

O Portal do Governo Federal, no formato em rede, acesso via www.redegoverno.gov.br, possui interface voltada para a prestação de serviços ao cidadão e aloca mais de 26 mil links de serviços e informações que permitem o acesso a consultas como CPF ou situação eleitoral, verificação do andamento de processos de aposentadoria ou informações sobre licitações. Permite ainda a realização de vários serviços transacionais como pagamento de impostos, emissão de certidões e guias, solicitação de registros e outros. Os serviços relacionados à Previdência Social, como concessão de aposentadoria, auxílio-doença e revisão de benefícios estão entre os mais procurados.

A administração pública em rede trabalha, como se percebe, com elos de integração, que são coerentes à dinâmica de uma sociedade globalizada. Castells (2011), considerando as transformações do mundo contemporâneo, elaborou a ideia de Estado em rede, que, entre outras peculiaridades, se “caracteriza pelo compartilhamento da autoridade – capacidade institucional de impor uma decisão – no âmbito de uma rede de instituições”. Na ótica governamental, o Estado em rede pode ser compreendido como um *modus operandi* concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento.

4.4.4 O governo eletrônico

O Governo Eletrônico, fenômeno historicamente recente, representa uma construção indissociável de um processo relacionado com o redesenho da geopolítica informacional no quadro da globalização, o uso intensivo das Tecnologias da Comunicação e da Informação (TCI), as novas arquiteturas organizacionais e novos arranjos do aparelho de Estado-Nação, além das novas agendas sociais (OCDE, 2001). Diz respeito ao uso, pelo governo, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação

móvel) capazes de modificar as relações com cidadãos, empresas e outros poderes. Tais tecnologias podem funcionar para diversos fins, tais como a prestação de serviços de mais qualidade aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, além do maior *accountability*, por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.

Dizem os *experts*:

[...] o que estamos vendo é a modernização da gestão pública por meio das tecnologias da informação e da comunicação. [...] os processos estão sendo dinamizados pelo uso de recursos tecnológicos avançados e de alta interatividade...[.] a internet e a intranet são de uso obrigatório para o trabalho nas organizações modernas.

[...] sou do tempo da máquina de datilografar e do carbono, dos arquivos enormes, entupidos de papel velho [...] hoje tem computador interligado em rede para tudo quanto é lado [...] e a linguagem? É *software, web, backup, on line*...uma revolução mesmo. E o fato da administração pública ter incorporado esses valores faz muita diferença para o cidadão.

[...] os sistemas de gestão financeira, de materiais, de pessoal são os mais beneficiados pela tecnologia. Está sendo possível desenvolver políticas de modernização permanente a partir das TICs. [...] a aprendizagem organizacional também ocorre de modo mais ágil. Os erros são logo identificados e as correções são imediatas. Entramos na era digital na gestão pública. É um caminho sem volta.

[...] a sensação de entrar em algumas repartições públicas é muito interessante... parecem bancos...empresas de ponta...são estações de trabalho, notebooks, impressoras, scanners de mesa, leitor ótico...[.] e não é só isso...os métodos de gestão mudaram muito...o pregão eletrônico, por exemplo, não só agilizou a compra mas tem gerado uma grande economia.

[...] outro dia entrei no site do Governo Federal, aquele Portal da Rede Governo, olha, impressionante, nem sabia que já tinha aquilo... tudo se resolve *on line*...O chamado *e-governo* melhorou a qualidade do serviço público.

[...] a percepção da influência da tecnologia da informação é bastante evidente na administração pública brasileira. [...] Cito alguns exemplos, o Portal de Compras do Governo Federal - o Compras Net é um, Portal da Transparência é outro. [...] O combate a corrupção se aperfeiçoou...temos mais facilidade de acesso a informação e transparência nas aquisições.[.] Esses sítios são um importante instrumento que a sociedade dispõe para o acompanhamento da divulgação dos gastos públicos e as transferências federais.

A Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

los efectos de la presente Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.

[..]

los Gobiernos y Administraciones Públicas están en la obligación de atender el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente, lo que requiere que los Gobiernos y Administraciones Públicas implanten los instrumentos que permitan el funcionamiento del Gobierno Electrónico. (CONFERÊNCIA..., 2007).

O documento intitulado Gestion Publica Iberoamericana para el siglo XXI, editado pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, assinala que:

tanto la cultura del formalismo burocrático como el poco conocimiento e, incluso, la resistencia hacia las nuevas tecnologías por parte de los funcionarios públicos constituyen un obstáculo para el desarrollo del gobierno electrónico. En este sentido, es preciso que los países iberoamericanos no se limiten a enfrentar este tema sólo desde el punto de vista tecnológico. Los gobiernos también deben considerar la temática de la cultura organizacional incorporando una nueva matriz de valores, paralelamente a los cambios técnicos, que se apoye en un liderazgo del más alto nivel de decisión. La fragmentación administrativa presente en los Estados constituye otro obstáculo importante. Lo cierto es que los gobiernos, en general, sufren del mal de la pulverización y de la atomización, tanto de las organizaciones como de las políticas. A raíz de esta situación, muchos países, aun habiendo invertido mucho en tecnologías de la información, no han conseguido los resultados esperados. Ello porque es muy común que convivan varios sistemas informacionales en la misma administración pública, y casi siempre sin que haya diálogo entre sí. Como consecuencia de esto, el gobierno electrónico no realiza su potencial en términos de desempeño organizacional ni en términos de la democratización de la gestión pública. Hay que destacar que esta situación es impulsada por los propios proveedores de equipamientos quienes se aprovechan de esta fragmentación gubernamental -y muchas veces del poco conocimiento tecnológico instalado- para vender múltiples sistemas informacionales y ofrecer, después de un tiempo, soluciones integradoras. Por ello, los gobiernos Iberoamericanos promueven esquemas de interoperabilidad en la gestión de los modelos de tecnologías de la información. (CONFERENCIA..., 2010).

A Declaração do México (2011), editada pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD, da qual o Brasil é signatário, reafirma o compromisso com os chamados “governos digitais”, a saber:

ratificamos nuestro compromiso con la institucionalización de las administraciones públicas, con el respeto a las leyes y con la certidumbre jurídica. Entendemos que la modernización de los gobiernos, en el dinámico mundo económico y social de la actualidad, requiere el impulso de **gobiernos digitales** y de políticas y estrategias que permitan consolidar la participación proactiva y sostenida de la ciudadanía,

mejor la satisfaccion ciudadana com los bienes y servicios públicos, así como la profesionalizacion y desarrollo integral de las personas que ostentam los cargos gubernamentales.

No Brasil, a política de Governo Eletrônico é definida por um conjunto de diretrizes gerais de implantação e operação, que servem de referência para estruturar as estratégias de intervenção, sendo adotadas como orientações para todas as ações de governo eletrônico, gestão do conhecimento e gestão da TI em toda a Administração Pública Federal. São as diretrizes:

- a) a prioridade do governo eletrônico é a promoção da cidadania;
- b) a inclusão digital é indissociável do governo eletrônico;
- c) o software livre é um recurso estratégico para a implementação do governo eletrônico;
- d) a gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do governo eletrônico;
- e) o governo eletrônico deve racionalizar o uso de recursos;
- f) o governo eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas;
- g) integração às ações de governo eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes.

Segue um conjunto de normativos que institucionalizaram instrumentos de governo eletrônico na administração pública brasileira:

- a) a Resolução nº 12, de 14 de novembro de 2002, do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, que instituiu o Portal de Serviços e Informações de Governo – E-Gov;
- b) a Resolução nº 13, de 25 de novembro de 2002, do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, que instituiu o Sistema de Acompanhamento de Processos do Governo Federal- PROTOCOLO.NET a fim de condensar informações comuns a todos os sistemas de protocolo de processos administrativos dos órgãos da Administração Pública Federal;
- c) a Resolução nº 14, de 06 de dezembro de 2002, do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, que instituiu o Inventário de Recursos de Tecnologia da Informação e de Comunicação – INVENTIC;
- d) a Portaria nº 03, de 7 de maio de 2007, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que

institucionalizou o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP;

- e) o Decreto Federal s/n, de 15 de setembro de 2011, que instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto;
- f) a Instrução Normativa n. 04, de 13 de abril de 2012, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA; entre outros.

Destaca-se aqui, como instrumento de governo eletrônico instituído para racionalizar os recursos e que tem sido largamente usado pela administração pública em todos os níveis, o Pregão Eletrônico, figura jurídico-administrativa regulamentada pelo **Decreto Federal nº. 5.504, de 5 de agosto de 2005**, como regra nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

Observa-se, apresentados os materiais das entrevistas e das fontes documentais, que o Governo Eletrônico no Brasil promove uma contínua otimização dos serviços prestados ao cidadão, uma maior participação social e um aprimoramento da gestão propriamente dita, a partir do uso progressivo e ampliado das tecnologias de informação e de comunicação. Isso permite dizer que a inclusão digital é um dos entraves para a implementação de uma política de Governo Eletrônico. É preciso ampliar o acesso do cidadão a essas tecnologias, de modo a permitir sua efetiva participação no processo de interface com a administração pública.

5 CONCLUSÕES

O que foi apresentando e defendido neste estudo é fruto de um processo de construção, que se iniciou com a contextualização do problema de pesquisa, passando pelo arcabouço teórico que dá sustentação ao seu desenvolvimento e pela escolha metodológica até chegar à análise e interpretação dos materiais.

