



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ALESSANDRO VENDRAMINI LANGERHORST

GESTORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: PERCEPÇÕES SOBRE A
DINÂMICA DE PODER EM PROCURADORIAS-SECCIONAIS DA FAZENDA
NACIONAL NO INTERIOR DO ESTADO DA BAHIA

Rio de Janeiro

2020

ALESSANDRO VENDRAMINI LANGERHORST

**GESTORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: PERCEPÇÕES SOBRE A
DINÂMICA DE PODER EM PROCURADORIAS-SECCIONAIS DA FAZENDA
NACIONAL NO INTERIOR DO ESTADO DA BAHIA**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Armando Cunha

Rio de Janeiro

2020

Langerhorst, Alessandro Vendramini

Gestores na administração pública federal: percepções sobre a dinâmica de poder em procuradorias-seccionais da Fazenda Nacional no interior do Estado da Bahia / Alessandro Vendramini Langerhorst. – 2020.

69 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Armando Cunha

Inclui bibliografia.

1. Administração pública - Bahia. 2. Burocracia. 3. Descentralização na administração pública - Bahia. 4. Reforma administrativa. I. Cunha, Armando. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351.98142

ALESSANDRO VENDRAMINI LANGERHORST

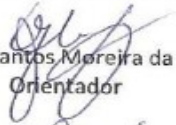
"GESTORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: PERCEPÇÕES SOBRE A DINÂMICA DE PODER EM PROCURADORIAS-SECCIONAIS DA FAZENDA NACIONAL NO INTERIOR DO ESTADO DA BAHIA".

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 25/09/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

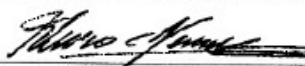
Presidente da Comissão Examinadora: Prof^º Armando Santos Moreira da Cunha



Armando Santos Moreira da Cunha
Orientador


Hélio Arthur Reis Trigaray
Membro Interno


Cintia Rodrigues de Oliveira
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº 068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.


Flávio Carvalho de Vasconcelos
Diretor


Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc.

Para minha vó.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, Mark e Valéria, e irmãos, Carolina e Victor, sempre presentes mesmo na distância e no tempo.

À minha companheira Thaís, agradeço e peço desculpas por todas as ausências próprias do cotidiano do mestrado.

Ao meu orientador Armando Cunha, obrigado pela tranquilidade e elegância na condução deste trabalho (fundamental).

Ao Professor Irigaray, por ter feito a diferença e pela amizade.

A todos que fazem parte da EBAPE/FGV, obrigado pela experiência única e transformadora.

Aos colegas de Procuradoria, agradeço o investimento em capacitação, por acreditarem no potencial das pessoas que integram a instituição.

Aos amigos do MAP que participaram da terapia em grupo que durou os últimos anos, obrigado pela convivência.

Resumo

Objetivo – O objetivo principal da pesquisa foi identificar e analisar as percepções dos gestores em unidades descentralizadas acerca das relações de poder no âmbito da PGFN. Para tanto, o estudo considera a Administração Pública Federal contemporânea como resultado das reformas administrativas e de Estado realizadas. Foi reconhecida simultaneamente como fonte e resultado de estruturas e significados sociais, inserida no discurso gerencialista. Descreve-se ainda a organização da PGFN como fração da Administração Pública brasileira.

Metodologia – A metodologia aplicada foi a análise crítica do discurso em sua concepção tridimensional em relação às entrevistas realizadas com os gestores de unidades descentralizadas da PGFN. Tratando-se de pesquisa qualitativa, foi realizado estudo de caso em relação à PGFN.

Resultados – A pesquisa revelou que os gestores locais se encontram inseridos em relações de biopoder e de psicopoder, características da Administração Pública Federal contemporânea. As relações de poder atuam de forma produtiva nos sujeitos ao tempo em que reificam gestores de unidades descentralizadas. O vetor burocrático de controle e hierarquia na organização impele objetificação própria do biopoder, enquanto paradigma gerencial converte o gestor local em servo e senhor de si no campo do psicopoder.

Limitações – O *corpus* da pesquisa foi restringido à particularidade de 4 (quatro) gestores de unidades descentralizadas no interior do Estado da Bahia, e gestores de outras unidades em contato com estes. Ademais, a investigação não abrangeu as alterações que acometeram o serviço público no curso da pandemia em curso no ano de 2020.

Contribuições práticas – Extrai-se da análise crítica de discurso realizada na pesquisa para a Administração Pública Federal e, especificamente, PGFN, que relações de poder permeiam o funcionamento cotidiano alheias às vias formais da organização pública. Assim, para o contexto de unidades descentralizadas, deve ser considerado que o insulamento burocrático reforça a percepção de isolamento e de não pertencimento do gestor. Além disso, neste mesmo cenário, deve-se levar em conta a concentração de atribuições e responsabilidade no gestor de unidades descentralizadas.

Contribuições sociais – O estudo permite que a PGFN considere o atendimento ao público como aspecto prioritário em novos movimentos de centralização e descentralização, a par da organização passiva no interior do Brasil em relação ao Poder Judiciário. A partir do estudo, os gestores de unidades descentralizadas puderam refletir sobre sua condição em meio às dinâmicas de poder nas quais estão inseridos.

Originalidade – Trata-se de estudo que abrangeu aspecto não recorrente nos trabalhos sobre descentralização: as relações de poder que envolvem sujeitos distantes do centro, à luz do contexto local.

Palavras-chave: Biopoder; Psicopoder; Burocracia; Nova Gestão Pública; Descentralização.

Categoria: Dissertação de Mestrado.

Abstract

Purpose - The main objective of the research was to identify and analyze the perceptions of managers in decentralized units about power relations within the scope of the PGFN. To this end, the study considers contemporary Federal Public Administration because of the administrative and State reforms carried out. It was recognized simultaneously as a source and result of structures and social meanings, inserted in the managerialist discourse. The organization of the PGFN is also described as a fraction of the Brazilian Public Administration.

Design/Methodology - The applied methodology was a critical analysis of the discourse in its three-dimensional conception in relation to the interviews carried out with the managers of decentralized units of the PGFN. In the case of qualitative research, a case study was carried out in relation to the PGFN.

Findings - The research revealed that local managers are inserted in biopower and psychopower relationships, related to characteristics of contemporary Federal Public Administration. Power relations act productively on subjects at the time that managers of decentralized units reify. The bureaucratic vector of control and hierarchy in the organization drives objectification of biopower, while the management paradigm converts the local manager into a servant and master of himself in the field of psycho-power.

Research limitations - The research corpus was restricted to the particularity of 4 (four) managers of decentralized units in the interior of the State of Bahia, and managers of other units in contact with them. Furthermore, the investigation did not cover the changes that affected the public service during the pandemic underway in 2020.

Practical implications - It is extracted from the critical discourse analysis carried out in the research for the Federal Public Administration and, specifically, PGFN, that power relations permeate the daily functioning outside the formal ways of public organization. Thus, for the context of decentralized units, it must be considered that bureaucratic isolation reinforces the manager's perception of isolation and non-belonging. In addition, in this same scenario, account should be taken of the concentration of duties and responsibility in the decentralized unit manager, and the public demand to avoid passive decentralization in relation to the Judiciary.

Social implications - The study allows the PGFN to consider public service as a priority aspect in new movements of centralization and decentralization, alongside the passive organization in the interior of Brazil in relation to the Judiciary. Based on the study, the managers of decentralized units were able to reflect on their condition amid the dynamics of power in which they are inserted.

Originality - This is a study that covered a non-recurring aspect in works on decentralization: the power relations that involve subjects far from the center, in the light of the local context.

Keywords: Biopower; Psycho-power; Bureaucracy; New Public Management; Decentralization.

Paper category: Master's thesis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Análise tridimensional	36
Figura 2	–	Abrangência nacional da PGFN	40
Figura 3	–	Relacionamento entre as unidades da PGFN	41
Figura 4	–	Distribuição da PSFNs no Estado da Bahia e Brasília	42
Figura 5	–	Dinâmica relacional do poder: a perspectiva do gestor descentralizado	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Distâncias percorridas	35
----------	---	------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NGP	Nova Gestão Pública
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PFN	Procuradoria da Fazenda Nacional
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PRFN	Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional
PSFN	Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional
RDCC	Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito

SUMÁRIO

1 O PROBLEMA.....	13
1.1 Introdução.....	13
1.2 Objetivos do estudo.....	14
1.3 Relevância do Estudo.....	15
1.4 Limitação do estudo.....	15
1.5 Delimitação do estudo.....	16
1.6 Estrutura da dissertação.....	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 Administração Pública Federal contemporânea.....	17
2.1.1. A Reforma Burocrática.....	17
2.1.1.1. O Tipo Ideal.....	18
2.1.2. A Reforma Nacional-Desenvolvimentista.....	20
2.1.3. A Reforma Cidadã.....	21
2.1.3.1. (Des)centralização.....	21
2.1.4. A Reforma Gerencial.....	23
2.1.4.1. A Nova Gestão Pública.....	24
2.1.5. Uma Administração Pública à Brasileira.....	25
2.2 Poder em Organizações Públicas e Ideologia Gerencial.....	26
3 PERCURSO METODOLÓGICO.....	31
3.1 O ponto de partida do pesquisador ou a premissa ontológica.....	31
3.2 Coleta de dados.....	32
3.2.1 Documentos da PGFN utilizados na pesquisa.....	33
3.2.2 O roteiro e as entrevistas.....	33
3.3 As viagens para o interior e Brasília: como se deu a entrada no campo.....	34
3.4 Selecionando gestores públicos como atores sociais.....	35
3.5 Tratamento dos dados com análise crítica do discurso.....	36
3.6 Limitação metodológica.....	37

4 A PGFN: CONTEXTO, AUTODEFINIÇÕES E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E DE ESTADO.....	38
5 OS ACHADOS E SUA ANÁLISE: AS PERCEPÇÕES DO INTERIOR DO BRASIL	43
5.1 Prática social: ideologia gerencial e reformas.....	43
5.2 Prática discursiva: Procuradoria-Seccional, margem e esquecimento.....	44
5.3 Prática Textual.....	45
5.3.1 Soldado de reserva isolado da organização: “é uma loucura, dia a dia de seccional eu acho pesadíssimo, não sei como esse povo dá conta” (MARIA).....	46
5.3.2 O perfil para dar certo: “ser chefe é dar mais do que receber” (DARAH).....	48
5.3.3 O enigma do atendimento ao público: “as pessoas vão” (ROBERTO).....	50
5.3.4 A descentralização passiva: “nunca houve critério” (MARIA).....	51
5.3.5 A unidade tem de se pagar: “não justificavam em absoluto a existência de uma procuradoria seccional por lá” (RENATA).....	52
5.4 Discussão.....	54
6 CONCLUSÕES.....	57
REFERÊNCIAS.....	59
APÊNDICES.....	67
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas.....	67
APÊNDICE B – Termo de consentimento.....	68
ANEXO.....	69

1 O PROBLEMA

1.1 Introdução

Se, para Foucault, o modo de relação do poder é o governo (CASTRO, 2016), sua gerência é *locus* da Administração Pública (TENÓRIO; SARAVIA, 2006). Na realidade brasileira, as estruturas dessa gestão foram transplantadas inicialmente por inteiro em razão do passado colonial (CAVALCANTI, 2006). Na sequência, a assimilação ocorreu a partir dos modelos da Teoria da Administração legitimadores do poder (TRAGTENBERG, 2006), com as reformas administrativas ou do aparelho do Estado.

Em quatro movimentos, as reformas, cada uma a seu modo, cotejaram elementos da gramática política do Brasil (NUNES, 2017), a saber: insulamento, universalismo de formas, corporativismo e clientelismo.

A primeira reforma, que deixa traços mais profundos (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010), ligada ao Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), assimila e introjeta o tipo ideal burocrático de forma centralista e autoritária. Após, no regime militar de 1964, a reforma administrativa do Decreto-Lei nº. 200/1967 apresenta mais uma etapa autoritária de inflação estatal (FOUCAULT, 2019b) da administração direta e indireta, em paralelo ao primeiro movimento gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

Com a Nova República, houve efetiva descentralização federativa (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018), logo seguida pela autoproclamada revolução gerencial (MARTINS, 2014).

Todas essas reformas moldaram a Administração Pública Federal contemporânea num complexo mosaico (BRESSER-PEREIRA, 2010), cujas raízes *daspianas* são redefinidas com o vocabulário da nova gestão pública (HOOD, 1991; BARZELAY, 2001). Movimentou-se ainda pelas sístoles de insulamento centralizadoras do nacional desenvolvimentista e diástoles que interiorizam e distribuíram o federalismo da Constituição Federal de 1988 (SILVA; PINHEIRO JUNIOR; SEVERO, 2014).

Esses gestores-burocratas-descentralizados, o corpo da Administração Pública contemporânea, estão inseridos em relações e práticas tanto do poder disciplinar, próprio da modernidade e sociedade industrial (FOUCAULT, 2013), quanto do psicopoder (HAN, 2019)

pós-moderno, ambientando no capitalismo financeiro atual.

Como modalidade de biopoder, o poder disciplinar implica a busca por produtividade (SANTOS, 2019) a partir de técnicas de distribuição, organização e controle dos corpos (FOUCAULT, 2013). O psicopoder insere-se em prol de ainda maior produtividade, em continuidade à técnica disciplinar (HAN, 2015). O poder é relacional (HAN, 2019), *alter e ego*, mas, a partir da ideologia gerencialista (GAULEJAC, 2014), insere-se na psique sem a negatividade do poder disciplinar: “o sujeito submisso não é nunca consciente de sua submissão” (HAN, 2000, p. 26).

Aquele ambiente pós-reformas no qual se inserem os administradores em organizações públicas é permeado pela busca por eficiência (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Entretanto, é imperativo para se entender a Administração Pública Brasileira inferir as percepções dos gestores-burocratas sobre a prática relacional específica de poder em busca de produtividade.

Assim, pretende-se responder, na presente pesquisa, de que forma os gestores públicos descentralizados compreendem as relações de poder na Administração Pública Brasileira?

