

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

NOMEAÇÕES EM CARGOS DE DIREÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL:

FUNDAMENTOS E EFEITOS

POR FRANCISCO BEZERRA BRITO

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

Orientador: Dr. Bianor Scelza Cavalcanti

Rio de Janeiro
MARÇO de 2009

AGRADECIMENTOS

Aos que participaram da minha formação.
Em casa, pelo exemplo.
No trabalho, pela cooperação.
Nas escolas, pela linguagem das ciências.

Resumo

Brito, Francisco Bezerra. Nomeações em cargos de direção no serviço público federal: fundamentos e efeitos. Rio de Janeiro, 2008. 130 p. Dissertação de Mestrado em Administração Pública – Escola de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas.

As diversas transformações por que passou a administração pública federal brasileira trouxeram melhorias. O estado brasileiro de hoje é muito mais profissionalizado em termos de pessoal do que já foi no passado. Uma das principais medidas nesse sentido foi implantada pela constituição em 1988 com a exigência de concurso público para o ingresso em cargos e empregos públicos.

Procuramos investigar neste trabalho um aspecto da política de pessoal a partir do momento seguinte, ou seja, durante o exercício do cargo, em especial a nomeação para as funções de direção: o que fundamenta **ou desautoriza** a forma atual de nomeação e que efeitos podem ser apontados como inerentes a sua aplicação.

Para tanto, verificamos aspectos da organização do estado moderno, da teoria de administração pública e dos argumentos que procuram sustentar essa forma e prática de nomeação, além do que acarreta esse proceder para o próprio serviço público.

Palavras-chave

Administração pública. Cargos em comissão. Direção e assessoramento superior. Modelagem. Nomeação. Política de pessoal. Serviço público. Servidor público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

Objetivos

Objetivos Gerais

Objetivos Específicos

Relevância do Estudo

1.3 Delimitação do Estudo

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O Estado Moderno

2.1.1 O Conceito

2.1.2 A Fundamentação do Estado Moderno

2.1.3 As Limitações do Estado

2.1.4 Os Contrastes

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1 A Administração Objeto deste Trabalho

2.2.1.1 A Administração Pública Hoje

2.2.2 Burocracia

2.2.3 New Public Management

2.2.4 Governança

2.2.5 Teoria e a Administração Pública Direta

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO NÍVEL ESTRATÉGICO DE DECISÃO

3.1 O Nível Estratégico no Setor Público

3.2 Decisões Estratégicas no Setor Público

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONSTRUÇÃO DISCURSIVA

4.1 Construtivismo

4.2 O Discurso do Estado e da Administração Pública

5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E MODELAGEM ORGANIZACIONAL

5.1 Modelagem Organizacional

5.2 Aspectos de Modelagem Afetados pela Prática da Indicação Política

5.3 O Papel dos Paradigmas

6 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PERSPECTIVA COMPARADA

7 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS

8 BIBLIOGRAFIA

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca do papel do estado e da administração pública junto à sociedade traz algumas questões recorrentes, em especial a eficiência dos órgãos públicos frente aos custos que representam. As maiores dificuldades em se aprimorar o serviço público não se encontram no desconhecimento das soluções técnicas, mas no caminho político que essas soluções têm a percorrer até sua implementação. Difícil compreender como um quadro técnico recrutado por processos de seleção de abrangência nacional, que dispõe de milhares de cérebros especialmente capazes, resulta em serviços muito aquém de suas possibilidades.

Internamente, algumas alternativas de solução já são conhecidas: planos de carreira, de cargos e salários, critérios de avaliação mais objetivos, bem como treinamento contínuo. O que não parece evidente é o motivo de não se as implementar ou, quando tentadas, não se traduzirem em impacto expressivo. Se a solução técnica já é conhecida, mas não se traduz em resultados, é possível que, pelo fato de o estado se mover pela direção que a política determina, um estudo do papel da política no campo da administração de pessoal possa tornar mais evidentes as dificuldades encontradas no serviço público.

De fato, técnica e política são mutuamente dependentes e por vezes conflituosas. O mérito da política é expressar a vontade de atender as demandas da sociedade, enquanto a técnica se ocupa em transformar a decisão política no impacto visado pela vontade que a criou. Uma é intenção, outra ação. E não há um ponto preciso para se definir o limite onde deve ir o domínio da política e onde se inicia a prevalência da decisão técnica, mesmo porque as decisões não necessariamente se vinculam de forma exclusiva a uma ou outra esfera, bem como podem gerar implicações em ambos os lados.

Procuramos aqui investigar o âmbito de cada uma no que se refere a seus fundamentos e suas práticas na administração pública federal, especificamente quanto à nomeação de servidores para os cargos de direção. Assim, procurou-se verificar, no lado da política, quais seus fundamentos, no sentido de investigar o que torna legais e legítimas as decisões que determinam a ocupação de cargos de

direção na administração pública federal. Do lado da técnica, foram verificadas teorias de administração que podem auxiliar na verificação dos efeitos que os atuais critérios utilizados no serviço público podem ter na administração pública federal. Além disso, foram trazidos alguns dados referentes aos recursos humanos disponibilizados em publicações do atual Ministério do Planejamento e do antigo Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado que exemplificam e elucidam a questão tratada neste trabalho. Apresentamos também, ao fim do trabalho, algumas observações sobre a administração pública em outros países dentro da questão central, que é a forma de escolha dos dirigentes no serviço público.

Sob esse foco, o estudo procura investigar os mecanismos teóricos, discursivos e práticos que sustentam a atual forma de nomeação de servidores para cargos de direção na administração pública federal e as possíveis consequências desse tipo de nomeação. Para tanto, o trabalho se divide em seis partes, além desta introdução:

A) A questão política, onde se trata:

- da teoria do estado moderno, aqui compreendida como o conjunto de idéias que fundamentam as instituições que formam o estado, como a tripartição dos poderes, a representatividade, o conceito de res publica. Nesse caso, alguns dos pensadores mais expressivos são mencionados com a intenção de trazer à evidência as bases do pensamento sobre que erigiu o estado na forma como hoje o conhecemos;

- de algumas práticas de negociação entre os poderes executivo e legislativo, que auxiliarão a entender seus reflexos na administração pública federal, bem como a própria compreensão que se possui do que seja o papel do ocupante de cargo eletivo e do poder a ele delegado. A exposição é relevante como uma perspectiva geral do que se encontrará no particular do serviço público: os reflexos inerentes a um tipo de política que expressa a forma como o homem público vê o estado e é visto pelo eleitorado.

B) A questão da técnica, onde se investigam algumas visões sobre a administração pública, aqui compreendida como o conjunto de órgãos integrantes do estado e as funções de que são incumbidos. Procura-se observar alguns pontos importantes e específicos dos enfoques da burocracia, do novo gerencialismo e da governança, no sentido de comparar a questão central do trabalho com cada um desses tipos e verificar que reflexos a forma de nomeação hoje praticada teria sobre uma prática de gestão focada em uma ou outra visão.

C) A estratégia na administração pública, ou seja, o espectro mais abrangente da gestão, que trata das decisões fundamentais das instituições que integram a administração, no sentido de definir políticas setoriais, alocação de recursos orçamentários, etc, e os reflexos que o tratamento da nomeação em cargos de direção possui nessa área, em especial quanto às influências dentro do executivo federal que resultam das formas de entendimento com o legislativo. As negociações entre as duas esferas de poder e o que implicam esses entendimentos nas decisões de nível estratégico dentro da administração pública e, como consequência, na própria implementação das ações pela administração. Em resumo, a política e sua interferência na administração, onde se evidenciam a estrutura da administração pública federal, os cargos de direção (aqui considerados os cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, bem como os cargos de Natureza Especial do Poder Executivo – NES) e dados acerca de seu preenchimento. Esses cargos, de livre nomeação e exoneração, correspondem aos postos de comando da administração pública direta dentro do executivo. Mais adiante o estudo se focaliza na Secretaria da Receita Federal do Brasil, com comentários específicos acerca desse órgão.

D) A administração pública como construção discursiva, aqui compreendida como o processo pelo qual um conjunto de idéias e argumentos forma a convicção de especialistas e do público em geral acerca do que é a administração pública e quais suas funções. Aqui é especialmente focada a questão do discurso como formador da realidade e sua influência na compreensão por parte da sociedade do que deve ser a relação entre a política e a administração pública: qual o papel do político e que tipo de poder sobre a administração deve lhe ser atribuído.

E) A administração pública e a modelagem organizacional. Aqui tomamos o conceito de Cavalcanti¹, para quem modelagem organizacional é percebida como

o processo que promove a coerência entre os objetivos ou os propósitos para os quais a organização existe, os padrões de divisão do trabalho e a coordenação entre as unidades e as pessoas que vão desempenhar as tarefas. O conceito de escolha estratégica sugere que as escolhas são feitas acerca de objetivos e propósitos, escolhas relativas às diferentes maneiras de organizar-se, escolhas relativas aos processos de integração dos indivíduos com a organização e, finalmente, uma escolha que refere-se a se os objetivos, os métodos de organização, os indivíduos, ou alguma combinação destes elementos deveria ser alterada, de maneira a adaptar-se às mudanças ambientais.

Não tratemos aqui de propor uma nova modelagem para a administração pública (o que seria impossível executar de uma forma genérica, já que se trata de diversas organizações, o que implicaria equivalente número de modelagens). Focaremos, no entanto, conceitos desenvolvidos por dois autores: Jay Galbraith e Karl Weick. No primeiro, verificamos que aspectos da modelagem organizacional são mais afetados pela nomeação de cargos de gestão, ou seja, pela indicação, de forma discricionária pelo chefe do executivo diretamente ou pela Casa Civil, ou ainda por seus principais auxiliares (ministros de estado ou dirigentes de órgãos)². No segundo, procuramos detectar como essa forma de nomeação – a indicação discricionária - pode afetar a modelagem organizacional e determinar em boa medida seu desempenho a partir das idéias que os próprios servidores fazem acerca de seu trabalho.

¹ CAVALCANTI, Bianor Scelza. Da modelagem à improvisação: reinterpretando a modelagem organizacional. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV. Jul/Ago 2004.

² De acordo com D'Araújo (2007), a atribuição para nomear os ocupantes dos cargos DAS variou bastante desde que foram criados pela reforma administrativa de 1967. A centralização dessa competência na Casa Civil é característica do primeiro ano do governo Lula.

F) A administração pública em outros países, especificamente no que se reporta à escolha dos gestores de alto nível. Procuramos trazer experiências externas para melhor nos referenciarmos quando do exame da nossa própria realidade.

G) Por fim, segue-se a conclusão do trabalho com algumas observações finais e sugestões para pesquisas futuras.

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo deste trabalho é investigar os fundamentos que sustentam a prática de nomeação dos cargos públicos e os efeitos que tem essa prática na administração de pessoal do serviço público federal.

1.1.2 Objetivos específicos

No intento de atingir o objetivo geral, procuramos:

a) Verificar, na teoria do estado moderno, o que sustenta ou, ao contrário, desautoriza, a atual forma de escolha dos gestores no serviço público federal;

b) Verificar, na teoria de administração, se existe sustentação à atual forma de nomeação para cargos de direção no serviço público federal;

c) Verificar, na estrutura da administração pública (o que implica dizer nos diversos órgãos da administração pública direta distribuídos nos ministérios e órgãos diretamente ligados à Presidência da República), onde se inserem os cargos de direção e que poder possuem nas decisões estratégicas dentro do serviço público federal;

d) Verificar a forma como são percebidas pela população em geral e, mais especificamente, pelo eleitorado a função política e a administração pública e o

que podem essas percepções acarretar para o funcionamento da administração pública;

e) Verificar que efeitos podem ocorrer na administração pública em razão da forma discricionária de nomeação em cargos de direção que atualmente vigora, sob a perspectiva da modelagem organizacional.

f) Verificar em estudos sobre a administração pública em outros países (em especial França e Estados Unidos) como se dá a escolha dos gestores públicos.

1.2 Relevância do Estudo

Este trabalho procura tratar de aspectos da administração pública federal do Brasil para os quais as discussões costumam limitar-se à legalidade e à legitimidade, em que se colocam, em regra, posições estritamente ligadas à política e à sua prática. Procura-se aqui a elucidação dos fundamentos e dos efeitos que um tipo de visão da prática política pode ter sobre a administração pública. Não somente sobre seus resultados, mas sobre dois fatores que podem ser determinantes para esses resultados: primeiramente, a percepção do eleitorado em relação ao papel do estado e de que o comanda, que será determinante para a escolha do tipo de mandatário que assumirá o controle da estrutura do estado e para o tipo de expectativa a ser satisfeita ao longo da legislatura. Em segundo lugar, a percepção dos próprios servidores acerca de seu trabalho e o que essa percepção acarreta, no sentido de determinar o que a organização é no presente e o que virá a ser.

1.3 Delimitação do Estudo

Embora a nomeação por indicações políticas esteja presente em todo o serviço público, este trabalho se reporta aos cargos sujeitos ao regime jurídico dos servidores públicos federais (lei 8112/90) no poder executivo. Dessa forma, ainda que várias conclusões se possam aplicar a outras áreas do serviço público,

deixamos de lado as sociedades de economia mista, as empresas públicas, o poder legislativo e o poder judiciário, bem como os níveis de decisão política estadual e municipal.

2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Objetivos do capítulo:

. Descrever as origens do estado moderno sob o aspecto da representatividade política e legitimidade.

. Definir a administração pública no âmbito deste trabalho.

. Discorrer sobre as principais teorias aplicáveis à administração pública na atualidade e confrontá-las, com foco na questão objeto deste trabalho.

2.1 O Estado Moderno

Como instituição em torno da qual se organiza a sociedade moderna, ao estado corresponde uma importância ímpar, seja na economia, pela regulamentação e fiscalização das práticas mercantis, seja como prestador de serviços essenciais. Nem sempre, no entanto, teve o estado essa função. Procuraremos aqui delinear de forma breve as origens do estado, tal como se mostra na atualidade, para que possamos nos referenciar a essa origem quando nos depararmos com questões acerca da legalidade e legitimidade.

2.1.1 – O Conceito

O conceito moderno de estado mais aceito se define pela união entre povo, território e soberania. O conceito de povo não se confunde com o de população. O primeiro é uma noção jurídica³, enquanto o segundo é uma noção econômica. Por outro lado, território se constitui na base geográfica onde se encontra o povo, enquanto a soberania é a qualificação que um governo tem de não se submeter à

vontade de outro governo. Obviamente, essa não submissão pressupõe um poder mínimo de autodefesa, bem como o reconhecimento pela comunidade internacional da legitimidade desse governo.

Dessa forma, para ter o reconhecimento e a acolhida internacional, deve o governo demonstrar sua capacidade de se impor dentro da sociedade que representa. Essa sustentação, no nível internacional, tem exigido com frequência, embora não exclusivamente, que os governantes demonstrem serem escolhidos por seu povo dentro de uma forma representativa e não despótica.

Por outro lado, internamente, têm as sociedades, em especial as ocidentais, reivindicado a participação de seus cidadãos no poder, seja pelo acesso aos cargos públicos, seja pela escolha dos governantes em sufrágio onde todos os votantes possuem o mesmo peso.

Assim, o processo de escolha dos governantes e demais agentes do estado se tornou um ponto relevante para a própria sustentação do estado, interna e externamente. Nesse aspecto, têm os governos se ocupado em enfatizar junto aos cidadãos a importância do sufrágio como poder de controle sobre os governantes, que estariam sob vigilância permanente daqueles que os escolheram. Ainda que tenha essa função de controle do governo pelos cidadãos, o sufrágio tem, por outro lado, a também importante tarefa de tornar legítimo o exercício do poder. São nesses aspectos que pretendemos verificar a seguir a correspondência entre a sustentação teórica da legitimidade do uso da força pelo estado e o que constata a prática.

2.1.2 – A Fundamentação do Estado Moderno

Como já mencionado, desde há muito tem o homem se ocupado da questão da legitimação do uso da força pelo estado. Se verificarmos Maquiavel, o soberano teria suas ações justificadas pelo fim de preservação de seu reino. O

³ Friede, Reis. Curso de Teoria Geral do Estado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 25. “Conjunto de indivíduos que se constitui em comunidade (forjando a concepção de *Nação*) para a realização

recurso à força, a celebração de alianças ou sua violação, ser generoso ou usar da violência, qualquer meio seria considerado legítimo para o fim da manutenção do poder e da integridade de seus domínios. Obviamente, aqui não havia espaço para que o povo liderado pelo soberano se manifestasse, mesmo porque a legitimação do poder não passava pelo interesse ou pela vontade coletiva, mas pela manutenção do poder do príncipe. Menos que uma construção teórica, “O Príncipe” de Maquiavel procura traçar medidas práticas para o soberano, fundamentando o uso de todo recurso na manutenção e expansão de seus domínios.

Posteriormente, Thomas Hobbes veio tratar da questão de legitimar o uso da força pelo estado em sua obra “Leviatã”. De forma distinta de Maquiavel, Hobbes vai se ocupar da legitimação do poder do soberano sobre o povo. Ao considerar o homem como um ser em constante conflito com seus semelhantes, situação cuja conseqüência seria a guerra de todos contra todos, afirma Hobbes que somente um governo que mantivesse o monopólio do poder, subjulgando todos a completa vigilância e ameaça poderia fazer o homem escapar a essa condição de conflito. Dessa forma, pode-se vislumbrar, ainda que de forma restrita, a legitimação do governante por meio de uma fundamentação no interesse coletivo quando é proposta uma autoridade onipotente como solução para um problema que permeia a sociedade, que é o conflito entre indivíduos.

Hobbes baseia a legitimidade do contrato que origina o estado no direito de todos os homens sobre todas as coisas e na transferência desse direito ao soberano. Nesse aspecto, inexistiria controle sobre o uso do poder pelo soberano, não tendo os súditos a possibilidade de retirar o soberano que não correspondesse a seus anseios.

Somente com Locke viria ser estabelecida alguma teorização no sentido de controle dos atos do soberano. Ainda que de forma defensiva, ou seja, com o foco na proteção do indivíduo contra eventuais abusos do soberano, Locke procura defender o direito à propriedade, à liberdade e à vida como sendo oponíveis contra o governante. Para Locke, se não há respeito ao direito (natural) de o

homem possuir seus bens, não há legitimidade no governante. Aqui se evidencia uma diferença relevante em relação a seus antecessores: a possibilidade de se opor ao soberano algum fato que lhe retirasse o poder, ou ao menos a legitimidade para seu uso, o que abriria caminho para sua deposição.

“Neste ponto pode perguntar-se que acontecerá se o poder executivo, sendo senhor da força da comunidade, a empregar para impedir a reunião e ação do legislativo, conforme o exigirem a constituição original ou as necessidades do povo? Digo empregar a força sobre o povo sem autoridade, e contrariamente ao encargo confiado a quem assim procede, constitui estado de guerra com o povo, que tem o direito de restabelecer o poder legislativo no exercício dos seus poderes; porquanto, tendo instituído um poder legislativo com a intenção de que exercesse o poder de elaborar leis, ou em certas épocas fixadas ou quando delas houvesse necessidade, se qualquer força o impedir de fazer o que é necessário à sociedade, de que depende a segurança e a preservação desta, o povo tem o direito de removê-la pela força.”⁴

A legitimidade do estado e de sua autoridade se funda na transferência ao soberano do poder de julgar e administrar a coisa pública. Como somente esses poderes foram transferidos, o soberano deve respeitar os direitos (segundo Locke) inatos do homem (liberdade, propriedade e vida). A ação do soberano é limitada pelo poder que o instituiu.

Dessa forma, para Locke não há poder absoluto legítimo. Todo poder sobre a coletividade está sujeito a algum tipo de controle. Obviamente, há antecedentes históricos a essa premissa, como a Magna Carta imposta pelos nobres ingleses ao Rei João Sem Terra no século XIII, mas esta não chegou a ser uma teorização, pois era somente um texto legal que impunha ao soberano restrições no exercício do poderes.

⁴ Locke, John. Segundo Tratado Sobre o Governo *in* Os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

Por fim, Rousseau, em sua obra “Do Contrato Social”, trata da questão da convivência coletiva, em especial dos valores conflitantes de igualdade e liberdade. Podem-se distinguir nessa obra três noções básicas: soberano, governo e estado. Nesses três conceitos, o povo personifica o soberano e o estado, enquanto os magistrados ou a administração das funções públicas representam o governo.

Para Rousseau, o soberano é o povo enquanto legislador, ou seja, em seu papel deliberativo. É também o único capaz de legislar, pois é o próprio autor do Contrato que instituiu o governo.

Assim, não há legitimidade em qualquer ato do governo que desrespeite a deliberação do soberano. Ao governo cabe somente executar as leis, o que implica a tutela de seus atos sob o império das decisões do soberano.

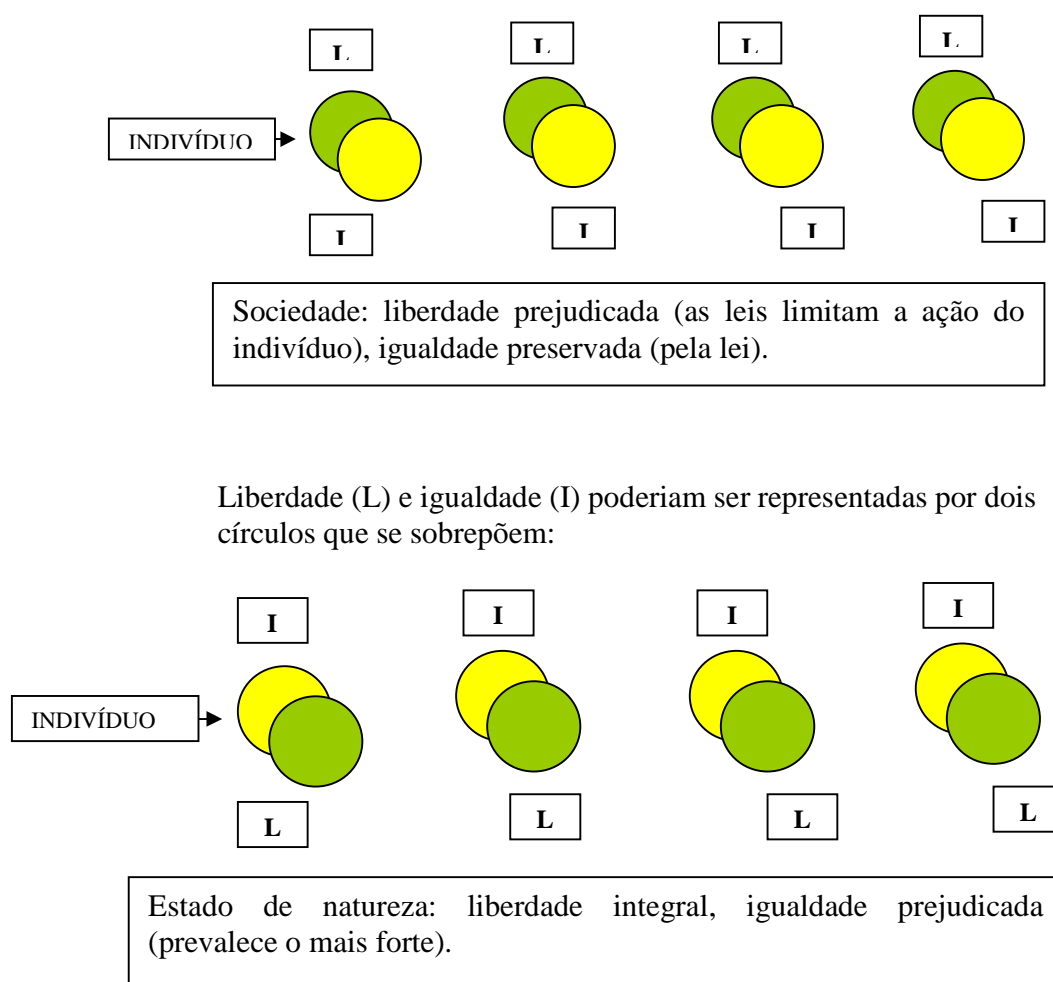
O estado, por sua vez, é o povo enquanto súdito, não do governo, mas do soberano, ou seja, de si próprio. É o povo como ente sujeito às leis e às penalidades nelas previstas, cuja execução fica a cargo do governo.