Explicitados ao longo do trabalho os pressupostos básicos que dirigiram-no, passa-se à etapa final, de conclusão, na qual apresentam-se a síntese dos conteúdos por meio do quadro final de interpretações e as considerações finais e recomendações que decorrem de todo o percurso trilhado até este momento.

5.1 Síntese das interpretações: o quadro final de análise

Com o intuito de entender a configuração atual da administração pública brasileira a partir da identificação dos seus atributos caracterizadores, estabeleceu-se um plano de investigação que fosse capaz de responder a tal questão-problema. Esse processo, rico de descobertas e de possibilidades, muito em razão da predominância qualitativa do método, foi construído por etapas. Contudo não foram etapas herméticas, rígidas, pelo contrário, permanentemente eram revisitadas, aperfeiçoadas, graças ao que emergia na etapa posterior.

Os fundamentos teóricos alicerçaram-se, inauguralmente, no percurso histórico-conceitual do trinômio sociedade-Estado-administração pública. Restou evidenciado que as interdependências sobretudo entre sociedade e Estado têm se acentuado com o caminhar da história. Ao processo de emancipação da sociedade do Estado seguiu-se o trajeto inverso da reapropriação da sociedade por parte do Estado. Ambos atuam como espectros necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, incertos num tecido sociopolítico complexo e muito articulado.

Essa relação sempre se expõe a críticas e reanálises quando das iniciativas reformistas no setor público. Crise social, crise do Estado, lados de uma mesma moeda. As reformas do Estado, ou simplesmente as reformas administrativas, visavam alcançar direta ou indiretamente, num plano de maior abstração, o núcleo central dessa relação: o bem comum. Os processos de publicização do privado e de privatização do público, assim denominados por Bobbio (2007), representam o caráter ambíguo desse propósito no seu aspecto pragmático.

Da contradição humana e social entre o público e o privado assenta-se o conjunto de idiossincrasias que se fazem notar na estrutura social brasileira e que tanto repercutem na configuração da administração estatal. Influências históricas do período colonial se misturam a séculos de oscilações políticas e econômicas de um povo étnica, cultural e religiosamente diversificado. Esta formação social brasileira, acompanhada pela evolução do Estado como ente político e jurídico, considera-se um dos pilares de interpretação da conformação atual da administração pública brasileira. Razão pela qual foi consignado como um objetivo parcial na elaboração do trabalho e que foi atendido dentro dos propósitos do autor.

A sociedade brasileira, no seu processo histórico de formação, plasmou-se de continuidades e acumulações, muito mais do que rupturas e substituições. O perfil do brasileiro, erigido à luz de alguns interpretes do Brasil como Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Gilberto Freyre, Caio Prado Junior, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, Vitor Nunes Leal e José Murilo de Carvalho, para citar alguns, ajuda a explicar sucessos e fracassos, preconceitos e diferenciais, que determinam as relações sociais estruturais do cotidiano nacional.

A administração pública do país foi analisada a partir de três recortes importantes de sua trajetória recente: a) a reforma Vargas, que teve no DASP a maior expressão em prol da modernização da administração pública brasileira naquele período; b) o Decreto-Lei n. 200/67, num contexto de regime de exceção, que reorganizou a administração adotando princípios de descentralização e desconcentração, planejamento e controle, até hoje tidos como válidos; e c) o Plano de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que marcou a entrada do gerencialismo na administração pública brasileira. De todos, retirou-se as contribuições mais evidentes para a compreensão do estágio atual da gestão da máquina pública nacional.

Buscou-se na literatura os “modelos”, “tipos”, “formas” de administração pública: patrimonial, burocrática e gerencial. Quanto à configuração patrimonial, partindo da ideia de dominação tradicional patrimonial de Weber (2004a, 2004b), avançou-se para a leitura de alguns dos principais “interpretes do Brasil”, a fim de reconhecer os atributos que lhe caracterizam. De igual modo, fez-se com a configuração burocrática, resgatando seus atributos desde sua origem no tipo ideal weberiano de dominação racional-legal, chegando à trajetória de burocratização do Estado brasileiro. Da administração gerencial, desde as bases do *New Public Management* até o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi possível identificar seus peculiares atributos. O alcance desse objetivo intermediário

materializou-se com a construção do quadro teórico preliminar, que ajustou as lentes teóricas para as análises que o trabalho requereu.

Resignificações da sociedade, do Estado e da administração pública se fizeram impor em razão das novas premissas da intemporalidade e do espaço virtual. Essas condicionantes interferiram nos processos econômicos e comunicacionais de países, empresas e pessoas, alterando a forma de definir os limites da ação do Estado. As ideias de sociedade e Estado em rede, sugeridas por Castells (2011), frise-se, não foram contempladas no plano inicial de pesquisa como um elemento teórico a ser trabalhado, mas como característica da abordagem qualitativa empregada, foram desenvolvidas *a posteriori*, logo que emergiram das entrevistas e dos documentos, e acrescentadas ao capítulo da Fundamentação Teórica, dando-lhe mais robustez e validade.

Fixou-se como objetivos intermediários conhecer o que pensam os *experts* em administração pública brasileira em termos de sua configuração e identificar, via análise documental, os atributos que caracterizam essa mesma configuração. As entrevistas realizadas, num total de 9 (nove) e mais de 5 dezenas de documentos levantados, forneceram farto material de análise, cujo conteúdo permitiu responder as perguntas norteadoras deste trabalho.

À pergunta “Atributos característicos do patrimonialismo se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?”, a resposta é afirmativa.

O patrimonialismo na administração pública brasileira está presente no sentido de *herança*, que se refere ao forte componente cultural oriundo desde o Brasil Colônia e reforçado ao longo dos tempos por meio de hábitos que reafirmam a incapacidade objetiva de alguns em separar o público do privado. Os atributos característicos dessa evidenciada herança patrimonialista são:

- a) *o mandonismo: a personalização do poder;*
- b) *o clientelismo;*
- c) *o favoritismo;*
- d) *a cultura da corrupção.*

O mandonismo, enquanto personalização do poder, se expressa no exercício pessoal da autoridade de mando, resquício da sociedade patriarcal e emblematizada na figura do “chefe mandão”. Revela-se nos tipos verbais “sabe com quem você está falando?” e “manda quem pode obedece quem tem juízo”. O clientelismo, sistema de troca de favores pessoais e de grupo, se materializa nos sistema de “toma lá dá cá” da arena política,

encorpando-se como cooptação política, via loteamento de cargos públicos. O favoritismo, como forma de ascensão social, se processa primordialmente na discricionariedade da ocupação de cargos em comissão. É espécie de que o nepotismo é gênero, sendo esta prática vedada, fiscalizada, mas que se perpetua por meio de disfarçadas manobras. A cultura da corrupção, como traço socioeconômico historicamente forjado, está presente na figura consensualmente reconhecida do “jeitinho brasileiro”, “da lei de Gerson”, em obter vantagem do que é público porque este não seria de ninguém.

O patrimonialismo, principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia, sobrevive, resiste. A confusão entre os patrimônios público e privado, por parte de quem deveria agir com *múnus público*, mantém-se visível sob a forma de mandonismo, clientelismo, favoritismo (principalmente o nepotismo), da cultura da corrupção. O modelo burocrático não substituiu o patrimonial, não baniou essas práticas. Aprimorou os mecanismos de combate às heranças patrimonialistas, é verdade, mas também criou outras condições para sua preservação.

À pergunta “Atributos característicos da burocracia se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?”, a resposta é afirmativa.

A burocracia na administração pública brasileira está presente no sentido de *(dis)funções*, que se refere à coexistência de elementos deliadores do tipo ideal racional-leagl weberiano com disfuncionalidades decorrentes de excessos e incompreensões em sua implementação, geralmente ocasionada pelo lado subjetivo do administrador público. Os atributos característicos dessas evidenciadas (dis) funções são:

- a) *o formalismo;*
- b) *a hierarquia de cargos e funções;*
- c) *a profissionalização do quadro administrativo;*
- d) *a (im) pessoalidade.*

O formalismo burocrático assenta-se no fato de que a autoridade decorre de um sistema racional de normas, escritas e exaustivas, que fixam com exatidão as relações de mando e subordinação, dividindo o trabalho a ser realizado de maneira sistemática, levando em conta os fins pretendidos. A administração pública é formalmente planejada, organizada, e sua execução se processa por meio de documentos oficiais.

A hierarquia de cargos e funções funda-se em um sistema rigidamente estabelecido de mando e subordinação, com linhas formais de autoridade e responsabilidade, mediante supervisão dos níveis inferiores pelos superiores. Os

organogramas dos órgãos públicos no Brasil ainda revelam a rigidez das estruturas hierarquizadas.

O quadro administrativo profissional é caracterizado pela seleção criteriosa para o cargo público (regra), normalmente com exigência de qualificação específica. O ocupante do cargo público assume este como profissão e adquire a perspectiva de uma carreira formal e de permanecer estável (relativizada pela avaliação de desempenho, que nem sempre ocorre), construída com base no tempo de serviço e na permanente capacitação, culminando com a aposentadoria. É o atributo do conhecimento especializado como diferencial do servidor público.