1.2 Objetivos do estudo

O presente trabalho se propõe a identificar e analisar as percepções dos gestores em unidades descentralizadas acerca das relações de poder no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), buscando compreender a Administração Pública Federal como fonte e resultado (causa e efeito) de estruturas e significados sociais, inserida no discurso gerencialista contemporâneo.

Ao responder o problema posto nesta pesquisa, pretende-se, ainda, apreender o desenvolvimento institucional e organizacional da PGFN em relação a suas unidades descentralizadas, bem como observar sua interface com o público local no atendimento cotidiano. Busca-se, também, propor como produto tecnológico as balizas para o surgimento de um modelo de gestão pública no contexto brasileiro.

1.3 Relevância do Estudo

Trata-se de pesquisa relevante por oferecer à organização a percepção de seus integrantes mais distantes do órgão central. A preparação de novas lotações de gestores no interior do país em movimentos descentralizadores e criação de novas unidades podem se valer dos resultados obtidos.

Como sociedade civil e Estado não são antagônicos (FOUCAULT, 2019b) e as “boas soluções para a Administração pública são locais” (FUKUYAMA, 2005), interessa o estudo das percepções dos Procuradores-Seccionais da Fazenda Nacional (PSFNs) mais próximos ao contato com o público.

E, neste ponto, interessam as percepções dos PSFNs acerca das relações de poder na organização a qual pertencem. São os mais próximos ao atendimento da população ao tempo em que gerem repartições públicas de maneira integral.

Para os gestores importa a análise crítica das relações de poder inferidas pode desanuiar a condição na qual estão inseridos no exercício da gestão, bem como mitigar o isolamento decorrente dos dilemas experienciados, que são compartilhados por outros gestores.

Para a academia, ganha-se com estudo sobre a prática discursiva, cotejando teorias implementadas nas reformas da Administração Pública Brasileira à realidade experienciada e as relações de poder presentes na organização que se dispõe de forma descentralizada.

1.4 Limitação do estudo

Escolheu-se limitar a pesquisa a um estado da federação. No caso, o estado da Bahia se revelou conivente ao estudo em razão de suas dimensões territoriais, que se estende desde seu vasto litoral até trechos típicos do centro-oeste do país.

Importante salientar que o pesquisador se encontra inserido na organização e lotado em Salvador/BA, facilitando o acesso aos entrevistados nas PSFNs no interior do estado.

Os fatores externos que restringiram a pesquisa decorrem do fato de que o Estado da Bahia apresentava apenas as Procuradorias-Seccionais de Barreiras, Vitória da Conquista,

Ilhéus e Feira de Santana.

O *corpus* foi ampliado com a realização de entrevistas em Brasília, de Procuradores da Fazenda Nacional que haviam gerenciado tais unidades recentemente, ou que tratavam com questões envolvendo seccionais na perspectiva do órgão central.

1.5 Delimitação do estudo

Como limitação do estudo, a pesquisa abrangeu apenas a Administração Pública Federal direta. Não fez parte do escopo o aprofundamento do debate na dicotomia entre política e administração, bem como o resultado na trajetória do Estado brasileiro com a assimilação do modelo burocrático. Ou seja, não foi objeto de investigação o papel político da burocracia.

1.6 Estrutura da dissertação

Além desta introdução, a pesquisa apresenta o referencial teórico, que abrange no primeiro momento as características que compõem a Administração Pública Federal contemporânea, a partir das reformas administrativas e de Estado implementadas. Em seguida, são abordadas as relações de poder em organizações públicas e o conceito de ideologia gerencial.

Após esta etapa, explicita-se o percurso metodológico, abrangendo a premissa ontológica, coleta e tratamento dos dados, seguida pela apresentação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no contexto das reformas em questão. Os achados são submetidos à análise crítica do discurso e discutidos na sequência, finalizando-se o trabalho na conclusão, onde teceremos as considerações finais e apontamos implicações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública Federal contemporânea

A Administração Pública Federal brasileira contemporânea pode ser entendida como resultado das reformas que experimentou (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015). Ou seja, medidas públicas (políticas, normativas e administrativas) de mudança deliberada e permanente (ROLO, 2019), correspondem um processo cumulativo de características que moldaram o que se entende como Estado Brasileiro (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

É possível perceber seu surgimento com a Independência e o Império em 1822 (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Após esse período, quatro movimentos revisitaram as estruturas administrativas (COSTA, 2008): a reforma burocrática de 1937; a desenvolvimentista do Decreto Lei nº 200/67; a que reinstalou o regime democrático de 1988, e a gerencial em 1995.

Entender o perfil de cada uma delas e as respectivas definições teóricas é fundamental para a compreensão das características que moldaram a Administração Pública brasileira e, a partir de suas práticas e discursos, inferir percepções sobre as relações de poder no seu interior.

2.1.1. A Reforma Burocrática

O regime autoritário do Estado Novo (ABRANCHES, 2018) reformou a Administração Pública à sua maneira, moldando um sistema insulado e centralizado (MARTINS, 2014). O esforço seria no sentido de construir um Estado com o fim de ilidir o patrimonialismo e o clientelismo, presentes na República Velha, por meio de consolidação do insulamento burocrático, criação de autarquias e implantação do universalismo de formas para

o público (NUNES, 2017).

Buscou-se o transplante do modelo burocrático para a produção de políticas públicas, sendo o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) instalado pelo governo de Getúlio Vargas, previsto na Constituição outorgada de 1937 (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A reforma daspiana foi inspirada no corpo diplomático, então já profissionalizado, e voltava-se ao processo de construção do estado interventor, de industrialização, urbanização e ao desenvolvimento econômico do país (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Em outras palavras,

Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. (COSTA, 2008, p. 846).

Houve a modernização do estado brasileiro com a profissionalização do serviço público, conferindo-lhe estabilidade, aposentadoria integral, concurso e carreias (PACHECO, 2010b), ou seja, a racionalização do serviço público não ocorreu alheia ao corporativismo. A reforma daspiana era intrinsecamente paradoxal: aventou universalismo de formas ao público em regime totalitário e o nutriu de clientelismo conectado ao formalismo da hierarquia (NUNES, 2017).

De toda sorte, a reforma inaugural foi a que deixou maior legado ao Estado brasileiro (TENÓRIO; SARAVIA, 2006). Como salientado, a centralização e a hierarquia da burocracia clássica (BRESSER-PEREIRA, 2006b), materializadas com a criação do DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, foram aspectos fundamentais da reforma.

Mas o que viria a ser a burocracia clássica, “código genético” da Administração? (ROLO, 2019, p. 191).

2.1.1.1. O Tipo Ideal

Para a apreensão da reforma implementada no Estado Novo é pressuposto lógico entender o que vem a ser o tipo ideal burocrático, aquele que Weber dedicou parte substancial

de sua produção sociológica e se encontra no desfecho de sua obra *Economia e Sociedade* (2015).

Ao longo do tempo, burocracia se tornou um termo metodológico, não prescritivo (EVANS; RAUCH, 1999; MARTINS, 2014). A explicação passa pela tipologia sociológica weberiana, na qual encontramos três tipos puros de dominação legítima: racional, tradicional e carismática (WEBER, 2015).

Max Weber apresenta o tipo ideal burocrático numa sociologia compreensiva, dirigida à compreensão da ação social, na qual o agente (ou agentes) orienta-se em seu curso pelo “comportamento de outros” (WEBER, 2015, p. 3). A relação social decorre desse comportamento “reciprocamente referido” voltada à “probabilidade de que se aja socialmente numa forma indicável” (WEBER, 2015, p. 16). Numa relação social, poder é a probabilidade de imposição de vontade, dominação é a probabilidade de obediência, disciplina é a pronta obediência (WEBER, 2015).

Relacionamento, agente e outroridade estão inseridos na base da teoria weberiana, portanto. O provável weberiano (WEBER, 2015), uma situação de fato, orienta-se como tal em razão da delimitação do “domínio da Sociologia” (WEBER, 2015, p. 13), a construção de médias e tipos médios em relação ao agir, ao agente e à relação social. A burocracia configura um tipo, o ideal da dominação racional, elencando-se ainda a dominação de caráter tradicional, patrimonialista, e de caráter carismático, santidade e poder heroico. (WEBER, 2015).

Quando a observação da ordem oriunda de uma relação social está garantida, envolvendo um propósito dirigente e de quadro administrativo eventual, Weber (2015) aponta tal relação social como associação. Esse agir associativo é regulado por uma ordem administrativa, denominado instituição quando há eficácia na imposição da “ordem estatuída”. A imposição dessa ordem numa relação associativa pode ser integrada ao poder governamental: o Estado, para Weber, é uma instituição. É na forma de governo que a dominação se manifesta (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

As características que acompanham os funcionários no tipo ideal, e que tiveram grande influência na reforma daspeana, são assim elencadas por Weber (2015, p. 144):

1. São pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. São nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos 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 remunerado 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 perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo de critério superior;
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.

E qual a importância do *design* da organização burocrática como tipo racional ideal? Dominação, para Weber (2015), é probabilidade de obediência de pessoas numa relação social. A organização burocrática implica o aumento dessa probabilidade.

Em resumo,

Seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo. (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, xii-xxiv).

Para a Administração como atividade humana, que coteja de forma orientada e proposital os recursos disponíveis (ROLO, 2019), a burocracia sempre surge objetivando a eficiência (TENÓRIO, 1981) nessa ação. Burocracia torna “possível a ascensão do mundo econômico moderno” (FUKUYAMA, 2005, p. 15): é uma estratégia administrativa, é poder (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

2.1.2. A Reforma Nacional-Desenvolvimentista

É natural que um regime originado da deposição do governo anterior (GASPARI, 2002) busque reformar a estrutura estatal assumida. Assim, seguindo o movimento de crescimento do Estado Brasileiro (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010), o regime militar, instalado em 1964, reestruturou a administração pública com a edição do Decreto-Lei nº

200/67.

O modelo nacional desenvolvimentista incrementou as características burocráticas do Estado Brasileiro, insulando o núcleo central do poder executivo. Havia foco na centralização decisória e normativa, e planejamento (MARTINS, 2014).

Por outro lado, simultaneamente, almejava eficiência e flexibilidade com a terceirização de atividades-meio e descentralização para a administração indireta (CAVALCANTI, 2006).

Entende-se que a reforma não foi bem sucedida (COSTA, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2006b): favorecendo a prática patrimonialista na administração descentralizada, enquanto enrijeceu a administração central. De toda sorte, houve inflação estatal, o Estado saiu maior.

2.1.3. A Reforma Cidadã

A reforma implementada com a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e a governança democrática (CAVALCANTE, P.; LOTTA, G S.; OLIVEIRA, 2018), apresentaram avanços e retrocessos gerenciais.

O Regime Jurídico Único, aposentadoria integral, estabilidade e concurso obrigatório, dialogavam com o discurso daspieno e afastavam a reforma do modelo gerencial pareado com a iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

Por outro lado, quanto ao avanços democráticos, foram inseridos “mecanismos de democracia direta, favorecendo maior controle social da gestão estatal. Com isso, incentivou-se a descentralização político-administrativa e resgatou-se a importância da função de planejamento” (COSTA, 2008, p. 859).

Aqui reside o aspecto que deve ser abordado sobretudo em razão da Constituição de 1988, que é a descentralização.

2.1.3.1. (Des)centralização

Como fenômeno dinâmico (VIEIRA, 2012) a centralização/descentralização, para o Brasil, é anterior à formação do Estado, pois a metrópole era inerente à noção de administração colonial (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Sob a égide da administração nacional, a reforma burocrática e a nacional-desenvolvimentista apresentaram traços de centralização e insulamento burocrático (MARTINS, 2014).

Por isso a descentralização é tão preciosa à reforma cidadã: o modelo implementado pela Constituição de 1988 privilegiou a descentralização para a prestação de políticas públicas, aproximando o governo do público (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A descentralização foi implementada como ferramenta importante para a gestão do estado e do federalismo (SCHMITT; SCARDUA, 2015). Configurou opção do constituinte de 1988 para questões referentes à saúde pública, vigilância sanitária e matéria ambiental, vinculadas à própria redemocratização implementada pela Terceira República (ABRANCHES, 2018).

É um modelo de transferência de poder, autoridade e responsabilidade (HORTALE, 1997). Mas não há uma distinção completa, “toda organização é, até certo ponto, centralizada, da mesma forma que é, até certo ponto, descentralizada” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 75).

Seria possível distinguir seguintes formas de descentralização (POLLITT, 2005, p. 374-376): política ou administrativa; territorial; competitiva ou não-competitiva; interna ou externa; vertical (hierarquia) ou horizontal (especialização e cooperação).

Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 85-95) enumeram diversas vantagens decorrentes da descentralização, tais como: a elevação do moral (motivação e satisfação de necessidade de prestígio e poder); a melhora no atendimento das peculiaridades locais, foco da administração nos resultados e do administrador nos objetivos da organização; incremento à iniciativa; treinamento e teste de administradores; diminuição da carga na cúpula e facilitação da concorrência interna.

Por outro lado, maior descentralização incrementa a burocratização (POLLITT, 2005). Isto porque os critérios para descentralizar são o principal problema: à medida que se distancia do centro, questões envolvendo risco, controle, supervisão e custo de transações, ficam mais intensas. (FUKUYAMA, 2005).

Apesar disso, é um tema inatacável com papel central na ideologia gerencialista dominante (POLLITT, 2005), que permeia o modelo da última reforma implementada.

2.1.4. A Reforma Gerencial

Ao longo das reformas até então implementadas, houve movimentos que foram entendidos como flexibilização da burocracia. São indicativos deste fenômeno a criação das autarquias, em 1938 (BRESSER-PEREIRA, 2006b), e a terceirização dirigida à administração indireta no Decreto-Lei nº 200/67 (CAVALCANTI, 2006).