Essa dualidade de funções do povo é o que caracteriza o conceito de cidadão em Rousseau. Configura-se aqui a tentativa de solucionar a questão levantada em sua outra obra “Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens”, onde o homem, ao ingressar na sociedade, perdia a liberdade de que desfrutava no estado de natureza. Em “Do Contrato Social”, o homem não recupera a liberdade original, mas conquista outra, que é a de definir, como integrante de um corpo social, a que leis deve ser submetido. É, ao mesmo tempo, senhor e súdito das decisões. O maior problema para Rousseau, no entanto, é a configuração do governo como executor das leis sem que ocorra a absorção de funções do soberano pelo governo. Para que se evite essa usurpação, Rousseau dará preferência a estados de pequenas proporções.

Em resumo, para Rousseau, se todos são livres e sem limites para o exercício dessa liberdade, só restará ao homem a dominação do mais forte sobre o mais fraco. Por outro lado, se as leis limitam o poder dos homens e impede, ao

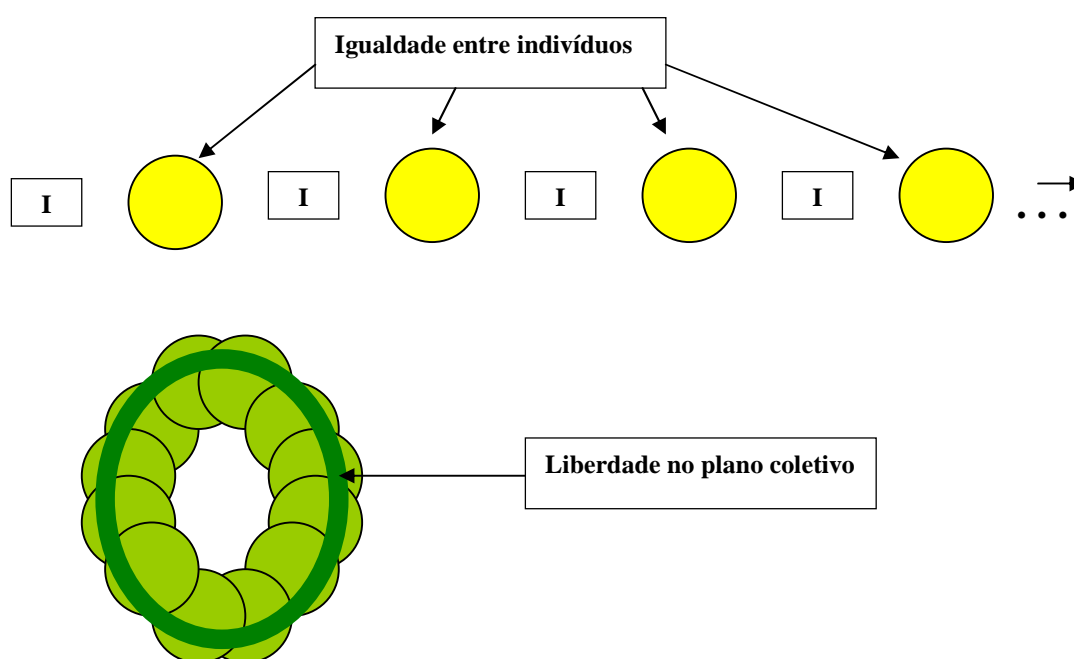
torná-los iguais, que alguns se imponham aos demais pela força, tira-lhes a liberdade individual de agir segundo seus propósitos e vontades particulares. A solução proposta por Rousseau é que o homem abdique da liberdade individual, submetendo-se às leis que lhe garantiriam a igualdade, e passe a exercer a liberdade no nível coletivo, no sentido de que, pela livre escolha das normas a que se submete, o homem estaria ainda exercendo sua liberdade, por não se submeter a leis de cuja elaboração não participou. Ver figura 2.1.

Figura 2.1



Para que o homem, ao ingressar em sociedade, não deixe de ser um homem livre por estar sujeito às leis, Rousseau propõe um conceito de liberdade a ser exercido no plano coletivo e não no individual, como seria no suposto estado de natureza. Para Rousseau, a democracia direta é a forma que pode expressar o exercício dessa liberdade. Ver figura 2.2.

Figura 2.2



Sem dúvida, esse novo conceito de liberdade, menos individualista e mais ligado à noção de poder coletivo, trouxe relevante contribuição para fundamentar a legitimação do poder, ao mesmo tempo em que implicou passar-se a considerar a coletividade, especificamente os cidadãos, também como agentes nas decisões políticas e não somente como o objeto sobre o qual essas decisões se fariam valer. Ainda que a participação coletiva estivesse de início restrita a classes sociais específicas, bem como excluísse a participação feminina, o fato é que essas restrições têm sido retiradas e o conceito de participação popular que hoje prevalece não mais admite outra restrição que não o pleno gozo dos direitos políticos, esse acessível a todos.

2.1.3 – As Limitações do Estado

A questão da representatividade coletiva não se iniciou com Rousseau, mas já era objeto de prática na Grécia de Sócrates e Platão. O governo da Polis era exercido pelos cidadãos (e não pelo povo). As deliberações eram coletivas, sem que houvesse um sistema representativo, mas somente deliberativo, onde a maioria fazia valer sua posição. Também Rousseau rejeitava um sistema representativo, pois não admitia que um indivíduo pudesse ter voz em lugar de outro. Admitia, portanto, a limitação de um sistema deliberativo em razão das dimensões da população.

O exercício desses novos conceitos, no entanto, veio a alterar substancialmente as instituições de poder, tanto nas relações entre os indivíduos e o exercício do poder, com o respeito à liberdade de expressão e à lei e à ordem legitimamente estabelecidos, como no próprio acesso ao poder, na medida em que tornou acessíveis a qualquer cidadão os cargos públicos.

A questão da vontade coletiva tem gerado controvérsias, pelo temor de uma ditadura da maioria, bem como pela possibilidade de se manipular a vontade popular. Para Rousseau, o perigo da manipulação da vontade coletiva e o da captura do poder por grupos específicos deveria ser evitado pela procura do interesse individual, base do que denominou “vontade geral”. Ao lançar o conceito de “vontade geral”, Rousseau afirma que esta se expressaria integralmente se os indivíduos manifestassem exclusivamente suas opiniões particulares, sem considerar as opiniões dos demais. O autor, diante da evidência empírica do surgimento de grupos de indivíduos, a que denomina “sociedades particulares”, afirma:

“Caso haja sociedades parciais, é preciso multiplicar-lhes o número a fim de impedir-lhes a desigualdade, como o fizeram Sólon,

Numa e Sêrvio. Tais precauções são as únicas convenientes para que a vontade sempre se esclareça e não se engane o povo”⁵.

Ainda que se tome por necessária a prática no exercício das instituições democráticas para que essas se tornem efetivos elementos de contribuição para o benefício coletivo, há de ser considerado também o fato de que não é razoável supor o surgimento de práticas que se orientem nesse sentido sem pressupor igualmente a existência de condições que as viabilizem e promovam.

Segundo o que foi visto até aqui, existe na teoria do estado moderno e do regime democrático representativo uma procura na identificação entre a ação do estado e a vontade coletiva (como a “vontade geral” de Rousseau), que expressaria o interesse público, ou seja, o interesse despersonalizado que objetiva o bem coletivo. A convicção disseminada de que devem os representantes da nação expressar seus interesses (da nação) tem como apelo o discurso racionalista originalmente aqui referido em Maquiavel, mas desenvolvido posteriormente com inclusão de valores como liberdade, igualdade, direito à vida e à propriedade com os iluministas, e hoje mais ainda impregnado de outros tantos valores, que se expressam nos chamados direitos humanos. O apelo racionalista não é, como visto, recente. As considerações de Rousseau acerca da conveniência de uma ou outra forma de governo segundo o clima, tal como fez Montesquieu, a quem o próprio Rousseau se reporta, devem ser tomadas como fatores contingenciais que podem levar um tipo de organização governamental a melhor se adaptar em determinada região. Essa relação entre o governo e o clima somente reforça o argumento de configuração racional do governo em detrimento de sua fundamentação divina, como ocorrera até então. Essa postura laica está presente na principal (ou mais conhecida) obra de Montesquieu, “O Espírito das Leis”, assim como em suas “Cartas Persas”. Existe uma busca invariavelmente no campo racional para explicar os fatos, ou mesmo para teorizar acerca de sua possível conformação, como o faz Montesquieu ao relacionar clima e forma de governo.

⁵ Rousseau, J. J. Rousseau, *Do Contrato Social*, Livro Segundo, Capítulo III *in* Os Pensadores. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1991. p. 48.

A predominância desse discurso racional, no entanto, não impede que se evidenciem contrastes e incongruências em sua prática. A racionalidade não implica congruência de escolhas, já que a escolha inicial, a decisão política, moral, ética, sentimental, emocional, passional, etc, de cada um é muito provavelmente particular e distinta. São pontos de partida e intenções de chegada diferentes em cada indivíduo. Supô-las convergentes por serem racionais os que as tomam é uma aposta arriscada. No entanto, é possível entender que grupos de culturas e condições semelhantes tendam a escolhas similares, por partirem de convicções iniciais semelhantes e tomarem por referência valores comuns. Max Weber⁶ apontou a doutrina religiosa como fator determinante para o desenvolvimento do capitalismo em níveis distintos para sociedades que seguiam liturgias religiosas diversas. A convicção religiosa moldou a cultura de povos que vieram a ter maior êxito na economia capitalista, cujo traço comum mais evidente era a liturgia que as identificava.

Se a unidade cultural torna mais convergentes as escolhas individuais, não seria exagerado supor que também no campo da política as divergências são mais acentuadas quanto maior é a diversidade cultural e, pode-se também arriscar afirmar, econômica do eleitorado. No Brasil, onde se verifica uma enorme diversidade cultural, os contrastes entre os diversos grupos de interesse, além do fosso econômico que separa os mais abastados da imensa maioria da população, tornam ainda mais difícil se construir pela via do regime representativo existente uma direção viável para toda a nação.

Por outro lado, a representação do povo por meio de eleições periódicas tem evidenciado no Brasil crises constantes quanto à expressão do interesse público por parte dos parlamentares. Em boa medida é possível atribuir essas crises às incongruências entre as funções atribuídas ao Legislativo e sua prática. Nesse aspecto, podemos vislumbrar duas origens:

Em primeiro lugar, a dissonância entre o que entende a maioria da população do que seja a atribuição do parlamentar e a expectativa que nutre pela

⁶ Weber, Max. A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ação desse representante. Se hoje boa parte da população escolhe seu representante no Congresso Nacional na expectativa de que este traga benfeitorias imediatas à sua localidade (asfaltamento de rua, iluminação, saneamento, etc.) desconhece que não é esse, ou não deveria ser esse o papel do legislativo federal. Afirmamos que não deveria, posto que na prática ocorre, e de forma legal por meio do mecanismo das emendas parlamentares ao orçamento. Na forma ilegal, pode-se apontar o tráfico de influência para viabilizar ilícitos de toda sorte (favorecimento pessoal, desvios de finalidade, etc).

Em complementação, se manifesta a segunda origem dessas incongruências: o aliciamento do legislativo por parte do executivo pelo apoio parlamentar em troca da execução das emendas propostas pelos integrantes do Congresso. Esse processo, conhecido e mesmo tido como “inerente ao jogo político”, tem assentado relevante divergência entre o que fundamenta a existência do próprio estado moderno e que justifica o uso da força e a prática existente na política hoje. Não é exaustivo, mas sintomático lembrar Rousseau ao discorrer acerca da vontade geral:

“Cada um, desligando seu interesse do interesse comum, bem sabe que não o pode isolar completamente; sua parte do mal público, porém, não lhe parece nada, em face do bem exclusivo de que pretende apropriar-se. Excetuado esse bem particular, ele deseja, tão fortemente quanto qualquer outro, o bem geral em seu próprio interesse. Mesmo quando vende seu voto a peso de dinheiro, não extingue em si a vontade geral – ilude-a. A falta que comete é mudar a natureza da questão e responder coisa diversa daquilo que se lhe pergunta, de modo que, em lugar de dizer, com seu voto, “é vantajoso para o estado”, ele diz “é vantajoso para tal homem ou tal partido que seja aprovada tal ou qual proposta”. Assim, a lei da ordem pública nas assembleias não está tanto em nelas manter a vontade geral, quanto em fazer com que sempre seja consultada e sempre seja respondida”⁷. (grifo nosso).

⁷ Rousseau, J.J. Rousseau, Do Contrato Social, Livro Quarto, Capítulo I in Os Pensadores. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1991. p. 118.

Ou seja, para Rousseau todos desejam o bem geral, mas sua manifestação nas decisões coletivas nem sempre toma essa direção, pelo que rumam por vezes para o bem individual ou de um grupo específico. Isto porque o processo decisório coletivo não garante a procura do bem geral, mas somente que existam assembleias para expressar a vontade coletiva.

Em boa medida, a procura do bem geral está prevista como determinação constitucional, cuja alteração requer em regra quorum qualificado, ou mesmo não está passível de ser alterada, como é o caso das disposições das chamadas cláusulas pétreas constitucionais⁸. No entanto, somente a proteção legal não garante alcançar os objetivos ali descritos. São necessárias medidas práticas no sentido de se traduzir em fatos a vontade prevista na norma. É na condução das ações a serem executadas pelo estado que se coloca a administração pública, como meio pelo qual a vontade política pode ser transformada em impacto dentro da sociedade. É a atuação de uma forma de política, a quem cabe definir os fins prioritários do estado, na estrutura-meio da administração pública responsável pela operacionalização desses fins, que trataremos a seguir.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1 A Administração Pública Objeto deste Trabalho

Uma vez que a administração pública envolve um conjunto muito extenso de órgãos, entidades, diferentes regimes jurídicos e mesmo níveis de competência política distintos, devemos esclarecer o foco deste estudo na estrutura do estado brasileiro.

Sob o aspecto político, temos no Brasil três níveis distintos, que implicam três estruturas de administração pública:

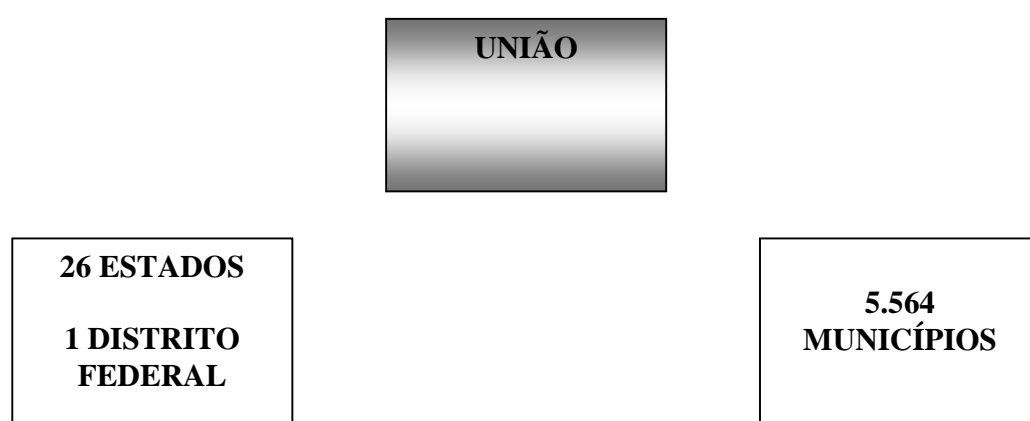
No nível federal, a União

No nível estadual e distrital, os estados e o Distrito Federal

No nível local, os municípios

A título ilustrativo, observe-se a figura 2.1.

Figura 2.1



Sob o aspecto da organização da administração pública temos, em cada nível de competência política:

Administração pública direta:

Órgãos públicos ligados diretamente aos respectivos ministérios, como secretarias, departamentos, etc.

Administração pública indireta composta por:

- Autarquias;
- Fundações;
- Sociedades de economia mista;
- Empresas públicas.

Em termos ilustrativos:

⁸ Art. 60, §4º da constituição brasileira.

Figura 2.2

ADM. PÚBLICA DIRETA	ADM. PÚBLICA INDIRETA:
. MINISTÉRIOS	. AUTARQUIAS
. SECRETARIAS	. FUNDAÇÕES
. DEPARTAMENTOS	. SOC. ECON. MISTA
	. EMPRESAS PÚBLICAS

No que se refere ao regime jurídico dos servidores na administração pública, no nível federal, o quadro acima pode ser dividido entre os que se sujeitam ao regime jurídico da lei 8112/90 (chamados estatutários) e os que se vinculam ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (chamados celetistas).

Figura 2.3

ADM. PÚBLICA DIRETA	ADM. PÚBLICA INDIRETA:
. MINISTÉRIOS	. AUTARQUIAS
. SECRETARIAS	. FUNDAÇÕES
. DEPARTAMENTOS	SOC. ECON. MISTA
	EMPRESAS PÚBLICAS
	----- Lei 8112/90
	----- CLT

Cabe aqui uma ressalva quanto às agências reguladoras. Segundo Araújo⁹, citando vasta doutrina, são autarquias de regime especial, no que se destacam das demais autarquias pelo grau ainda maior de autonomia em relação à administração pública direta. Essa autonomia reforçada se manifesta tanto pelo caráter definitivo de suas decisões no âmbito administrativo, quanto pela

⁹ARAÚJO, Marcos. Agências reguladoras. Disponível em <http://www.juxtalegem.com.br/artigos/AgenciasReguladoras.php>. Acesso em 21/09/2008.

impossibilidade de serem seus dirigentes exonerados ad nutum, o que foge à regra geral aplicável ao serviço público. Essa última característica, ainda que de expressiva relevância, não coloca as agências reguladoras fora das questões postas neste trabalho, mesmo porque somente se aplica a seus diretores e não aos demais cargos de gestão dentro da estrutura organizacional. Ou seja, somente retira da argumentação o foco na manutenção ou exoneração do dirigente por fundamentos políticos. A forma de acesso, no entanto, permanece inalterada, tal como seus efeitos no quadro funcional. Feita essa ressalva, entendemos aplicáveis às agências reguladoras as conclusões aqui desenvolvidas, posto que essas organizações se enquadram dentro da mesma política legalmente prevista e nacionalmente praticada para todo o serviço público federal.

Neste estudo trataremos dos servidores públicos civis, sujeitos à lei 8112/90, o que exclui os militares, que são também vinculados à administração pública direta, porém sujeitos às normas que regem a carreira militar. Há de se observar, no entanto, que diversas situações descritas para os servidores públicos civis podem se aplicar aos detentores dos empregos públicos. Estes se situam na parte da administração pública indireta que é regida, em sua atividade, pelas leis de mercado, aplicáveis às empresas privadas. É o caso das sociedades de economia mista (que possuem ações na bolsa de valores, mas cuja maioria do capital votante está em poder do estado) e das empresas públicas, cujo capital está completamente em poder do estado, de que são exemplos respectivamente a Petrobrás e a Caixa Econômica Federal. Mesmo porque, os mesmos elementos que determinam a nomeação em cargos de direção para os servidores públicos civis da União se encontram nas empresas estatais, cuja função principal é atuar no mercado onde haja interesse estratégico do estado, ou onde a iniciativa privada não proporcione em nível satisfatório os serviços de interesse da sociedade. Essa última função tem sido, desde o governo Collor, gradualmente reduzida pela política de privatizações, pelo que houve uma diminuição significativa do número de empresas estatais, não somente no nível federal.

2.2.1.1 A Administração Pública Hoje

Três teorias em administração pública podem ser apontadas na atualidade: burocracia, new public management (NPM) e governança, das quais a primeira – burocracia – tem presença mais expressiva, pois representa uma forma de organização do trabalho da qual não podem prescindir os demais tipos, ou seja, mesmo organizações fundadas em outras teorias possuem, ainda que em graus distintos, uma estrutura burocrática.

Por outro lado, o new public management teve no Brasil influência restrita, em especial na década de 1990, pela reforma introduzida pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado, que propunha, como indicava sua denominação, mais do que uma modernização da máquina administrativa, uma reforma do estado brasileiro, no que se destacava em parte da linha do NPM, posto que partia de uma reestruturação do estado e da administração pública pela redefinição da propriedade estatal e da função que essa propriedade deveria ter junto à sociedade.

A governança tem sido um debate mais recente, onde se tem trazido à discussão uma forma de descentralização da ação do estado com a intenção de torná-la mais eficiente e eficaz.

2.2.2 Burocracia

Até que ponto o mandato eletivo possui legitimidade para interferir na estrutura da administração é uma questão em aberto. Em princípio, a administração burocrática admite somente como exceção o ingresso de elementos que escapem ao critério da qualificação profissional. É característico da burocracia o comando estar ocupado por funcionários no sentido “formal” do termo, já que no sentido material seria necessário que se lhes exigisse a qualificação profissional. É o caso dos ocupantes de cargos eletivos e de seus ministros (o denominado “primeiro escalão” do governo). Segundo Weber:¹⁰

¹⁰ Weber, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1 São Paulo: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. p. 145.

“O grau de qualificação profissional cresce continuamente na burocracia. Também os funcionários dos partidos e sindicatos precisam de conhecimento específico (empiricamente adquirido), A circunstância de os “ministros” e “presidentes de Estado” modernos serem os únicos “funcionários dos quais não se exige qualificação profissional alguma demonstra que eles são funcionários apenas no sentido formal da palavra, não material, do mesmo modo que o “diretor-geral” de uma grande sociedade anônima privada. E, além disso, a posição do empresário capitalista está tão apropriada quanto a do “monarca”. No topo da dominação burocrática existe, portanto, inevitavelmente pelo menos um elemento que não tem caráter puramente burocrático. Representa apenas uma categoria de dominação mediante um quadro administrativo especial”.

No entanto, a estrutura da administração pública de carreira, especialmente a administração direta, possui características nitidamente burocráticas no sentido de um tipo ideal de burocracia e, no que se refere a seu pessoal, seguem a descrição apontada por Weber em termos de sua cidadania, competência, contratação, qualificação, remuneração, ocupação, carreira, não apropriação do cargo e disciplina¹¹.

“O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Somente o dirigente da associação possui sua posição de senhor, em virtude ou de apropriação ou de eleição ou de designação da sucessão. Mas suas competência senhoriais são também competências legais. O conjunto do quadro administrativo se compõe, no tipo mais puro, de funcionários individuais (monocracia, em oposição à “colegialidade”, da qual falaremos mais tarde), os quais:

- são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
- são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;

têm competências funcionais fixas;
em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a
base de livre seleção segundo
a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação
verificada mediante prova e certificada por diploma;
são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria
dos casos com direito a 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 (capítulo IV);
exercem seu cargo como profissão única ou principal;
têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de
serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do
critério dos superiores;
trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e
sem apropriação do cargo;
estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de
disciplina e controle do serviço.

Por outro lado, a burocracia representa a forma mais racional e profissional de organização¹², o que confere a esse tipo de organização superioridade sobre outros, em especial por conta da profissionalização de seus integrantes (que confere qualidade e confiabilidade ao serviço prestado) e da previsibilidade de seus resultados, a partir de seus procedimentos pré-determinados. Essas características, embora confirmem previsibilidade à administração, nada indicam sobre o empenho e a dedicação dos servidores, questão que trataremos mais à frente.

¹¹

Ibidem. P. 144

¹²

Ibidem. p. 145-146.