O caráter impessoal na administração pública revela considerável dualidade. Em que pese estar consignada como princípio constitucional, esculpido com base na racionalidade, a impessoalidade tem seu viés subjetivo, devido à natureza humana e, neste caso particular, do espírito cordial do brasileiro. A regra é administrar pessoas, sem consideração, sem distinções e sem privilégios, mas nota-se que essa abstração nem sempre é alcançável, e a imparcialidade nem sempre é adotada como critério de decisão ou escolha.

A burocracia, por seu turno, até mesmo por ser um tipo ideal, uma abstração, não foi implementada em nenhuma organização de forma plena. Contribuiu para isso uma contradição inerente ao modelo burocrático: em um mundo em permanente mudança é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É improvável ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo geral, mas sua especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso. Ainda assim, mesmo contraditória, por vezes ambígua, a burocracia é resistente, mantém-se presente na administração pública pátria mesmo com as iniciativas modernizadoras que lhe vieram em ataque.

À pergunta “Atributos característicos do gerencialismo se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?”, a resposta é afirmativa.

O gerencialismo na administração pública brasileira está presente no sentido de *prática*, que se refere a atitudes e técnicas oriundas do setor empresarial transplantadas para o setor público. Os atributos característicos dessas evidenciadas práticas gerenciais são:

- a) *a busca da efetividade;*
- b) *a cultura do management;*
- c) *a governança;*
- d) *a gestão transparente e participativa.*

A efetividade, na administração pública brasileira, tem o sentido de avaliação dos resultados de um programa, projeto ou atividade em termos do benefício que produzem à população, sendo mais abrangente que a eficácia e a eficiência. É a capacidade de atender expectativas de uma comunidade ou sociedade por meio de serviços públicos de qualidade. A cultura do *management* representa um novo imaginário social e organizacional na administração pública brasileira, de culto às experiências de sucesso das grandes empresas e seus líderes mundiais, histórias de “vencer na crise”, “surfando na onda”, “quebrar paradigmas”, todas narrando fórmulas infalíveis, “receitas de bolo” que levariam à excelência, ao topo. Proliferaram-se gurus e consultores para anunciar a “boa nova”.

A governança importa na coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo, com destaque para os institutos das Agências Reguladoras e das Parcerias Público-Privadas. A governança (capacidade de governo), a partir da redução dos custos e da definição de áreas “exclusivamente” estatais, pretende também o aumento da governabilidade (legitimidade para governar), da participação social em várias instâncias e da melhoria da qualidade dos serviços, que se orientam para o cidadão. A gestão transparente e participativa significa aumento da transparência pública e da participação social, em razão de como são gerenciadas as informações públicas. Referencia-se no *accountability* e nos mecanismos de controle social.

A ideia que se preserva do modelo burocrático é que este se mostra essencialmente permeável a inovações gerenciais, como as introduzidas pela Nova Administração Pública. A reforma gerencial do aparelho administrativo do Estado não deu conta de descaracterizar os elementos centrais da burocracia. Essa evidência mostra que a tão proclamada “superção da burocracia” não foi “alcançada” e talvez nem fosse esse o propósito, mas dito de outro jeito, seria uma forma de melhor aplicar os preceitos weberianos à gestão pública atual, aperfeiçoando-os com as ferramentas gerenciais oriundas do setor empresarial e com o emprego de modernas e disponíveis tecnologias de informação e comunicação.

À pergunta “Quais outros atributos, que não sejam propriamente associados às três configurações previstas na literatura, se fazem presentes na configuração atual da administração pública brasileira?”, a resposta é afirmativa.

Aqui emergiu o principal achado desta pesquisa: um conjunto de atributos característicos da sociedade em rede que condicionam novos arranjos do Estado em rede. Estes, aplicados à administração pública brasileira, imprimem a esta também uma nova

conformação, *a administração pública em rede*. São os atributos que emergiram dos materiais e que representam esses novos arranjos do Estado em rede:

- a) *o Estado global;*
- b) *a cultura da virtualidade;*
- c) *a lógica das redes;*
- d) *o Governo Eletrônico.*

O Estado global decorre do fenômeno da globalização e do novo paradigma de base tecnológica (informacional), que tem questionada a sua legitimidade e a sua capacidade de dar respostas às demandas sociais, mas que busca por meio de novos arranjos morfológicos se reconfigurar a partir de um processo de integração e cooperação regional e internacional. A cultura da virtualidade é uma nova cultura baseada na comunicação multimodal e no processamento digital de informações, que tem na internet seu principal veículo. Mudanças de hábitos pessoais e de exigências organizacionais levaram à assimilação das ideias de espaço de fluxos e de intemporalidade.

A lógica de redes traduz a confluência de atores econômicos, sociais e políticos com diferentes interesses, competências e responsabilidades, mobilizados em uma rede, criando novas sinergias e produzindo resultados consideráveis. No caso da administração pública brasileira, o resultado mais evidente é em termos de eficiência. O Governo Eletrônico caracteriza-se pelo uso, pelo governo, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação móvel) capazes de modificar as relações com cidadãos, empresas e outros poderes. Tais tecnologias podem funcionar para diversos fins, tais como a prestação de serviços de mais qualidade aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, além do maior *accountability*, por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.

Tem-se, na esteira dos atributos verificados, que a definição de configurações da administração pública de forma fragmentada obscurece o caráter intrínseco de continuidade que caracteriza esse fenômeno. A apresentação de “modelos”, “tipos”, de forma etapista, induz a interpretações equivocadas quanto às zonas de transição entre cada um dos momentos da administração pública brasileira. Não há, portanto, ruptura. Há cumulatividade e continuidade.

As respostas afirmativas às questões acima expostas conduziram à resposta ao problema de pesquisa proposto, o que materializa a consecução do objetivo final do trabalho. A tese proposta foi confirmada e ampliada: **a administração pública brasileira apresenta**

hoje uma configuração múltipla, por apresentar cumulativamente atributos do patrimonialismo como herança, da burocracia como (dis)funções, do gerencialismo como prática, e também, do Estado em rede, como novos arranjos.

A síntese dos conteúdos analisados está representada pelo quadro final de interpretações abaixo:

CONCEITO	CONFIGURAÇÃO MÚLTIPLA	ATRIBUTOS CONFIRMADOS
Administração Pública Brasileira	Patrimonial como Herança	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O mandonismo:personalização do poder ▪ O clientelismo ▪ O favoritismo ▪ A cultura da corrupção
	Burocrática como (Dis) Função	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O formalismo ▪ A hierarquia de cargos e funções ▪ A profissionalização do quadro administrativo ▪ A (im)personalidade
	Gerencial como Prática	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A busca da efetividade ▪ A cultura no <i>management</i> ▪ A governança ▪ A gestão transparente e participativa
	Rede como Novo arranjo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Estado Global ▪ A cultura da virtualidade ▪ A logica das redes ▪ O Governo Eletrônico

Quadro 6 – Quadro Final de Análise

Fonte: Elaborado pelo autor

5.2 Considerações finais e recomendações

Este trabalho não nasceu ao acaso e nem se construiu sobre areia movediça. Sua origem, como já dito, aliou um *mix* de inquietação e curiosidade, que só foram se robustecendo com o avançar dos dias, noites, semanas de dedicação intensa à sua construção. A preocupação com a cientificidade e com a utilidade do seu resultado acompanhou cada etapa definida no projeto, funcionando como sirene de alerta. Reconheceu-se, de pronto, o valor da ignorância sugerido por Popper (1980), segundo o qual quanto mais se aprende, quanto mais profundamente se conhece, mais consistente e específico será o conhecimento da ignorância.

A escolha do tema obedeceu a essa lógica. Apesar de não ser propriamente novo, ele não está a salvo de refutações, de novos olhares. A administração pública brasileira ainda suscita um debate acadêmico rico de possibilidades, repleto de portas a serem abertas, janelas que descortinam novos horizontes e estradas sempre desafiadoras. Falar de Brasil no Brasil sempre é um desafio palpitante, muito mais ainda quando aborda uma temática que está presente diretamente na vida de todos os brasileiros, ora sendo merecedora de aplauso, ora sendo alvo das mais vorazes críticas. Aceitou-se o desafio. A curiosidade acadêmica e a inquietação pessoal permitiram que a ideia etapista e fragmentada acerca da configuração da administração pública brasileira fosse questionada, investigada, refutada.

Durante todo o processo de pesquisa, buscou-se entender a configuração atual da administração pública brasileira a partir da identificação dos seus atributos caracterizadores. Para cumprir esse desiderato, reflexões foram empreendidas no sentido de contribuir para o fortalecimento do conhecimento científico inerente à gestão pública por meio da construção e reconstrução de significados e interpretações que, no extremo, dão sentido ao fenômeno estudado.

Um dos pressupostos assumidos no presente trabalho foi o de não se prender à ideia de mudança universal e padronizada, tomada como insofismável, onde o “novo” elimina o que é “velho”. Associa-se a este a noção de Prigogine e Slengers (1986) da “flecha do tempo”, segundo a qual os fenômenos não se reproduzem nunca de modo idêntico, são imprevisíveis por definição e não desaparecem para dar lugar a outros mais recentes.

Após as reflexões, é possível considerar que tal como o indivíduo e a sociedade, que não podem ser compreendidos de modo fragmentado ou linear, a administração pública, como ação concreta do Estado, não pode ser explicada a partir de modelos rígidos,

excludentes entre si, que privilegiam esta ou aquela proposta teórica isoladamente. A multiplicidade da configuração da administração pública brasileira reflete sociedade multidimensional, por alguns chamada planetária, que lhe justifica a existência. Essa premissa desarticula a ideia de que houve sempre um evento de ruptura entre cada uma das três configurações da administração pública – patrimonial, burocrática e gerencial - consagradas pela literatura.