No entanto, em meio a um senso comum antiburocrático presente à época (BRESSER-PEREIRA, 2006b), que rechaçava qualquer alternativa à receita neoliberal (CARNEIRO; GAMBI, 2018), a busca do paradigma gerencial (ROLO, 2019, p. 232) no Brasil, de fato, apenas ocorre em 1995 com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE); este foi o órgão responsável pela reforma a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Era a resposta ao cenário de crise econômica dos anos 1980 (CARNEIRO; MODIANO, 2014) e à globalização em curso nos anos 1990 (BRESSER-PEREIRA, 2006a). A crise teria como causa a dimensão do Estado em relação às políticas públicas estabelecidas na Constituição de 1988, uma crise fiscal, e o modelo burocrático (COSTA, 2006).

Em face deste contexto, a reforma gerencial sobejava o foco no funcionalismo, almejando ser uma reforma propriamente do Estado (SPINK, 2006, p. 155).

Tratava-se da inserção de técnicas da administração de empresas na administração pública (CAVALCANTI, 2006), com foco no princípio da eficiência e Administração para resultados (ABRUCIO, 2010).

O modelo gerencial foi aplicado principalmente no Poder Executivo Federal, nos seguintes termos:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recurso e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não desconfiança total; e) controle *a posteriori* ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida. (BRESSER PEREIRA. 2006b).

Entretanto, havia uma especificidade no escopo da reforma. O PDRAE classificava as

atividades em quatro tipos de setores do Estado: núcleo estratégico, atividade exclusiva, atividade não exclusiva do Estado, e produção de bens e serviços para o mercado. Preservava a administração tradicional burocrática em relação às carreiras de Estado em paralelo à administração gerencial para as atividades não-exclusivas e de produção de bens e serviços. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Seria uma dupla agenda: uma vinculada ao núcleo estratégico, sujeita ao controle típico burocrático, hierarquia e cumprimento de normas; e a da administração gerencial, controlada por resultados, por contratualização ou acordo (PACHECO, 2010a).

Para Bresser-Pereira (2006b), o PDRAE evitava o corte generalizado do Estado, buscando distanciar a reforma gerencial da identificação neoliberal, mas a eficiência nos moldes propalados impunha a expansão da racionalidade econômica para o interior da máquina pública.

Seriam estes os contornos locais do modelo transplantado ao Brasil, a nova gestão pública.

2.1.4.1. A Nova Gestão Pública

A teoria da nova gestão pública (HOOD, 1991) não seria um conjunto propriamente dito de ideais, mas “um número de mudanças gerenciais empiricamente realizadas pelo setor público” (KON, 2015), uma reunião de reformas gerando uma novidade em relação aos movimentos anteriores (GRUENING, 2001).

Cada país na medida da sua contingência (POLLITT, 2005), nas últimas décadas, importou ou desenvolveu os conceitos gerenciais, princípios de gestão e técnicas empresariais na administração pública em prol do empreendedorismo público (DUNLEAVY; MARGETTS, 2005; LYNN, 1998; MARTINS, 2014).

Embora “gestão” remeta à separação entre as atividades de planejamento e execução (SERVA, 1992), os contextos locais de aplicação e utilização implicam conteúdo específico ao conceito de gestão e administração, mas “ambos os conceitos podem ser considerados, grosso modo, sinônimos” (ROLO, 2019, p. 138-140).

É a introdução do racionalismo econômico para o trato de dilemas do governo (DEHNARDT, 2017), o cálculo entre o custo e benefício entre o campo de liberdades

individuais e o aspecto financeiro (MOORE, 2002). Não deixa de ser o gestor “membro da organização que coordena e trabalha com pessoas, as quais podem ser também gestores” (ROLO, 2019, 127).

O primeiro momento é voltado ao tamanho do Estado, redução do gasto público (PACHECO, 2010a) e intervenção do Estado na economia (SPINK, 2006). É a inserção do raciocínio econômico com a desregulação do mercado (CAVALCANTE, 2017).

Em seguida, dada a amplitude da reforma que inseria a sociedade civil no seu bojo (SPINK, 2006, p. 155), passa-se a ver a preocupação com *accountability*, a qualidade do serviço prestado, satisfação do cidadão, transparência e concorrência na administração (PACHECO, 2010a; CAVALCANTE 2017).

De toda forma, os instrumentos de intervenção no Estado seriam regras: “institucionais e gestão organizacional e financeira, serviço público e relações de trabalho, compras, organização e métodos, auditoria e avaliação” (BARZELAY, 2001, p. 156).

Ao fim, esse feixe reformador da nova gestão pública pode ser sistematizado nos seguintes tópicos: enfrentar o crescimento do Estado; privatização do que não for núcleo estratégico; desenvolvimento de tecnologia da informação; e uma agenda internacional de cooperação (HOOD, 1991).

Após o movimento reformador da nova gestão pública, verifica-se mais gradualismo que superação (CAVALCANTE, 2017), até mesmo um ponto de consenso entre a direita e a esquerda nacional (FONTOURA, 2018). Ou seja, seu discurso segue presente.

2.1.5. Uma Administração Pública à Brasileira

Reformar é dar nova forma, apresentar o novo. Assim, o infinitivo apresenta uma ideia genérica: sem conjugação, tempo, modo ou pessoa (BECHARA, 2009). A forma, o tempo presente menor que se tem à frente, é vista com o olhar distante, em busca porvir.

É nesse sentido que Guerreiro Ramos (1983) atenta para o equívoco das expectativas em relação ao avanço, pura e simplesmente em razão da adoção de modelos, adquire características próprias em razão do contexto nacional. Tal estrangeirismo enseja a distopia entre o formal e o real, traço típico do formalismo nacional (CALDAS; ALCADIPANI, 2006, p. 263).

É um processo incremental (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015), no qual eficiência, governança e *accountability* são apercebidas em paralelo ao formalismo normativo, estabilidade e rigidez hierárquica em carreiras dissimétricas. As reformas constituíram um neologismo: o gestor-burocrata-descentralizado. Nunca há “a substituição integral do velho pelo novo, mas antes a cooptação do velho pelo novo”. (GUERREIRO RAMOS, 1983).

E esses sujeitos, o corpo da Administração Pública contemporânea brasileira, estão inseridos em relações e práticas de poder tanto individualizantes (poder disciplinar), quanto gerencialistas (psicopoder).

2.2 Poder em Organizações Públicas e Ideologia Gerencial

São conhecidas as lições de Michel Foucault e sua aplicação em sede de organizações (AQUINO, 2019; COSTA; GUERRA; LEÃO, 2011; SANTOS, 2019; DUTRA; MELLO; MARCELINO, 2018; AQUINO; BRITO, 2014; MENDES, 2009; PATRUS; MAYRINK, 2015; PECI; VIEIRA; CLEGG, 2006; MOTTA; ALCADIPANI, 2004). Trata-se de autor que se revela ao longo de três períodos, (CASTRO, 2016) que atravessaram diversas perspectivas acerca da verdade e do discurso que a produz. Desta forma, não se encontra integralmente vinculado à teoria crítica ou ao pós-modernismo (PAULA, 2011), e nem apresenta uma consolidação teórica estática: seu método não cabe em esquemas (THIRY-CHERQUES, 2010).

A análise de Foucault se inicia nas reflexões de análise arqueológica, voltada ao “estudo dos saberes desvinculado dos limites da história e de demais disciplinas” (COSTA; GUERRA; LEÃO, 2011, p. 3). A última fase aborda a construção do sujeito a partir da ética (CASTRO, 2016), com o governo sobre si e dos outros e a hermenêutica do sujeito (FOUCAULT, 2010a, 2010b). Já o período genealógico é objeto de aplicação mais recorrente em estudos organizacionais (MOTTA; ALCADIPANI, 2004).

A racionalidade foucautiana não é geral, mas fragmentada e específica, segundo Castro (2016, p. 373), ela seria instrumental. Em razão disso, para Foucault (2019a, p. 282), poder é uma prática social, que não se confunde com a limitada significação econômica e nem com a noção jurídica de repressão.

Os Estados ocidentais modernos, na medida em que foram se constituindo, migraram gradualmente do poder de morte absolutista (suplício), para o poder sobre a vida, que Foucault chamou de biopoder (SANTOS, 2019). Na condição feudal predominava a luta

contra a dominação; no Estado moderno foi uma nova forma de poder, que combinava técnicas de formação de identidade e individualização com totalitarismo procedimental (FOUCAULT, 2013), derivando em lutas contra a exploração e sujeição (CASTRO, 2016, p. 288). Para Foucault, encontrava-se uma nova forma de poder “que não se opera simplesmente pela consciência ou ideologia, mas que começa no corpo, com o corpo” (2019a, p. 143). A disciplina como técnica de exercício do poder (FOUCAULT, 2019a, p. 179).

A análise foucautiana do poder se inscreve nesse terceiro gênero de lutas, que vinculam o sujeito consigo, e, desse modo, asseguram sua sujeição aos outros (CASTRO, 2016, p. 290). Para a genealogia de Foucault, o que aconteceu só pode ser compreendido em termos do presente (THIRY-CHERQUES, 2010) já que as tecnologia não são determinantes sociais e subjetivas (VILLADSEN, 2014). Não estão em operação forças ocultas malignas (MOTTA; ALCADIPANI, 2004), pois aceita-se o sujeito e a prática social como dados e postos, uma realidade aleatória e não dialética (FOUCAULT, 2019a, p. 41). A investigação genealógica é contrária à unicidade narrativa sobre a origem das coisas (THIRY-CHERQUES, 2010).

Seriam dois esquemas de análise de poder para FOUCAULT (2019a, 277): o repressivo (“contrato-opressão”) e o bélico (“dominação-repressão”). Resistência encontra-se na mesma sentença de poder, coexistente e contemporânea, é o outro polo das relações de poder para Foucault (2019a, p. 360). Importa, assim, atentar que, para Foucault (2019a, 370-372), o poder, isoladamente, não existe:

Na realidade, o poder é um feixe de relações mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado. (...) Enquanto as relações de poder são uma relação desigual e relativamente estabilizada de forças, é evidente que isso implica em um em cima e um embaixo, uma diferença de potencial.

Como prática social específica, busca-se compreender seu funcionamento com o estudo de práticas discursivas e não discursivas (THIRY-CHERQUES, 2010). Há o exercício do poder a partir da probabilidade de sujeição:

Onde há poder ele se exerce. Ninguém é, propriamente falando, seu titular; e, no entanto, ele sempre se exerce em determinada direção, com uns de um sempre se exercer em direção, com uns de um lado e outros do outro; não se sabe ao certo quem o detém; mas se sabe quem não o possui (FOUCAULT, 2019a, p. 138).

O biopoder atua nesse feixe de forma individualizante pelo poder disciplinar, ou sobre populações e corpo coletivo, pela biopolítica, um sistema difuso de poder (FOUCAULT, 2019b, p. 371).

O poder disciplinar opera sobre os corpos em prol da produtividade (FOUCAULT, 2013, p. 135), impondo o indivíduo como produto das relações de poder (FOUCAULT, 2019a, p. 279). É um sistema de práticas que etiquetam o normal e o desviante (MOTTA; ALCADIPANI, 2004) dispondo de corpos no espaço, controlando atividade, organizando a gênese e compondo forças. A disciplina é portadora do discurso da normalização (FOUCAULT, 2019a, p. 294) largamente utilizada pela burocracia (FARIA & MENEGHETTI, 2011).

Quanto à governamentalidade inserida no biopoder, Foucault (2019b, p.41) atenta que o liberalismo a molda em conformidade com a economia, reduzida a práticas específicas de comportamentos economicamente produtivos.

Mesmo estudando os ordoliberalis e a Escola de Chicago, o neoliberalismo para Foucault (2019b, p. 173) não deixa de ser a reativação de velhas teorias econômicas. Contudo, politicamente é a institucionalização da ideologia de empresa na intimidade: “O *homo economicus* é a interface do governo e do indivíduo” (FOUCAULT, 2019b, p. 317 – Grifo no original).

É a extrapolação do campo econômico, que passa a funcionar como “princípio de inteligibilidade” da prática social (FOUCAULT, 2019b, p. 307). A perspectiva da eficiência esvazia o debate de discussões políticas, agora tidas como técnicas. (CARNEIRO; GAMBI, 2018).

Como “(...) a expressividade humana é capaz de objetivações” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 52), o neoliberalismo reifica a força de trabalho em mercadoria (ZAMORA; LESSA, 2019, p. 5). O capital humano não difere dos demais recursos (FLEMING, 2014, 14), uma vez que se coloca “(...) a sociedade inteira a serviço da economia”. (GAULEJAC, 2014, p. 31).

E a sociedade disciplinar se transforma em neoliberal: onde havia um Estado de obediência industrial, há um mundo de *big datas* e redes sociais, panópticos digitais (HAN, 2000, p. 19). Foucault já percebera que o poder não seria apenas negatividade repressiva, “(...) mas uma rede produtiva que atravessa o corpo social” (2019a, p. 45).

A ideologia gerencialista caracteriza-se pelo primado dos objetivos financeiros, produção da arteção e mobilização psíquica (GAULEJAC, 2014, p.113). Emprega as emoções

como recursos para mais produtividade e desempenho. É o campo de operação do psicopoder, um poder afável, se passando por liberdade e substituindo a negatividade pela positividade exaustiva, *burnout* (HAN, 2000, p. 46).

Se o plano interno enseja práticas reais e efetivas, o poder, em sua face externa, é objeto de estudo (FOUCAULT, 2019a, p. 283). Infere-se outra forma de relação de poder, acoplado à psique, criando uma coação interna (HAN, 2000).

No poder disciplinar há outroridade, permitindo a possibilidade de resistência, no psicopoder “o *ego* alcança seu máximo justamente quando o *alter* obedece a sua vontade a partir de sua própria vontade” (HAN, 2019, p. 5). Não há consciência da submissão: o solilóquio “eu posso” é ilimitado em relação ao “eu devo” (HAN, 2000, p. 10), mobilizando desejos (GAULEJAC, 2014, p. 113).

Contudo, não há contradição entre o poder disciplinar e o psicopoder, pois ambos se preocupam com o aumento da produtividade, prevalecendo uma continuidade, inexistindo pausa entre ambos (HAN, 2015, p. 9). É possível traçar um paralelo à oscilação da representação “cínica” e a “sincera” de Goffman (2018, p. 33); a primeira é relacionada com o poder disciplinar e a segunda com psicopoder.