Ainda segundo Weber, a burocracia é inerente à democracia de massas¹³ pelo afastamento de um detentor dos cargos, que deixam de ser acessíveis por meio de mecanismos patrimoniais. No entanto, pelo sistema vigente na administração pública brasileira, o poder que detém o chefe do executivo dentro do serviço público engloba não somente a escolha de seus auxiliares diretos, mas de todos os cargos de comando, que passam a ser, na prática, disponibilidade sua enquanto exercer o mandato eletivo. Tanto se evidencia essa patrimonialização dos cargos que na negociação de apoio ao governo pelos partidos que integram o parlamento são abertamente negociados ministérios e mesmo cargos específicos dentro de ministérios. Nesse caso, o recrutamento para participar do quadro administrativo mais se assemelha ao apontado por Weber como característico da dominação tradicional¹⁴, especificamente ao tipo denominado “recrutamento extrapatrimonial” por relações de confiança. Embora boa parte do quadro seja recrutado dentro da própria administração, é fato que quanto maior a importância do cargo, maior a parcela de convocações de funcionários que não são de carreira. Mesmo aos funcionários de carreira não é em regra exigida qualquer qualificação especial, exceto a escolaridade mínima para o cargo. O que determinará a escolha, atendido esse requisito formal é, em geral, um vínculo que atenda a uma das condições indicadas por Weber para o recrutamento extrapatrimonial, sendo o mais comum a relação pessoal de confiança para com o “senhor” (aquele que determina sua indicação).

Ainda que, para os cargos em geral, existam tanto a progressão funcional quanto a exigência de qualificação profissional, características da administração burocrática, para os cargos de comando inexistem uma progressão funcional regulada, no sentido de que, por mérito e/ou antiguidade, se atinjam postos de maior hierarquia e remuneração, bem como não é exigida, como norma, uma formação profissional específica. Essas ausências, como indica Weber¹⁵, são características de uma dominação tradicional, ao invés de legal.

¹³ Ibidem. P. 147

¹⁴ Ibidem. P. 148-149

¹⁵ Ibidem. P. 149

Por outro lado, consideradas as recorrentes notícias de crimes contra a administração pública que possuem como característica comum o conluio de servidores para a exploração ilegal de seus cargos, como peculato, concussão, corrupção passiva, etc., em vários casos se evidencia a ocupação de cargos com a intenção velada de se apropriar das funções em benefício próprio ou de um grupo. Este, em regra ligado ao responsável pela nomeação. A nomeação para cargos nesses casos se assemelha, em seu mecanismo de remuneração ilegal, ao regime de prebenda¹⁶, onde o senhor cede ao servidor patrimonial oportunidades de rendas a serem obtidas pelo exercício de sua autoridade. No caso da administração pública que estamos tratando, pelo exercício irregular de sua atividade, seja pelos crimes acima descritos, seja por tráfico de influência. Não queremos obviamente aqui nos apropriar do termo “prebenda” tal como posto no contexto descrito por Weber, mas somente evidenciar a semelhança de uma estrutura de dominação – a tradicional – que não corresponde à dominação legal, na qual se baseia a burocracia e a administração estatal, mas que se faz presente dentro da burocracia e mesmo é aceita e divulgada pelos meios de comunicação de massa como inerente ao “jogo” político.

É óbvio que não existe um tipo puro de burocracia, mas graus diversos de dominação legal, de dominação tradicional e de dominação carismática. No entanto, o que se torna evidente é que, embora o estado de direito não autorize a apropriação da coisa pública por particulares ou seu uso para benefício particular, há mecanismos legais que viabilizam a captura da administração pública por grupos específicos e a manipulação de suas ações para fins outros que não o bem comum. O mandato eletivo não implica esse tipo de exercício de poder, mesmo porque seu objeto não autoriza o patrocínio de atividades ilícitas, mas torna possível, por meio da negociação de apoio político, a manipulação da máquina administrativa para fins particulares, com a criação de áreas de influência de grupos. Embora a forte burocratização da administração pública no Brasil tenha ocorrido a partir da era Vargas, cujo marco representativo nessa área foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, muitas práticas inerentes à política da época permaneceram. Essas práticas afastam a administração pública de seus objetivos pela presença de mecanismos que se

desviam das características da burocracia tal como foi inicialmente concebida. Em especial seu apelo aos critérios meritocráticos de ascensão funcional e à impessoalidade.

2.2.3 New Public Management

O New Public Management – NPM traz algumas novas idéias que se afastam da administração pública tradicional, com o intuito de obter melhores resultados onde a burocracia não correspondeu às expectativas. Algumas dessas idéias são¹⁷ a gestão por resultados politicamente fixados e tecnicamente mensuráveis, o controle da discricionariedade e da flexibilidade pela avaliação dos resultados e a separação entre formulação e execução das políticas públicas. No que se refere à questão do controle, o foco é deslocado de uma perspectiva formal e procedimental encontrada na administração burocrática para uma perspectiva de resultados.

O NPM procura separar a concepção da execução, como forma de afastar a ingerência da estrutura burocrática da administração. Este seria um meio de resguardar o interesse público, representado pelas políticas públicas elaboradas no nível político, dos interesses particulares e corporativos, surgidos na delegação de competência para a execução daquelas políticas públicas e que poderiam comprometer seu desempenho. Dentro desse pensamento, é competência do nível político a elaboração das políticas públicas, com a definição dos resultados que se quer alcançar, tecnicamente mensuráveis, pelo que resta à estrutura da administração pública, ou seja, aos servidores de carreira, somente executar e apresentar resultados compatíveis com a expectativa previamente estabelecida. Por outro lado, as convicções de que a escolha do cidadão-cliente traz melhorias ao desempenho, assim como a terceirização e a aplicação de técnicas de gestão trazidas da iniciativa privada, traduzem alterações na forma de controle, que não deixa de se fazer por seu elemento formal (existente mesmo nas empresas privadas), mas que passa a fluir também por outras vias, como os resultados

¹⁶

Ibidem. P. 154.

apresentados e a preferência do cidadão por determinado prestador do serviço público. Para tanto, necessita a administração pública aumentar o grau de discricionariedade do gestor, passando a deixar que sua atividade seja menos vinculada a normas e procedimentos e reduzindo com isso o controle da administração sobre suas ações. Em contrapartida, o aumento da cobrança dos resultados impõe ao gestor um controle finalístico de seu trabalho. O que ocorre de fato é que a administração superior, ou o nível político, passa à responsabilidade do gestor encarregado da execução a tarefa de exercer o controle que antes se colocava exclusivamente na observância das normas e procedimentos. Ao final, não se reduz o controle sobre a atividade pública, mas se diversifica em outros tipos que não exclusivamente o normativo.

Dessa forma, argumentam os defensores do NPM, o próprio controle político, exercido pelo eleitorado quando suas expectativas são frustradas, passa a ser mais dinâmico, posto que não é necessário aguardar a próxima legislatura para que sejam trocados os gestores públicos. Antes disso, já se pode ter a substituição dos gestores que não corresponderam ao que foi determinado pelo nível político, a bem do interesse do próprio grupo político no poder em ver suas políticas públicas implementadas. No que se refere à legitimidade, essa seria uma forma de aproximar-se a máquina pública da vontade do eleitorado, submetendo-a a seu julgamento pelos resultados que apresenta à sociedade. Essa forma de gestão, no entanto, apresentará problemas de coordenação para o fornecimento de bens e serviços que envolvam ações interdepartamentais.

No Brasil, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o então ministro da administração e reforma do estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, procurou estabelecer distinções dentro das funções exercidas pela administração no sentido de definir diferentes tratamentos a serem dados às instituições e aos servidores em razão do tipo de serviço que deveriam prestar à sociedade. Na definição dos tipos de propriedade, que se expressariam por quatro tipos de serviços a serem prestados, a propriedade estatal definiria o núcleo estratégico como a base fundamental da administração, composta por funcionários de bem

¹⁷ PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrative en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. *Seminário Internacional sobre Modernización Del Estado*. Argentina, Dez.2006.

treinados e bem remunerados, além do parlamento, dos tribunais, do presidente da república e de seus ministros de estado. Nas atividades exclusivas se situariam as funções estatais que não podem ter sua execução passada às mãos de particulares, como a arrecadação de tributos, as forças armadas, a polícia, as agências reguladoras, etc. Mesmo tipicamente estatais, essas funções teriam a administração descentralizada, mas com incremento na responsabilização do gestor pelos resultados previamente definidos no nível político.

Por outro lado, para os serviços que podem ser oferecidos pela iniciativa privada, mas que necessitam de um controle estatal bastante presente, seriam prestados por particulares contratados pelo estado na forma de contratos de gestão, que abrangeriam áreas como saúde, educação, cultura e pesquisa, nas quais o governo atuaria como fomentador ou mesmo financiador. Por fim, para as demais atividades restaria o predomínio do setor privado para o oferecimento dos bens e serviços em geral.

Em qualquer das hipóteses, seja no núcleo estratégico, pela seleção de servidores de alta capacitação, seja nas atividades exclusivas de estado, pelo estabelecimento de contratos de gestão, a idéia é tornar o administrador mais responsável pelo resultado de seu trabalho, ao invés de responsabilizá-lo pela observância de uma forma legal a que está vinculado.

Embora pontos de mérito possam ser constatados na proposta, como a descentralização das decisões de execução, mais próximas dos problemas como ocorrem na prática, e a inerente maior responsabilização do gestor pela forma que decidiu adotar em sua administração, entendemos que a questão do patrimonialismo não seria solucionada pela alteração restrita à estrutura da administração pública.

Em artigo para a Revista do Serviço Público¹⁸ Bresser Pereira critica documento do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, que colocaria o

¹⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1996), Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, 47. Brasília: ENAP, 1996.

patrimonialismo da administração pública brasileira como principal problema a ser resolvido, ao invés de ser a própria estrutura burocrática, como defende. Em nosso entendimento, no entanto, Bresser Pereira não teria como não enfrentar a questão, posto que o patrimonialismo inviabiliza a eficiência em qualquer forma de gestão pública, inclusive aquela que procura defender. O estabelecimento de metas não evita que a indicação política ocorra. Somente torna mais fácil sua substituição. No entanto, até que se consiga a indicação correta, que dê os resultados estabelecidos, o serviço público e o cidadão que o utiliza deverão suportar o custo da tentativa e erro. Ao final, se inexistir um sistema de acesso por mérito, a indicação patrimonialista permanece e possivelmente se faz adaptar, seja pela rotatividade do gestor por não atingir as metas definidas, seja pela redução das metas a serem alcançadas ou mesmo pela tolerância pelo insucesso, possivelmente patrocinada pela liderança política que apóia o nomeado.

2.2.4 Governança

Segundo Peters e Pierre¹⁹, governança é essencialmente uma teoria política. Essa constatação implica verificarmos uma abrangência maior no que se refere aos elementos envolvidos na implementação das políticas públicas, bem como uma conformação distinta do controle exercido sobre os atores partícipes.

Uma das questões chave da governança é a partilha do poder decisório, antes monopólio do estado, no que se refere à elaboração das políticas públicas. Ao integrar elementos da sociedade civil organizada para compor o núcleo de deliberação e execução de políticas públicas, o estado passa a dividir o que antes detinha com exclusividade. Essa partilha, no entanto, coloca em foco questões de legitimidade, especialmente no que se refere à utilização de recursos públicos para atendimento de interesses específicos de grupos dentro da sociedade civil, o que viola em parte o princípio de representatividade que concede somente àqueles que foram escolhidos pelo processo eletivo o poder de definir as políticas

¹⁹ PETERS, B. Guy e PIERRE, John (1998). Governance without government: rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 223-244: “Thus, governance is essentially a political theory – insofar as it describes a certain type of exchange between the state and the society – whereas NPM is an organizational theory”.

públicas a serem implementadas. Ao trazer grupos da sociedade civil para participar da elaboração e implementação de ações governamentais, o estado passa a atribuir a esses grupos um poder que, embora possa ser legalmente concedido, tem sua legitimidade colocada em discussão, posto que não existe uma vinculação entre os grupos e a representatividade da sociedade que fornece os recursos para sua ação. Na governança é incentivado o papel da liderança política, sobre a qual deverá a sociedade exercer controle pelos resultados que seu trabalho junto à sociedade civil organizada trouxer.

É nesse sentido que, segundo Catalá²⁰, a União Européia tem procurado desenvolver mecanismos de superação da crise de legitimidade, com a maior abertura do processo de decisão política, aproximando-o do cidadão, ao mesmo tempo em que garante maior efetividade a aplicação dos recursos públicos. Nesse caso, a par dos mecanismos formais de controle da ação do funcionalismo público, já devidamente flexionados para a atuação dos gestores em conjunto com a sociedade civil, o controle das ações passa a ser, entendemos, de outro tipo: se a função do controle é a de estabelecer limites e previsibilidade à ação do estado, em especial na gestão de recursos públicos e implementação de suas políticas, e se a governança não se delinear como simples lobby para a imposição de interesses específicos de determinados grupos junto à administração pública, mas como expressão da própria vontade política da sociedade, o controle passa a ser mais direto, no sentido de que os próprios interessados se colocam na posição de fiscalização mútua da aplicação de recursos.

No entanto, entendemos que essa forma de escolha e implementação de políticas públicas parece limitada pela inaplicabilidade em áreas como a fiscalização tributária e a segurança pública. Além do que, como assinalado anteriormente, o risco de desvio do interesse coletivo para o particular recomenda cautela, pelo que se apresenta como uma alternativa complementar à burocracia.

2.2.5 A Teoria e a Administração Pública Direta

²⁰ PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrative en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. *Seminário Internacional sobre Modernización Del Estado*. Argentina, Dez.2006.

Como afirmado inicialmente, tanto o NPM quanto a governança utilizam a forma burocrática para se organizarem. Ainda que façam adaptações coerentes com as respectivas diretrizes e valores que os distinguem, sem a previsibilidade inerente à forma burocrática aplicada à organização do trabalho torna-se difícil uma estrutura compatível com a demanda da sociedade moderna de informações, previsibilidade e mensurações. Obviamente, como característica da forma ideal de dominação legal trazida por Weber (2004), a organização burocrática serve como referencial para o estudo das demais formas de organização. O que se verifica, no entanto é que a manutenção de uma estrutura rígida tal como é a administração pública direta infiltrada de características que fogem àquelas pertencentes à burocracia pode trazer o predomínio das limitações do modelo burocrático sobre suas vantagens. Nesse ponto pode ser necessário considerar a mudança do referencial burocrático para uma outra forma de organização ou o retorno de algumas das características da burocracia, de forma a restaurar o predomínio de suas qualidades.

No caso específico aqui tratado, a administração pública direta, com foco na Secretaria da Receita Federal do Brasil, cuja atividade principal é a de arrecadar tributos federais e de fiscalizar a aplicação da legislação tributária federal, o tipo burocrático é o que melhor se identifica com suas atividades, embora não se possa afastar a instauração de mecanismos de gestão que privilegiem resultados, mesmo porque a mensuração de alguns é bastante acessível (arrecadação tributária, quantidade de auditorias realizadas, etc.). No entanto, por se tratar de uma organização que tem por objetivo principal a aplicação de um conjunto de normas que visam à arrecadação tributária, pelo que não se ocupa de uma política pública para impactar positivamente a sociedade no nível em que fazem as áreas de educação, saúde, agricultura, indústria, etc, sua ação se encontra razoavelmente delimitada pelas normas tributárias pelas quais deverá zelar. A estrita observância dessas normas, tanto na aplicação pelo poder público quanto na fiscalização das obrigações impostas à sociedade, confere uma identidade com o tipo burocrático de organização muito mais intensa do que com as demais formas de organização da administração pública. No entanto, como a administração pública direta e seus servidores possuem um tratamento legal

uniforme e também estão sujeitos a ingerências políticas nas nomeações para cargos públicos, o cumprimento de seus objetivos é por vezes prejudicado.

O que se percebe hoje é que burocracia se tornou sinônimo de anacronismo e ineficiência. Porém, as alternativas como o NPM e a governança podem se deparar com as mesmas dificuldades que lançaram a burocracia na condição de desprestígio em que se encontra e com isso trazerem os mesmos resultados. Como veremos à frente, a dificuldade da administração pública brasileira é a de não conseguir ser burocrática no sentido pleno, sendo-o somente nos aspectos negativos, que terminam por se sobressair e passam a ser os identificadores da própria teoria.

3 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO NÍVEL ESTRATÉGICO DE DECISÃO

Objetivos deste capítulo:

- . Delimitar, para o estudo, o que é estratégia no setor público.
- . Definir, na estrutura da administração pública federal dentro do poder executivo, onde se tomam decisões estratégicas e como essa estrutura sofre influência das questões políticas ligadas aos entendimentos com o poder legislativo.
- . Investigar como pode se dar na prática a operacionalização dos interesses motivadores da indicação dos gestores.

3.1 – O Nível Estratégico no Setor Público

Estratégia pode ser vista por mais de um enfoque e desenvolvida a partir de pressupostos distintos. Procuraremos aqui examinar o tema com a convicção de que, quando se examina o campo do gerenciamento estratégico, há de ser pressuposta uma competência para decidir nos níveis de maior abrangência. Caso contrário, estaremos tratando de gerenciamento em nível de tático ou operacional. Daí estar o desenvolvimento da discussão aqui trazida fundada nesse aspecto.

Assim, cabe, de início, uma observação: se o papel de destaque dos gerentes pressupõe poder de decidir, na ausência desse poder, não é cabível atribuir-lhes méritos, capacidades, feitos, etc, no campo da ação estratégica. É, portanto, evidente estar o âmbito da ação em estratégia ligado ao poder de decisão, de influência, à capacidade de escolha e de elaboração em nível mais elevado. Essa posição, no entanto, pode estar ausente da estrutura da organização, seja por estar a organização subordinada formalmente a outra (como uma empresa controlada ou subsidiária), seja porque o controlador não deseje

aparecer (como pode ocorrer nas sociedades em conta de participação), seja porque o controlador não pode aparecer (como nas sociedades de atividades ilegais), seja porque a própria estrutura define limitações à ação dos gerentes, como é o caso do setor público. Nesta última hipótese, o poder de decisão dependerá da posição que a organização ocupa na estrutura da administração pública. No caso do âmbito federal, cabe ainda considerar em qual poder se situa a organização em foco.

Se considerarmos como poder decisório o referente ao cumprimento da atribuição constitucional, em um nível mais genérico, a organização tripartite de poder no estado define três formas de distribuição desse poder de decisão:

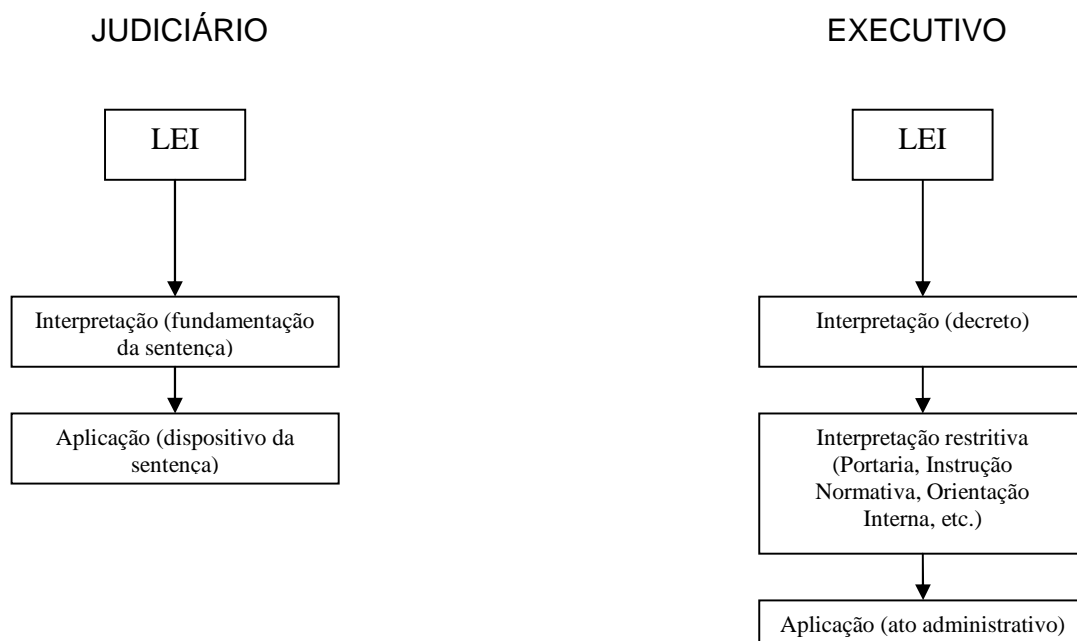
No Legislativo, cuja atribuição principal é a de propor e votar leis, o poder de decisão, aqui definido como o referente a essa atribuição principal, se encontra no nível do parlamentar que, ainda que não decida isoladamente a aprovação, já que é feita por decisão colegiada das casas do Congresso Nacional, não tem sua decisão previamente vinculada. No máximo, caso o partido aplique alguma repreensão ao parlamentar dissidente, poderíamos afirmar que o poder de decisão se encontra no nível dos partidos políticos ou das coalizões partidárias.

No Judiciário, cuja atribuição principal é a de decidir conflitos à luz do ordenamento jurídico vigente, o poder decisório se encontra no nível do magistrado, que interpreta e aplica a lei sem estar, em regra, vinculado a outra interpretação. Algumas exceções à abrangência desse poder de interpretar existem, como a súmula vinculante, mas a regra é a de que o entendimento do magistrado de primeiro grau não é passível de reprimenda em seu conteúdo, ainda que possa ser revisto e substituído por outro originário de um tribunal. É a substituição de uma interpretação por outra a que se atribui, por ser colegiada, um grau de qualidade mais elevado. A reforma de uma decisão de primeiro grau não é, em princípio, uma declaração de que esta esteja viciada, mas somente sua substituição por uma mais qualificada. Daí ser sentença do juiz substituída e não corrigida pelo acórdão do tribunal e, caso não haja recurso ao tribunal, a mesma sentença, tendo transitado em julgado, terá força de execução idêntica à do acórdão que a viria substituir.

No Executivo, cuja atribuição principal é a de executar as políticas previstas na Constituição e nas leis, o poder em nível mais elevado está na Presidência da República. Obviamente, como é impossível a qualquer indivíduo dar conta de tarefa em tal nível de abrangência, na prática o poder se distribui entre os ministros de estado. Não é por outra razão que a interpretação da lei no âmbito do Poder Executivo se dá por meio de decretos presidenciais assinados pelo Presidente da República e pelo(s) ministro(s) da(s) pasta(s) mais diretamente afetada(s) pela lei regulamentada. Essa interpretação vinculará os órgãos da administração pública quando da aplicação da lei. Assim, a partir da regulamentação da lei, o Poder Executivo determina a forma pela qual seus órgãos e, em última análise, seus servidores deverão exigir o cumprimento da norma legal. Como alerta MARTIN (2003), o setor privado procura influenciar tanto na elaboração da lei (no Legislativo), quanto na sua regulamentação (no Executivo), já que quem deverá por em prática a norma jurídica são os órgãos do Executivo, tanto na implementação de políticas setoriais, quanto na fiscalização por seus órgãos do cumprimento das determinações legais.

A título ilustrativo, apresentamos os seguintes diagramas:

Figura 3.1



É inequívoco que essa análise somente foca pontos-chaves da questão do gerenciamento estratégico no serviço público. Um estudo mais abrangente demandaria estender a outros agentes (corporações empresariais, grupos de pressão, partidos políticos, etc) e suas relações com o poder público. Não podemos, no entanto, incorrer na omissão desse aspecto da ação das grandes empresas, sob o risco de repetirmos as mesmas restrições aplicáveis à obra de Chandler (WITTINGTON, 2001). A supressão do caráter político da estratégia das grandes corporações pelo trabalho de Alfred D. Chandler (FARIA, 2005) limitou a abrangência daquele estudo e afastou-o do mundo dos fatos, por ignorar uma das mais importantes órbitas de poder existentes na atualidade. No entanto, embora inegável a relevância desse aspecto para a discussão aqui trazida, não será objeto de maiores explanações, posto que estas tornariam o presente trabalho extenso em demasia. Porém, se estamos a verificar os núcleos de decisão na estrutura da administração pública, faz-se necessário verificar alguns pontos da questão política nacional, inclusive como e com que critérios se distribuem esses núcleos de poder dado o governo de coalizão e o arranjo das forças políticas que daí resulta.

Sob esse aspecto, cabem algumas observações acerca do presidencialismo de coalizão, sistema que permite a coexistência de vários partidos políticos e onde o poder executivo, por não dispor de um núcleo de apoio no legislativo muito forte, necessita fazer alianças com diversos partidos para obter uma representatividade no poder legislativo capaz de aprovar seus projetos. Considerada assim a situação da política brasileira, faz-se necessário ao governo influenciar parlamentares por meio da aprovação e execução de emendas propostas pelos parlamentares ao orçamento da União, de forma a obter sucesso nas votações de matérias de seu interesse no Congresso Nacional.