É fato que o Estado está sendo impelido a reconfigurar-se, uma vez que alguns de seus elementos constitutivos foram deslocados tanto para o âmbito dos organismos regionais, internacionais ou globais, como para o nível dos atores privados e locais. Em suma, existem instituições políticas, econômicas e sociais, independentes do Estado e dispostos em rede, que o complementam, mas não o substituem. A administração pública em rede, relevante achado desta pesquisa, configura-se em torno do suprimento de novas bases de identidade, solidariedade, coordenação, regulação e controle.

A administração pública em rede emerge como uma resposta do Estado em rede às exigências de uma Sociedade em Rede. A gestão passa a ser resultado de um conjunto de atores sociais, políticos e econômicos que se interligam, se associam, se completam e se interdependem numa rede global, na qual espaço e tempo obedecem a um novo paradigma: o informacional de base microeletrônica. Mercados financeiros, relações de comércio, questões de direito internacional e demandas sociais plurais atestam a existência das redes que vêm se configurando e condicionando o fazer administrativo do Estado.

Especificamente no que diz respeito ao contexto empírico estudado, a administração pública brasileira revelou-se múltipla em sua configuração, permeada por heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e pelos novos arranjos do Estado em rede. A participação de *experts* como informantes de qualidade, selecionados criteriosamente, bem como a escolha de documentos que melhor explicassem a configuração atual da administração pública brasileira, permitiu uma análise de conteúdo dos materiais de extremada riqueza e profundidade. Isso permitiu a construção do quadro final de análise com sustentação teórica e empírica.

A aplicação das reflexões teóricas ao contexto empírico pesquisado contribuiu para alicerçar a interpretação dos materiais, tendo como fio condutor o problema de pesquisa e as perguntas orientadoras, permanentemente resgatadas para definir rumos e justificar escolhas. O plano de investigação permitiu a realização do objetivo final do trabalho, conforme a expectativa inicial do autor.

Ainda assim, reconhecem-se as limitações da pesquisa, além daquelas inerentes ao método e já descritas no capítulo que tratou do percurso metodológico. Mesmo diante do observado processo de saturação a partir da sexta entrevista realizada, a realização de um número maior de entrevistas poderia ser interessante face ao aspecto muito pessoal dos depoimentos, mas em função do exíguo cronograma, isso não foi possível.

A variável “tempo” foi uma limitação natural. “Não mais de três anos e não menos de seis meses”, diria Eco (2008, p. 14). Fato é que nem sempre o plano de investigação, no que se refere ao calendário, consegue ser rigorosamente seguido, principalmente naqueles momentos em que a criatividade e a liberdade de pensar são requeridas. Definitivamente, não é possível exercitar isso com hora marcada. Afinal, quem disse mesmo que inspiração é só transpiração?

A ideia de estudar a “configuração atual” não deixa de ter seus vieses. Primeiro, porque a administração pública tem um forte componente histórico, de onde emanam elementos indispensáveis para compreender o seu hoje. E ainda, porque como se trata de uma organização baseada em leis, decretos, portarias, estas, embora “antigas”, podem vigorar por anos a fio, em contextos diferentes dos que elas tiveram sua origem.

Deve-se dizer ainda que esta pesquisa não pretendeu apresentar um modelo, mas uma proposta fragmentada do todo. Ao contrário, procurar entender a configuração atual da administração pública é, antes de mais nada, um estímulo ao debate, à crítica e à relativização do arcabouço teórico em relação ao contexto empírico.

A expectativa do pesquisador é que as contribuições deste trabalho possam motivar a realização de outros, que ampliem o campo de conhecimento sobre o tema, aprofundem os constructos teóricos formulados e refaçam o percurso trilhado, seja para refutar o que se fez, seja para confirmar sua validade. Esse é o espírito da ciência.

Do ponto de vista teórico, seria interessante buscar uma compreensão mais densa sobre o principal achado da pesquisa, a chamada *administração pública em rede*. Conceito em elaboração, que não se confunde com Governo Eletrônico, visto que engloba este, mas que ainda requer estudos que lhe imprimam confiabilidade científica, sem, contudo, crer que se trata de um novo paradigma, senão um novo arranjo de atitudes, iniciativas e interesses de natureza global.

Considerando que a gestão pública brasileira deve buscar atender aos interesses legítimos da sociedade, materializando os compromissos políticos do Estado, que o entendimento acerca de sua configuração oportunize um olhar diferente para a morfologia das

organizações públicas nacionais, que reconheça sua diversidade, seu caráter múltiplo e sua exigência de atenção especial.

Outra sugestão seria a aplicação do conhecimento produzido para elaboração de trabalhos científicos sobre os subtemas patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e Estado em Rede, tomados isoladamente ou em conjunto, mas sempre no fito de, por meio deles, aprimorar a compreensão de como e porquê age a administração pública e seus agentes, repercutindo no sistema legal do país e nas tecnologias de gestão a serem implementadas.

Espera-se que este trabalho seja recebido pela comunidade acadêmica, pelos estudiosos em administração pública e pelos profissionais da área muito menos como uma verdade definitiva, paradigmática, mas como um convite estimulante e desafiador para novos e oportunos olhares.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n.10, 1997.
- ABRUCIO, F.L; LOUREIRO, M.R. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: 2002. (Coleção Gestão Pública).
- ACRE. Lei Municipal nº 1.794, de 30 de dezembro de 2009. Que institui Regime Jurídico Estatutário dos Servidores Públicos do Município de Rio Branco. **Diário Oficial do Município**, 30 dez. 2009.
- AGÊNCIA ESTADO. Mercosul é teste para modelo eleitoral no Brasil. **Estadão**, 21 nov. 2011. Caderno Política. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,mercosul-e-teste-para-modelo-eleitoral-no-brasil,801070,0.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2012.
- ALISKI, Ayr. Anac divulga critérios para redistribuição de slots. **Estadão**, 12 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,anac-divulga-criterios-para-redistribuicao-de-slots,860313,0.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2012.
- ANDVIG, Jens Chr.et al. **Research on corruption: a policy oriented survey**. [s.l.]: NORAD, 2000.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado**. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. 11. ed. São Paulo: Editora Graal, 2010.
- ALENCASTRO, Luis Felipe de. **Império: a corte e a modernidade nacional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- ANDREWS, C.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, n.45, p. 97-129, 1998.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2009.
- AZEVEDO, João Lucio de. **O Marquês de Pombal e sua época**. Rio de Janeiro: Alameda, 2004.
- BAHIA. AGERBA, 2012. Disponível em: <<http://www.agerba.ba.gov.br/servicosLinks.htm>>. Acesso em: 19 maio 2012.
- BAR, François; BORRUS, M.**The future of Networking**. Berkeley, CA: University of California, BRIE, 1997.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRETO, Tobias. **Um Discurso em mangas de camisa**. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1970.

BARRETO, Vicente; PAIM, Antonio. **Evolução do pensamento político brasileiro**. São Paulo: USP, 1989.

BARROS, B. T; PRATES, M. A. S. **O estilo brasileiro de administrar**. São Paulo: Atlas, 1996.

BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Berkeley: University of California Press, 1992.

_____. **The new public management: improving research and policy dialogue**. Berkeley: University of California Press, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidad**. Madrid: Losada, 2005.

BELLO, José Maria. **História da República 1889-1954: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira**. 8. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.

BENTO GONSALVES. Assessoria de Comunicação Social, 25 maio 2009. Disponível em: <http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=126198>. Acesso em: 3 jun. 2012.

BOLZ, Norbert. **Comunicación mundial**. Buenos Aires: Katz, 2006.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1998.

BOGDAN, Robert C.; BIRTEN, S.K. **Qualitative research for education: an introduction for to theory and methods**. Boston, Allyn and Bacon, 1982.

BOGDAN, Robert C.; TAYLOR, Steven. **Introduction to qualitative research methods: a phenomenological approach to the social science**. New York: John Wiley, 1975.

BOTELHO, André; SCHARCZ, Lilia Moritz (Org.) **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BOULDING, Kenneth. **O significado do século XX**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1966.

BRASIL. Casa Civil; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto Federal nº 5.378,23 de fevereiro de 2005, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPUBLICA. **Diário Oficial da União**, 24 fev. 2005, p. 2.

_____. CDES. Governo cria Câmara de Política e Gestão, Desempenho e Competitividade, 11 maio 2011. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/21555/governo-cria-camara-de-politicas-de-gestao-desempenho-e-competitividade.html>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

_____. _____. Secretaria de Relações Institucionais. **Agenda para o novo ciclo de desenvolvimento**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. CDES. **Instrução Normativa** nº 3 de 12 de Janeiro de 2010. Brasília, DF, 2010.

_____. _____. Decreto Federal de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2003.

_____. _____. **Manual de Integridade Pública**. Brasília, DF: [s.n], 2010.

_____. Controladoria Geral da União. **5º Curso de Aperfeiçoamento em Ouvidoria Pública - João Pessoa (PB)**, 2010. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/eventos/2010_ouvidoria_aperfeicoamento_pb/index.asp>. Acesso em: 2 jun. 2012.