O psicopoder reside nas obrigações internas de desempenho e otimização, instrumento da ideologia gerencialista, tornando o trabalhador em um empreendedor, autoexplorando ilimitadamente sua liberdade, servo e senhor de si mesmo (HAN, 2000). A hiperatividade positiva também é obstáculo para a possibilidade de ação livre que impõe uma passividade em termos práticos. (HAN, 2015, p. 6-7).

A resistência presente nas relações de poder de Foucault é própria da exploração de um pelos outros. Com a ideologia gerencialista, há “uma submissão livremente consentida” (GAULEJAC, 2014, 126). Disposto à sua própria exploração (AQUINO, 2019), responsabiliza-se o empreendedor pelo seu fracasso e a resistência é inibida a favor de maior produtividade: “as pessoas são controladas pela técnica de dominação neoliberal que visa explorar não apenas a jornada de trabalho, mas a pessoa por completo, a atenção total e até a própria vida” (HAN, 2000, p. 45).

A ideologia gerencialista aborda as organizações a partir da teoria funcionalista, colocando “a reflexão a serviço da eficiência”, e afastando de seu escopo o que não é calculável (GAULEJAC, 2014, p. 77).

“As teorias administrativas são transitórias (ideológicas) porque refletem interesses econômico-sociais transitórios” (TRAGTENBERG, 2006, p. 109). Posto desta forma, a ideologia gerencialista em Administração Pública é reflexo do neoliberalismo, como sistema

de relações de poder que decorrem do conjunto de técnicas e discursos que racionalizam o funcionamento das organizações (GAULEJAC, 2014, p. 39-40).

Na expansão da lógica econômica para domínios não econômicos, há uma concepção negativa do papel do Estado (GAULEJAC, 2014, p. 266), pois a burocracia é um “estorvo a ser reduzido” (TENÓRIO; SARAIVA, 2006).

Enfim, “a verdade não existe fora do poder” (FOUCAULT, 2019a, 51). No Brasil, o legado das reformas administrativas e de Estado realizadas instituem um regime de verdade, a partir dos tipos de discurso acolhidos na sociedade.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Para a abordagem do problema posto na presente pesquisa, recorreu-se a recorte do método da análise crítica do discurso (FAIRCLOUGH, 2016), aplicando o conjunto de técnicas teórico-metodológicas ao resultado da pesquisa de campo (VERGARA, 2014, p. 51), a fim de inferir qual a percepção dos administradores descentralizados acerca das relações de poder decorrentes na Administração Pública Federal.

Trata-se ainda de um estudo que adotou a perspectiva dos atores sociais a partir das unidades descentralizadas, as Procuradorias-Seccionais da Fazenda Nacional (PSFN). Isto se dá em razão do foco na compreensão de fenômeno social intrínseco à organização, as relações contemporâneas de poder que ocorrem em seu contexto. (YIN, 2001, p. 21)

3.1 O ponto de partida do pesquisador ou a premissa ontológica

Ontologicamente, esta pesquisa baseou-se em estudos organizacionais críticos, partindo da premissa de que revelar relações de poder e suas estruturas prestigia a soberania do sujeito (PAULA, 2011, p. 30). O estudo do poder é o entendimento acerca do sujeito (CASTRO, 2016): as relações de poder moldam a sociedade e as instituições (FAIRCLOUGH, 2016, p. 61). Não há dualidade inerente às práticas de poder, mas estas podem implicar numa dimensão negativa de abuso ilegítimo de poder (VAN DIJK, 2018, 28).

A dinâmica sujeito/estrutura é entendida como relação dialética na qual a estrutura é condição e efeito, “um mundo institucional (...) experimentado como realidade objetiva” (BERGER; LUCKMANN, 2014, 83). “As estruturas são reproduzidas, mas também transformadas na prática” (FAIRCLOUGH, 2016, 90-91), não estando o sujeito de forma passiva subjugado no ambiente. Ou seja:

Aceito a afirmação interpretativa segundo a qual devemos tentar

compreender como os membros das comunidades sociais produzem seus mundos ordenados ou explicados. Entretanto, argumentaria que, ao produzirem seu mundo, as práticas dos membros são moldadas de forma inconsciente, por estruturas sociais, relações de poder e pela natureza da prática social em que estão envolvidos, cujos marcos delimitadores vão sempre além da produção de sentidos. (Fairclough, 2016, 104-105).

A pesquisa inspira-se ainda na redução sociológica de Guerreiro Ramos, esta, entendida como perspectiva crítico-assimilativa da experiência estrangeira (1996, p. 72-73) à luz do contexto em que está inserido o pesquisador, nos moldes da Lei do comprometimento para países periféricos (1996, p. 105). Posto em outros termos, o pesquisador encontra-se comprometido com seu contexto ao assimilar teorias estrangeiras.

Entende-se ainda que validade da pesquisa é conferida pela qualidade artesanal do trabalho, que decorre da atitude e habilidade investigativa, questionadora e de teorização (KVALE, 1994).

3.2 Coleta de dados

Em relação à coleta de dados primários, foram feitas entrevistas semiestruturadas (BARDIN, 2016). Nesse contexto, foram escolhidos os gestores das unidades situadas no Estado da Bahia, nos municípios de Vitória da Conquista, Feira de Santana, Ilhéus e Barreiras, que, em razão das dimensões territoriais do ente federado, enriquecem as percepções dos gestores acerca do dinâmica centralizadora e descentralizadora.

A pesquisa de campo foi realizada entre julho e novembro de 2019, e a saturação do campo (THIRY-CHERQUES, 2009) foi obtida com a realização de 9 entrevistas semidiretivas. Foram entrevistados todos os Procuradores-Seccionais responsáveis pelas unidades descentralizadas à época, e Procuradores da Fazenda Nacional lotados no órgão central com atribuições afetadas a tais unidades recentemente.

Em relação aos dados secundários, foram colhidas portarias e demais atos administrativos referentes à organização.

Servidores públicos no exercício da função de Procurador-Seccional foram chamados

de gestores nas entrevistas e ao longo da pesquisa.

3.2.1 Documentos da PGFN utilizados na pesquisa

Foram utilizados os seguintes documentos da PGFN: PGFN em Números de 2020 (BRASIL, 2020); a Portaria PGFN nº 396/2016 (BRASIL, 2016) e a Portaria PGFN nº 36/2014 (BRASIL, 2014).

A PGFN apresenta o “PGFN em Números” como um relatório anual que apresenta a atuação do órgão no ano anterior (BRASIL, 2020, p. 4). A Portaria PGFN nº 396/2016 regulamenta o regime diferenciado de cobrança de créditos (RDCC) no âmbito da PGFN. A Portaria PGFN nº 36/2014 aprova em seu anexo o regimento interno da PGFN.

3.2.2 O roteiro e as entrevistas

A entrevistas duraram entre 1h e 1h30 minutos, realizadas em português, e foram gravadas e transcritas, consentindo os entrevistados com sua utilização na presente pesquisa.

O seguinte roteiro foi utilizado: (1) breve histórico pessoal, profissional e acadêmico; (2) livre associação de palavras e o porquê; (3) percepções gerais sobre como as relações de poder com o órgão central são aferidas; (4) percepções específicas locais sobre as relações de poder; (5) percepções sobre como os gestores locais observam a produtividade do poder central e de si; e (6) percepções sobre a movimentação de Procuradores da unidade seccional e o poder.

As questões presentes no roteiro foram introduzidas com a seguinte abordagem e perguntas: (1) “*Conta sua história, onde você se formou, como foi sua vida profissional antes e na PFN*”; (2) “*Qual a primeira coisa que vem a sua mente quando você pensa em procuradoria-seccional e por quê?*”; (3) “*Como os gestores locais que lidam com o público diretamente, como se observa em relação a essa dinâmica Geral-Estadual-Seccional?*”; (4). “*e, considerando essa dinâmica Geral-Estadual-Seccional, como se observa o poder*”

decisório do procurador-seccional em relação ao público, equipe e orçamento da unidade?”; (5) “Qual sua percepção sobre a criação e extinção de unidades seccionais?”; (6) “Qual sua percepção sobre a participação de PFNs das seccionais em projetos da Geral e da Estadual?”.

O roteiro de entrevista foi adaptado ante as particularidades de cada entrevistado.

O fato de o entrevistador encontrar-se inserido no órgão em questão, mitigou a inibição inerente à relação entre pesquisador e entrevistados (KILOMBA, 2019): eventual familiaridade com os entrevistados não se revelou obstáculo sensível ao pesquisador, uma vez que, na introdução das entrevistas acerca do tema da pesquisa, foi informado que seriam entrevistados todos os administradores das Procuradorias-Seccionais da Fazenda no Estado da Bahia e que seria preservado o sigilo da fonte dos dados. Os nomes verdadeiros dos entrevistados foram trocados por nomes fictícios.

Em todas as entrevistas realizadas foram feitas *field notes*, com observações do campo.

Buscou-se apreender detalhes de entonação da voz ou reações emotivas ao longo das entrevistas, bem como impressões sobre a distância em relação ao centro ou capital do Estado, estrutura organizacional gerida e decisões em andamento no contato com público como Procuradores-Seccionais.

A observação de campo ocorreu ainda nos setores responsáveis pelo atendimento ao público nas unidades seccionais, recepções que funcionam como portarias ou portarias que funcionam como recepções. Foi realizada antes ou após as entrevistas, entre 2h e 4h de permanência.

3.3 As viagens para o interior e Brasília: como se deu a entrada no campo

O acesso aos entrevistados se deu inicialmente por contato telefônico, a fim de verificar a disponibilidade para entrevista e o seu agendamento. Após isso, foram feitos deslocamentos a todas as cidades onde os entrevistados se encontravam: para as cidades do interior baiano, por ônibus, a fim de permitir a sensação de distanciamento dos centros.

As distâncias percorridas a partir de Salvador para cada entrevista foram indicadas

abaixo:

Tabela 1 – Distâncias percorridas

PSFN	Km
Feira de Santana	120
Ilhéus	315
Vitória da Conquista	522
Barreiras	877

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em consulta ao Google Maps.

Para as entrevistas realizadas em Brasília houve deslocamento por avião.

A fim de se permitir a imersão do entrevistador no *locus* profissional do gestor (TURETA; ALCADIPANI, 2011), as entrevistas foram realizadas nos escritórios das unidades descentralizadas localizadas no interior do Brasil.

Da mesma forma que entrevistas realizadas em Brasília, com a exceção de uma, realizada em local público.

3.4 Selecionando gestores públicos como atores sociais

Foram selecionados os gestores descentralizados de todas as unidades da PGFN no interior da Bahia, ensejando 4 (quatro) entrevistas. Os entrevistados são servidores públicos federais que eram, à época das entrevistas, os Procuradores-Seccionais das unidades dos municípios de Vitória da Conquista, Feira de Santana, Ilhéus e Barreiras, ou o foram recentemente.

A fim de ampliar o *corpus* (FAIRCLOUGH, 2016, p. 290), realizaram-se 5 (cinco) entrevistas com gestores lotados na unidade central da PGFN.

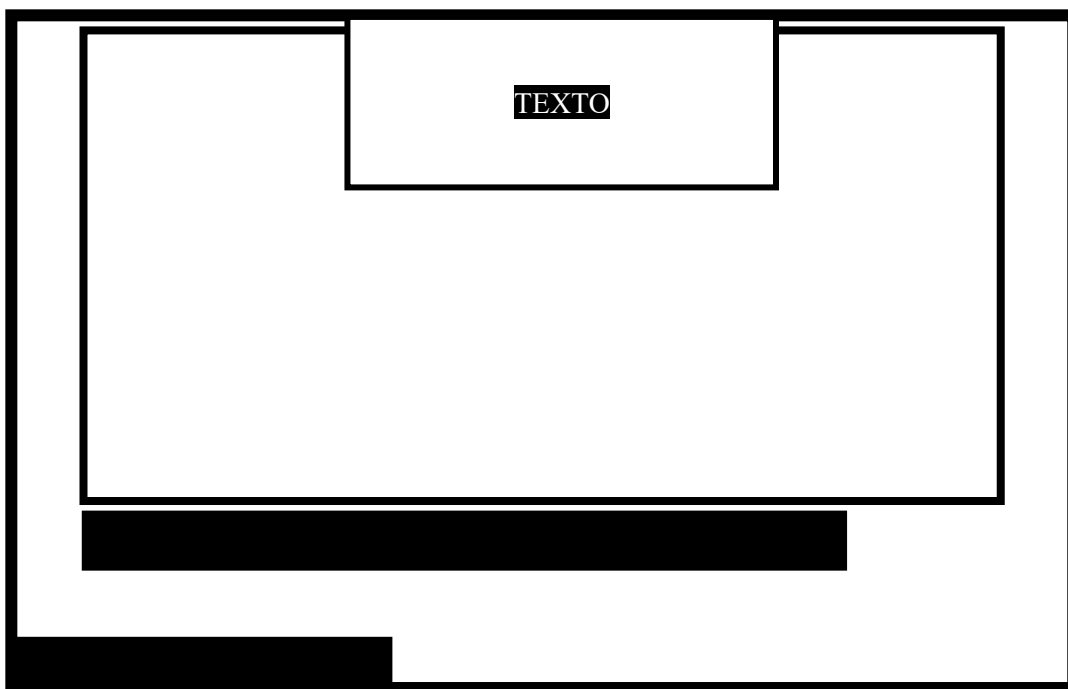
O perfil dos entrevistados é variado, entre 28 e 40 anos, formando grupo equivalente de homens e mulheres. A formação profissional de todos os entrevistados é a de Bacharel em

Direito. O grupo de gestores entrevistados abarca tanto servidores empossados recentemente, em busca de melhores lotações, como profissionais com mais de uma década de serviço público.