Segundo PEREIRA e MUELLER (2002), este custo seria relativamente baixo, dada a reduzida proporção que essas emendas representam no total do orçamento. Assim, embora o governo tenha que mobilizar constantemente recursos para o atendimento de solicitações de parlamentares, essas solicitações não representariam um percentual expressivo nos recursos totais. Além do que, como o executivo deixa para fazer a liberação da maior parte dos recursos no final do ano, exerce, no entendimento de PEREIRA e MUELLER (2002), um controle

de relativa eficácia a custo baixo durante todo o ano, recompensando no encerramento da legislatura os parlamentares fiéis a seus projetos com a liberação de valores para executar os projetos constantes em suas emendas.

Sem dúvida, a julgar pelo fato de que as emendas parlamentares se concentram principalmente na rubrica orçamentária “investimentos”, e que esta rubrica representa do orçamento total um percentual que tem girado em torno de dois por cento, os valores despendidos pelo executivo para manter seu controle sobre o legislativo não parecem ser muito representativos.

No entanto, cabe observar que, considerado o fato de que o restante do orçamento se caracteriza por verbas de destinação vinculada, em que o executivo praticamente não dispõe de poder para mudar sua aplicação setorial (seguridade social, pessoal, pagamento de juros, amortização de dívida, transferências a estados e municípios, além dos investimentos feitos pelas estatais, cujo processo de definição passa pelos órgãos diretores dessas empresas), a rubrica “investimentos” representa, em boa medida, a margem de manobra de que dispõe o executivo para executar sua política por meio da aplicação de recursos.

Observe-se ainda observar que, a julgar pelos valores liberados pelo executivo para a obtenção de apoio no legislativo, o custo do presidencialismo de coalizão no Brasil é baixo, em especial se considerado o teto por parlamentar de dois milhões de reais anuais de que dispõe para emendas. No entanto, se considerado o mesmo valor como percentual da rubrica orçamentária “investimento”, o preço a ser pago torna-se bastante relevante e reduz muito a já estreita margem de que dispõe o executivo para alocação de verbas. Registre-se ainda que, se o papel do executivo é conduzir políticas e o do legislativo é o de aprovar leis e fiscalizar o executivo, ainda que admitida a barganha política existente, se verifica que a influência de um poder no outro pode se traduzir, na prática, em utilização de recursos públicos desvinculados de uma política mais geral de investimentos, pulverizados na direção aleatória dos interesses específicos deste ou daquele parlamentar. Sob esse ângulo, entendemos que o custo é alto.

Assim, no aspecto orçamentário, dentro da perspectiva do presidencialismo de coalizão em que nos encontramos, o primeiro nível de poder possui, no que se reporta à implementação de políticas públicas, uma margem de manobra bastante reduzida. Ou seja, se entendermos decisão estratégica a decisão acerca de o que fazer, pouco resta ao governo para discutir ou mesmo para inovar por força da escassez de recursos desvinculados. No entanto, ainda no âmbito do governo, há de se ressaltar a outra moeda de troca utilizada para apoio no Congresso Nacional, que é a distribuição de cargos. Aqui entendemos estar outro foco da questão estratégica na administração pública. Dentro dos diversos níveis da estrutura do poder executivo, do nível ministerial até às chefias de seção, distribuem-se núcleos de poder decisório, que vão desde o mero cumprimento de determinações, cabendo pouca margem de decisão, mesmo no que se refere à forma desse cumprimento, até a elaboração e implementação de políticas mais gerais. Obviamente, o interesse maior está em nomear os ministros, integrantes do chamado primeiro escalão, a quem incumbe decidir acerca das nomeações dos ocupantes dos cargos de comando dentro de suas respectivas pastas, nomeações que serão objeto de novas negociações. A questão que se coloca aqui é em que nível se pode apontar um poder de decisões estratégicas. Sem dúvida, no nível mais alto se encontra o maior poder de decisão. Porém, se considerarmos as possibilidades de que dispõem os ocupantes de cargo de comando para decidir, há de ser verificada a questão das decisões, dentro de uma mesma pasta, referentes ao nível hierárquico em que se encontra o administrador público.

No âmbito ministerial, caberá a definição das políticas a serem executadas dentro de sua área, repassadas aos ocupantes da estrutura do ministério, seja na administração direta, com vinculação mais estreita à determinação ministerial, seja na administração indireta, como nas autarquias, em que o presidente da autarquia possui maior autonomia para executar a missão da entidade. No entanto, como alerta MARTIN (2003), existe interesse do setor privado em controlar as ações do setor público, em especial as que dizem respeito a áreas específicas em que é mais acessível esse controle. É aqui que, em boa medida, se situa o interesse na nomeação de cargos no setor público. Como cliente de peso, o setor público é de expressiva importância para várias organizações. A definição de como será posta

em prática a política setorial, que atividade deverá ser privilegiada e como se dará o calendário de execução dessa política são informações relevantes para quem atua no setor afetado. A título exemplificativo, em 2006, no setor de estradas, todas as licitações para novas concessões de trechos de rodovias federais foram suspensas por conta do ano eleitoral (ANUÁRIO EXAME 2006/2007). Para as empresas que atuam no setor de construção e manutenção de estradas, esse foi um fato relevante, bem como também foi relevante a informação que previu a retomada das licitações, para quem a obteve antes da maioria dos concorrentes no setor.

Por outro lado, como autoridade reguladora, a atuação do estado pode tornar mais interessante determinada atividade econômica ou mesmo inviabilizá-la, com efeitos nos lucros auferidos, no valor das ações de empresas da área, etc. No exemplo acima, com referência às concessões de rodovias, a definição dos trechos a serem licitados pode privilegiar empresas da região onde se localizam esses trechos, além obviamente da importância do valor a ser exigido pela concessão, bem como das cláusulas contratuais, onde se definem os valores das tarifas e a forma de seu reajuste, assim como estabelecem as obrigações da concessionária.

É evidente, no entanto, que ao tratarmos do setor público e de sua relação com o setor privado devemos ter a percepção de que o estado, em especial o executivo, possui distintos níveis de influência nas atividades empresariais, o que implica diferentes níveis de dependência das atividades empresariais em face da ação governamental. Ainda é de se observar que a estrutura do executivo, não é uniforme, do que resultam diferentes graus e tipos de poder de decisão, além do que a própria organização hierárquica define níveis distintos de decisão. São esses tipos de poder que procuraremos expor sumariamente a seguir.

3.2 – Decisões Estratégicas no Setor Público

Para um exame da questão da estratégia no setor público cabe definir o que é administração privada e o que é pública. Há alguns pontos de pouca discussão, em que a perspectiva privada se diferencia da pública sem que haja controvérsias. É o caso das atividades exercidas pelo Poder Judiciário, ou mesmo pelo Legislativo. Quando se passa para o exame das atividades do Poder Executivo, surgem áreas onde a separação não se faz muito clara ou, ao menos, é questionável. Conforme assinala CHANDLER (1991), alguns pontos considerados como separadores entre setor público e setor privado não se aplicam de uma maneira uniforme e, em alguns casos, não se aplicam por completo. É o exemplo que CHANDLER (1991) traz da telefonia na Grã Bretanha, ao citar como característica normalmente ligada ao setor público o fato de agir como um monopólio, enquanto a privatizada British Telecom detém o monopólio no setor.

Por outro lado, de uma perspectiva jurídica, não seriam questionáveis como específicas do setor público, em princípio, várias atividades ligadas à administração pública direta, como as de arrecadação e fiscalização de tributos, as referentes à segurança pública e mesmo as ligadas ao exercício do chamado poder de polícia (fiscalização de obras, fiscalização sanitária, licenciamentos, etc.). No entanto, diversas atividades executadas pelo estado poderiam ser exercidas, e em determinados casos o são, concomitantemente, por entes privados. Nesses casos, haveríamos de questionar acerca de qual setor público estamos falando, bem como a qual setor privado estamos comparando.

Em um país como o Brasil, cujas dimensões provocam práticas distintas da administração pública, ainda que, no nível federal que aqui focamos, a normatização procure um tratamento uniforme, não de ser observadas as diferentes áreas de atuação e formas de organização do estado. Essas dimensões dificultam, pela sua extensão, o estabelecimento de aspectos comuns, a partir dos quais se possam definir bases para um estudo da estratégia no setor público. Como base restritiva da ação estratégica da administração pública temos a legislação, que fixa um rumo, aloca recursos e, em alguns casos, define prazos para a ação da máquina pública. Por outro lado, a prática dessa ação é, como vimos, influenciada, tanto pelos interesses do governo na negociação com os congressistas (PEREIRA e MUELLER, 2002), o que virá a definir a alocação de

recursos de interesse específico para os parlamentares, como também pelos interesses privados setoriais, que procurarão influenciar os mesmos congressistas, seja na elaboração do orçamento, seja na nomeação de pessoas de sua confiança em cargos de comando no setor público MARTIN (2003).

Assim, do referencial da estratégia, verificamos que na alocação de recursos do orçamento e na forma como esse orçamento deverá ser executado há diversos fatores influentes que procurarão manipular os recursos e a ação do poder público em sua busca de efetivar a missão de atender às demandas da sociedade (aqui incluindo os que procuram mais diretamente interferir nesse processo e os que se encontram em situação menos privilegiada no sentido de influenciar a ação do estado). Por outro lado, além do fracionamento setorial da administração pública, que se divide na dimensão horizontal dos ministérios, ou seja, em áreas distintas de mesmo nível hierárquico, há ainda a divisão vertical, definida pela hierarquia burocrática e que estabelece diferentes níveis de poder e decisão dentro de cada ministério.

Retomando a questão da administração pública e as nomeações de seus gestores, vale observar o trabalho de Durand e Abrucio (1998):

“Assim, pode-se destacar inicialmente que os ministérios nos quais se constituiu historicamente uma forte e estruturada burocracia, tais como o das Relações Exteriores e os ministérios militares (...), predomina o critério técnico, independentemente do governo. Na verdade, nas Forças Armadas este é praticamente o único critério existente, ou seja, prevalece a nomeação ministerial, em função das hierarquias e lógicas da carreira militar”.

Assim, mesmo no nível ministerial em que restringiu o trabalho citado, há setores na administração pública que não se colocam na barganha política com o Congresso Nacional. E é nesses setores onde os critérios meritocráticos puderam se intensificar. Também é notória a excelência da formação dos diplomatas brasileiros, bem como dos oficiais militares, que fazem da formação e da atualização atividades constantes. Observe-se que, tal como a RFB - Secretaria

da Receita Federal do Brasil, esses são setores estratégicos para o estado, bem como possuem objetivos bastante específicos, como a defesa e integração do estado brasileiro para os militares, o relacionamento internacional do país para os diplomatas e a arrecadação de tributos para a RFB. Aqui não há espaço para um modelo de gestão baseado na governança. Mesmo no enfoque da nova gestão pública, são áreas que permanecem no núcleo estratégico estatal, às quais não se devem negar reformas modernizadoras, mas que, no caso da RFB, há de ser completada e modernizada a reforma burocrática. Se não é cabível a descentralização das atividades na forma proposta pela governança, tampouco a terceirização ou a escolha pela sociedade do “prestador do serviço” disponibilizado pelo poder público, como propõe a nova gestão pública, tal condição não afasta a aplicação de reformas que venham a implementar um instrumento fundamental, que é a meritocracia. Como alerta Abrucio (2007),

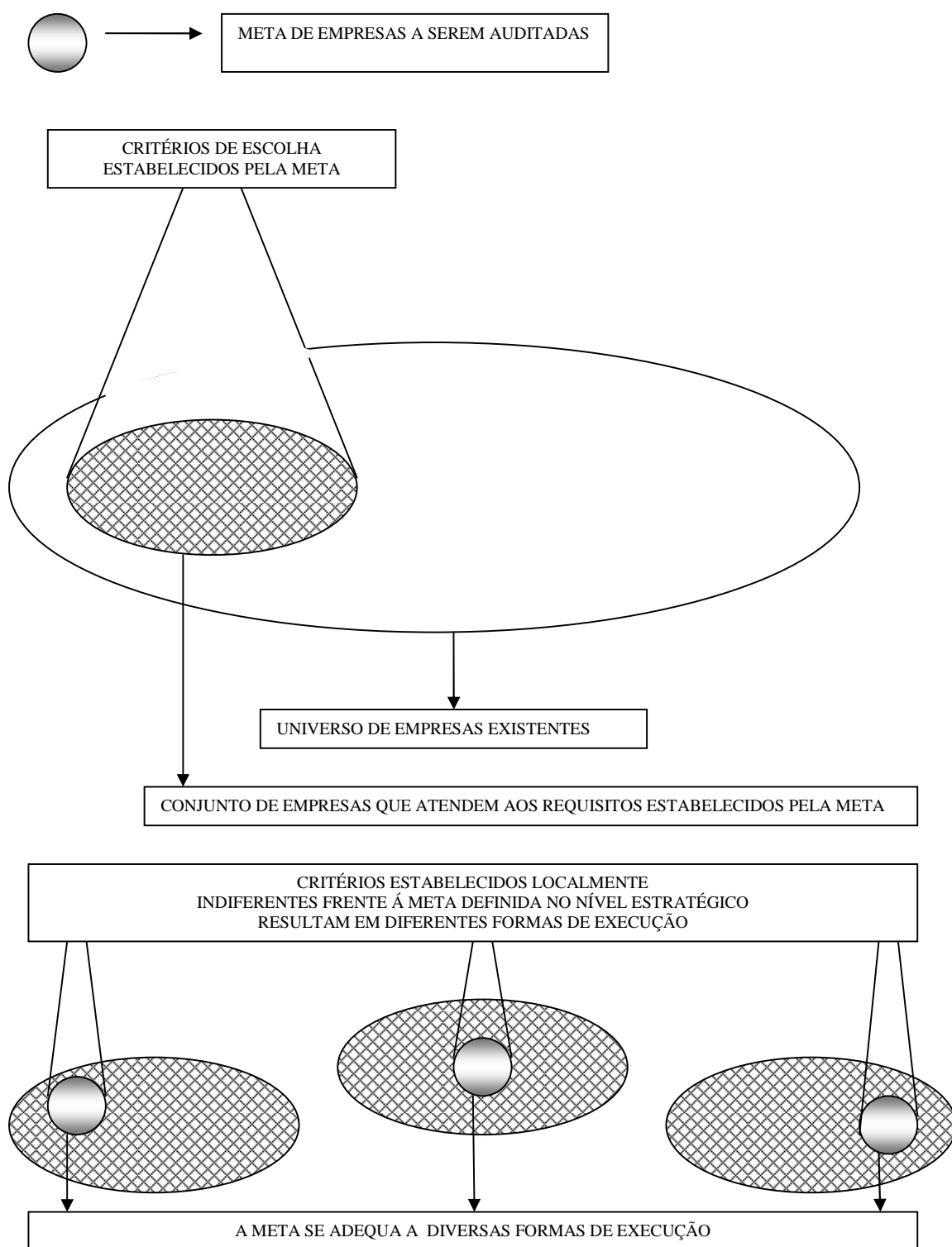
“Se o formalismo e a rigidez burocrática devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém, constituir uma alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e o privado”.

Do contrário, permaneceremos dentro de um quadro de dupla ação política: no nível estratégico, pela definição das políticas públicas a serem implementadas pelo estado e onde se deve se localizar a missão própria do elemento político; no nível operacional, pela ingerência na execução das políticas públicas com objetivos que não condizem com o interesse público, seja por desviar a execução de seu fim, seja por manipular a execução para fins particulares, em especial o da própria perpetuação do grupo político no poder. É o que ocorre, como veremos a seguir, com as diretrizes traçadas no nível estratégico quando se expressam em formas distintas em sua operacionalização.

De uma perspectiva de nível estratégico, a execução de uma política é mensurada pelo impacto que possui na sociedade. Uma política habitacional localizada em determinada região, por exemplo, pode ser medida pela quantidade de famílias beneficiadas, pelo percentual da população com acesso a saneamento básico, etc. A execução, no entanto, pode ser levada a efeito de diversas formas, ainda que ao administrador público se imponham normas vinculantes. E é na

forma, não necessariamente no conteúdo (definido no nível estratégico) que se concentra o interesse sobre os cargos públicos nos escalões mais baixos. É na forma de execução, por meio da discricionariedade necessária ao gestor que se afasta o princípio da impessoalidade. Um exemplo pode elucidar: na definição das empresas que deverão ao longo do ano ser auditadas pela RFB para cumprimento das metas arrecadação e presença fiscal estabelecidas, diversos critérios são utilizados (faturamento, volume de mão de obra utilizado, indícios de sonegação, etc.). No entanto, mesmo após a aplicação desses critérios, pode ocorrer de o número de empresas disponíveis ser muito superior à necessidade para o cumprimento das metas, ou à capacidade em termos de recursos para implementar uma presença fiscal da abrangência daquela forma definida. Assim, novos critérios de seleção devem ser estabelecidos para adequar a execução à meta. Neste caso, os critérios não necessitam mais estar vinculados à diretriz geral (já atendida pelo conjunto de empresas que excedem o estabelecido pelo planejamento estratégico), mas podem ser de livre escolha do gestor local, desde que tecnicamente fundamentadas. Na prática, os critérios que fundamentam essa escolha são equivalentes por serem irrelevantes frente à diretriz geral (já atendida). Aqui se apresenta a pessoalidade e o interesse na nomeação do gestor, que passa a ser um contato privilegiado na localidade e que pode ser de grande valia para o grupo político que patrocinou sua nomeação. Em termos ilustrativos podemos descrever como na figura a seguir.

Figura 3.2



Como visto, a execução é passível de deslocamento dentro do conjunto delimitado pelo nível estratégico. Obviamente, quanto mais modesta for a meta (na figura, quanto menor o círculo), ou menos precisa sua definição no nível superior (na figura, quanto maior a elipse hachurada), maior a margem de

manobra do gestor local, e melhor para o grupo político que o tem como aliado. O custo para o estado e para o contribuinte, no entanto, é alto. O subdimensionamento da meta, por exemplo, implica subutilização da estrutura e redução do resultado, o que pode levar igualmente ao deslocamento de pessoal de alta qualificação e alto custo para a execução de tarefas de pouca relevância e retorno, de forma a tornar a presença fiscal condizente com a meta a ser executada. No caso específico da área tributária, significa maior carga sobre os contribuintes que cumprem suas obrigações com o fisco e maior facilidade para os que não o fazem pela existência de zonas de influência de grupos que dominam as nomeações para cargos públicos e que podem se utilizar das margens de manobra na definição da forma de executar as determinações superiores. Sem dúvida, não existe qualquer forma de nomeação que afaste a possibilidade desse tipo de utilização da estrutura do estado. É possível, no entanto, admitir formas de nomeação onde o gestor não esteja, de alguma forma, já comprometido com os responsáveis por sua nomeação. O que não é o caso da prática atual.

Em resumo, as formas de negociação de apoio do executivo com o legislativo implicam com frequência desvios dos objetivos do estado, seja pelo deslocamento de parte dos investimentos para interesses desligados de um planejamento geral, seja pela escolha dos gestores que deverão executar o próprio orçamento federal. Este último se operacionaliza pela utilização do poder discricionário dos gestores públicos, em seus diversos níveis, que não deixam de perseguir as diretrizes traçadas no nível estratégico, mas as condicionam ao atendimento de outros objetivos.

4 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONSTRUÇÃO DISCURSIVA

Objetivos deste capítulo:

- . Estabelecer uma crítica ao conceito atual da função política referenciada no construtivismo.

- . Expor a fragilidade de alguns argumentos a favor da forma atual de nomeação para cargos de direção no serviço público.

Como instituição, a administração pública se apóia em uma estrutura legal e na ideologia do estado moderno. Como visto anteriormente, essa ideologia se expressa em um discurso que procura afirmar a necessidade da ação do estado na sociedade, o que se dá por meio da administração pública, e tornar legítima a autoridade inerente a essa ação. Verifica-se, no entanto, que a forma como se exerce o poder sobre a estrutura administrativa, o mandato eletivo como legitimador da posição de comando da administração pública, bem como a negociação de apoio do executivo junto ao legislativo, são parte de uma prática que se afasta dos valores sobre os quais se erigiu o estado moderno. Essa prática procura sustentação por meio de uma visão de legitimidade que restringe a abrangência de sua discussão ao partir de premissas tomadas como inerentes ao regime democrático e às limitações da ação. Ou seja, a realidade passa a ser reduzida ao possível dentro do discurso. A essa visão se pode opor a crítica construtivista, ao verificarmos que não somente a teoria ou as limitações da prática, mas também o discurso sobre ambas, além das escolhas que se fazem, determinam e limitam a realidade. Em boa medida, como veremos, o discurso, e não somente o conteúdo da lei, necessita de revisão para que se alterem as práticas na política e na administração pública.

4.1 - O Construtivismo

A partir da década de 60, com a edição do livro de Berger e Luckmann²¹ alguns conceitos acerca da formação da realidade foram trazidos à discussão. A realidade, na definição daqueles autores, seria a qualidade inerente a fenômenos que entendemos ser independente de nossa vontade:

“...a quality appertaining to phenomena that we recognize as having a being independent of our own volition (we cannot “wish them away”)”.²²

Ou seja, não cabe o observador questionar ou mesmo desejar sua inexistência. Para Berger e Luckmann, embora o homem tome a realidade como um dado apriorístico, na verdade esta é também produto de suas ações e escolhas. A ausência da percepção pelo indivíduo desse fato, ou seja, de que a realidade, além de ser uma superestrutura que o envolve também sofre os efeitos das escolhas e ações humanas, pode levar à objetivação dessa realidade, com a reificação de algumas idéias e fenômenos e a retirada da ação humana de seu contexto formador:

“The basic ‘recipe’ for the reification of institutions is to bestow on them an ontological status independent of human activity or signification.”²³

A idéia de que a realidade é resultado de nossas escolhas; é construção social, ainda que sujeita a limitações, veio a ser desenvolvida ao fim da década de 80 pelas idéias no campo da Sociologia por Anthony Giddens. Não se pode falar de somente um Construtivismo. Tomaremos aqui, no entanto, o construtivismo com foco na linguagem como centro dos estudos da construção da realidade. Ou seja, se a realidade é socialmente construída, as regras que regem o discurso que se refere a essa realidade são as que, ao final, a definem.

A questão principal, no entanto, é que o mundo, tal como é, resulta em boa medida dos referenciais de que nos utilizamos para sua formação, aliados à

²¹ BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *The Social Construction of Reality*. Whitstable, GB: Latiner Trend & Co. Ltd, 1966.

²² *Ibidem*, p. 13.

²³ *Ibidem*, p. 107.

própria condição em que nos encontramos, a partir da qual deveremos agir. Em outras palavras, nem seria o mundo criação ideal fundada em valores, nem mera reação humana a uma condição preexistente.

Para melhor esclarecer a questão, tomemos um artigo acerca do relacionamento entre organizações não-governamentais - ONGs e a Organização da Nações Unidas – ONU: Kerstin Martens²⁴, demonstra que o desenvolvimento de uma ONG se faz não somente pelos objetivos (ideais) que possui, mas é moldado pelas circunstâncias fáticas com que se depara. Ao analisar a trajetória da Anistia Internacional - AI em conjunto com seu relacionamento com a ONU, verifica a autora que, além da necessidade de profissionalização daquela ONG, o próprio relacionamento com a ONU definiu em boa medida a estrutura e a forma de atuação da entidade. Ou seja, o que a AI é hoje resulta não somente dos ideais que orientaram sua criação, mas também ou principalmente do ambiente onde se desenvolveu desde sua criação e, em especial, de seu relacionamento com a ONU, que demandou um grau de formalização e de profissionalização de que a AI inicialmente não dispunha. Por outro lado, como representante de interesses específicos, a AI passou a desfrutar de prestígio e do status de entidade que estabelece em boa medida a política de proteção aos direitos humanos, definindo inclusive que direitos deverão ser privilegiados por essa política.