_____. **Melhora em ranking de suborno e é 'líder entre emergentes', diz ONG. BBC Brasil**, Brasília, 2 nov. 2011. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111102_indice_suborno_pu.shtml>. Acesso em: 4 jun. 2012.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado; Ministério da Fazenda. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. Ministério da Fazenda. Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília DF, 2000.

_____. _____. Lei Federal nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 2004, p. 6.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 5.800, de 5 de junho de 2008, que dispôs sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial da União**, 9 jun. 2006, p. 4.

_____. Ministério da Justiça. MJ cria rede de atendimento para cumprir Lei de Acesso à Informação. **Blog do ministério da Justiça**, Brasília, 16 abr. 2012. Disponível em:

<<http://blog.justica.gov.br/inicio/mj-cria-rede-de-atendimento-para-cumprir-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. _____. Lei Federal 11. 415 de 15 de dezembro 2006. Dispõe sobre a carreira dos servidores do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2006.

_____. _____. Lei Federal nº 8.112 de 19 de abr. de 1991. Dispõe sobre os regimes jurídicos dos servidores civis da União, autarquias e fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 19 de abr. de 1991. p. 7.293.

_____. _____. Lei Federal 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo e emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de jun. 1992.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. Política de Recursos Humanos. **Políticas de gestão de pessoas do Governo Federal**. Brasília, 2009.

_____. _____. CONSAD. Carta de Brasília sobre Gestão Pública. Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério Público. Súmula Vinculante nº 13. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 ago. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei Federal 10.871, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a criação de carreira e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas agências reguladoras, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 maio 2004.

_____. _____. Lei Federal nº. 9.491, de 9 de setembro de 1997. Remodelou o Programa Nacional de Desestatização, já incorporando essa ideia de diminuição da atuação do Estado. **Diário Oficial da União**, 10 nov. 1997, p. 19.941.

_____. Governo Federal. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – Relatório da OCDE**. [s. l.]: OCDE, 2010. Disponível em: <http://www.avozdocidadao.com.br/images/HR_Review_of_Brazil_2010.pdf>. Acesso em: 17 maio 2012.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov.1995.

_____. _____. Casa Cível. Manual de Redação da República. 2 ed. rev. e atualiz. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm>. Acesso em: 1 jun. 2012.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Lei Federal nº. 12.528, de 18 de novembro de 2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011.

_____. República Federativa do Brasil. **Constituição Federal**, Brasília, DF, 1988.

_____.Tribunal Superior do Trabalho. Edital nº 0001/ 2012. Brasília, DF, 2012.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

_____. **A crise do Estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.120, n.1, 1996.

_____. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, n.1, Brasília, 1997.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.4, p. 7-26, 2000.

BRESSER PEREIRA, L.C. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Herminio. **Democracia, Crise e Reforma**: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 171-212p.

_____. **Construindo o Estado Republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Maria Cristina Godoy (Trad.). Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **A burocracia imperial**: a dialética da ambiguidade. Dados n. 21. Rio de Janeiro. IURJ, 1974.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. Rui Barbosa e a Razão Clientelística. Rio de Janeiro: **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n.1. ISSN 0011-5258, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Klauss Brandini Gerhardt. (Trad.). São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1).

_____. **O poder da Identidade**. Klauss Brandini Gerhardt. (Trad.). 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2.).

_____. **Fim de milênio**. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Ronei de Venancio Majer. 5.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 3).

CASTOR, B. V. J. et al. **Estado e administração pública**: reflexões. Brasília: FUNCEP, 1987.

_____. Jardim. **O Brasil não é para amadores**: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: Ebel, 2000.

CAVALCANTI, B. S; RUEDIGER, M. A; SOBREIRA, R.(Org.). **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. Caracas: Clad, 1998.

CLAD. Código ibero-americano de Buen Gobierno. Caracas: Clad, 2006.

CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO, 11, 2009, Lisboa; Estoril. **Carta iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**. Lisboa, 2009.

_____. 5, 2003, Santa Cruz de la Sierra. **Carta iberoamericana de la Función Pública**. Santa Cruz de la Sierra, 2003.

_____. 5, 2007, Santiago de Chile. **Carta iberoamericana de Governo Eletrónico**. Santiago de Chile, 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de Administração Pública. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 42, n.5, p.29 – 74, p. 15 – 21, set/out. 2008.

_____. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

COSTA, Breno; FRANCO, Bernardo Mello. Maiores casos de corrupção do país ainda se arrastam na Justiça. **Folha.com**. Brasília; São Paulo, 3 set. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/969547-maiores-casos-de-corrupcao-do-pais-ainda-se-arrastam-na-justica.shtml>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

_____. Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA 3, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2006.

CRESWELL, John. W. **Research design**: qualitative & quantitative approaches. Thousand Oaks: Sage, 1994.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (Sociedade Moderna, v. 2.)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Reforma Política realizada em audiência pública no dia 24. **Agência de Notícias**, 7 mar. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/194501-COMISSAO-DA-REFORMA-POLITICA-REALIZA-AUDIENCIA-PUBLICA-NO-DIA-24.html>>. Acesso em: 28 maio 2012.

CONSELHO Gestor de Saúde abre inscrição para integrante. DCI, 30 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/conselho-gestor-de-saude-abre-inscricao-para-integrante-id288240.html>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

CURITIBA inicia consulta pública do edital de PPP do Metrô. PPP Brasil, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/curitiba-inicia-consulta-p%C3%BAblica-do-edital-de-ppp-do-metr%C3%B4>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

DAFT, Richard L. **Teoria e projetos das organizações**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving rather than steering**. New York: M. E. Sharpe, 2003.

DIAS contados para o papelório e o carimbório. Certinews, set. 2009. Disponível em: <<http://www.certisign.com.br/certinews/banco-de-noticias/2009/09/dias-contados-para-o-papelorio-e-o-carimborio>>. Acesso em: 29 maio 2012.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, ago, 1996.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DOSI, G.; FREEMAN et al. (Org.). **Technical Change and Economic Theory**. London: Pinter, 1988.

DRUCKER, Peter F. Os novos paradigmas da administração. **Exame**, [s.l.] 24 de fev. 1999.

DU GAY, P. Enterprise, culture and ideology of excellence. **Now Formations**, [S.l.]n.13, p.45-61, 1991.

EBERS, M. **The formation of interorganizational networks**. Oxford, New York: Oxford University Press, 1997.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Gilson Cesar Cardoso de Souza. (Trad.). 21. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAXINA e cargos no 1º escalão abrem crise na base da Dilma. **Estadão**. 6 mar. 2012. Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/nacional,faxina-e-cargos-no-1-escalao-abrem-crise-na-base-de-dilma,844656.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

FELÍCIO, Arthur. Nepotismo na prefeitura de Goiânia. **Jornal Opção**. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/posts/ultimas-noticias/nepotismo-na-prefeitura-de-goiania>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, Caio M. Crise e reforma Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p.5-33, set./dez. 1996.

FERLIE, Ewan et al. **The new public management in action**. Oxford: Oxford: University Press, 1996.

FIGUEIREDO, Carlos. **100 discursos históricos brasileiros**. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2003.

FIGUEIREDO, N. M. A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2. ed. São Caetano do Sul, S.P: Yendis Editora, 2007.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FREUDENBERGER, H. J. Staff burn-out. **Journal of Social Issues**, v.30, n. 1, p.59-165, 1974.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. 30. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002,

FLICK, Uwe. Qualitative research: state of the art. **Social Science Information**, v.41, n.1, p. 5-24, 2002.

FREDERICKSON, H. G. Comparing the reinventing government movement with new public management. **Public Administration Review**, v. 56, n.3, p. 263 – 270, 1996.

GAETANI, Francisco. Governança Corporativa no Setor Público. In: LINS, João e MIRON, Paulo (Coord.). **Gestão Pública: melhores Práticas**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

GAIO, R.; CARVALHO, R.B.; SIMÕES, R. Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão. In: GAIO, R. (Org.). **Metodologia de pesquisa e produção de conhecimento**. Petrópolis, Vozes, 2008.

GALLUCI, Mariângela. Condenados por corrupção e lavagem de dinheiro não passam de 500, aponta CNJ. **Estadão**. 1 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,condenados-por-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro-nao-passam-de-500-aponta-cnj,881123,0.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

GAMA, Aliny. Ação contesta homenagem em obras públicas de nome de amigos e aliados de prefeito de Maceió. **UOL Notícias**. 25 mar. 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/03/25/acao-contesta-homenagem-em-obras-publicas-de-nome-de-amigos-vivos-e-aliados-politicos-de-prefeito-de-maceio.htm>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GDU diz que 162 servidores federais foram expulsos neste ano. **Folha.com**. São Paulo, 21 maio 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1093368-cgu-diz-que-162-servidores-federais-foram-expulsos-neste-ano.shtml>>. Acesso em: 30 maio 2012.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Mary Cardoso (Trad.). 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. Tradução: Álvaro Cabral. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e Política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

GRANT, G.; CHAU, D. Developing a generic framework for e-government. **Journal of Global Information Management**, v. 13, n.1, p. 1-30, 2005.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HABERMAS, Jurgen. **Passado como futuro**. Flávio Beno Siebeneichler (Trad.). Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, n. 94, 1993. (Estudos Alemães).

HALES, C. 'Bureaucracy-lite' and continuities in managerial work. **British Journal of Management**. London, v. 13, 2002.