3.5 Tratamento dos dados com análise crítica do discurso

Admitida a análise crítica do discurso para estudos organizacionais (SILVA; GONÇALVES, 2017), as transcrições das entrevistas e *field notes* foram submetidas à metodologia tridimensional de Fairclough (2016), cujo raciocínio é ilustrado a seguir:

Figura 1 – Análise Tridimensional



Fonte: Fairclough (2016, p. 105). Adaptação do autor.

A presente pesquisa aplica recorte da prática social do método da análise crítica do discurso.

3.6 Limitação metodológica

As limitações da metodologia escolhida (análise crítica do discurso) são inerentes ao trato da linguagem (FREIRE, 2014). Ou seja, por buscar o sentido contido em cada mensagem (VERGARA, 2014) investiga-se um *corpus* mutante, selecionado no curso da própria análise cuja seleção integra, ela mesma, a análise não valorativa e alheia a aspectos binários como falso e verdadeiro (FREIRE, 2014). Implica, assim, o desapego do direcionamento da investigação, que é guiada, sobretudo, pelo *corpus*.

Constitui, ainda, método cujo resultado encontra-se intimamente condicionado à versão do pesquisador acerca dos fenômenos sociais investigados (FREIRE, 2014). Embora sejam características do método, sua escolha implica a impossibilidade, *a priori*, de generalização ou homogeneização do resultado.

4 A PGFN: CONTEXTO, AUTODEFINIÇÕES E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E DE ESTADO

A missão institucional é o discurso que apreende o “propósito fundamental” de determinada organização, a fim de abranger tanto seu caráter racional (objetivos e hierarquia) quanto os aspectos subjetivo e simbólicos (IRIGARAY; CUNHA; HARTEN, 2017).

A organização na qual a pesquisa ocorreu foi a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que declara como missão “promover justiça fiscal e assegurar recursos à sociedade com integridade e respeito ao cidadão” (PGFN, 2020).

Em princípio, percebe-se a PGFN como órgão diretamente vinculado ao atendimento da meta 16 (BRASIL, 2019) da agenda mundial: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Como fração da Administração Pública Federal brasileira, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pode ser reconhecida como estrutura cumulativa das características de todas as reformas empreendidas no Estado. Originou-se no âmago do Ministério da Fazenda, como seu órgão consultivo, expandindo-se como organização burocrática no período militar, interiorizando, a partir de 1988, como principal órgão de recuperação de créditos públicos, e sopesando seu custo e eficiência a partir da reforma gerencial.

Muito embora a organização da dívida ativa e o cargo de Procurador Fiscal remetam ao período do Império (MORAES, 2004, 20), a PGFN surge por força da Lei nº 2642/55 (SZKLAROWSKY, [s/d]), assimilando em sua implantação as características do tipo ideal weberiano vinculado ao DASP. Motta e Bresser-Pereira (2004, xvii) entendem que a atividade de arrecadação de impostos e a administração do erário são típicas de organizações burocráticas.

A dívida ativa da União (apuração e inscrição) era sua competência administrativa original, determinando o diploma legal originário a atuação cooperativa com o Ministério Público da União, que era o responsável pela cobrança em juízo na época. Além do órgão central, havia as Procuradorias-Regionais em cada Estado e no Distrito Federal.

A PGFN consolida-se no período militar com o Decreto-Lei nº 147/67 (BRASIL, 1967), tendo seus membros assentos reservados nos conselhos de entes da administração indireta, a fim de garantir a defesa e o controle dos interesses federais. Manteve a presença na

política pública da dívida ativa da União e a organização entre órgão central e presença nas capitais dos Estados.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) no artigo 131, parágrafo 3º, reservou a execução em juízo da dívida ativa de natureza tributária à PGFN. Em razão disso, o órgão com viés consultivo se expande a fim de acompanhar o Poder Judiciário rumo ao interior do país. Com a Lei Complementar nº 73/93 (BRASIL 1993), as Procuradorias-Seccionais passam a integrar a distribuição territorial que segue o arranjo federativo pátrio.

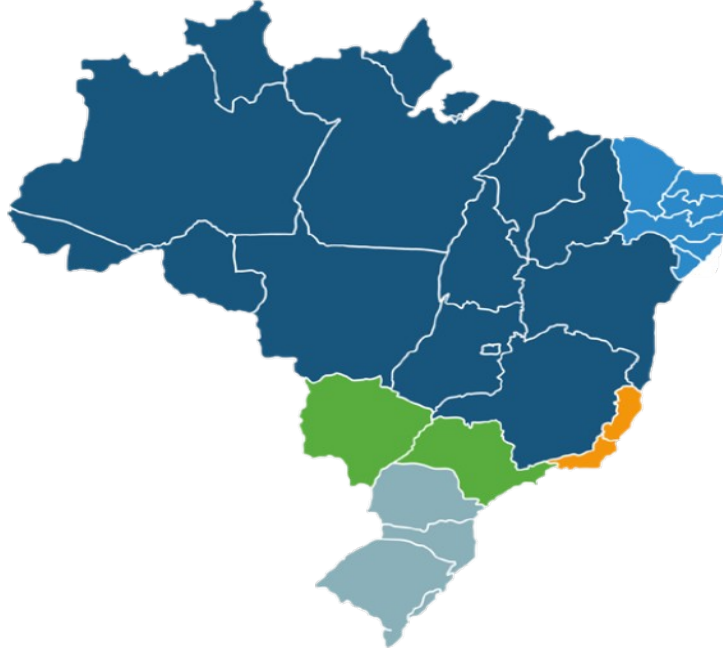
Quanto à reforma gerencial, em princípio, a PGFN foi enquadrada como atividade exclusiva do Estado nos termos do PDRAE (BRASIL, 1995) passíveis de transferência a um sistema de agência autônomas (BRESSER-PEREIRA, 2006b). Contudo, seguiu o destino das carreiras de estado, preservadas como administração burocrática.

A partir da Lei nº 10.522/2002 (BRASIL, 2002), e mais detidamente, com a Portaria nº 396/2016 (BRASIL, 2016), o princípio da eficiência passou a integrar a rotina da organização. As influências da reforma gerencial e o sopesamento entre custos do processo e potencial de arrecadação foram introjetados no discurso da carreira. Essencialmente, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), objeto da Portaria n. 396/2016, implica a observação da economicidade e racionalidade na cobrança da dívida ativa da União, de competência da PGFN com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Assim, desenha-se a PGFN da seguinte forma: Procuradorias-Seccionais atuando em municípios com vara Justiça Federal ou do Trabalho, Procuradorias Estaduais e Regionais que funcionam no âmbito das divisas estaduais e da competência dos Tribunais Regionais Federais, e a Procuradoria-Geral, órgão central em Brasília.

O desenho da PGFN, a partir da divisão em regionais, pode ser entendido por meio da seguinte figura:

Figura 2 – Abrangência nacional da PGFN



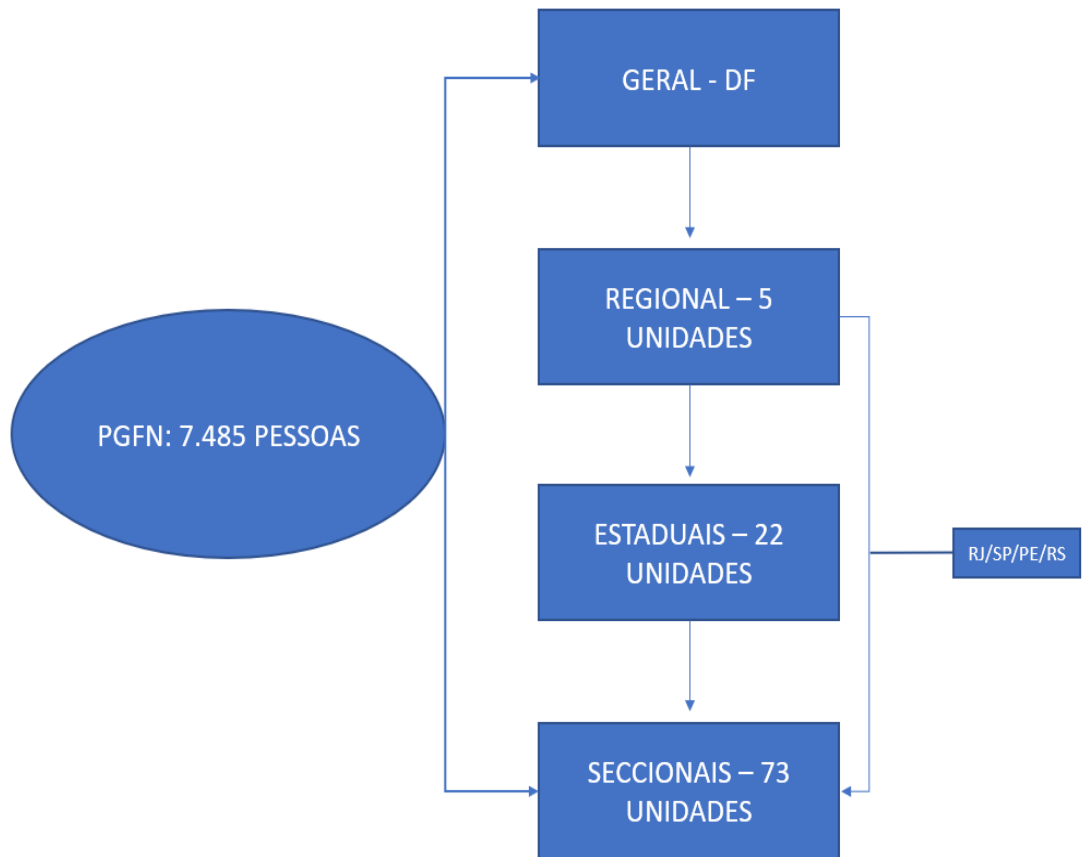
Fonte: PGFN em números (BRASIL, 2020, p. 8). Adaptação do autor.

Cada Região colorida indicada na figura é de competência e responsabilidade de uma Procuradoria-Regional: Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Paraíba e Ceará compõem a 5ª Região; Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, a 4ª Região; São Paulo e Mato Grosso do Sul, a 3ª Região; Rio de Janeiro e Espírito Santo, a 2ª Região; e os demais Estados, incluindo o Distrito Federal, a 1ª Região.

Há Procuradorias da Fazenda Estaduais distribuídas nas capitais que não sediam Regionais, 22 unidades, e as Procuradorias-Seccionais da Fazenda Nacionais em 73 municípios do interior do Brasil com vara Federal ou do Trabalho (BRASIL, 2020). Em Brasília, além de sede da PRFN da 1ª Região, localiza-se o órgão central da organização, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, PGFN. Em conjunto ao olhar externo, PGFN apresenta toda a organização.

Internamente, a relação entre as unidades pode ser entendida na figura abaixo:

Figura 3 – Relacionamento entre as unidades da PGFN



Fonte: PGFN em números (BRASIL, 2020, p. 5). Adaptação do autor.

O Regimento Interno da PGFN (BRASIL, 2014) confirma e formaliza a trajetória do órgão. O órgão central segue absorvendo a consultoria do Ministério da Fazenda, competência prevista desde a Lei nº 2.642/55 (BRASIL, 1955).

Em relação às Procuradorias-Seccionais e aos respectivos Procuradores-Seccionais, prevê o Regimento Interno, seguindo o movimento descentralizador da Constituição de 1988 (ARRETCHE, 1996), a competência e atuação no âmbito de sua jurisdição.

Trata-se de impropriedade, pois estão vinculados à jurisdição dos órgãos judiciais pelos quais respondem, configurando simples distribuição geográfica de elementos de descontração administrativa em delimitação de unidades territoriais (BORJA, 1984).

Foram entrevistados na presente pesquisa os gestores públicos das Procuradorias-Seccionais da Fazenda Nacional, Procuradores-Seccionais, e Procuradores da Fazenda Nacional em Brasília, com atribuições conexas a tais unidades.

A distribuição dos atores sociais entrevistados é indicada na figura abaixo:

Figura 4 – Distribuição das PSFNs no Estado da Bahia e Brasília



Fonte: Elaborado pelo autor.

A representação gráfica do Estado da Bahia demonstra as dimensões geográficas do problema investigado, aspecto particular da descentralização em estudo.

5 OS ACHADOS E SUA ANÁLISE: AS PERCEPÇÕES DO INTERIOR DO BRASIL

5.1 Prática social: ideologia gerencial e reformas

A prática social consiste no aspecto de apreensão do conteúdo político e ideológico da Análise crítica do discurso (IRIGARAY; CUNHA; HARTEN, 2017). É premissa na presente investigação que os sujeitos pesquisados se encontram investidos na condição de gestores-burocratas-descentralizados, resultado cumulativo do mosaico de características das reformas Administrativas e de Estado. Mas qual seria o meio estruturante que permeia tal construção?

Fala-se em reformar o Estado brasileiro, mas, mais que uma proposta, trata-se, até mesmo, de esboço em resposta a pandemias. (CARAM, 2020). A urgência e constância da agenda reformadora remete à impermanência aventada por Tragtenberg (2006) da pauta econômica e ideológica que refletem, por fim, as Teorias da Administração. No momento, o reforço neoliberal encontra discurso na declaração de direitos da liberdade econômica. Lei nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019).

Como resultado de hegemonia político-cultural (GRAMSCI, 2016, p. 76), instala-se o consenso (FONTOURA, 2018) fundamentalista gerencial, no qual “tudo deve e pode ser transformado em gestão” (FARIA; WANDERLEY, 2013). É a “pretensão de validade global da abordagem que defende o modelo de eficiência das organizações privadas e sua disseminação para as organizações em geral” (MISOCSKY, 2001, p. 1).

E assim desenvolveu-se o processo de importação de metodologias administrativas no Brasil (SERVA, 1992), conjugando as características gerencial e burocrática no mesmo sujeito, em negação à “multiplicidade de mundos organizacionais” (MISOCZKY; FLORES; BÖHM, 2008).

Na ciranda de adoração ao estrangeirismo Caldas e Alcadipani (2006, p. 262), tem-se a evidente transitoriedade relacionando-se com a noção de sociologia da inautenticidade (SOUZA, 2000): os modelos, quando aplicados, resultam em artificialidade e exterioridade.