Nesse sentido, não se poderia afirmar que a política de direitos humanos hoje seja o resultado das ações da AI ou da ONU. É principalmente resultado do que essas entidades definiram como tal. Estando em posição de destaque no cenário internacional na área de direitos humanos, a AI passou a ter autoridade sobre o tema, no sentido de definir prioritariamente quais direitos devem ser protegidos primordialmente como “diretos humanos”. É aqui, na definição do que são direitos humanos, ou quais direitos humanos devem ser privilegiados que se evidencia a influência da autoridade nas discussões sobre o tema: é a autoridade da AI que define os pontos centrais das discussões. Sendo uma entidade originariamente vinculada aos países mais desenvolvidos, seu enfoque é sobre os valores mais caros àquelas sociedades: manutenção da ordem no âmbito

internacional e liberdades individuais. Os temas ligados a questões como desigualdades econômicas, políticas educacionais, criminalidade, não fazem parte da agenda da AI e, por conseguinte, ficam à margem do que seriam direitos humanos.

Nesse aspecto, a Anistia Internacional define para o mundo o que são direitos humanos. O que não se confundem como a definição jurídica do termo. No entanto, para a ação em que está engajada aquela entidade, essa diferença não é relevante. Se o direito à saúde, à educação ou a um nível mínimo de condições de subsistência não são direitos humanos, ou o são menos do que o direito à liberdade de expressão, isso se deve, em boa medida, a serem os direitos humanos defendidos pela AI corolários da convicção liberal de que, tendo sido privilegiadas as liberdades individuais e suas garantias, a própria sociedade deverá se encaminhar para o bem-estar e a paz entre as democracias (a paz perpétua de Kant). É a construção da realidade por meio de um discurso proferido por uma entidade a quem se atribui autoridade (não necessariamente no sentido legal do termo).

Assim, do ponto de vista do Construtivismo, se o que se define por política de direitos humanos inclui a proteção das liberdades políticas, isso não resulta de ser essa proteção mais importante do que a proteção, por exemplo, do direito à educação, à saúde, às condições mínimas de subsistência. Resulta, sobretudo, de estar o direito à liberdade política elevado à condição de prioridade por quem dispõe de autoridade para tanto. Essa autoridade se exerce pela definição do discurso acerca de direitos humanos, ou seja, se discutimos direitos humanos, estamos falando de liberdades políticas e não de direito a saneamento básico.

4.2 O Discurso Sobre o Estado e a Administração Pública

Da mesma forma que o discurso da Anistia Internacional define o significado do que sejam direitos humanos, também o discurso disseminado pelos

²⁴ MARTENS, Kerstin. Institutionalizing societal activism within global governance structures: Amnesty International and the United Nations system. *Journal of International Relations and Development*, vol.9, num.

meios de comunicação, seja fomentado pelos parlamentares, pelos partidos ou pelos comentaristas de política, dentro da convicção de que é parte do poder legítimo do parlamentar, ou mesmo do chefe do executivo, definir quem ocupará (todos) os cargos de comando na administração pública à revelia de outro critério que não o da indicação política se tornou lugar comum e fora de questão. Tal como o exemplo trazido, a prática e o discurso político disseminado e, em boa medida, apoiado nos meios de comunicação, constroem a realidade de uma suposta legitimidade para dispor de cargos na estrutura do estado. É o que faz todo o discurso utilizado pelos parlamentares, governo ou oposição, e mesmo a própria imprensa, quando trata da questão como parte do “jogo político” da “barganha por votos no congresso”, etc, colocam como pressuposto a legitimidade de o chefe do executivo dispor de todos os cargos de comando na administração pública. Esse pressuposto não parece corresponder à abrangência do mandato eletivo a que fez jus.

Da argumentação comumente apresentada nos meios de comunicação para a admissão do mecanismo de barganha entre executivo e legislativo, que tem por objeto os cargos de gestão no executivo, pode-se depreender características que Perelman (2000) indica como o do argumento pragmático:

“Denominamos argumento pragmático aquele que permite apreciar um ato ou um acontecimento consoante suas consequências favoráveis ou desfavoráveis”.

O que se encontra com frequência é a afirmativa de que o governo necessita pôr em ação sua política (consequência favorável, já que o programa de governo só expressa à sociedade pretensões positivas). Para tanto, faz-se necessário implementar, segundo esse argumento, um controle completo sobre a administração pública, que inclui a nomeação de todos seus gestores. É uma conclusão racional, desde que se aceite a relação de causalidade entre implementação de políticas públicas e o controle sobre a administração pública (na forma de nomeação de seus gestores). Neste caso, o argumento pragmático

se socorre de uma outra forma de argumentação, que é o da argumentação pelas conseqüências:

“A partir do momento em que uma ligação fato-conseqüência é constatada, a argumentação se torna válida, seja qual for a legitimidade da própria ligação”.

O estabelecimento da ligação entre a nomeação de todos os cargos de gestão e a implementação da política de governo torna válidas diversas inserções da política em questões que são mais ligadas à estrutura do estado do que às políticas que o governo deseja implementar e para o que foi eleito. A conseqüência aqui, sempre desejável, é a implementação da política pelo governo do momento e essa conseqüência transfere sua força à sua suposta causa (as nomeações). No entanto, tal ligação não se sustenta pela impropriedade de dois argumentos que a costumam justificar, como discutiremos a seguir. Em segundo lugar, porque esse tipo de política de pessoal possui conseqüências negativas, o que será visto no capítulo seguinte.

Assim, a ligação entre implementação e nomeação procura se sustentar principalmente em dois pontos: o primeiro se vincula a uma suposta melhoria do serviço público pela introdução de novos cérebros no comando da administração pública, de forma a não privar o setor público de bons profissionais que possam ser recrutados do setor privado. No entanto, o setor público é notório arregimentador de cérebros no Brasil. A partir da constituição de 1988, o ingresso por concurso público incluiu a obrigatoriedade do critério de mérito – o concurso público - para a entrada na carreira. Daí que, quanto a esse argumento, ainda que se admita sua procedência (o da necessidade de cérebros na administração pública), o peso da escolaridade no setor público torna muito mais provável que se encontre entre os servidores efetivos os quadros necessários para compor uma estrutura de comando. Esse fato é demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 4.1

Distribuição dos Servidores Cíveis Ativos do Poder Executivo e dos Trabalhadores do Setor Privado por Nível de Escolaridade

Escolaridade	% Privado ¹	% Serv. Público ²
Analfabeto	4,6	1,1
1o. grau incompleto	41,4	12,9
1o. grau completo	12,9	8,5
2o. grau incompleto	5,7	4,0
2o. grau completo	19,6	25,2
Superior incompleto	4,1	4,5
Superior completo	11,7	43,8
Total	100,0	100,0

1 - Anuário Estatístico do IBGE - posição do 3º trimestre de 1996 das Regiões Metropolitanas

Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

2 - SIAPE, posição de nov/97.

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v.1, n. 20, dez. 1997.

É evidente que em uma estrutura onde existe um percentual superior a 40% de indivíduos com terceiro grau completo as perspectivas de recrutamento de pessoas capacitadas para ocupar postos de comando são bastante favoráveis. Segue que o serviço público não necessita de pessoal de alta qualificação, pois já os tem em proporção muito superior ao setor privado. A questão de não estar esse potencial em operação será desenvolvida mais à frente quando for tratado o conceito de modelagem organizacional.

Por outro lado, há de se observar que a maior parte dos cargos de que dispõe o chefe do executivo deve ser, por limitação legal, ocupada por servidores de carreira²⁵, pelo que não se aplica à maioria dos cargos o argumento descrito (o da arregimentação externa de gestores). Para essa maioria, há o segundo ponto de sustentação que afirma ser esse tipo de nomeação (a da indicação sem seleção técnica) necessária para a formação de equipes, de pessoal de confiança, a quem se reconheça capacidade para o cargo. Na prática, no entanto, ocorre com frequência a substituição de comando por rearranjos políticos, que definirão os novos ocupantes desses cargos na administração pública. Esse procedimento implica dois efeitos: em primeiro lugar, quem está sendo substituído não sai, em regra, por algum motivo ligado a seu desempenho, mas a um provável afastamento em relação ao novo grupo detentor do poder de influência naquela

²⁵ Decreto nº 5.497 de 21 de julho de 2005.

área do serviço público, assim como quem substitui não é nomeado por mérito, ao menos formalmente exigido, mas por uma provável aproximação com o novo grupo que detém o poder de influência naquela área.

Dessa forma, podemos resumir o argumento utilizado para a vinculação entre implementação da política governamental (consequência) e nomeação de (todos) os gestores na administração pública com base em critérios pessoais pelo seguinte:

- É necessário captar na iniciativa privada novos cérebros, para que possam trazer novas idéias, ligadas à perspectiva da dinâmica do setor privado, posto que o quadro efetivo do serviço público não os teria em quantidade e/ou qualidade suficientes.

- A relação de confiança entre quem nomeia e quem é nomeado, necessária para a formação de uma equipe, deve ser o fator determinante para a escolha em cargos de comando.

Assim, a reafirmação dessas premissas direciona a ação para as (poucas) possibilidades que restam, considerado respectivamente como problema e solução, que ao quadro funcional da administração pública não é prioritariamente aplicável qualquer critério formal de mérito, para o que resta como melhor critério o alinhamento de quem é nomeado com o grupo político que ocupa o espaço responsável por sua indicação. Assim, ao se delimitar o discurso, ou seja, a definição do que está em discussão, delimita-se também o próprio horizonte até onde podemos perceber as soluções. Se somente há discussão (e ação) nesses termos, o resultado das ações alinhadas com esse pensamento será uma realidade coerente com essa perspectiva. O discurso molda tanto o debate quanto a interpretação dos fatos, o que faz com que esses fatos reafirmem para o observador a expectativa que tem da realidade. No caso em discussão, a percepção é limitada pelas premissas que mencionamos e é essa forma de compreensão que ecoa nos meios de comunicação, nos discursos no meio político e nas discussões entre especialistas em política, o que restringe as possibilidades de ação, e torna as próprias suposições verdadeiras pelo fato de o comportamento

dos atores as refletirem. Para retomar o que foi descrito anteriormente quanto à reificação da realidade, o mecanismo de reafirmação das premissas acima descritas retira-as da pauta de discussões, reificando-as e trazendo a realidade para uma condição de restritas possibilidades de transformação. As práticas já antigas de indicações sem critério técnico sempre expressaram uma moeda de troca entre situação e oposição, o que reiterou a convicção de sua legitimidade, bem como manteve à margem outras interpretações acerca da questão.

Sem dúvida, essa forma de organizar o discurso tem como resultado, por um lado, simplificar o modelo pelo qual se discutem as questões, ao apresentar uma solução relativamente simples para uma questão da abrangência que é a administração pública e a política de pessoal aplicável a seu quadro de gestores. Por outro lado, mantém longe de discussão a questão central, que são os efeitos que tem essa forma de indicação no desempenho da administração e os reflexos que implica junto aos próprios servidores.

A afirmativa contida no segundo argumento, embora parta da pressuposição defensável de que é necessária uma relação de confiança entre o nível político e o nível de execução, exclui em sua prática o estabelecimento de critérios mínimos desejáveis para o exercício da função. Assim, ao invés de requisitos formais, como formação (que vá além da escolaridade mínima requisitada para o cargo) e eventuais cursos na área de gestão, tempo de serviço mínimo, etc., pela forma vigente, em princípio, todos os servidores dotados da escolaridade mínima para o cargo de gestão estão aptos a assumi-lo. A certeza de que o alinhamento com o grupo político deve preponderar sobre outros critérios afasta mesmo a colocação do problema. Não há dúvidas de que esse argumento favorece um tipo de visão do estado e da administração pública que se alinha com diversos grupos de interesse. Obviamente não cabe supor possível a construção do estado sem a atuação desses grupos de interesse, o que não implica tornar a administração pública refém de instáveis arranjos políticos. Por ter sua competência definida em lei e na própria constituição, são próprias da administração pública a previsibilidade e a estabilidade de seus fins. Estes fins²⁶,

²⁶ O artigo 3º da constituição brasileira afirma que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

que visam ao bem estar e ao progresso da sociedade, devem ser representados na figura do governante, que definirá a forma como deverão ser perseguidos. Em outras palavras, não cabe ao governante alterar os fins, mesmo porque essa é tarefa do legislativo ou, em situação extrema, da assembléia constituinte, mas organizar os meios para atingi-los. Embora a dinâmica da sociedade moderna imponha uma ação igualmente dinâmica e com alto grau de adaptabilidade por parte da administração pública, esses conceitos, dinamismo e adaptabilidade, não implicam alta rotatividade ou ausência de critério técnico na escolha dos gestores públicos. O argumento político, no entanto, parece se estabelecer como o único critério decisivo, no que colaboram os próprios interessados, sejam os que indicam ou os que são indicados, bem como a divulgação, por parte da imprensa, de que esse tipo de escambo, embora formalmente legal, seja legítimo e mesmo necessário.

Assim, se a realidade é uma construção social, ainda que sob as restrições da nossa condição, mas produto de nossas escolhas, então as escolhas que entendemos possíveis são limitadas pela condição que percebemos. E essa percepção é definida pelas idéias e valores que possuímos. Daí que a forma como nos relacionamos com o mundo é definida por essas idéias e valores.

O mecanismo de direcionamento do agir e do pensar se faz pela restrição das alternativas, seja a partir de uma situação dada, de estruturas imutáveis, como as práticas patrimonialistas de indicação para cargos, seja por força de valores privilegiados, que se identificam com a exacerbação do poder delegado ao representante eleito para dispor da máquina pública, sem os quais se supõe não haver solução possível. A partir desse redimensionamento das alternativas, constrói-se a realidade existente e se limitam mesmo as possibilidades de transformá-la.

Nesse sentido, entendemos, não há grande interesse em se compreender as estruturas existentes, mas sim em compreender as “propriedades

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II- garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

estruturantes”, a forma de agir das pessoas²⁷, o que também implica dizer que se partirmos das estruturas existentes não poderemos compreendê-las em sua origem, bem como tenderemos a tomá-las como referência para o futuro, sem nos ocuparmos de suas origens, de quais conceitos e valores se partiu para as ações que fizeram surgir as estruturas tais como estão.

Assim, retomando o exemplo anteriormente citado, se a Anistia Internacional define para o mundo o que são direitos humanos, essa definição, se tomada como ponto de partida para a ação, deixa à margem a oportunidade de se perceber, pensar e agir de forma diversa e talvez mais condizente com nossa realidade ao abandonar outras possibilidades de compreender a questão.

Torna-se dessa forma perceptível que as convicções defendidas correspondem a uma visão de mundo, bem como a uma expectativa de transformação da realidade. Se essas convicções se disseminam de forma a serem consideradas irrefutáveis, há um estreitamento nas possibilidades de os agentes, sejam indivíduos, políticos ou instituições, conceberem uma nova realidade distinta da que dessas convicções resulta. A reiteração da prática e das idéias reforça a convicção de sua propriedade.

Nesse mesmo tom, a reação da sociedade diante do que a classe política faz é em boa medida resultado da compreensão do que seja o estado de direito, a democracia e o próprio papel da classe política. Essa compreensão, por sua vez tem sido no geral moldada pelo discurso oficial e da imprensa, quando se ocupa em especial de episódios de explícita ilegalidade, enquanto trata como normal, ou inerente ao “jogo político” medidas de discutível legitimidade. Essa forma de linguagem vulgariza um tipo de política e a torna mais assimilável pelo senso comum, que passa a compreender a competência do dirigente político além da gestão da coisa pública, mas com a inclusão do poder de ação sobre os postos da administração tal como proprietário, ou ao menos com o poder de deles dispor. E a repetição dessas expressões na mídia por seus comentaristas as traz para a

²⁷ Giddens, A. Pierson, Christopher. Conversas com Anthony Giddens. O sentido da modernidade. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2000, p. 16.

sociedade, que passa a utilizá-las como expressões da própria realidade que por meio delas passam a repetir e a tornar fato.

Como veremos no capítulo seguinte, essa construção discursiva ao lado da prática política que lhe é coerente têm talhado uma forma de administração pública que está distante de um padrão de eficiência compatível com seu potencial.

5 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E MODELAGEM ORGANIZACIONAL

Objetivos deste capítulo:

- . Definir modelagem organizacional.
- . Identificar aspectos de modelagem na administração pública afetados pela forma de nomeação para cargos de direção.

5.1 Modelagem Organizacional

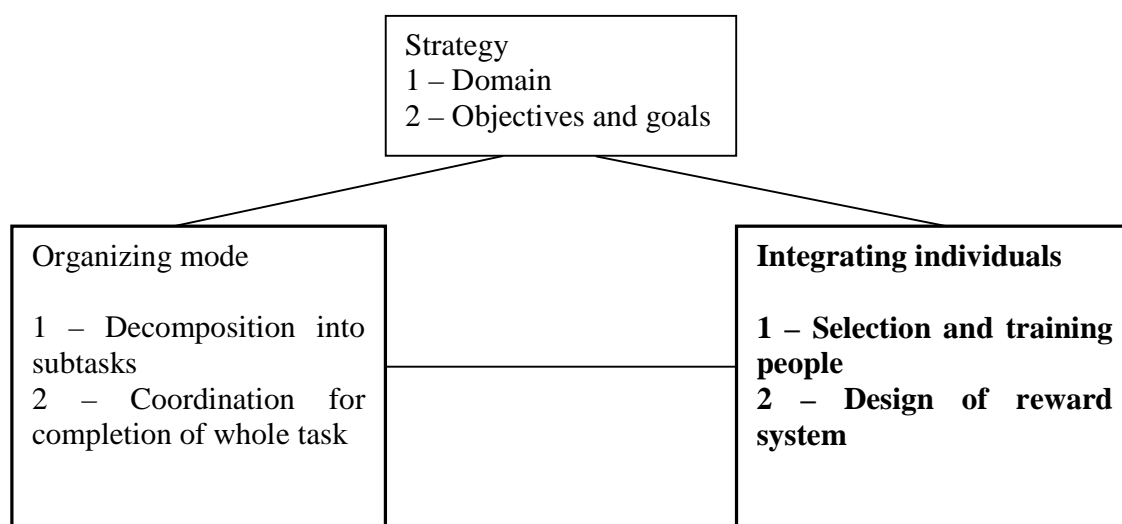
Inicialmente, para tratar do serviço público e da administração pública dentro de uma visão de modelagem organizacional, é necessário definir o que tratamos por organização. Tomamos aqui a definição de Galbraith (1977) para quem organizações são compostas de pessoas e grupos de pessoas que intentam atingir um propósito compartilhado, por meio da divisão do trabalho, integrados por processos de decisão baseados na informação, de forma continuada. Observe-se que a organização possui um caráter instrumental, por ser o meio pelo qual se quer atingir determinados objetivos comuns.

Por outro lado, como integração de trabalho coletivo dirigido a um fim, na administração pública, ou nas diversas organizações que a compõem, existe a necessidade de se definir uma modelagem organizacional que leve em consideração o ambiente, os objetivos, as tarefas a serem executadas e as pessoas, no que se refere a sua seleção e treinamento e o sistema de recompensas aplicável. É nesse último aspecto que focaremos este trabalho. Obviamente, não é pretensão aqui elaborar uma modelagem aplicável à administração pública, mesmo porque seriam necessárias várias modelagens, posto que as organizações dentro da administração pública diferem, em primeiro lugar, pelo regime jurídico que as separa em administração pública direta e indireta, além dos objetivos a que se dedicam, do ambiente onde se apresentam, etc. Ao contrário, a intenção deste capítulo é demonstrar a importância da

modelagem no aspecto das pessoas e apontar algumas questões que devem ser tratadas para uma melhoria na estrutura do serviço público.

Dessa forma, para situarmos este trabalho dentro do enfoque de modelagem organizacional, haveríamos de colocá-lo dentro da área de recursos humanos. Isso porque a modelagem organizacional foca três aspectos principais das organizações (GALBRAITH, 1977): a distribuição e coordenação de tarefas (organizing mode), a motivação e integração entre os interesses individuais e organizacionais (integrating individuals) e o nível estratégico de definição do ambiente e dos objetivos da organização.

Figura 5.1



Fonte: Galbraith (1997)

É sabido que a partir do fracionamento do trabalho em tarefas mais simples ocorreu o crescimento da produtividade com o surgimento concomitante de alguns problemas, como a coordenação das várias tarefas a serem feitas e a motivação dos que as executam. No que se refere à motivação, duas formas de incentivo foram inicialmente criadas: o exercício da autoridade e os sistemas de recompensa. De início, a recompensa se restringia a um aumento no salário de acordo com o aumento da produção. Este sistema porém, possui limitações, posto

que nem todas as tarefas são de fácil mensuração e nem sempre a recompensa salarial é o melhor meio para incentivar. No caso do serviço público, a recompensa financeira tem sido aplicada com pouco sucesso, seja por que a promoção se dá em razão de uma avaliação fictícia, onde todos são cotados pelo máximo, o que leva a uma promoção automática, seja porque a diferença entre os níveis de remuneração inicial e final na carreira não são muito expressivos, o que reduz ao mínimo o impacto financeiro da promoção. Além disso, há poucos instrumentos objetivos de avaliação. Uma vez que, em tese, todos os ocupantes de uma determinada carreira, independentemente de sua experiência, competência, formação, dedicação ou treinamento podem, a qualquer momento, tomar o lugar de seu atual superior (para o que basta uma reordenação no apoio político que sustenta o grupo que “ocupa” atualmente aquele posto de comando), existe um temor generalizado na utilização da autoridade no sentido de cobrar do subordinado algo mais do que o mínimo. Dessa forma, os dois instrumentos para resolver a questão motivacional mencionados, autoridade e sistemas de recompensa, se encontram inoperantes.