HAYEK, F. **Individualism and economic order**. Chicago III: University of Chicago Press, 1948.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto: Universidade de Algarve, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nissa da Silva. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1979.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raizes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Malcom & SHAND, David. Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years. **Governance**, v.18, n.4.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, Spring, 1991.

HUDSON, J. Informatization and Public Administration: a political science perspective. **Information, Communication & Society**, v. 2, n.3, p. 318-339, 1999.

_____. The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v.20, n.2/3, p. 93-109, 1995.

IANNI, Octávio. **A ideia do Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JUNQUILHO, Gelson S. Nem "burocrata" nem "orgânico": o gerente "caboclo" e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (ENEO), 2, 2002, Recife. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

KNAPP, Eduardo. Ex – TEC e tucano são acusados de nepotismo e SP. **Veja**. 23 maio 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ex-tce-e-tucano-sao-acusados-de-nepotismo-em-sp>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

KEINERT, T. M. Mezzomo. **Administração Pública no Brasil**. Crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais**: um trabalho conceitual. São Paulo: EPU, 1980.

KICKERT, Walter J.M.; STILLMANN (Ed). **The modern State and its study**: new administrative sciences in a changing Europe and United States. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, 1999.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira (Trad.). Coleção Debates. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LANE, Jan-Erik. **New public management**. Londres: Routledge, 2000.

LANGE, O.; TAYLOR, F.M. **On the economy theory of socialism**. Minneapolis: Minnesota University Press, 1938.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, 40p.

LIPIETZ, Alan. **Audácia**: uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

LIMA JUNIOR, Olavo. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, v. 122, n.2, 1998.

LINS, J; MIRON, P.(Org.) **Gestão Pública**: Melhores Práticas. São Paulo: QuartierLatin, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. (Org.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a democracia no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MANAUS realiza consulta pública de edital de PPP para coleta e destinação final de resíduos sólidos. PPP Brasil, 8 maio de 2012. Disponível em:

<<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/manaus-realiza-consulta-p%C3%ABblica-de-edital-de-ppp-para-coleta-e-destina%C3%A7%C3%A3o-final-de-res%C3%ADduos->>.

Acesso em: 1 jun. 2012.

MANO, Cristiane. O homem e máquina. **Exame**, 1005 ed. ano 45, n. 23, 30 nov. 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Editora Três, 1974.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Sedap, 1987.

_____. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 3., 1998, Madrid. **Anais eletrônicos...**Madrid: CLAD, 1998. 1 CD-ROM.

MARCHAL, C.; ROSSMAN, G.B. **Designig Qualitative Research**. Newbury Park California: Stage, 1989.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCUSE, H. **Razão e revolução**: Hegel e o advento da Teoria Social. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Cadernos Enap, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Otavio. (Org.). **Estado e Gestão Pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

_____. Administração brasileira: uma disciplina em construção. In: VIEIRA, Marcelo Milano; ZOUAIN, Débora Morais (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

MATIAS PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP**, jan/fev 2008, v. 42, Rio de Janeiro: FGV, 2008.p. 61-82.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processo. Porto Alegre, Artmed, 2004.

M P denuncia Nico Horst por prática de nepotismo. **Folha da Cidade**. 2 ago. 2011. Disponível em: <<http://jornalfolhacidade.com.br/index.php/politica/37-administracao-publica/1567-mp-denuncia-nico-horst-por-pratica-de-nepotismo.html>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure**. New York: Press, 1959.

_____. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E.C. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da Língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues & palavra=configuracao>>. Acesso em: 02 maio 2012.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 16. ed. Petropolis: Vozes, 2000.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Avanços da reforma na administração pública (1995-1998). **Cadernos MARE**, n.15, 1998. MINAS GERAIS. 7ª reunião ordinária da Câmara Técnica. 7ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Arroz e Feijão. CEPA, 2 dez. 2011.

Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/cepa/noticia/021211-7-reuniao-ordinaria-da-camara-tecnica-de-arroz-e-feijao-1>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

MONK, Peter. **Technological change in the information Economy**. London: Pinter, 1989.

MONTEIRO, Tânia. Brics devem levar coesão política ao G-20, diz Dilma. **Estadão**, 31 mar. 2012. Economia e negócios Disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,brics-devem-levar-coesao-politica-ao-g-20-diz-dilma-,855812,0.htm>>. Acesso em: 5 maio 2012.

MOORE, Mark. **Criando o valor público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Letras e Expressões, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

MORRIS, W. Christopher. **Um Ensaio sobre o Estado Moderno**. Sylmara Beletti (Trad.). São Paulo: Landy Editora, 2005.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto M. **Innovación y democratización de la gestión pública**. Caracas: Clad, n.5, 1991. (Temas de Coyuntura em Gestión Pública).

_____. A modernização da Administração Pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 87-96. Edição Comemorativa

MOUNIER, Emmanuel. **O Personalismo**. Artur Morão (Trad.). Lisboa: Edições Texto & Grafia, 2010.

NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. In: MARTINS, Paulo Emilio Matos (Org.). Clássicos da **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

NOBLAT, Ricardo. Vivos tão ilustres que seus nomes batizam prédios públicos. **O Globo Blogs**. Brasília, 6 nov. 2010. Disponível em:

<<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/11/06/vivos-tao-ilustres-que-seus-nomes-batizam-predios-publicos-338667.asp>>. Acesso em: 02 jun. 2012.

NOGUEIRA, M.A. 1996. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. **Cadernos FUNDAP 21**. São Paulo. FUNDAP.

NOVAES, Adauto. (Org.) **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NOVOS concursos. Concursos no Brasil. Disponível em:

<<http://concursosnobrasil.com.br/concursos/novos/>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

NETTO, Andrei. No G-20, Brasil apoia imposto global sobre transações financeiras. Estado de São Paulo, 4 nov. 2011. **Economia e Negócios**. Disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,no-g-20-brasil-apoia-imposto-global-sobre-transacoes-financeiras,794403,0.htm>>. Acesso em: 5 maio 2012.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of democracy**. v. 9, n. 3, 1998.

OLIVER, C. Determinants of international relationships. **Organization studies**, Berlin, v.19, n. 4, p. 549-583, 1998.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA VIANA. **Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

OSBORN, R. N.; HAGEDOORN, J. The institucionalization and evolutionary dynamics of inter-organizational and networks. **Acaddemy of management journal**, Mississippi State, v.40, n.2, p. 261-278, Apr. 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing goverment**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1992.

OTÁVIO, Chico. Apenas 70 de 1.209 casos de corrupção têm punição. **O Globo**. In: Clipping seleção de notícias – Ascom – GM, 25 mar. 2012. Disponível em:

<<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastrros/noticias/2012/3/25/apenas-70-de-1-209-casos-de-corrupcao-tem-punicao>>. Acesso em: 29 maio 2012.

PAIM, Antônio. **A Querela do Estatismo**. Brasília: Senado Federal, 1998.

PARAÍBA. Resolução nº 33 de 03 de agosto de 2011, do **Pleno do tribunal de Justiça do Estado da Paraíba**. Paraíba, 03 de agosto de 2011.

PARRAS FILHO, D.; SANTOS, J.A. **Monografia, TCC, teses e dissertações**. 7. ed. São Paulo:Futura, 2002.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, Alketa. **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, José Matias. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, ano 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Renée. Anel proíbe reajuste de tarifas de distribuidoras da Rede Energia. **Estadão**, 10 maio 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,anel-proibe-reajuste-de-tarifas-de-distribuidoras-da-rede-energia-,871093,0.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

PLANALTINA. **Ouvidoria Pública Municipal! Um canal direto com a população**. Disponível em: <<http://www.planaltina.go.gov.br/2012/ouvidoria-publica-municipal-um-canal-direto-com-a-populacao-2/>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services: the angloamerican experience**. Oxford/Massachusetts: Brasil Blackwell, 1990.

POPPER, Karl. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.

_____. **A lógica da investigação científica: três concepções acerca do conhecimento humano; a sociedade aberta e seus inimigos**. São Paulo: Abril, 1980.

POWELL, Walter W. Neither Market nor hierarchy: network forms of organization. In Barry M. Straw e Larry L. Cummings (Org.). **Research in organizational Behavior**. Greenwich, CT: JAI Press, p. 295-336, 1990.

PRIGOGINE, Ilya; SLENGERS, Isabelle. **A nova aliança: a metamorfose da ciência**. Brasília: Ed. UnB, 1986.

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil: Colônia e Império**. 27. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PREFEITO de Sinop é acusado de pintar prédios públicos com as cores de seu partido político. **Reporter News**. Nortelândia, 2 de Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.reporternews.com.br/noticia.php?cod=322703>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

PRESIDENTE do STJ fala, no RS, sobre virtualização da Justiça. Superior Tribunal Federal. **Tribunal da cidadania**, 21 jun 2010. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97800>. Acesso em: 20 maio 2012.

QUIVY, Raoumond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Márcia Carvalho (Trad.). 5. ed. Lisboa: Gradiva, 2008.

REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 61-98.

REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CLAD, 40, 2010, Santo Domingo. **Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI**, Santo Domingo: CLAD, 2010.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIBEIRO, Renato J. **A Sociedade contra o Social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. São Paulo: Alameda, 2007.

RODRIGUES, Eduardo. Anatel aprova edital de 4G, com mais licenças. **Estadão**, Brasília, 13 abr. 2012. Caderno Economia e Negócio. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,anatel-aprova--edital-de-4g--com-mais-licencas-,860431,0.htm>>. Acesso em: 7 jun. 2012.