Subordinação, passividade e dependência moldaram o pensamento da América Latina (MANDIOLA, 2010).

A ideologia gerencialista lança a Nova Gestão Pública (NGP) ao paradigma burocrático ainda vigente. O consenso remete à superioridade e supremacia, esvaziando a possibilidade de resistência (IRIGARAY; CUNHA; HARTEN, 2017): o sujeito realiza seu ideal projetando-o no ideal gerencial (ROHM; LOPES, 2015).

A intelecção da prática social passa pela percepção do formalismo latente decorrente da importação metodológica, como “(...) estratégia de articulação da sociedade periférica com o mundo exterior” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 312). Ou seja, transplanta-se o modelo “para inglês ver” (SOUZA, 2000, p. 11).

Passa pelo compromisso consciente do intérprete com o seu contexto, a fim de assimilar de forma crítica a experiência estrangeira (GUERREIRO RAMOS, 1996, p. 73). Trata-se de descolonizar o conhecimento (WANDERLEY, 2015), descolonizar a própria epistemologia (MIGNOLO, 2008, p. 17). O gestor burocrático descentralizado apenas pode ser entendido à luz do seu contexto periférico.

5.2 Prática discursiva: Procuradoria-Seccional, margem e esquecimento

Quanto à prática discursiva, entende-se que esta corresponde a apreensão do processo de produção, distribuição e consumo do texto, servindo de liame entre a análise linguística e a prática social (FAIRCLOUGH, 2016, p. 111).

Para tanto, foram inferidas percepções das visitas, em inspiração etnográfica (TURETA; ALCADIPANI, 2011), acerca das questões que permeiam a produção do discurso, distribuição e consumo do discurso.

De início, as distâncias percorridas até as unidades no interior da Bahia conferiam a percepção de real mudança de ambiência organizacional. Era uma condição de desconhecimento e isolamento da unidade. Mesmo assim, todas as cidades visitadas se

mostraram comercialmente pujantes e urbanas. O distanciamento é organizacional. Percebe-se estar longe do centro, mas a realidade cotidiana é comum.

A exceção é a unidade de Feira de Santana que, pela proximidade com Salvador, passou a nítida impressão de continuidade organizacional. Era como se fosse um bairro afastado da capital, mesma cultura e linguagem organizacional.

Todas as unidades visitadas aparentavam estar em boas condições para a rotina diária. Todas também se apresentavam altamente compartimentadas, herméticas.

Todos, de fato, lideravam equipes formadas por outros procuradores, servidores, terceirizados e estagiários.

De toda sorte, as Seccionais visitadas eram organizações únicas se comparadas com as estruturas visitadas nos órgãos centrais em Brasília. Nestas, os sujeitos se encontravam em vastos prédios, se acessando o respectivo gabinete após longos caminhos. A entrevista realizada em local público reforçou a percepção de inacessibilidade estrutural da organização central.

A observação realizada nos setores responsáveis pelo atendimento ao público revelou uma demanda incessante. Algumas unidades se mostravam empiricamente não dimensionadas ao público em trânsito cotidiano. Outras, ao longo da pesquisa de campo empreendida, se mostravam adequadas. A maioria dos atendimentos era resolvida sem a necessidade de intervenção de PFNs ou do(a) Seccional por atendentes terceirizados ou seguranças. Enquanto o setor de atendimentos entrava em frenesi, o restante da PSFN não alterava o ritmo ordinário.

Ao final, os resultados coletados nas associações de palavras da percepção dos sujeitos acerca do termos “Procuradoria-Seccional”, empreendida no início de cada entrevista, compõem o contexto específico no qual o discurso é produzido e consumido: “é difícil”; “eu tenho pena”; “buraco”; “tem o lado da proximidade”; “esquecimento”.

Passa-se então à identificação das categorias dispostas na prática textual.

5.3 Prática Textual

Vislumbrando discurso como “texto”, a seleção de amostras no *corpus* se deu nos pontos críticos (FAIRCLOUGH, 2016, p. 293), à luz das práticas discursiva e social. Desta forma, a análise da fala dos entrevistados acerca das percepções das relações de poder na Administração Pública Federal, permitiu o reconhecimento de cinco categorias emergentes, a saber: “o soldado de reserva isolado na organização”; “o perfil para dar certo”; “o enigma do atendimento ao público”; “a descentralização passiva”; e “a unidade tem que se pagar”.

5.3.1 Soldado de reserva isolado da organização: “é uma loucura, dia a dia de seccional eu acho pesadíssimo, não sei como esse povo dá conta” (MARIA).

De início, as práticas vivenciadas pelos entrevistados remeteram à condição de experienciar o modelo burocrático ao contexto nacional (GUERREIRO RAMOS, 1996). Nesse sentido, o insulamento *daspiano* (NUNES, 2017) é percebido como isolamento, ensejando a sensação de completa “*desconexão do todo*” (IGOR):

(OTÁVIO) “*Mas eu acho a gente um pouco na ponta largado. (...) Me largaram aqui, não me ensinaram nada. Eu peço ajuda, não me respondem. Não tem um curso. Não tem um treinamento*”.

À percepção reificante de isolamento, acrescenta-se a sensação de exposição a risco com o contato ao localismo decorrente da descentralização (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004):

(RENATA) “*Na realidade da ponta, acho que você fica totalmente descoberto, não raro, não raro mesmo, já encontrei devedores que foram responsabilizados por dívidas milionárias, e que tavam ali na mesma festa*”.

que eu tava, tavam ali comprando pão na mesma padaria que eu comprava, e assim: se é para ser muito às claras muito sincero, eu acho que se ele deve 6 milhões, se ele tira um vigésimo, um vinte avos disso daí, manda matar qualquer um.”

As raízes burocráticas presentes na Administração Pública nacional colocam o gestor na condição contraditória entre ser o “procuradorzão” (MARINA) ao tempo em que não possui a “autoridade que gostaria, principalmente entre seus pares” (DARAH). O gestor sem autoridade, “meramente figurativo” (RENATA), remete ao traço formalista da Administração Pública burocrática nacional (CALDAS; ALCADIPANI, 2006):

(RENATA) “Gestor lá ficava muito absorvido com coisas administrativas. E nesse paralelo eu tinha que me desdobrar para continuar tocando meus grandes devedores, que eu tava cumulando, e as questões administrativas que eram das mais simplórias possíveis, inclusive, por exemplo, briga de terceirizado você tinha que se meter, é... fulano lá chegando alcoolizado para trabalhar, você tinha que lidar com esse tipo de coisa, as coisas mais absurdas possíveis. Assim, então, você perdia muito tempo, você perdia muita energia lidando com esse tipo de coisa. Você perde muita força de trabalho daquele gestor, o gestor fica absorvido em muitas demandas não jurídicas e muitas demandas completamente irrelevantes, e se perde força de trabalho, que no âmbito de seccionais, já é muito escassa.”

Remete-se à experiência de reificação (ZAMORA; LESSA, 2019) como gestores, tomando-se conta “do papel higiênico da unidade ao processo mais importante que tiver na justiça ali” (ISABEL). É surgimento da figura do soldado de reserva, responsável integral da unidade, extensão de sua “casa”:

(DARAH) “eu me vejo como um soldado de reserva de tudo. Eu sou um soldado de reserva desde o vigilante; se o vigilante faltar, quem vai ser o vigilante sou eu. Se a faxineira faltar, quem vai varrer, eu me vejo muito assim, que vai varrer sou eu. Se o procurador tal faltar e tiver um prazo, quem vai ter que fazer o prazo dele sou eu. Pra deixar a casa em ordem. Agora, a questão de poder decisório, assim, a questão do poder decisório passa necessariamente pela coletividade dos procuradores.”

E, em meio reificante, como o gestor-burocrático-descentralizado apreende sua gestão? A categoria seguinte versa sobre essas questões.

5.3.2 O perfil para dar certo: “ser chefe é dar mais do que receber” (DARAH)

As experiências relatadas pelos entrevistados indicam um aspecto de subjetividade na noção racional de gestão (ROLO, 2019), resumindo-se a uma questão de perfil/custos:

(ISABEL) *“Eu acho que depende muito do perfil, porque eu acho que você, como gestor, você é gestor, você tá ali para isso, você tem condição de tomar decisão, bancar decisão, de fazer independe, só que às vezes você vai ter um custo maior, é isso que eu tô falando. Às vezes você vai ter um custo operacional que, se você tiver em outra estrutura, não teria que fazer, entendeu?”*

Nesse ambiente, como são chefias que “ninguém quer” (IGOR), as percepções de isolamento transmutam-se em pejorativa independência:

(RENATA) *“Eu acho que independente é o que define ser o administrador numa unidade de ponta. Mas o independente num sentido completamente pejorativo, na minha opinião, porque é um independente, independente mesmo.”*

E a efetiva positiva acerca das mudanças implementadas:

(RENATA). *“Positivo é o que eu mudo – Tinham algumas coisas que eu entendia equivocadas na atuação que, pelo fato de eu ter tido poder de gestão, eu pude mudar. Nesse aspecto foi positivo. Nesse aspecto eu achei positivo, porque eu pude me imiscuir em algumas coisas que eu não concordava, mas, por outro lado, tinham algumas coisas que me incomodavam muito na gestão.”*

(ROBERTO) *“(...) mas eu acho que a gente não conseguiu ainda mudar a mentalidade da instituição como um todo. Os gestores, eu acho que compraram essa mudança, principalmente pela questão do PSS, que teve que mudar... Eu acho que essa mudança, na verdade, não é necessariamente*

da nossa instituição. Acho que é uma mudança do mundo, sabe? O mundo tá mudando, serviço público tem que acompanhar essa mudança do mundo. E eu acho que a nossa instituição captou a mudança do mundo e tá tentando trazer.”

Não levar problemas acima na organização faz parte do perfil:

*(DARAH). “O melhor chefe é aquele que não leva problema para seu superior. Eu tenho muito essa visão.
(...) eu não quero levar problema para eles. Vou engolir o sapo que tiver de engolir, ser esponja, absorber isso.”*

(OTÁVIO). “(...) eu acho que eu não comunico muito com eles para não incomodar, que eu sei que tem muita coisa para fazer, mas o que chega e esbarra na necessidade deles também, mas eles são zero de ingerência (...).”

Mesmo assumindo não ter método para administrar, para ROBERTO, a percepção de se ter jogo de cintura também adere ao perfil:

(ROBERTO) “Acho que eu tenho algum jogo de cintura, acho que, se tem alguma coisa que é importante, é importante ter esse jogo de cintura, de entender que às vezes dá, às vezes não dá, e a gente se acomoda. E às vezes a gente consegue se acomodar. E quando não dá para acomodar, vamos achar uma solução, entendeu?”

Contudo, em paralelo ao perfil, os custos são dos gestores:

(DARAH) “Se estressa com isso não, não vale a pena.” Isso é exaurimento. Não basta, entre aspas, meus subordinados me desmoralizar, meu chefe me desmorona (não completa a palavra) ai, ai, a casa cai, eu perco o sono, eu chego em casa angustiada, aí o medo (gaguejando), aí é muito pior, sabe? Aí o sentimento é muito pior (risos nervosos). E aí eu não quero correr o risco, eu não quero pagar para ver, eu não vou pagar para ver! (Emocionado). Mas, assim, a preocupação como gestor é o ambiente bom de trabalho, assim, deixar a casa em ordem, os colegas sentirem prazer, assim (...) Pior do que escutar um não, é não escutar nada. Eu começo a centralizar, (...) ser chefe, põe na sua cabeça, é dar muito, mas muito mais mesmo”.

A força desse enunciado, referente aos atos da fala, revelou-se intenso, acompanhado

com gestos para pontuar as sílabas, como tapas inconscientes na mesa e prantos quando se abordava o tema referente a sua desmoralização hipotética como chefe.

E como se apreende a demanda por atendimento ao público nesse ambiente? Esse questionamento guia a presente análise da próxima categoria.

5.3.3 O enigma do atendimento ao público: “as pessoas vão” (ROBERTO).

O atendimento ao público afigura ser um dos principais pontos críticos do gestor-burocrático-descentralizado. Por um lado, constatou-se demanda de atendimentos nas observações no sentido posto por IGOR:

(IGOR) *“Interiorizar, para poder atender mesmo a população, principalmente a população mais carente, que não tem conhecimento dos sistemas eletrônicos e, muitas vezes, vem aqui tirar dúvidas de como acessar, até mesmo como pagar. Nesse ponto, eu vejo que a descentralização é importante, que permite atender melhor a população, que não tem acesso à parte eletrônica.”*

Em outro sentido, os Procuradores-Seccionais encontram-se numa organização carente de cultura de atendimento (ROBERTO), e tendem a ficar concentrados nos próprios gestores:

(RENATA) *“O atendimento ao público ficava restrito ao seccional, porque procurador nenhum gosta de atender contribuinte, isso é uma verdade absoluta, pelo menos lá na unidade.”*

De toda forma, a presença do público sensibiliza o gestor:

(ROBERTO) *“Então, assim, por isso na hora que chega aqui eu tento ser super solidária. A palavra é essa, solidária, porque quando a gente tá do outro lado, a gente se sente perdido. E aí te joga na internet, você não consegue resolver nada. Juro, me coloco aqui como prestadora de serviço, e muita das vezes, solidária, porque é confuso, é difícil, serviço público você é mal atendido, eu marco um turno de atendimento, então, vamos dizer, quantos dias essa pessoa tá sofrendo?”*

Contudo, o desconhecimento acerca da PGFN pelo público reforça a percepção de isolamento:

(OTÁVIO) *“O que eu sinto aqui é que a gente é muito burocrático. Somos uma instituição burocrática. E aí as pessoas chegam aqui sem saber a dimensão do que elas estão passando, conversando e, às vezes, nem eu sei! Dos quarenta atendimento que já fiz, só teve um dia que a pessoa do outro lado sabia do que estava falando.”*

Uma das causas dessa assimetria de informação acerca da PGFN é apresentada na categoria seguinte.