Outra questão relevante é a classificação das organizações entre mecanicistas (ou burocráticas) e orgânicas. As primeiras se identificam com cenários sem alterações repentinas, com alguma previsibilidade e com mudanças graduais no ambiente, enquanto as orgânicas se desenvolvem melhor em ambientes dinâmicos, de mudanças rápidas. Para as organizações mecânicas, o enfoque dos teóricos clássicos de administração é mais adequado, qual seja, o de alocar no comando os que demonstrem maior aptidão para tal, pelo critério dos sistemas de recompensa já referidos. Para o outro tipo de organização, no entanto, as técnicas da chamada escola de relações humanas, como a compreensão do funcionamento de grupos no trabalho, a utilização de técnicas de psicologia, etc, se mostram mais adequadas (Galbraith, 1997. p. 28). Embora não seja possível enquadrar a administração pública em uma das duas categorias, posto que, a depender do órgão, pode haver uma configuração mais próxima de um ou de outro tipo de organização, parece evidente que os órgãos da administração pública direta se identificam com maior proximidade com as organizações mecânicas: não estão disputando mercado, pois em regra não há “concorrentes” para o serviço prestado, não estão lutando pela sobrevivência e,

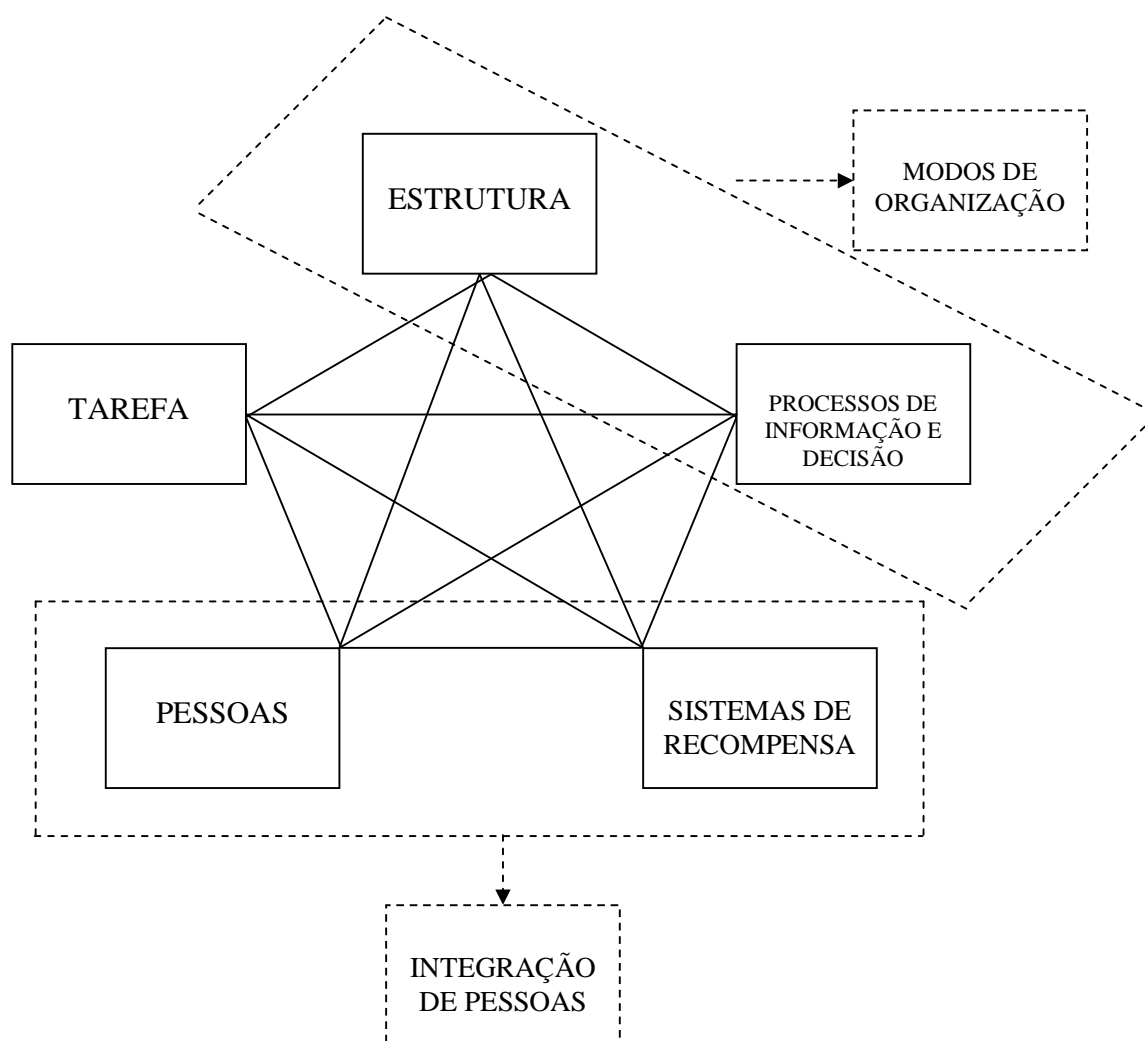
via de regra, possuem o “monopólio” da prestação e da regulamentação do serviço. Nesse quadro, ainda que não se afaste a necessidade de mudanças, seja por atualização tecnológica, seja por pressão da sociedade, essas mudanças dispõem de um prazo muito mais elástico do que o existente para as organizações que trabalham sob a pressão do mercado.

Essa constatação aponta para uma adequação dos sistemas de recompensas propugnados pelos teóricos clássicos como a mais adequada ao serviço público em geral. Não se deve, por óbvio, estabelecer um marco rígido na escolha do tipo de tratamento a ser dado aos recursos humanos no serviço público, sem que se observe de forma específica os pontos principais de sua constituição, em especial o ambiente onde deverá operar e o tipo de demanda que deverá atender. No caso específico da Secretaria da Receita Federal do Brasil, dada sua missão principal de arrecadar os tributos federais e fiscalizar o cumprimento da legislação tributária, atividade que não se encontra dentro do conceito de mercado e por isso isenta de suas pressões desse tipo, as mudanças que ocorrem no ambiente não ameaçam seu “produto final” de forma relevante, tendo efeitos maiores nos procedimentos a serem adotados por conta de alterações legislativas ou de inovações tecnológicas, além da constante pressão da sociedade por melhores serviços. Neste caso, porém, as pressões não ameaçam o órgão em si, mas os governantes e seus prepostos.

Outro exemplo trazido por Galbraith (1997, p. 29) é a citação de estudo atribuído a Richard Hall que, se utilizando das categorias de organizações mecânicas e orgânicas, verificou a presença de ambas dentro de uma mesma organização, a depender do tipo de atividade: os departamentos de desenvolvimento tenderiam ao tipo orgânico, enquanto a manufatura se aproximaria do tipo mecânico. É essa a mesma configuração que se encontra no serviço público onde, por força da vinculação à norma a que se sujeita o servidor público, a organização se aproxima do tipo mecânico, pelo que somente se poderia atribuir o tipo orgânico à administração superior do órgão, ou mesmo somente ao nível ministerial.

A (im)previsibilidade do tipo de trabalho (task (un)certainty) é um dos fatores que se relacionam com outras variáveis de modelagem.²⁸ O que deve ser buscado é um equilíbrio, ou coerência²⁹ entre as variáveis dentro da modelagem organizacional. O quadro a seguir aponta o relacionamento entre as variáveis de modelagem para que se deve procurar uma configuração coerente.

Figura 5.2



Baseado em: Galbraith, 1977

²⁸ GALBRAITH, Jay. Organization design. USA: The Wharton School University of Pennsylvania, 1997. p. 31.

²⁹ Ibidem. p. 32.

Segundo Galbraith, estudos sobre o perfil do serviço em termos de previsibilidade e a personalidade do gestor apontam para uma conversão entre o tipo de personalidade e a previsibilidade das tarefas, não somente no sentido de satisfação pessoal, mas também no rendimento do indivíduo quando o tipo de tarefa se alinha com seu perfil. Obviamente, esse tipo de coerência não é possível a todo o serviço público, posto que o critério de ingresso e alocação não é segundo o perfil psicológico do indivíduo, mas segundo demonstração de conhecimentos específicos. No entanto, para os cargos de livre nomeação e exoneração, para os quais o critério de escolha poderia ser alterado (ou mesmo estabelecido, posto que a rigor inexistente, já que o que existe é uma competência legal para a nomeação), no sentido de se tornar minimamente coerentes o perfil do gestor com a tarefa que deverá desempenhar.

Para as atividades da RFB, no que se reporta às mudanças no ambiente, dado o tipo de atividade desenvolvida pelo órgão, podem ser citados dois fatores de relevância que interagem para alterar o quadro onde as atividades deverão ser desenvolvidas: a economia e a tecnologia. O planejamento da atuação da RFB necessita levar em conta essas variáveis no sentido de investigar onde ocorrem os fluxos financeiros das empresas para maximizar os resultados das ações fiscais, em especial pelo aumento da presença fiscal, pela melhoria dos instrumentos de investigação prévia das atividades financeiras dos contribuintes e da qualidade no atendimento ao cidadão.

Por outro lado, a previsibilidade do serviço leva à padronização dos procedimentos, com o estabelecimento de normas que representam decisões tomadas antecipadamente³⁰ e que dispensam a necessidade de consulta aos superiores quando a situação previamente regulada ocorre. No serviço público e mais precisamente na RFB, as normas que disciplinam a aplicação da lei têm essa função, o que deixa a parte operacional dentro de um padrão procedimental e de previsibilidade que exige um perfil mais conservador de gestão, enquanto o nível superior, onde são elaboradas as normas de vinculação do público e dos servidores (instruções normativas, orientações internas, etc) estará sujeito a situações que não encontram normas específicas de procedimento, mas somente

a lei e as limitações de recursos da organização. O que se torna evidente nessa diferenciação é que para distintos perfis de gestão deveria haver distintos perfis de gestores. No entanto, o critério de nomeação (ou sua falta) não varia, posto que a escolha será feita pelo critério eleito pelo agente público com competência legal para decidir. Neste caso, a administração pública não dispõe de qualquer mecanismo que restrinja as opções a escolhas mais próximas das necessidades da organização que deverá receber o novo gestor. Em princípio, atendidas algumas limitações legais quanto à formação, qualquer um pode ser para lá conduzido.

Também a tarefa (task) a ser executada pela organização representa a ligação entre as escolhas estratégicas e a própria organização.³¹ É essa ligação, como veremos mais adiante, que é afetada pela escolha do gestor, tanto nos níveis superiores quanto nos inferiores.

5.2 – Aspectos de modelagem afetados pela prática da indicação política.

Dados esses esclarecimentos iniciais, focaremos a seguir no sistema de recompensas. Segundo Galbraith (1977), as recompensas podem ser classificadas em extrínsecas e intrínsecas à tarefa, a depender de a decisão de quem a deve executar (e da dedicação que deverá empenhar) estar ligada a fatores inerentes à própria tarefa (um trabalho que em si já é gratificante para o executor) ou a fatores externos, como uma avaliação feita por um superior. Trataremos das recompensas extrínsecas à tarefa, posto que têm maior ligação com a questão tratada neste trabalho, mesmo porque a nomeação para um cargo se vincula a uma ação externa a seu conteúdo, pelo que não se aplica no enfoque aqui desenvolvido analisar seus efeitos sob uma perspectiva interna.

Assim, a depender do tipo de atividade, aplicam-se mecanismos de premiação, estímulo, etc. no sentido de incentivar o desempenho. São fatores motivacionais por meio dos quais a organização procura aumentar o desempenho

³⁰ Ibidem. p. 43

³¹ Ibidem. p. 35

de seus integrantes. Galbraith aponta seis fatores: *rule compliance*, recompensas gerais, recompensas a grupos, recompensas individuais, envolvimento na tarefa e identificação com as metas. As duas últimas se referem a fatores intrínsecos à tarefa, enquanto as quatro primeiras se reportam a fatores extrínsecos.

Em termos sucintos, *rule compliance* são os mecanismos de direcionamento das escolhas do indivíduo pela restrição das alternativas disponíveis por meio do exercício da autoridade.

As recompensas gerais são as oferecidas a todos os membros da organização (o que incentiva sua permanência na organização mais que seu desempenho). Na administração pública direta federal o chamado anuênio, um percentual do salário do servidor adicionado a cada ano completado no serviço público que existiu até a década de 90, assim como a também extinta licença-prêmio, podem ser citados como exemplos desse tipo de incentivo.

As recompensas a grupos são vinculadas ao desempenho de membros de determinado grupo dentro da organização. Não são incentivos gerais, mas restritos a grupos, em geral vinculados a metas, pelo que funcionam como fatores de motivação para que os membros do grupo se conduzam de forma alinhada com os objetivos da organização, dentro dos parâmetros determinados para setor ou a unidade que o grupo representa.

As recompensas individuais são baseadas no desempenho de cada um e bastante utilizadas na indústria por meio da remuneração por peça. No serviço público o mecanismo de recompensa individual que existe formalmente é o da promoção dentro do cargo por meio da avaliação de desempenho, posto que a lei veda pagamentos diferenciados dentro do mesmo cargo e nível.

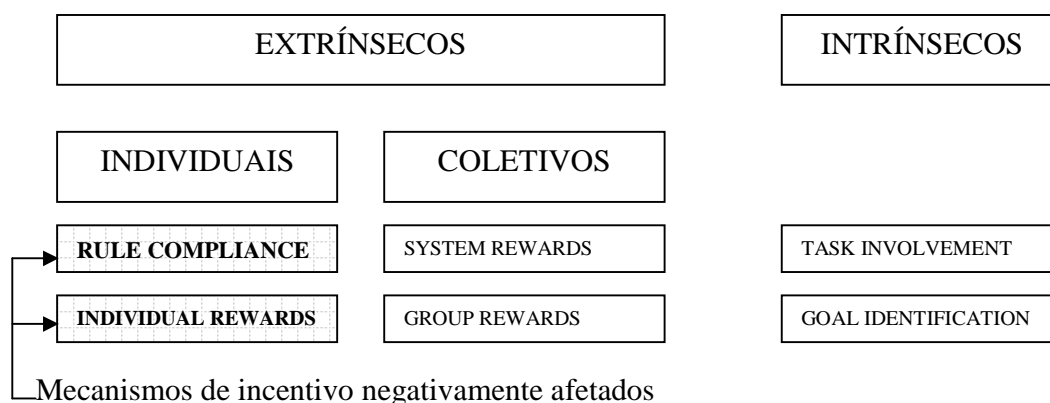
Dentro do tema da nomeação para cargos de direção por meio de indicações sem critério técnico, são afetados negativamente dois sistemas de incentivo:

O tipo *rule complicity*, por força da falta de legitimidade que implica o ingresso de um elemento exterior ao grupo, mais ainda quando se torna evidente que o grupo possui elementos capacitados para o preenchimento da vaga, ou mesmo quando a indicação frustra as expectativas de que a nomeação contemple alguém cujo perfil se identifique com a competência necessária ao exercício da função. Essa falta de legitimidade afeta negativamente a autoridade inerente ao cargo, já que a resistência inicial tende a ser maior em relação às determinações provenientes de um elemento a quem o grupo não atribui méritos para comandá-lo.

O tipo recompensas individuais, já que não existem mecanismos formais para determinar parâmetros de capacitação que venham a contar para a nomeação deste ou daquele servidor. Ou seja, o fator determinante não é a preparação do servidor para o exercício do cargo, mas eventuais contatos privilegiados, pelo que esse mecanismo de incentivo se torna pouco operante. Não se pode afirmar que deixa completamente de funcionar, já que o incentivo individual não se restringe à nomeação, mas pode se expressar por uma aprovação do grupo, por apoio demonstrado pelo superior hierárquico ou por uma promoção dentro do cargo, embora esse mecanismo também seja prejudicado pelo fato de que boa parte das carreiras na administração pública direta possui uma amplitude reduzida quando comparados o menor e o maior vencimento, o que anula o efeito da promoção dentro do cargo em pouco tempo. Além do que, dado o caráter precário das nomeações, se um determinado servidor faz uma avaliação que possa ser considerada mais rígida de outro, corre o risco de vir posteriormente a sofrer retaliação, posto que seu antigo subordinado pode vir a ser seu superior.

Em termos esquemáticos, podemos descrever segundo a figura a seguir os tipos de incentivo mencionados por Galbraith:

Figura 5.3



Galbraith (1977) analisa a organização sob três focos distintos: sua estrutura, as tarefas que deve desempenhar e as pessoas envolvidas nesse trabalho. Embora devamos aqui nos ater à questão do pessoal, os três enfoques são interdependentes e alguns comentários faremos sobre a estrutura e as tarefas da organização.

Quanto à estrutura, deve-se ter em foco que a administração pública adota formas diversas para atingir seus fins, que incluem desde os órgãos da chamada administração pública direta até organizações fora da estrutura formal do estado, como as organizações não governamentais e as OCIPs (organizações civis de interesse público).

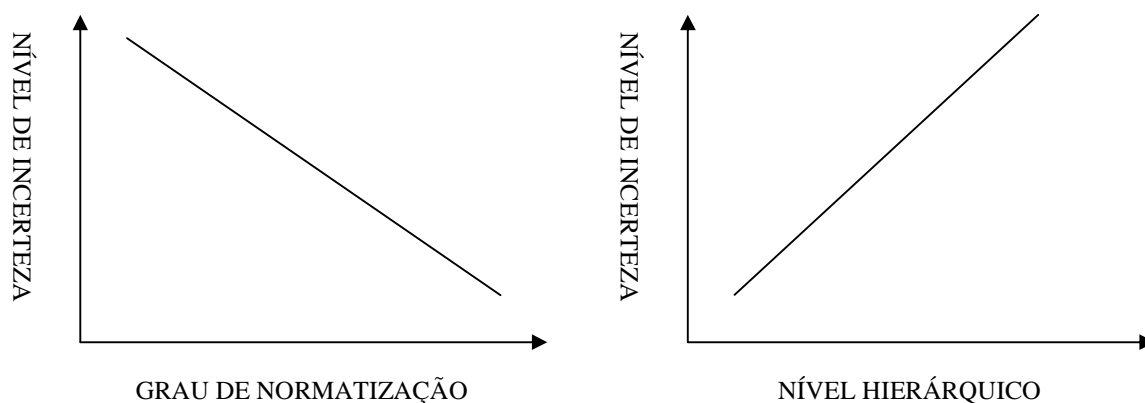
Num conceito mais restrito do que o acima mencionado, podemos tomar como critério os órgãos para os quais o ingresso (cargo ou emprego público) se faz por concurso público. Nesse conceito, administração pública se restringe à administração pública direta, bem como às autarquias, fundações de direito público, empresas públicas e sociedades de economia mista. Observe-se que, mesmo nesse conceito reduzido, as formas pelas quais a atividade pode ser organizada são muito variadas. De modo definir melhor a análise, tomamos como

foco a administração pública que possui seus servidores vinculados ao regime jurídico da lei 8112/90, em relação aos quais os dados do Boletim Estatístico de Pessoal – BEP, publicação mensal do Ministério do Planejamento, se refere e que iremos apresentar em seguida, o que exclui as sociedades de economia mista e as empresas públicas, embora entendamos que muitas conclusões aqui também podem ali ser aplicadas.

A estrutura, segundo Galbraith, vincula-se à divisão do trabalho, à distribuição de poder e à configuração do próprio órgão. A partir dessa divisão de trabalho surgirão as necessidades de departamentalização, de coordenação, de autoridade que deverão definir a dinâmica da organização. Quanto à tarefa, ou seja, as atividades a serem desempenhadas pela organização para obter os produtos e serviços que constituem seus objetivos, a distinção entre organizações mecânicas e orgânicas separa dois tipos de atividade que podem prevalecer em uma organização, ou mesmo em diferentes setores da mesma organização. No caso da administração pública direta, a atividade é, em regra, definida legalmente e regulamentada via decreto presidencial assinado em conjunto com o ministro de estado responsável pelo órgão, além da normatização mais detalhada feita pelo próprio órgão onde deverá ser aplicada. Nesse sentido, a atividade dentro da administração pública possui um alto grau de normatização, o que atestaria em tese um alto grau de previsibilidade. A dificuldade, se essa conclusão pudesse ser generalizada, se situaria na logística necessária para sua execução. No entanto, são verificadas dificuldades em diversas áreas (como o acúmulo de processos que envolvem solicitações do cidadão, que poderiam indicar que as tarefas não são tão previsíveis, ou a normatização não está adequada, ou ainda não há capacidade instalada para o processamento da informação que ingressa no órgão). Como o grau de incerteza cresce à medida em que se sobe na hierarquia da organização (Galbraith, 1977), há necessidade de maior capacitação do gestor, posto que deverá atuar em um ambiente onde as normas não trarão a solução procurada. As figuras a seguir ilustram as afirmativas. Cabe lembrar que o alto grau de normatização pressupõe um reduzido grau de incerteza na atividade. Obviamente, a depender do tipo de atividade do órgão a normatização comportará maior ou menor flexibilidade. Em regra, no setor público existe alto grau de vinculação para a utilização de recursos, como compras e contratações de

serviços. Por outro lado, no que se refere à atividade fim, ou seja, ao objetivo a que se destina o órgão, essa vinculação possui gradações diversas a depender da área de atuação. Na área tributária, por exemplo, as atividades são altamente vinculadas a uma previsão normativa. Toda a ação do servidor público é de forte vinculação à norma.

Figura 5.4



Se o grau de incerteza é alto, o que, segundo Galbraith, melhor se adequa à hierarquia superior, pode-se admitir a captação de elementos exteriores à carreira, ainda que esse fato em particular não possa sugerir uma argumentação a favor. Somente não afasta essa possibilidade. Por outro lado, se o grau de incerteza é baixo, não há razão para se nomear elementos exteriores à carreira, posto que as próprias normas se encarregam de definir previamente as decisões a serem tomadas, característica que favorece os servidores do quadro permanente, que tendem por formação e prática serem melhores conhecedores das normas que disciplinam seu trabalho. No entanto, o percentual de nomeação de servidores não efetivos, ou seja, captados fora do serviço público (federal, estadual ou municipal) chega a 24,7% no primeiro nível de DAS, reduz-se um pouco nos níveis DAS 2 e 3 (23,6% e 21,0%) e passa a subir rapidamente nos três níveis superiores, atingindo 42,3% das nomeações no último nível (ver tabela 5.1 com dados de novembro de 2006).

Tabela 5.1

Quantitativo e participação percentual dos ocupantes de DAS, por vínculo com a União, segundo o nível da função - SIAPE

Posição - Nov/2006

Nível da Função	Quantitativo e Participação percentual dos ocupantes de DAS									
	Servidor Efetivo + Requisitado ¹		Requisitado de outros Órgãos e Esfera ²		Sem Vínculo ³		Aposentado		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
DAS-1	4.750	69,8	131	1,9	1.677	24,7	243	3,6	6.801	100,0
DAS-2	3.734	69,9	143	2,7	1.261	23,6	201	3,8	5.339	100,0
DAS-3	2.470	69,4	196	5,5	748	21,0	147	4,1	3.561	100,0
DAS-4	1.433	49,6	366	12,7	927	32,1	161	5,6	2.887	100,0
DAS-5	381	40,7	164	17,5	345	36,9	46	4,9	936	100,0
DAS-6	61	31,4	44	22,7	82	42,3	7	3,6	194	100,0
Total	12.829	65,1	1.044	5,3	5.040	25,6	805	4,1	19.718	100,0

Fonte: SRH/MP.

1 - Servidor Efetivo e Requisitado (Administração Pública Federal Direta, Autarquias e Fundações).

2 - Requisitado dos Estados, Municípios, DF, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Tribunais, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Ministério Público da União.

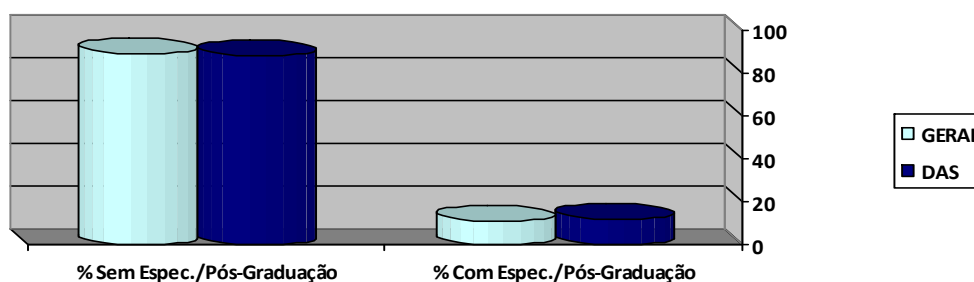
3 - Sem cargo público.

Fonte: Ministério do Planejamento – Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, DF: setembro/2007

Pela tabela 5.1 também é possível identificar que, mesmo dentro do quadro funcional efetivo do serviço público, a captação de servidores para compor os quadros de direção não favorece os servidores do próprio órgão de origem, já que nos três níveis superiores o percentual é inferior a 50% - ver coluna “Servidor Efetivo + Requisitado” – e nesse percentual estão incluídos servidores requisitados dentro do quadro efetivo, mas fora do órgão onde deverão atuar em cargo de comando. Nos três primeiros níveis verifica-se uma presença mais forte dos servidores de carreira provenientes da administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, o que é coerente com a necessidade de se alocar em atividades de maior normatização servidores que possuem conhecimento e prática da legislação aplicável a suas ações.

Os dados disponibilizados pelo Boletim Estatístico de Pessoal indicam a ausência de incentivo à formação continuada do servidor público, se consideradas as funções com DAS – Direção de Assessoramento Superior. Nessas funções, ainda que se verifique a presença de servidores que fizeram alguma especialização ou pós-graduação, a proporção dos que se encontram nessa situação dentro do total de servidores com DAS não é significativamente maior do que a proporção de servidores com cursos de especialização ou pós-graduação dentro do serviço público em geral. Na edição de setembro de 2007 do BEP verificamos que os servidores com algum curso de especialização ou pós graduação dentro do serviço público federal era de 11,3%, enquanto que dentro do universo dos que exerciam funções com DAS era de 11,5%. Ver Gráfico a seguir.