ROSA, Beatriz. Reforma no secretariado gera rebelião na base aliada de Cury. **O Vale**. São José dos Campos, 12 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.ovale.com.br/nossa-regi-o/reforma-no-secretariado-gera-rebeli-o-na-base-aliada-de-cury-1.242024>>. Acesso em: 02 jun. 2012.

SANTOS, Marco Antônio dos. PR entrega cargos, mas promete manter-se na base. **Araraquara.com**. 17 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.araraquara.com/noticias/politica/2012/04/17/pr-entrega-cargos-mas-promete-manter-se-na-base.html>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 19. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SÃO PAULO, Prefeitura de São Paulo. **Parceria Público – Privadas**. PPP na Saúde. Disponível em: <http://ppp.prefeitura.sp.gov.br/ppp_saude.htm>. Acesso em: 2 jun. 2012.

SARAVIA, Enrique J. **O Sistema empresarial público no Brasil: gênese e tendências atuais**. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)/Comissão para América Latina e Caribe (CEPAL), ampl. e atualiz. Rio de Janeiro, 1992.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As barbas do Imperador: D. Pedro II, um Monarca nos Trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil Colônia: o tribunal superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1971**/ Stuart B. Schwartz; tradução Berilo Vargas São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHNEIDER, B. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. In: COSER, L.; ROSENBERG, B. **Sociological Theory**. New York: McMillan, 1964.

SENADO FEDERAL. Agência de notícias. Audiência pública aborda qualidade dos serviços de transporte aéreo e dos aeroportos brasileiros. Portal de Notícias, 24 fev. 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/02/24/audiencia-publica-aborda-qualidade-dos-servicos-de-transporte-aereo-e-dos-aeroportos-brasileiros>>. Acesso em: 27 maio de 2012.

SILVEIRA, Daniel. Audiência pública aborda qualidade dos serviços de transporte aéreo e dos aeroportos brasileiros. **Estado de Minas**, 2 fev. 2012. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/02/02/interna_gerais,275848/audiencia-publica-vai-discutir-situacao-no-bairro-buritis.shtml>. Acesso em: 27 maio 2012.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, J.C; SPINK, P. K. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

STENE, Edwin O. An approach to a Science of administration. **American Political Science Review**, v.34, p. 1124-1137, dez. 1940.

TABOÃO da Serra publica edital de PPP de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. PPP Brasil, 24 maio 2012. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/tabo%C3%A3o-da-serra-publica-edital-de-ppp-de-limpeza-urbana-e-manejo-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

TAYLOR, F.W. **Princípios de Administração Científica**. Arlindo Vieira Ramos. (Trad.). 6.ed. São Paulo: Atlas, 1966.

TENÓRIO, Fernando G; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emilio M.; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública**: visões do Brasil Contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América**. Neil Ribeiro da Silva (Trad.). 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1998.

TORRES, Marcelo. D.F. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

_____. **A falência da política**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

TRIPODI, Tony et al. **Análise da pesquisa social**: diretrizes para o uso de pesquisa em serviço social e ciências sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006.

URICOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial**: a burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

VASCONCELOS, Flávio C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. In: ENEO, 2., 2002, Recife. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VILHENA, Renata et al. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VON HUMBOLDT, Wilhelm. **Os limites da ação do Estado**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

WALDO, D. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WALDO, D. **The enterprise of public administration**. Novato, Ca.: Chandler & Sharp Publications Inc., 1980.

WARLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1984.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad.). v.1. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

_____. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad.). v. 2. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

WEICK, Karl E. Theory Construction as Disciplined Imagination. **Academy of management Review**, v.14, n.4, p. 516 - 531, 1989.

WHITE, Leonard D. The meaning of principles in public administration. In: GAUS, John. M; WHITE, Leonard D.; DEMOCK, Marshall E. (Org). **The frontiers of public administration**. Chicago: University of Chicago Press, 1936. p. 13-25.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WILSON, Thomas Woodrow. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**: Brasília: 349-366.jul/set 2005.

WITTGENSTEIN, L. **Tractatuslogico-philosophicus**. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1969. Edição bilíngüe em tradução de D. F. Pears e B. F. McGuiness.

APÊNDICES

APENDICE A - Protocolo Ético de Pesquisa

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
 ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
 CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
 CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Protocolo Ético de Pesquisa

A ser lido antes do começo da entrevista. Uma cópia deve ser deixada para o respondente e uma deve ser assinada por ele(a) e entregue ao entrevistador.

Meu nome é Gustavo Pereira da Costa. Estou realizando a pesquisa sobre o tema: Administração Pública Brasileira. Esta pesquisa integra o trabalho de tese de Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro.

Assumo nessa condição o papel de investigador e posso ser contatado por meio do telefone (98) 3226-0016 e do e-mail professorgustavo@hotmail.com em caso de dúvida.

O Professor Doutor Paulo Emílio Matos Martins é o orientador deste trabalho e pode ser contatado por meio do e-mail pemilliom@fgv.br e também poderá fornecer quaisquer outros esclarecimentos que se façam necessários.

Antecipadamente, agradeço por sua disposição em participar desta pesquisa. A sua participação é muito importante e será apreciada.

Antes de começarmos a entrevista, gostaria de garantir-lhe, mais uma vez, que ao participar desta alguns direitos devem ser muito bem-definidos. Primeiro, a sua participação nesta entrevista é totalmente voluntária. Você pode se recusar a responder a qualquer pergunta a qualquer momento. Você pode se retirar da entrevista e dá-la por encerrada a qualquer momento. Esta entrevista será mantida confidencial e estará disponível apenas para o pesquisador e para o orientador. Partes desta entrevista podem ser usadas no relatório final da pesquisa, mas, em nenhuma circunstância o seu nome ou características que permitam a sua identificação serão incluídos no relatório final.

Agradeço a sua atenção e peço assinar abaixo como prova de que li este protocolo para você.

_____ (Assinatura)

QUALIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

1. Nome do Entrevistado:

Sexo: Data de Nascimento: Estado Civil:

2. Formação e Função:

Maior nível de Educação: Ocupação:
 Órgão Público:

Outra informação que julgar relevante:

APENDICE B - Roteiro

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
 ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
 CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
 CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Identificação do pesquisador/doutorando: **Gustavo Pereira da Costa**

Orientador: **Prof. Dr. Paulo Emilio Matos Martins**

Tema da pesquisa: **Administração Pública Brasileira**

Consideração sobre o método: **Análise qualitativa de dados qualitativos**

Técnica a ser utilizada pós-coleta: **Análise de conteúdo**

Compromisso ético: **Sigilo quanto à identidade dos sujeitos de pesquisa e uso dos dados para fins exclusivamente acadêmicos**

Forma de devolução dos dados: **Publicação de tese de Doutorado.**

Orientação geral para resposta às questões abaixo: **Baseie-se em sua experiência pessoal e profissional; não há limite mínimo ou máximo de linhas; evite usar citações de outros autores ou estudiosos; trabalhe com sua forma própria de expressar o pensamento (sem preocupações formais); não se preocupe quanto ao uso de termos coloquiais; não se afaste da premissa de que deve ser uma percepção atual.**

Roteiro

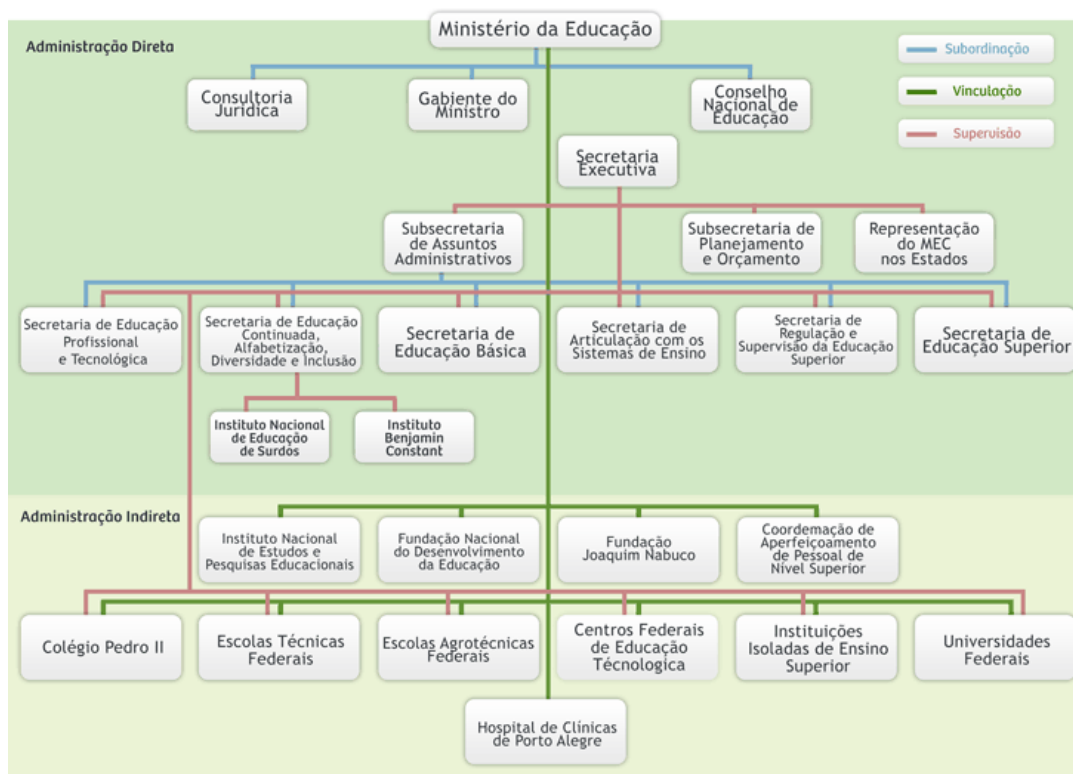
- 1) De um modo geral, como você caracterizaria a administração pública brasileira nos dias de hoje? (obs: pode mesclar aspectos positivos e negativos)
- 2) A reforma do Governo Vargas, na década de 30, implementou no Brasil um modelo burocrático, se propunha, dentre outros, a eliminar o patrimonialismo, o favoritismo, o clientelismo que marcavam a administração pública brasileira. Olhando para a realidade atual, em que medida isso foi exitoso? Como você entende que a burocracia eliminou o patrimonialismo? Explique.
- 3) A Burocracia, em sentido weberiano, significa a busca a administração ótima por meio da impessoalidade, racionalidade, hierarquia, formalidade (normas e regulamentos) e administração profissional. Hoje, pensando na administração pública brasileira sob essa lente, o que você poderia dizer? Fale sobre a burocracia no Brasil de hoje.
- 4) Em 1995, houve a reforma do aparelho do Estado (a chamada reforma gerencial), que pretendia, dentre outros, a superação do modelo burocrático. Significou trazer para a gestão pública técnicas da gestão empresarial, entre outras coisas, a administração por objetivos, o controle por resultados, as agencias reguladoras, os contratos de gestão. No seu entender, houve alguma mudança na configuração da administração pública brasileira desde então? A administração pública brasileira tornou-se um pouco mais “empresarial”? Justifique.
- 5) Que influências, tendências ou novidades você percebe hoje na administração pública brasileira? O que pode ser considerado novo em sua configuração? Exemplifique. Agradeço antecipadamente sua atenção e colaboração.