5.3.4 A descentralização passiva: “nunca houve critério” (MARIA)

Mesmo se constatando a demanda do público por atendimento, a modelagem organizacional a partir das reformas ocorridas na Administração Pública brasileira tornam inescapável a percepção da descentralização e centralização (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Isto ocorre para acompanhar o poder judiciário e não o vetor dirigente da CF/88, “nunca houve critério” (MARIA) entre as cidades que possuem vara da Justiça Federal ou do Trabalho instalada:

(ISABEL) *“As varas de execução fiscal estão vindo todas para a capital. Então o próprio judiciário tá fazendo esse movimento, então não justifica a gente... antigamente justificava porque você tinha processo físico, a gente*

ainda tem muito, a Bahia é um caso. Processo a 500 km de distância, aí não compensa o vai e vem de buscar. Mas na hora que isso diminuir, acabar, justifica você ter uma unidade a 500 km de distância? Para você atender 100 contribuintes, 50 contribuintes?”

E o liame é o Poder Judiciário, a percepção sobre trabalho se resume a atender à demanda do judiciário, que acaba sendo mais um ponto crítico para o gestor-burocrático-descentralizado:

(MARINA) “Eu acho que nós temos colegas valorosíssimos, e eu não tô reclamando de nenhuma colega: todas são pessoas capazes, inteligentes... só que a cultura é, eu faço meu trabalho e acabou. Minha função é essa, eu faço isso, não há uma sensação de pertencimento à instituição, não. Cada um por si. E é melhor que o meu tenha menos que o seu, porque se tiver mais, vou reclamar”

Como resultado dessa descentralização passiva, não surpreende se tratar das:

(MARIA) “(...) piores unidades, as piores condições de trabalho, normalmente quem passa nos últimos lugares do concurso vai acabar num lugar desses, completamente deserto, sem estrutura nenhuma para trabalhar, sozinho e com pouca gente.”

E mesmo este aspecto organizacional foi alcançado pela racionalidade econômica, objeto da última categoria emergente.

5.3.5 A unidade tem de se pagar: “não justificavam em absoluto a existência de uma procuradoria seccional por lá” (RENATA).

Consequência direta da descentralização passiva é a vinculação de resultado ao trato com o Poder Judiciário, que é influenciado pela racionalidade econômica gerencialista:

(ELISA) *“De certo ponto, eu acredito que é importante a União estar presente em alguns centros, agora nossa missão institucional são duas, arrecadar, em representação judicial, e deixar de pagar quando não é devido.”*

Tamanha é a expansão da racionalidade econômica, neste sentido, que se chega até a entendê-la como atendimento integral do interesse público:

(RENATA) *“O problema que muitos desses colegas têm uma atuação... é, como eu posso falar, viciada, uma atuação de certa forma enviesada do que é a conduta da Procuradoria da Fazenda Nacional no âmbito das execuções fiscais. Realmente, não satisfazia de maneira nenhuma o interesse público. Então, em suma, era um distanciamento absoluto entre a vara federal e a procuradoria, e, sinceramente, por essa razão, pela forma como os processos eram tocados, pela falta de conhecimento dos resultados que a procuradoria gerava com seus resultados, que vale dizer, eram ínfimos, sinceramente, não justificavam em absoluto a existência de uma procuradoria seccional por lá.”*

Contudo, fragmentos das entrevistas indicam o gestor-burocrático-descentralizado inserido numa dinâmica de desidratação da seccional, em meio ao contexto de corte orçamentário:

(DARAH) *“Hoje tá forte essa questão do corte de despesa, começou com o corte de diária, agora o corte de aluguel, ano que vem, com certeza, virão novos cortes.”*

(OTÁVIO) *“E, tipo assim, (a PSFN) vivia uma realidade de desidratação porque não estava produzindo, e hoje eu posso dizer “não desidrate, porque o trabalho está sendo feito, se não mostrou resultado ainda, é porque vai mostrar.”*

Passa-se então a discutir os pontos críticos selecionados em forma de fragmentos dos

discursos à luz do referencial teórico.

5.4 Discussão

Por refletirem fragmentos de discurso colhidos no mesmo contexto, todas as categorias emergentes estão conectadas e dialogam. Uma forma de apreender os resultados é apresentar as conexões mais sinérgicas entre si, a partir dos fragmentos críticos selecionados na prática textual. Trata-se de um ciclo dissociativo no qual relações de poder são inferidas pelo discurso explícito e o não revelado.

De modo inicial, a categoria “soldado de reserva” revela práticas de biopoder (AQUINO, 2019), a partir da reificação do gestor, sinônimo da própria unidade que gere. Afere-se que, por um lado, o cotejo gerencial/burocrático em unidades descentralizadas converte o manejo da equipe no exercício diário do “jogo de cintura” (OTÁVIO). Isto porque, além de reduzido quadro de pessoal (MARIA), carece de autoridade, sendo um gestor, neste aspecto organizacional, “meramente figurativo”.

Nesta prática entre o gestor e a unidade descentralizada infere-se a percepção do *ethos* “ser procurador”, inserido na segunda categoria, a de “o perfil para dar certo”, vinculado à assimilação litúrgica-formalista do tipo burocrático na realidade nacional. Este *ethos*, “ser procurador”, inclui a capacidade de modificar a organização local à sua maneira. Essa percepção do gestor em relação ao êxito nas mudanças empreendidas dialoga com a positividade do psicopoder.

Além da positividade em relação a mudanças internas, há fragmentos de discurso que indicam demanda institucional por retornos em recuperação de crédito (RENATA). E isso se dá independente do contexto local apresentado na prática discursiva e “nas piores lotações”, insulamento (NUNES, 2017) transmutado em esquecimento e isolamento geográfico e organizacional (categoria “soldado de reserva”), apesar da pressão por cortes orçamentários (categoria “a unidade tem que se pagar”), sem treinamentos. A contradição em busca por resultados dos que foram “largados” se revela como própria da ideologia gerencialista.

Como “a ‘verdade’ está circularmente ligada a sistemas de poder, que a produzem e apoiam, e a efeitos de poder, que ela induz e que a reproduzem” (FOUCAULT, 2019a, p. 54),

contraditoriamente há a categoria emergente do “perfil para dar certo”. Ao capturar o discurso organizacional, gestão é perfil, e a responsabilidade é do gestor. Caso não seja bem-sucedido quanto aos resultados é por não ter o perfil.

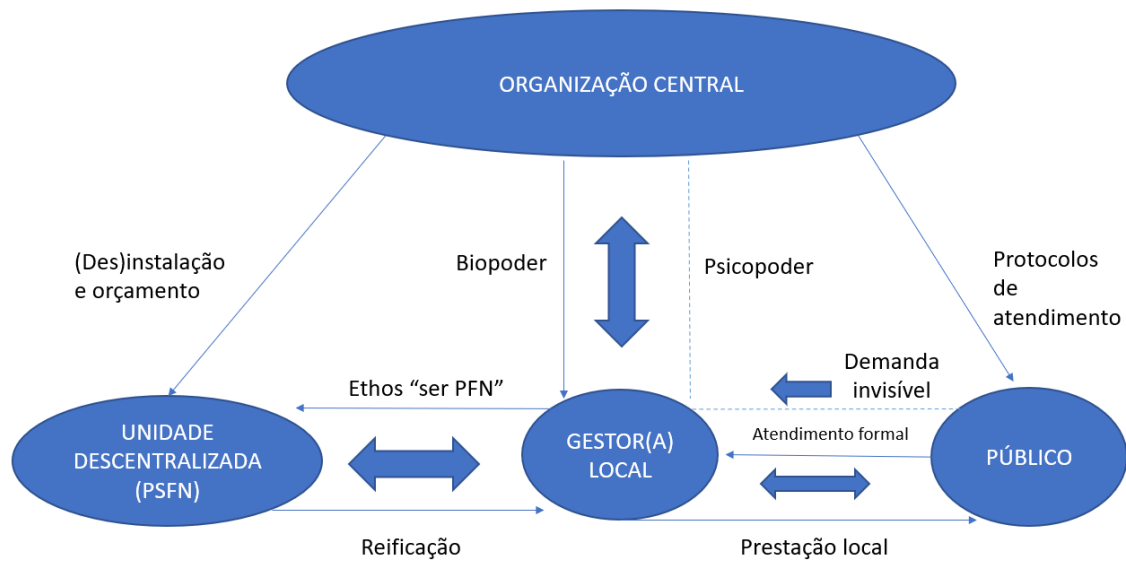
E perfil é a capacidade de arcar com os custos da gestão sem levar problemas organizacionais acima da cadeia hierárquica. Num primeiro momento, práticas de biopoder podem ser inferidas quando o cotidiano “pesadíssimo” satura e se passa ao modo “dar mais do que receber”.

A partir deste ponto, na medida em que o biopoder encontra seu limite na busca por produtividade, há percepção de estresse característico do psicopoder, com a absorção como “*esponja*” de demandas, não levando problemas da organização acima hierarquicamente, temendo ser desmoralizado. Alinhadas à ideologia gerencialista, relações de psicopoder assumem sua feição inteligente e se revelam, afinal, a unidade seccional é a “casa” do gestor.

Este ciclo permite a inferência de práticas de poder que preservam a organização central e isolam o gestor local com todas as suas cobranças. O psicopoder (HAN, 2000) introjeta a violência com o temor de derrota pessoal e frustração.

À categoria “descentralização passiva” acrescento a dissonância entre o discurso, poder e prática. Como a interiorização ocorreu a fim de acompanhar para atender a demanda processual do Poder Judiciário, aspecto que quantifica a produtividade, a organização revela-se não vocacionada ao atendimento ao público, que indica outro aspecto crítico nas entrevistas dos gestores, categoria o “enigma do atendimento”. O público local lhe é estranho. Há uma demanda invisível empiricamente observada na visita a seccionais que não acessa o gestor. E o atendimento ao público, que formalizado, impacta a prática relacional de poder relatada entre o gestor e a unidade descentralizada. A ilustração a seguir abrange o fenômeno estudado:

Figura 5 – Dinâmica relacional do poder: a perspectiva do gestor descentralizado



Fonte: Elaborado pelo autor.

A ilustração explicita as dinâmicas de poder e os sujeitos relacionados a partir das categorias reveladas, sob a perspectiva do gestor de unidade descentralizada. Trata-se de reflexão que possibilita a proposição de geração de produto tecnológico que atenda aos objetivos do Mestrado Profissional

Reconhecendo a Administração Pública à brasileira, é dado que o contexto local e regional é considerado na implantação dos modelos importados nas Reformas de estado e da Administração Pública ocorridas no Brasil.

Desta forma, novas reformas que venham a ocorrer devem ser submetidas a recortes de redução sociológica (GUERREIRO RAMOS, 1996), a fim de que sejam operacionalizadas cotejando as reais condições locais, tanto do público quanto do gestor local.

6 CONCLUSÕES

Trata-se de estudo cujo objetivo foi inferir as percepções dos gestores em unidades descentralizadas, as PSFNs, acerca das relações de poder no âmbito da Administração Pública Federal, mais especificamente, PGFN. Buscou-se, assim, responder ao seguinte questionamento: de que forma os gestores públicos descentralizados compreendem as relações de poder na Administração Pública Brasileira?

O estudo observou ainda o atendimento ao público local, investigando o desenvolvimento institucional e organizacional da PGFN, novamente, sob a perspectiva de suas unidades descentralizadas.

A pesquisa teve como referência o reconhecimento da Administração Pública Federal como resultado do processo cumulativo de reformas (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015), no qual os paradigmas burocrático (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004) e gerencial (HOOD, 1991) são cotejados com movimentos de centralização (MARTINS, 2014) e descentralização (COSTA, 2008). Na perspectiva descentralizada, a gestão dessa Administração Pública à brasileira, própria ao estrangeirismo de modelos (CALDAS; ALCADIPANI, 2006) e formalismo (GUERREIRO RAMOS, 1983), é de responsabilidade dos Procuradores-Sectionais na organização da PGFN.

Como pesquisa qualitativa, as entrevistas dos gestores locais foram submetidas à análise crítica do discurso, em sua concepção tridimensional (FAIRCLOUGH, 2016). A partir das entrevistas e sua análise foram reconhecidas cinco categorias emergentes: “o soldado de reserva isolado na organização”; “o perfil para dar certo”; “o enigma do atendimento ao público”; “a descentralização passiva”; e “a unidade tem que se pagar”.

A pesquisa revelou que os gestores locais se encontram inseridos em práticas de biopoder e de psicopoder, relacionadas com características da Administração Pública Federal.

Além disso, o estudo confirma que as relações de poder atuam de forma produtiva nos sujeitos (HAN, 2019; FOUCAULT, 2019b), sugerindo que tal dinâmica enseje a reificação dos gestores de unidades descentralizadas (BERGER; LUCKMANN, 2014). No contexto específico dos entrevistados, inferiu-se que as raízes burocráticas (TENÓRIO; SARAVIA, 2006) confluem para a objetificação própria do biopoder, enquanto paradigma gerencial colocando o gestor local servo e senhor de si no campo do psicopoder (HAN, 2000).

O fato de a pesquisa ter abrangência em 4 (quatro) unidades no interior do país,

restringindo o *corpus* analisado aos sujeitos envolvidos e seus locais de trabalho, apresenta-se como limitação no estudo, evidenciando a ausência de pretensão generalizante (CRESWELL, 2010). Ademais, a investigação não englobou as alterações que acometeram o serviço público no curso da pandemia em curso no ano de 2020.

Nada obstante, extrai-se do presente estudo para a PGFN, que as relações de poder permeiam o funcionamento cotidiano alheias às instâncias formais da organização pública (VAN DIJK, 2018). No contexto de gestor de unidade descentralizada, a partir dos fragmentos do discurso submetido a análise, inferiu-se que a descentralização organizacional se transmuta em isolamento e não pertencimento, aspecto que não deve ser desconsiderado. Compreendeu-se que, silenciosamente, o gestor assume demandas e centraliza em si sem o preciso dimensionamento das tarefas, concentrando responsabilidades. Pelos resultados obtidos no teste de “associação de palavras” e nas entrevistas realizadas, configura condição funcional assimétrica em curso que todos os envolvidos percebem que existe, mas resta naturalizada.