Gráfico 5.1



Fonte: Ministério do Planejamento – Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, DF: setembro/2007

Por outro lado, o mesmo boletim, em edições dos anos de 1998 a 2007, indica que esse é um procedimento adotado reiteradamente, posto que uma série histórica dos últimos dez anos demonstra que não há uma preferência para a ocupação de cargos com DAS por servidores que tenham ido além da graduação, conforme indicam as tabelas a seguir. Na primeira tabela (tabela 5.2), temos a participação dos servidores designados para funções de DAS distribuídos em função de seu nível de escolaridade. É possível verificar que essa participação, no que se refere aos servidores com formação além da graduação é pouco maior que 10% (11,42% em novembro de 2007).

Tabela 5.2

Participação percentual dos ocupantes de DAS, por nível de escolaridade.

PERÍODO	1º GRAU	2º GRAU	3º GRAU	ESPECIALIZAÇÃO	PÓS-GRADUAÇÃO *	ESPECIALIZAÇÃO +PÓS-GRADUAÇÃO
200711	2,13%	21,93%	64,52%	4,29%	7,14%	11,42%
200611	2,24%	22,77%	63,31%	4,38%	7,30%	11,68%
200511	2,30%	23,61%	62,48%	4,36%	7,26%	11,62%
200410	2,32%	23,31%	62,24%	4,55%	7,58%	12,13%
200311	2,32%	22,85%	61,90%	4,85%	8,08%	12,93%
200211	2,30%	22,20%	63,10%	4,60%	7,70%	12,30%
200111	2,60%	21,30%	63,10%	4,90%	8,10%	13,00%
200011	3,10%	20,80%	62,90%	4,90%	8,30%	13,20%
199911	3,60%	20,80%	61,40%	5,40%	8,90%	14,30%
199811	4,80%	21,20%	62,40%	3,60%	8,00%	11,60%

* Inclui: Aperfeiçoamento, Mestrado, Doutorado, Phd e Livre-Docência

Fonte Ministério do Planejamento – Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, DF, dez/98, dez/99, dez/00, dez/01, dez/02, dez/03, nov/04, dez/05, dez/06, dez/07.

Esses dados deverão ser comparados com a tabela 5.3, que traz o quantitativo geral de servidores distribuídos segundo a escolaridade. Observe-se que nesse caso o percentual de servidores com formação além da graduação também fica pouco acima de 10% (11,29% em novembro de 2007), exceto para os períodos anteriores a 2002, quando o quantitativo de servidores classificados em aperfeiçoamento, especialização e pós-graduação ultrapassava 10%, tendo caído em 2002 para 3,2%, tendo aparentemente a diferença migrado para o campo graduação. É possível ter havido alguma correção na metodologia de apuração, mas não foi possível determinar a causa dessa diferença. No entanto, essa questão não fere o argumento aqui posto, já que o que se intenta demonstrar é a falta de uma política de incentivo à formação acadêmica do servidor por meio do acesso a cargos de direção.

Tabela 5.3

Quantitativo dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo,
por nível de escolaridade do Servidor - SIAPE

ESCOLARIDADE	PERÍODO									
	200711	200611	200511	200410	200311	* 200211	* 200111	* 200011	* 199911	* 199811
ANALFABETO	52	45	39	36	343	0,10%	0,20%	0,20%	0,30%	0,40%
ALFABETIZADO SEM CURSOS REGULARES	6.385	7.016	7.699	8.446	7.238	1,70%	1,90%	2,30%	0,50%	2,60%
PRIMEIRO GRAU INCOMPLETO	27.065	29.055	31.195	33.624	28.942	6,70%	7,50%	8,80%	11,30%	10,30%
PRIMEIRO GRAU	37.877	40.770	43.395	45.826	39.436	8,80%	9,40%	10,60%	7,50%	11,90%
SEGUNDO GRAU INCOMPLETO								0,00%	3,60%	
SEGUNDO GRAU OU TÉCNICO	160.761	160.770	155.800	150.274	134.994	28,60%	28,40%	28,40%	24,40%	29,00%
SUPERIOR INCOMPLETO								0,00%	4,30%	
SUPERIOR	234.927	230.241	216.398	207.754	197.068	42,30%	31,10%	31,70%	31,30%	30,50%
APERFEIÇOAMENTO ESPECIALIZAÇÃO PÓS-GRADUAÇÃO	10.863	11.232	11.394	11.900	12.641	3,20%	11,10%	8,40%	8,20%	7,40%
MESTRADO	18.417	18.673	17.136	17.319	17.466	4,10%	5,50%	5,20%	5,10%	4,80%
DOCTORADO	30.388	28.779	24.846	22.948	21.383	4,50%	4,50%	4,00%	3,60%	3,10%
NÃO CLASSIFICADA	1.650	1.480	870		1		0,40%	0,30%	0,00%	
TOTAL	528.385	528.061	508.772	498.127	459.512	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
APERFEIÇOAMENTO ESPECIALIZAÇÃO PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO DOCTORADO	59.668	60.164	54.246	52.167	51.491					
% APERFEIÇOAMENTO ESPECIALIZAÇÃO PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO DOCTORADO	11,29%	11,39%	10,66%	10,47%	11,21%	11,80%	21,10%	17,60%	16,90%	15,30%

* A fonte não informou as quantidades, mas somente os percentuais.

Fonte: Ministério do Planejamento – Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, DF: dez/98, dez/99, dez/00, dez/01, dez/02, dez/03, nov/04, dez/05, dez/06, dez/07.

Na tabela 5.4 comparamos os resumos das duas tabelas já examinadas, tendo como resultado a confirmação do que foi relatado anteriormente (ver Gráfico 5.2), agora como uma política historicamente reiterada.

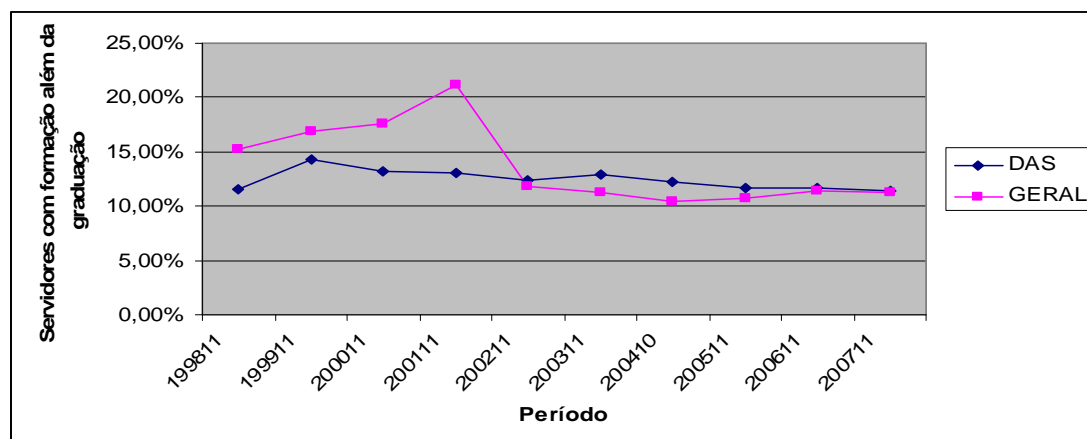
Tabela 5.4

	Percentual de servidores federais com formação além da graduação	
	DAS	GERAL
200711	11,40%	11,29%
200611	11,70%	11,39%
200511	11,70%	10,66%
200410	12,20%	10,47%
200311	12,90%	11,21%
200211	12,30%	11,80%
200111	13,00%	21,10%
200011	13,20%	17,60%
199911	14,30%	16,90%
199811	11,60%	15,30%

Fonte: Ministério do Planejamento – Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, DF: dez/98, dez/99, dez/00, dez/01, dez/02, dez/03, nov/04, dez/05, dez/06, dez/07.

O Gráfico 5.2 demonstra que a formação acadêmica além da graduação não faz parte da política de alocação de pessoal em funções de DAS. Em algumas épocas parece mesmo ser uma contra-indicação.

GRÁFICO 5.2



Fonte: Ministério do Planejamento – Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, DF: dez/98, dez/99, dez/00, dez/01, dez/02, dez/03, nov/04, dez/05, dez/06, dez/07.

Obviamente, como os dados se referem ao serviço público em geral, há de ser ressaltado que essa forma de tratamento em relação à escolaridade dos servidores não é linear para todos os ministérios. E mesmo dentro de um determinado ministério pode variar na comparação entre seus diversos órgãos (Loureiro et al, 1998). Segundo D'Araújo (2007), a distribuição por áreas de governo seria a da tabela abaixo:

Tabela 5.5

	Mestres	Doutores	Total	% de mestres e doutores em relação à lista original por área de governo
Presidência da República	13	6	19 (12,9%)	4,1%
Desenvolvimento	33	20	53 (36,1%)	13,9%
Econômica	3	8	11 (7,5%)	20%
Saúde	8	7	15 (10,2%)	27,3%
Ciência		5	5 (3,4%)	14,3%
Social	8	5	13 (8,8%)	19,1%
Educação, Cultura e Lazer	7	11	18 (12,2%)	26,5%
Justiça	5	8	13 (8,8%)	15,1%
Total	77	70	147	11,6%

Ainda quanto à questão da escolaridade, verificamos outras distorções. A tabela a seguir torna evidente a importância de se exigir uma formação: a quarta parte dos ocupantes de DAS sequer tinha o curso superior (dados de outubro/2006). Obviamente não se quer afastar aqui a ocorrência das exceções, de pessoas excepcionalmente aptas à revelia de uma preparação formal. No entanto, entendemos que essas exceções por certo não chegam a um percentual tão elevado. Esse percentual se deve à forma como são escolhidos os gestores, que não se alinha com um critério técnico.

Tabela 5.6³²

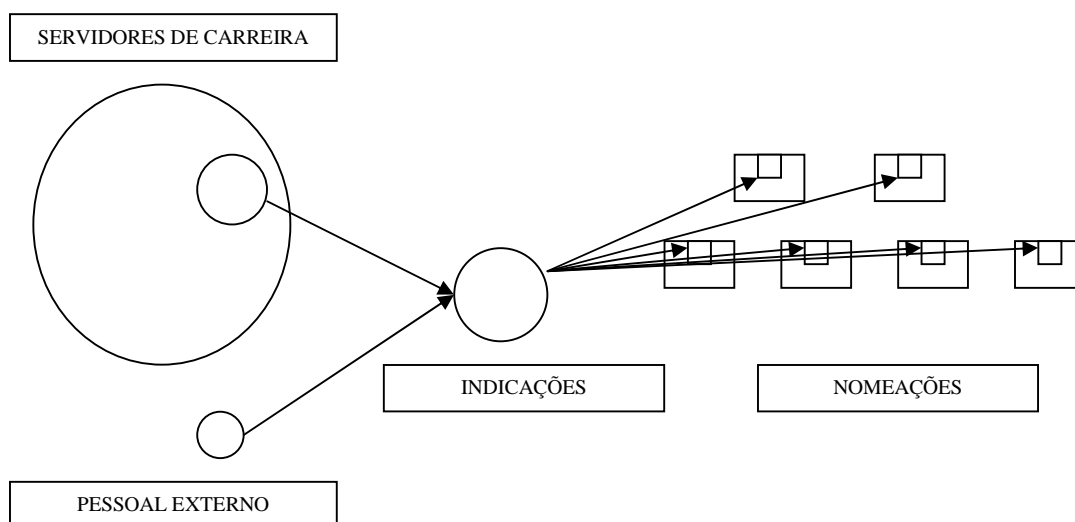
Posição - Out/2006												
Nível da Função	Quantitativo e Participação percentual por Nível de Escolaridade											
	1º Grau		2º Grau		3º Grau		Especialização		Pós-Graduação ¹		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
DAS-1	329	4,8	2.291	33,6	3.342	49,1	324	4,8	524	7,7	6.810	100,0
DAS-2	65	1,2	1.346	25,2	3.233	60,6	279	5,2	412	7,7	5.335	100,0
DAS-3	36	1,0	586	16,5	2.525	71,2	145	4,1	253	7,1	3.545	100,0
DAS-4	11	0,4	218	7,6	2.394	83,2	88	3,1	167	5,8	2.878	100,0
DAS-5	3	0,3	37	4,0	808	86,4	23	2,5	64	6,8	935	100,0
DAS-6	0	0,0	11	5,7	158	81,9	5	2,6	19	9,8	193	100,0
Total	444	2,3	4.489	22,8	12.460	63,3	864	4,4	1.439	7,3	19.696	100,0

Fonte: SRH/MP.

1 - Incluído: Aperfeiçoamento, Mestrado, Doutorado, Phd, Livre Docência.

Por outro lado, é possível ilustrar (Figura 5.5) o procedimento na alocação de pessoal para cargos de direção: a nomeação por critérios não objetivos, constando por vezes entre os nomeados elementos vindos de fora do serviço público.

Figura 5.5



Obviamente, o grupo político responsável pela indicação de cargos em determinada área não se ocupa da elaboração de uma lista completa para todos

os postos de DAS e funções gratificadas. Na prática, indica-se um nome que tenha a confiança do grupo para um cargo de destaque e o indicado define, pelo mesmo processo não objetivo de escolha, os nomes para os cargos subalternos a serem levados à mesa do ministro para a nomeação. É um processo recorrente, posto que o critério de escolha para os cargos inferiores é igualmente subjetivo, sem que haja necessidade de qualquer justificativa quanto à escolha ou preterimento de um ou outro servidor.

Ao tratar dos cargos de DAS 4, 5 e 6 no Ministério da Fazenda, no primeiro governo Fernando Henrique, afirmam Loureiro et al (1998, p. 67):

“Na atual gestão, nenhum secretário originou-se das carreiras internas do Ministério, mostrando que mesmo em um estrutura predominantemente técnica, como a Fazenda, há um descolamento entre carreira e cargo no alto escalão. Este fato agrega, ainda, mais um indicador para o nosso argumento de que os cargos do topo do organograma estatal são essencialmente políticos, isto é, providos por vínculos de afinidade, confiança política no sentido amplo, como definido anteriormente”.

Por positivo alega-se que uma equipe composta por pessoas que já possuem afinidade mútua tende a ter um entendimento maior, ser mais coesa. E o critério subjetivo de escolha é o mais indicado para a formação desse tipo de grupo. Alega-se igualmente que é necessária uma identificação entre os chefes e a política governamental. No entanto, quanto à primeira alegação, se for observado o fato de que o critério subjetivo de escolha desestimula a formação voltada para as atividades da organização (já que, a rigor, não conta para a obtenção de progressão funcional), há de se reconhecer uma escolha de política de pessoal a ser feita: ou se privilegia a forma como a equipe se compõe, tal como é feito atualmente, pela afinidade entre os membros do grupo, ou se privilegia a formação dos elementos da equipe, que deverá ser integrada por servidores indicados por critérios objetivos de mérito. Os reflexos dessa escolha, no entanto, não se restringem aos cargos de direção, mas se disseminam por todo o corpo

funcional, que se depara com a decisão de investir ou não na formação voltada para seu trabalho. É inequívoco que o critério subjetivo de escolha, se tem por vantagem a formação de uma equipe em princípio mais coesa, tem por reflexo o desestímulo à formação profissional em todo o corpo funcional, de cujo efeito nem mesmo os elementos da equipe escolhida escapam, já que mais importante do que a formação voltada para as atividades do cargo é o investimento em contatos políticos, ou mesmo a filiação partidária:

“Em outras palavras, se as carreiras internas do MF detêm praticamente o monopólio de cargos em certas áreas, como na SRF, na SFC etc., esse monopólio não atinge os níveis mais elevados. Nesse sentido, pode-se afirmar que a carreira não é fonte natural de poder, isto é, ela, sozinha, não dá a seus membros acesso automático aos cargos de direção, senão quando associada a critérios políticos”³³.

Sintomática é a constatação de que no governo federal, para período 2003-2006, o percentual de ocupantes em cargos DAS-5, DAS-6 e NES com filiação partidária, em especial ao partido governista, possui uma incidência expressiva quando comparado ao percentual de filiação da população brasileira³⁴. A tabela a seguir evidencia que a escolha dos gestores de maior nível passa pelo critério partidário: para uma amostra de 296 cargos, quase a quinta parte (19,90%) estava filiada ao partido do governo ao assumir o cargo. Para o DAS-6, o percentual verificado na amostra se aproxima de 40%. Em estudo sobre a ocupação dos cargos DAS e NES, Araujo (2007) evidencia que 28,5% da amostra pesquisada (85 em 298) não eram servidores, ou seja, não tinham qualquer vínculo com o serviço público em qualquer dos níveis (federal, estadual ou municipal). Desses, 36,5% (31 em 85) eram filiados ao partido do governo e representavam 10,4% do total dos entrevistados³⁵. Mesmo reconhecendo que a filiação partidária não elimina a possibilidade de recrutamento de profissionais de alto nível, há de se

³³ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. In Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 49, n. 4 (out-dez/1998). Brasília: ENAP, 1998. p. 68.

³⁴ Segundo Araujo (2007), o IBGE informa o percentual de 2,6% de filiação partidária para a população brasileira.

³⁵ Araujo, Maria Celina D'. Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro:CPDOC, 2007, p. 57.

reconhecer igualmente que não deve ser esse o critério mais adequado para a avaliação do grau de profissionalização e apuro técnico do nomeado³⁶.

Tabela 5.7³⁷

DAS-5, DAS-6 e NES - Filiação ao PT ao assumir o cargo

	PT		Outros partidos		Sem filiação partidária		Total da amostra	
DAS-5	31	14,50%	8	3,80%	172	81,52%	211	71,28%
DAS-6	21	39,60%	4	7,50%	27	51,92%	52	17,50%
NES	8	22,20%	3	8,30%	22	66,67%	33	11,15%
Total	60	19,90%	15	5%	221	74,66%	296	100%

Quanto à segunda alegação, ao menos para os cargos de gestão inferiores, é de duvidosa procedência, posto que as atividades ali já são muito vinculadas à norma e o poder de decisão situa-se mais na forma como será executada a determinação superior do que no conteúdo da ação. Daí não haver necessidade de vinculação política entre chefe e o governo. Essa alegação por sinal parte do pressuposto de que o servidor teria a alternativa de escolher trabalhar melhor ou pior conforme sua convicção política estivesse alinhada ou não com a do chefe do executivo. No nível ministerial, admite-se essa alegação, já que o cargo tem função predominantemente política, pois está no nível da elaboração das decisões estratégicas, no conteúdo da ação governamental, na elaboração de políticas setoriais. Para os cargos de menor expressão, qualquer desvio na condução do que foi determinado é passível de reprimenda, seja pela exoneração, caso não tenham sido atingidas as metas estabelecidas, seja por processo administrativo, no caso de violação de determinação superior. Ainda quanto à aplicação das normas pelos ocupantes de posições subalternas, veremos a seguir algumas implicações que dessa forma de nomeação dos gestores resulta.

5.3 – O Papel dos Paradigmas

³⁶ Para uma visão mais detalhada das características dos nomeados para cargos DAS-5, DAS-6 e NES, ver estudo de Araujo (2007), onde é focado principalmente o período 2003-2006. O estudo, para alguns levantamentos, se reporta a períodos mais extensos.

Para WEICK (1995), o controle dentro da organização deve ser exercido no campo das idéias, da cultura organizacional, de forma a criar referenciais comuns e conhecimento acerca dos recursos que podem, nas mãos de um “bricoleur” - um profissional que trabalha com o que já existe ou invés de importar elementos para a formação de uma estrutura idealmente concebida - , levar ao desenvolvimento de soluções compartilhadas. O gestor não parte da análise para a síntese, pois não “divide” o problema em partes, mas se serve de elementos do real para sua compreensão, integração e produção de uma nova realidade que lhe seja mais interessante. O gestor se apodera do que já existe, independentemente de um processo analítico, e procura uma dinâmica de congruência entre os fatores que encontra. Assim, em princípio, uma cultura organizacional fortemente compartilhada é condição favorável para que se consiga desenvolver as habilidades de utilização dos recursos disponíveis no máximo de seu potencial. Obviamente, não basta uma cultura organizacional forte, mas a esta deve ser complementada pelo conteúdo produtor. É aqui que Weick entende ser necessário exercer o controle, ao invés de exercê-lo sobre as tarefas.

Dentro de uma visão em que se intenta melhorar a produtividade por meio da utilização do potencial coletivo, das idéias compartilhadas, o controle sobre a forma, sobre a tarefa, sobre a atividade, tende a restringir as possibilidades de soluções a serem desenvolvidas pela diminuição de alternativas a serem consideradas. Dessa forma, pensa-se dentro de um universo de idéias mais restrito por força dos controles sobre as formas. Por outro lado, dentro de um conjunto de idéias claras e bem direcionadas, pode-se dispensar com maior tranquilidade o controle da atividade, posto que a própria cultura organizacional já dirige as idéias para os objetivos compartilhados.

Um bom exemplo desse comportamento é encontrado nas forças armadas, onde a reiterada liturgia dos valores de civismo e defesa da pátria tornam os controles sobre as atividades menos importantes. Obviamente existem, mas perdem em relevância para o fato de que a cultura organizacional dentro das

³⁷ Araujo, Maria Celina D'. Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro:CPDOC, 2007, p. 38.

forças armadas restringe desvios de finalidade na atuação do militar e direciona os esforços no sentido daqueles valores. Ainda que se reconheça ocorrerem desvios, já que não há controles de eficiência absoluta, em especial quando se lida com pessoas, os valores controlam em boa medida as atividades nessa área.

O controle pelas premissas é menos limitador, mais dinâmico do que o controle pela atividade, fixo em relação à realidade que se altera e aos problemas e questões que se renovam. O controle pelas premissas, no entanto, necessita de integração entre as pessoas, com vocabulário, rotinas de trabalho, etc. largamente compartilhados. Segundo WEICK(1995),

“Control through premisses is just as influential as in shaping behavior as is control through rules or bureaucratic standardization. But premiss control is also less obtrusive, more cognitive, more tied to language, and more volitional ...”

Por outro lado, embora se possa afirmar que na administração pública direta em geral, e em particular na RFB, boa parte do serviço é burocrática, no sentido de sua previsibilidade e estruturação em rotinas, para diversos servidores o trabalho, apesar de ser estruturado de forma procedimental, implica com frequência interpretar normas e decidir dentro dessa interpretação. Assim, a construção de paradigmas, sejam estes referidos ao conteúdo da tarefa ou à postura do servidor frente à instituição em que trabalha, determinam o design organizacional que se forma continuamente.

Nesse aspecto, mesmo considerando que as normas aplicáveis já possuem uma interpretação previamente determinada, pelo que restaria ao servidor somente sua aplicação, na prática, tal como ocorre na aplicação das normas jurídicas pelos tribunais, não é possível que todas as situações estejam previstas. Questões de utilização prática dos procedimentos surgem à revelia da normatização, mesmo onde se procura antever todas as possibilidades, já que os comandos escritos são simplificações de uma realidade muito mais complexa e imprevisível. No momento em que o caso

específico tratado não encontra previsão expressa nas normas, surge a dificuldade de o servidor decidir. Porém, o servidor não decide pela aplicação da norma sozinho, mas se utiliza da interpretação largamente aceita e já praticada por seus pares, seja no sentido de se resguardar ao máximo de um possível inquérito administrativo, seja por uma interpretação que procure uma aplicação da norma com equidade, resolvendo a questão, seja por fim engavetando o processo para que o problema venha posteriormente a ser alocado para outro servidor.

No primeiro caso, a interpretação em geral leva à negativa do pedido feito pelo interessado. Ou seja, na dúvida, nega-se o direito (já que a própria administração poderá rever de ofício seus atos, seria, na interpretação de quem deixa de decidir, o menor dos males, como se o transcorrer do tempo não tivesse qualquer efeito).

Por outro lado, a prática de não decidir implica outra que é a de justificar a não decisão, seja pelo requerimento de informações e diligências irrelevantes, ou mesmo por questionamentos infundados, que visam somente postergar o momento de decidir para que a situação, em razão de algum motivo, se altere e não mais haja necessidade de decidir (reforma do órgão com alteração da competência para decidir, aposentaria do servidor, desistência do interessado, etc.).