Gustavo Pereira da Costa

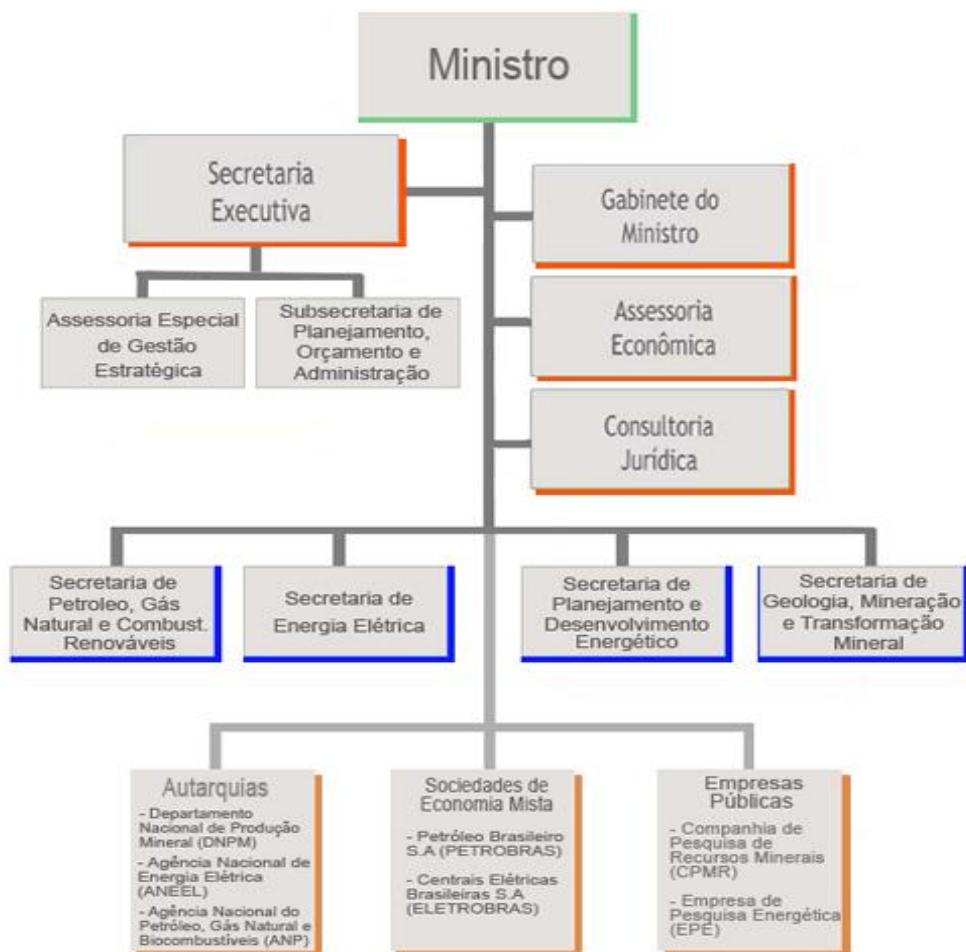
Professor Assistente IV- DEA/CCSA/UEMA

ANEXOS

ANEXO B - Estrutura organizacional do ministério da educação



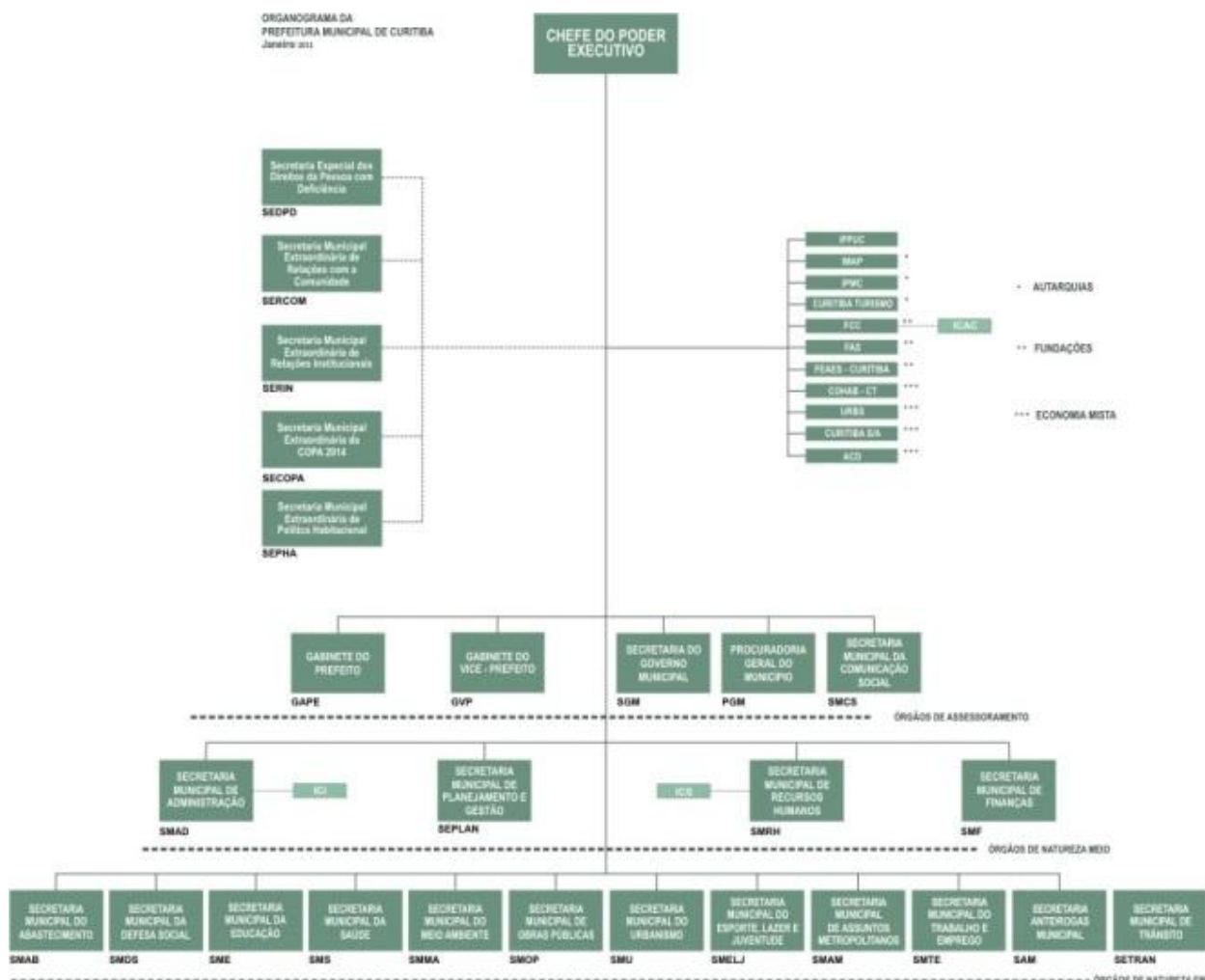
ANEXO C - Estrutura organizacional do ministério das minas e energia



Fonte: Decreto nº 5.267, de 9 de novembro de 2004.

- █ - Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro
- █ - Órgãos específicos singulares
- █ - Entidades Vinculadas

ANEXO D - Estrutura organizacional da prefeitura de Curitiba



ANEXO E - Mapa estratégico da secretaria de gestão pública – ministério do planejamento