A fim de evitar a concepção negativa do Estado (GAULEJAC, 2014) em meio à tradição reformadora nacional (COSTA, 2008), propõe-se a geração de produto tecnológico. O público e respectivo atendimento, e não apenas o movimento passivo em relação ao Poder Judiciário, devem permear as abordagens de extinção de unidades ou instalação de novas PSFNs. Para tanto, deve ser submetido à recorte de redução sociológica (GUERREIRO RAMOS, 1996) a implementação de novos modelos de Administração Pública importados.

Para os gestores, o estudo levou a reflexão sobre sua condição em meio às dinâmicas de poder nas quais estão inseridos.

Quanto à academia, trata-se de estudo que abrangeu aspecto não recorrente nos trabalhos sobre descentralização: as relações de poder que envolvem sujeitos distantes do centro, à luz do contexto local.

Para a sociedade, a pesquisa buscou repensar a organização de órgão da Administração Pública Federal a fim de priorizar a distribuição territorial no atendimento ao público, e não a linear descentralização passiva em relação ao Poder Judiciário.

Por fim, sugere-se como agenda de pesquisa uma análise do *Gap* digital no atendimento local: como as relações de poder entre gestores (des)centralizados influencia a percepção a respeito? Esta abordagem futura acrescentará uma perspectiva diversa aos estudos de poder nas organizações.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, REGINA, S.P. (Orgs.); **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

AQUINO, M. G.; BRITO, M. J. Relações de Poder nas Organizações pela Perspectiva da Governamentalidade em Leituras Foucaultianas. In: **IX Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD**. Belo Horizonte, 2014.

AQUINO, M. G. Noções de sujeito e poder em leituras foucaultianas e sua influência nos estudos de organizações e gestão de pessoas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 3, p. 448–459, 2019.

ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p. 1–27, 1996.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue**. Oxford: University of California Press, 2001.

BECHARA, E. **Moderna gramática portuguesa**. 37 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade: Tratado de sociologia do conhecimento**. São Paulo: Vozes, 2014.

BORJA, J. Descentralización: Una cuestión de método. **Revista Mexicana de Sociología**, 46(4), 5-33, 1984.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. **Lei nº 2.642, de 9 de novembro de 1955**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2642.htm>. Acesso em Acesso em

ago/2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <>. Acesso em ago/2020.

BRASIL **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp73.htm>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.874/2019, de 20 de setembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do Estado**, 1995. Fazenda. PGFN. Portaria nº 36, de 24 de janeiro de 2014. Disponível em: <>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. PGFN. **Portaria nº 36, de 24 de janeiro de 2014**. Disponível em: <>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. PGFN. **Portaria nº 396, de 20 de abril de 2016**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/conheca-o-novo-modelo-de-cobranca-de-creditos-inscritos-em-dau-da-pgfn>>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. Ministério da Economia. PGFN. **Relatório PGFN em Números 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020/view>>. Acesso em ago/2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ODS 16. **Cadernos ODS**. Brasília, DF: IPEA, 2019. Disponível em: <>. Acesso em ago/2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial: In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, REGINA, S.P. (Orgs.); **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CALDAS, M. P.; ALCADIPANI, R. Americanização e pós-colonialismo: a gênese da

referência norte-americana na cultura e na gestão no Brasil. In CHANLAT, J. F.; FACHIN, R.; Fischer, T. (Orgs). **Análise das organizações: perspectivas latinas**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

CARAM, B. Guedes diz que está sereno e que reformas são a melhor resposta à crise. **Folha de São Paulo**. 9 mar 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/guedes-diz-que-esta-sereno-e-que-reformas-sao-melhor-resposta-a-crise.shtml>>. Acesso em ago/2020

CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. M. Ajuste externo e desequilíbrio. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CARNEIRO, A. P.; GAMBI, T. F. R. Neoliberalismo, desigualdade e democracia: discussão fundamentada nos conselhos econômicos e sociais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 74, p. 69–88, 2018.

CAVALCANTI, B. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In: MARTINS, P.; PIERANTI, O. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 277-312.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, n. 1993, p. 59-83, 2018.

CAVALCANTE, P. L.; CAMÕES, M. R. S. Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2015.

CAVALCANTE, P. Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Textos para Discursão IPEA**, 2319, 2017

CASTRO, E. **Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

COSTA, F. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: MARTINS, P.; PIERANTI, O. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-158.

COSTA, F. N.; GUERRA, J. R. F; LEÃO, A. L. M. S. O solo epistemológico de Michel Foucault: possibilidade de pesquisa no Campo da Administração. In: **III Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da ANPAD**. João Pessoa, 2011.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda França Lopes. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública**. 7. ed. norte-americana. São Paulo:

Cengage Learning, 2017.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**. p. 467-494, 2005.

DUTRA, H. F. O.; MELLO, S. C. B.; MARCELINO, A. T. Arqueologia do discurso do Vale-Cultura: performance política durante a constituição do seu marco legal. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 204-217, jun. 2018

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, 64(5), 748-765, 1999.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. 2. ed. Brasília: UNB, 2016.

FARIA, A.; WANDERLEY, S. Fundamentalismo da gestão encontra a descolonialidade: repensando estrategicamente organizações familiares. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, p. 569-587, 2013.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FLEMING, P. When 'life itself' goes to work: Reviewing shifts in organizational life through the lens of biopower. **Human Relations**, 67(7), pp. 875-901, 2014.

FONTOURA, L. H. Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 986-996, 2018.

FOUCAULT, M. **O governo de si e dos outros**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010a.

FOUCAULT, M. **A hermenêutica do sujeito**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010b.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 9. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2019a.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2019b.

FREIRE, S. **Análise de Discurso: procedimentos metodológicos**. Manaus: CesusEd, 2014.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GASPARI, E. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. São Paulo: Ideias & Letras, 2014.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 7. ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, v.

3.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, v. 4, p. 1-25, 2001.

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração Pública no Contexto Brasileiro**. Rio de Janeiro: da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

GUERREIRO RAMOS, A. **A redução sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2018.

HAN, B. **Psicopolítica** – O neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Belo Horizonte: Âyine, 2000.

HAN, B. **O que é poder?** Petrópolis: Vozes, 2019.

HAN, B. **The Burnout Society**. Stanford: Stanford University Press, 2015.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HORTALE, V. A. O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidades. **Revista de Administração Pública**, 31(3), 23-35, 1997.

IRIGARAY, H. A. R.; CUNHA, G. X; HARTEN, B. A. Missão organizacional: o que a análise crítica do discurso revela? **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 4, p. 920-933, 2017.

KILOMBA, G. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KVALE, S. Validation as communication and action: On the social construction of validity. In: Paper presented at the **Annual Meeting of the American Educational Research Association**. 1994.

KON, A. **Nova economia política dos serviços**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

LYNN, E. L. A CRITICAL ANALYSIS OF THE NEW PUBLIC. **International Public Management Journal**, v. 1, p. 107-123, 1998.

MANDIOLA, M. P. Latin America's critical management? A liberation genealogy. **Critical Perspectives on International Business**, v. 6, n. 2, p. 162-176, 2010.

MARTINS, H. F. Burocracia e revolução gerencial – a persistência da Dicotomia – RSP. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 42-78, 2014.

MENDES, L. A Gênese do Marketing Social nas Idéias de Biopolítica e Biopoder de Michel

Foucault: Considerações Críticas. In: **XXXIII Encontro da ANPAD**. São Paulo, 2009.

MIGNOLO, W. **Desobediência epistêmica**: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonidad. Buenos Aires: Del Signo, 2008.

MISOCSKY, M. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas. **O&S - Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 20, p. 61-72, 2001.

MISOCZKY, M. C.; FLORES, R. K.; BÖHM, S. A práxis da resistência e a hegemonia da organização. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 181-193, 2008.

MOORE, M. H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

MORAES, B. R. **Dívida Ativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. O pensamento de Michel Foucault na teoria das organizações. **RAUSP Management Journal** v. 39, n. 2, p. 117-128, 2004.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

PACHECO, R. S. A agenda na nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, REGINA, S. P. (Orgs.); **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010a.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, REGINA, S. P. (Orgs.); **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010b.

PATRUS, R.; MAYRINK, V. Revisão Sistemática de Literatura: As construções teóricas de Michel Foucault no desenvolvimento de estudos na seara da gestão de pessoas. In: **V Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho da ANPAD**. Salvador, 2015.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV: 2005.

PAULA, A. P. P de. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

PECI, A.; VIEIRA, M. M. F.; CLEGG, S. R. A construção do "Real" e práticas discursivas: o poder nos processos de institucionaliza(ção). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 51-71, 2006.

POLLITT, C. Decentralization: a central concept in contemporary public management. In **The Oxford Handook of Public Management**. FERLIE, E.; LYNN, L. E.; POLLITT, C. (Orgs.). New Your: Oxford University Press, 2005.

RODRIGUES, M. S.; DELLAGNELO, E. H. L. Do discurso e de sua análise: reflexões sobre limites e possibilidades na Ciência da Administração. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, p. 621-635, 2013.

ROHM, R. H. D.; LOPES, N. F. O novo sentido do trabalho para o sujeito pós-moderno: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 2, p. 332-345, 2015.

ROLO, N. M. C. **Manual de Administração e Governança Pública**: Ciência, reforma, ética e direito da administração e emprego público. Lisboa: A A FDL Editora, 2019, v.1.

SANTOS, E. F. **COWORKING**: uma construção discursiva do trabalho em torno de mecanismos de poder biopolítico. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2019 .

SCHMITT, J.; SCARDUA, F. P. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Revista de Administração Pública**, 49 (5), 1121-1142, 2015

SERVA, M. A importação de metodologias administrativas no brasil – uma análise semiológica. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 4, p. 128-144, 1992.

SILVA, F. A. G.; PINHEIRO JUNIOR, A. F.; SEVERO, N. G. O federalismo brasileiro sob a ótica das sistoles e diástoles da (des)centralização dos recursos fiscais. In: **VI Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD**. Belo Horizonte, 2014

SILVA, E. R.; GONÇALVES, C. A. Possibilidades de incorporação da análise crítica do discurso de Norman Fairclough no estudo das organizações. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2017.

SOUZA, J. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: UNB, 2000.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SZKLAROWSKY, L. F. Os Procuradores da Fazenda Nacional. **SINPROFAZ**: institucional. Disponível em: <>. Acesso em ago/2020.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista Do Serviço Público**, 38(4), 79-90, 1981.

TENÓRIO, F. G; SARAIVA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: Martins, P. E. M.; Pieranti, O. P. (Orgs.). **Estado e Gestão Pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação Em Pesquisa Qualitativa: Estimativa Empírica De Dimensionamento. **Revista PMKT**, v. 03, p. 20-27, 2009.

THIRY-CHERQUES, H. R. À moda de foucault: Um exame das estratégias arqueológica e genealógica de investigação. **Lua Nova**, v. 1, n. 81, p. 215-248, 2010.

- TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.
- TURETA, C.; ALCADIPANI, R. Entre o observador e o integrante da escola de samba: os não-humanos e as transformações durante uma pesquisa de campo. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 209-227, 2011.
- VAN DIJK, T. A. **Discurso e Poder**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- VERGARA, S.C. **Método de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista da Administração Pública**, 46(5), 1409-1425, 2012.
- VILLADSEN, K. Tecnologia versus ação: uma falsa oposição atribuída a Foucault nos estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, 21(71), 2014.
- WANDERLEY, S. Estudos organizacionais, (des)colonialidade e estudos da dependência: as contribuições da Cepal. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 2, p. 237-255, 2015.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília:UNB, 2015, v.1.
- YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZAMORA, M. A. M.; LESSA, B. S. L. “O que sobrou do céu”: trabalho e precarização no capitalismo neoliberal. In: **X Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD**. Fortaleza, 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas

CONTEXTUALIZAÇÃO: PROBLEMA – Como (de que forma) os gestores públicos compreendem as relações de poder decorrentes da organização descentralizada da PGFN?

1. História de vida: pessoal-profissional e acadêmica

“Me conta tua história. Onde você formou, como foi tua vida profissional antes e na PFN?”

2. Associação de palavras:

*“qual a primeira coisa que vem a sua mente quando você pensa em procuradoria-seccional?” “**Por quê?**”*

3. Como as relações de poder descentralizadas (decorrentes da descentralização) em termos **gerais** são percebidas pelos gestores locais?

*“a ideia é **dar voz** à ponta, aos gestores locais que lidam com o público diretamente. Então: o que se **observa** em relação a essa dinâmica **Geral-Estadual-Seccional?**”*

4. E como os gestores locais percebem as relações de poder em termos **específicos** (localismo) quanto ao poder decisório?

*“e, considerando essa dinâmica **Geral-Estadual-Seccional**, como se observa o poder decisório do procurador-seccional em relação ao público, equipe e orçamento da unidade?”*

5. Como os gestores locais observam a **manufatura do poder**:

“Qual sua percepção sobre a criação e extinção de unidades seccionais?”

6. Como os gestores locais observam a **movimentação do poder**?

“Qual sua percepção sobre a participação de PFNs das seccionais em projetos da Geral e da Estadual?”

APÊNDICE B – Termo de consentimento**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Concordo em participar, como voluntário, do estudo que tem como pesquisador responsável o mestrando ALESSANDRO VENDRAMINI LANGERHORST, do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em parceria com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que pode ser contatado pelo e-mail alessandro.langerhorst@pgfn.gov.br e pelos telefones (71) 993759138. Tenho ciência de que o estudo envolve a realização de entrevistas com Procuradores da Fazenda Nacional, visando ao levantamento de dados para elaboração de trabalhos de disciplinas e de conclusão de curso. Nesse sentido, minha participação consiste em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados, a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. O pesquisador poderá providenciar uma cópia da transcrição da entrevista para meu conhecimento, caso eu solicite. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Salvador, 02/07/2020

Assinatura do Entrevistado

ANEXO

Mapa estratégico PGFN – Ciclo 2017/2020

MAPA ESTRATÉGICO



Fonte: PGFN. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>. Acesso em ago/2020.