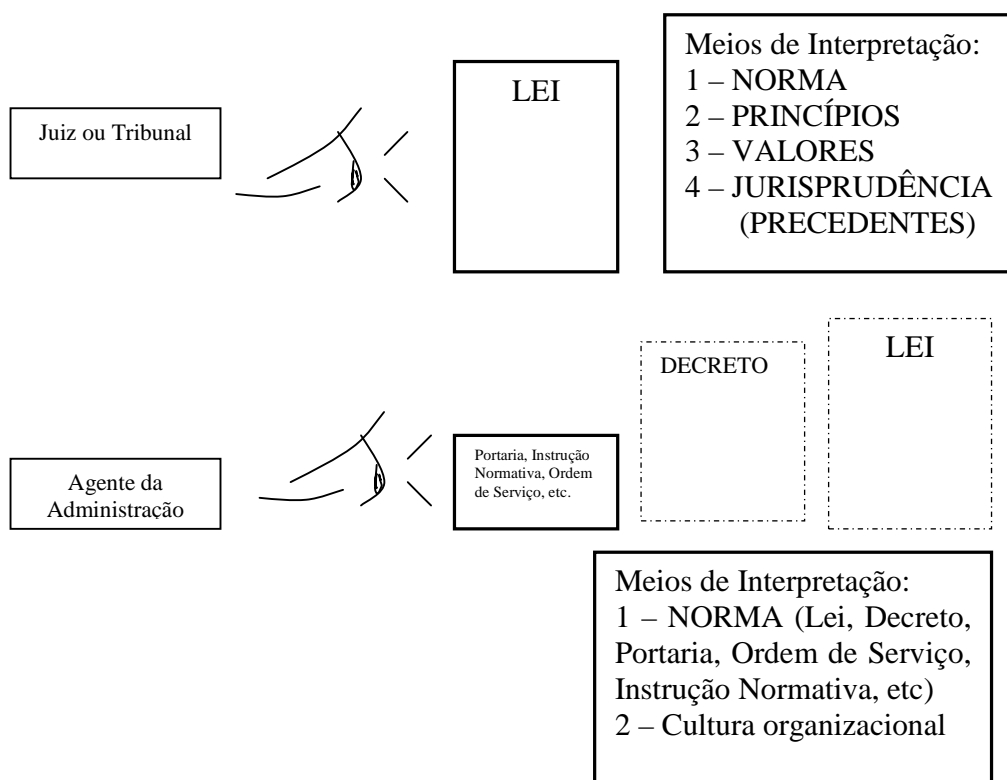
Por fim, uma interpretação que se mantenha dentro da norma, mas que expresse a aplicação equânime do direito requer a elaboração de argumentos que não estão previstos dentro das instruções normativas, ou dos decretos, mas que podem servir mais à administração do que o indeferimento sumário ou a postergação indefinida.

Qualquer dos três procedimentos descritos depende da cultura organizacional, ou seja, de como os próprios servidores percebem seu trabalho e do grau de segurança que possuem para decidir. Tal como ocorre nas decisões judiciais, os valores e princípios presentes em decisões passadas são utilizados como sustentação para novas decisões. Não somente a

jurisprudência, mas os próprios conceitos utilizados na linguagem forense privilegiam tipos de interpretação que tendem a prevalecer. Ao que parece, a administração carece de desenvolver esses princípios em uma direção pró-ativa. Muito provavelmente pelo fato de que a interpretação da norma cabe, em tese à autoridade superior do executivo, enquanto no judiciário se coloca no nível do magistrado:

Figura 5.6

Da perspectiva do agente, em termos de interpretação/ação:



Ao agente da administração não cabe lançar mão de outro recurso para interpretar a aplicação de uma norma senão outra norma igualmente vinculante. Embora deva pautar seu procedimento pelos princípios que regem o serviço

público (impessoalidade, legalidade, oficialidade, etc.), são princípios gerais de conduta, mais do que de interpretação de normas. Mesmo porque as normas a serem aplicadas já se encontram, em tese, detalhadas o suficiente, de forma a poderem ser aplicadas diretamente, sem maiores exercícios de hermenêutica.

Obviamente, se ao servidor somente cabe aplicar a norma previamente interpretada, não se poderia supor que a cultura organizacional dentro da administração pública seguisse para outra direção que não a do cumprimento ritualístico das normas dentro do paradigma atribuído à burocracia. Mesmo porque, em um ambiente em que a função que pode agir como suporte à cultura organizacional está sujeita a qualquer instante a uma substituição por um elemento estranho à própria cultura, o mais racional é que a cultura se desenvolva em uma direção que independa do ocupante do cargo de comando: uma cultura ritualística, meramente cumpridora de normas, avessa a mudanças e a maiores envolvimento com os resultados da tarefa.

No entanto, pode-se pensar um outro caminho pela construção de uma cultura distinta, onde se procure, por meio do ato administrativo, aplicar as normas (previamente interpretadas) dentro de uma flexibilidade sustentada por valores e princípios comuns que se identifiquem com uma convicção compartilhada de que a solução equânime da demanda, mais do que o encerramento ou o engavetamento do processo, é o que importa para o cidadão e para a administração. Em parte, foi o que se tentou pelo “New Public Management”: atribuir maior grau de liberdade ao gestor, o que implica maior liberdade de decidir. Nesse caso, no entanto, procurou-se agir pela retirada de normas que restringiam a atuação do gestor. O que focamos aqui não é a retirada de normas, porém a transformação da cultura de sua aplicação. E o controle, menos pelas formas e mais pelos valores compartilhados. É o que entende WEICK:

“If we assume that paradigms contain organizational designs and guide action, then we have a vehicle by which ideas, interpretations and justifications exert control”.³⁸

Nesse aspecto, mais do que as regras escritas, os paradigmas que se formam a partir dos comportamentos e das convicções deverão definir a própria modelagem organizacional, no sentido de restringir a um conjunto definido de possibilidades de concepção organizacional que deverá ser confirmada a cada comportamento, posto que a própria percepção e compreensão do que ocorre é moldada pelos paradigmas. Ou, como afirma WEICK:

“Paradigms can create strong preconceptions that prefigure observation. This possibility suggests that paradigms could produce behavioral confirmation in ways similar to those reviewed earlier in the context of serial self-fulfilling prophecies. Justifications might do more than simply provide rationales for designs that are internally compelling. They might also shape actions in ways that validate the rationales”.³⁹

O que nos parece razoável supor é que a nomeação sem critérios minimamente meritocráticos leva a uma convicção de que a excelência no trabalho não é relevante para o servidor, ou no mínimo não é seu compromisso. Em parte pelo fato de que o esforço não implica melhoria na perspectiva funcional, mas também porque o menor esforço tende a parecer mais racional dentro do sistema de recompensas existente.

Obviamente não se deve atribuir somente a esse paradigma todas as limitações do serviço público vinculadas ao comportamento de seus servidores.

³⁸ WEICK, Karl E. **Organizational Redesign as Improvisation**. IN: HUBER, George P. & GLICK, William H. Organizational Change and Redesign. USA: Oxford University Press, Inc. 1995. p. 367.

³⁹ WEICK, Karl E. **Organizational Redesign as Improvisation**. IN: HUBER, George P. & GLICK, William H. Organizational Change and Redesign. USA: Oxford University Press, Inc. 1995. p. 367.

Há de se convir, no entanto, que a percepção de que o servidor possui de seu trabalho, de sua carreira e de seu ambiente deverá se expressar em seu comportamento e em seu desempenho.

Por outro lado, é interessante observar a semelhança entre o mecanismo de controle/indução comportamental descrito por Weick e o efeito da construção discursiva descrito no capítulo anterior. Em ambos, o comportamento e a própria concepção do objeto são formados a partir de convicções ao invés de normas. Também o controle (das atividades dentro do serviço público e das discussões nos meios de comunicação) se funda em convicções compartilhadas que tendem a afastar idéias e comportamentos que entrem em conflito com esses referenciais. Tanto se modela quanto se controla a partir dos paradigmas largamente aceitos, seja na organização pela cultura organizacional, seja na sociedade pelo discurso mais freqüente nos meios de comunicação.

Conforme foi visto anteriormente, o expressivo percentual de servidores com ensino superior deveria afastar a necessidade de convocação de elementos externos para ocupar cargos de direção. Essa convocação é apresentada como meio de renovação do setor público, de ingresso de novas perspectivas de trabalho. De fato, nesse sentido é um mecanismo defensável, mas que evidencia a necessidade de trazer para o serviço público o dinamismo cuja falta é em boa medida causada pela forma geral de nomeação, da qual essa convocação é caso particular. Em outras palavras, procura-se uma solução que ao cabo é a expressão de uma das origens do problema a ser solucionado.

6 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PERSPECTIVA COMPARADA

O estudo da administração pública em outros países se depara com uma dificuldade inerente à análise que se propõe: a diferença entre os sistemas de governo, entre os ordenamentos jurídicos e mesmo entre as culturas presentes nos países examinados. No entanto, para o objeto aqui tratado, nos restringiremos ao exame de algumas perspectivas acerca da ocupação dos cargos mais altos da administração pública, pelo que nos manteremos dentro do foco do trabalho.

É interessante observar que, a despeito das diferenças elencadas acima, verificamos que, mesmo onde se admite a ingerência política, esta não afasta a forte preocupação com a excelência profissional (França). Em outros casos, a indicação política praticamente não existe (Reino Unido).

Chemla (2005) assinala que a *École Nationale d'Administration* - ENA da França é encarregada da formação dos dirigentes da burocracia estatal. Criada após a Segunda Guerra, a ENA procura agregar a universalidade de acesso e a excelência da formação. O interessante mecanismo institucionalizado para afastar as ingerências políticas inverte a decisão da escolha do posto em que será alocado o aluno ao término do curso:

“... no término de sua formação, os alunos da ENA são informados sobre os postos que os órgãos podem disponibilizar. São os alunos que escolhem o *corps* (corpo) e o ministério no qual desejam ingressar para seu primeiro posto (o mesmo princípio é aplicado nas outras escolas de formação de servidores). Para que essa escolha seja feita da forma mais neutra possível (para evitar que os órgãos pratiquem uma forma ou outra de favoritismo, escolhendo eles mesmos os funcionários), os alunos são classificados no final do

curso, por intermédio de uma série de provas, e, de acordo com a classificação obtida, escolhem o posto entre os oferecidos”⁴⁰.

Embora venha passando por uma reformulação, as reformas não atingem a forma de acesso ou os critérios de mérito da escola. São atualizações curriculares e metodológicas que procuram adaptar a formação às questões mais atuais e melhorar o desempenho do aluno no referencial da gestão pública, do interesse geral, tendo em vista as diversas perspectivas em que poderão trabalhar, seja com questões de nível local, nacional, ou mesmo no contexto da União Européia.⁴¹

Por outro lado, Cavalcanti et al (1988), em análise da posição do governo dos Estados Unidos na gestão Reagan em relação ao Senior Executive Service – SES, instituição encarregada do desenvolvimento de um corpo funcional de alto nível para o serviço público, verifica que a preocupação em separar política e administração não é nova. Porém, tão antiga é também a problemática em se gerar um distanciamento entre a concepção da política e sua execução. Naquele país, o corpo funcional de alto nível proveniente do SES teria sua origem em funcionários de carreira:

“O SES foi planejado para aumentar o potencial de auto-realização e auto-estima do executivo de carreira, melhorando, ao mesmo tempo, sua imagem pública”.

...

“A promoção do reconhecimento social, da auto-estima e da auto-realização seria alcançada mediante a adoção de um sistema de incentivos, no setor, através de um tipo específico de sistema de recompensas por um desempenho marcante de prêmios e reconhecimento da parte do presidente, de uma estrutura salarial

⁴⁰ Chemla, Eliane. A reforma da formação para carreiras na ENA-França. In Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Vol 56, n. 2 (abr-jun/2005). Brasília: ENAP, 2005. p. 218.

⁴¹ Ibidem p. 221.

diferenciada, de oportunidades para o desenvolvimento do executivo e de privilégios do tipo ano sabático, existente nas universidades”⁴².

Esses executivos seriam generalistas, podendo ser alocados em áreas diversas, na medida em que se fizessem necessários. Sem dúvida, como medida inicial de limitar a atuação de políticos na estrutura da administração pública, foi um passo importante.

Em estudo comparativo das formas de alocação de pessoal nos cargos superiores da administração pública em diversos países, citando trabalho de Schnapp, Nunes (2006) verifica que:

“São, ..., a Dinamarca, o Reino Unido, a Áustria, a Bélgica e os EUA os países que têm, assim, o mais baixo grau, formal, de politização dos níveis/graus mais elevados da administração pública. No Reino Unido, por exemplo, quando muda o gabinete ou algum ministro, o número de cargos à disposição de quem chega é mínimo”⁴³.

Por outro lado, constata Nunes:

“A tradição de uma burocracia neutra e fortemente profissionalizada está profundamente enraizada na cultura política britânica e, apenas mais recentemente, vem sofrendo pressões politizadoras, nomeadamente com Thatcher e Blair”.⁴⁴

Por outro lado, na França a influência política é admitida, mas a formação técnica é necessária:

⁴² Cavalcanti, Bianor; Hedblom, Karen; Terry, Larry D. O governo Reagan e o *Senior Executive Service*: uma tentativa de retorno à dicotomia política/administração. In Revista de Administração Pública. Jan-mar/1988. Rio de Janeiro. FGV. 1988. p. 95.

⁴³ Nunes, Pedro. O *Senior Executive Service*: especial referência ao perfil do Top Public Service em Portugal. In Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Vol 57, n. 2 (abr-jun/2006). Brasília: ENAP, 2006. p. 223.

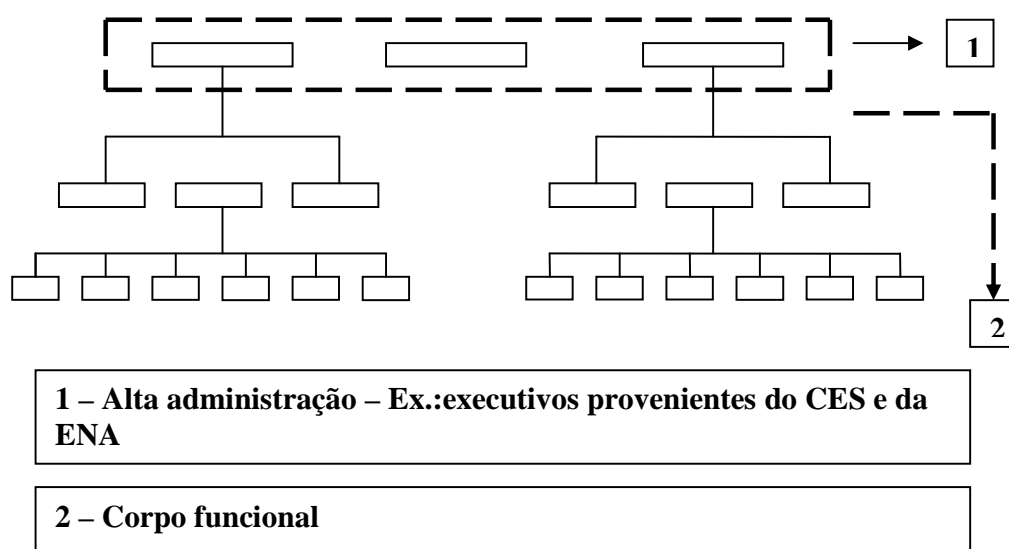
⁴⁴ Ibidem.

“Na França, o escopo para a substituição dos quadros é maior, porém a opção favorecida pelos governantes e ministros é o recurso aos oriundos das grandes escolas, com a diferença de que os escolhidos são os alinhados politicamente com os titulares do Executivo”⁴⁵.

Reconhece-se assim que administração pública não é para amadores ou aproveitadores, mas para profissionais. O que não afasta terem preferências políticas ou idéias próprias quanto à condução da coisa pública. São mesmo características desejáveis que poderão somar quando da discussão acerca da implementação das políticas públicas. Há, no entanto, outro aspecto que nos parece relevante: é necessário que, dentro de toda a estrutura da administração pública, e não somente dos cargos mais elevados, haja o reconhecimento formal do mérito e do empenho, o que inclui o acesso aos demais cargos de gestão. Do contrário, a capacidade de alavancagem da eficiência será limitada por uma cultura de pouca motivação e bastante conservadora em relação a propostas de mudança que se afastem da cultura enraizada. As boas técnicas de gestão são importantes e, quando aliadas a uma cultura institucional pró-ativa, produzem resultados bastante positivos.

Dentro do que foi até agora verificado, seja dentro de um sistema de formação diferenciada dos gestores de topo, seja pelo acesso a esses cargos por meio de progressão na carreira, o meio onde se dará a aplicação das técnicas de gestão estará sujeito à influência da cultura organizacional. Como já visto no capítulo anterior (5.3), os paradigmas que se formam na cultura organizacional definem em boa medida a modelagem da organização. Assim, considerados os cargos de topo e o restante da organização, ligados respectivamente às perspectivas de agente aplicador das técnicas de gestão e objeto da ação dessas técnicas, temos um conjunto de atuações em um sentido. Por outro lado, considerados os cargos de topo e o restante da organização, ligados respectivamente às perspectivas de pacientes (ou consumidores) e produtores da cultura organizacional, temos um conjunto de atuações em outro sentido:

Figura 6.1



Ainda que se reconheça a importância de técnicas de gestão no sentido de motivar o corpo funcional, é inegável que o fomento institucionalizado de uma cultura pró-ativa que reconhece a competência técnica e a busca da melhoria pode tornar a aplicação dessas técnicas mais eficientes por se partir de uma base mais elevada, tanto de ânimo quanto de técnica. E a nomeação por critérios de afinidade pessoal trabalha evidentemente no sentido oposto.

Assim, o que se verifica é que o distanciamento entre política e administração, no que se reporta à definição de cargos de gestão na administração pública, não é estranho ou mesmo novo em uma análise comparativa com outros países. Ainda que se possam contrapor outras formas de organização do serviço público em que esteja presente a influência do poder político, como na França, parece evidente que, mesmo quando há concessões a esse tipo de nomeação, o critério meritocrático é um pressuposto.

⁴⁵ Ibidem.

7 - CONCLUSÃO

Dos fundamentos do estado moderno a sua prática e seus efeitos na sociedade verificamos que há um longo percurso entre valores, instituições, pessoas e organizações. Nesse percurso, porém, verificamos diversos desvios:

Na percepção do eleitorado quanto à função de seus escolhidos: verificamos que o eleitorado entende o papel do político em nível nacional da mesma forma como o vê no nível local. Essa perspectiva desfoca a visão do eleitor quanto à responsabilidade institucional de seu representante, bem como distorce a ação deste no sentido de atender a uma demanda que, a rigor, não se encontra dentro de suas atribuições.

Na identificação de ineficiência com burocracia, lançando a uma teoria organizacional a responsabilidade pelos insucessos inerentes à implementação incompleta de seus institutos, o que abre caminho para o levantamento de incontáveis soluções, sem que se afaste a causa inicial que contamina tanto a situação presente quanto as soluções propostas.

Na utilização da estrutura organizacional como meio de obtenção de benefícios particulares e favorecimentos, que reforçam a percepção desfocada do eleitor cidadão quanto ao papel do político que elege e do gestor público que o serve.

Na manutenção dessa percepção por meio de construções discursivas que reiteram o papel do político como proprietário do estado e de suas instituições, pelo que lhe compete dispor do uso e dos frutos enquanto nessa condição permanecer, no que contribuem não somente os próprios interessados, mas os meios de comunicação e seus profissionais que tomam por inerente à política a negociação ilimitada, não importa o objeto.

Na construção de uma cultura organizacional defensiva, reativa, que procura se contrapor às mudanças pouco criteriosas no comando das organizações dentro da administração pública pelo não envolvimento com

eventuais inovações propostas, mesmo porque estas podem se esvaír no próximo acordo interpartidário.

Na ausência da valorização do profissional dentro da administração pública e de sua formação, quando se percebe que em outras sociedades o critério técnico, quando não o principal, é um pressuposto para qualquer aspiração na carreira dentro do serviço público.

É possível que o foco da discussão política esteja equivocado e a administração pública venha sendo levada a uma direção aquém de suas possibilidades e para fora de suas finalidades. É possível, como coloca Popper⁴⁶, que o equívoco esteja na pergunta feita pela teoria política: ao invés de quem deve governar, deve-se perguntar como controlar quem governa. E deixar de supor que o sistema eleitoral seja capaz de indicar governantes identificados com um estoicismo que os afaste de fins não republicanos, ainda que o poder e a facilidade pelo reduzido ou ineficiente controle lhes ofereçam oportunidade para satisfazer interesses pessoais. E o controle inclui a limitação do poder concedido. Se o poder é concedido e reconhecido como legítimo sem delimitações efetivas de sua prática, pouca expectativa há em que se torne instrumento de algum resultado distinto de sua concentração e exacerbação. O pressuposto implícito da tripartição do poder é sua independência, o que não se restringe à forma estabelecida na norma jurídica, mas que inclui a prática das três faces em que se apresenta. Hoje é evidente o acordo tácito entre executivo e legislativo para o controle da administração pública no sentido de sua utilização em objetivos particulares, sejam estes os do ocupante do cargo, sejam os do grupo que o indicou, sejam os do partido que detém o controle sobre a nomeação, ou uma combinação dessas ações. Sem dúvida, essa utilização não exclui os objetivos institucionais, mas condiciona sua operacionalização dentro da expectativa que possuem aqueles indicados para os cargos de gestão, sejam alinhados como interesses públicos ou particulares.

⁴⁶ REALLE, Giovanni. História da filosofia, v. 7: de Freud à atualidade. São Paulo: Paulus, 2006. p. 159.

Por outro lado, essa prática estabelecida em forma legal deixa à margem o judiciário, já que quem faz a norma e quem a executa estão de pleno acordo no ponto aqui em questão, exceto se vier o judiciário a reinterpretar a constituição de forma a afastar essa prática, o que dificilmente se dará enquanto a própria sociedade tiver uma percepção atualmente difundida pelos meios de comunicação de que em política não há limite para a negociação⁴⁷.

Assim, mais do que a democracia expressa na escolha do representante, importa a responsabilidade na prática de seu mandato. E um dos meios de que dispõe o detentor de cargo eletivo para fugir a essa responsabilidade é a nomeação de prepostos na administração pública para executar ações que não poderiam ser feitas por qualquer cidadão, menos ainda por ordem de quem deveria zelar pelo interesse público. Obviamente, o que se coloca aqui não está isento de exceções. Porém, em regra, essas se restringem a áreas onde não há interesse ou possibilidade de se direcionar a ação do órgão em benefício particular.

No entanto, a indicação política não exclui a possibilidade de uma boa gestão. Não há, no entanto, um parâmetro técnico que estabeleça condições mínimas para que ao menos se eliminem indicações destinadas ao fracasso. Não existe qualquer forma que garanta uma nomeação de bom nível. Não há, quando se lida com comportamento, sistema isento de falhas. O que parece evidente é que o atual sistema cultiva dentro da própria administração pública uma configuração de baixo rendimento. Em boa medida isso se deve à ausência de um pressuposto técnico para a nomeação em cargos de gestão. Como visto (Capítulo

⁴⁷ Relevante observar que o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante 13 (aprovada em 21/08/2008 e publicada em 29/08/2008), vedou a contratação de cônjuge, companheiro ou parentes até o 3º grau, em clara posição contra a prática do nepotismo na administração pública, cujo instrumento legal é a previsão constitucional, no artigo 37, dos cargos de livre nomeação e exoneração. Por meio da aplicação do princípio constitucional da moralidade no serviço público, constante do caput do mesmo artigo, o STF procurou vedar a manifestação mais clara do uso da administração pública para fins particulares pela via da nomeação de dirigentes. Observe-se que não houve, por parte do Congresso Nacional, iniciativa nesse sentido, mas a aplicação pela Corte Constitucional de um dos princípios que devem reger a administração pública. O que reforça a idéia de que aos congressistas em geral não interessa esse tipo de restrição. Na íntegra, diz o enunciado da súmula: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

6), há países em que se privilegia a formação como gestor para o acesso aos mais altos cargos, enquanto no Brasil cerca de um em cada quatro gestores sequer possui o curso superior (tabela 5.6). O que parece evidente é a necessidade de implementação de critérios menos subjetivos, para que o próprio corpo funcional seja incentivado a investir na formação e reconheça no gestor um referencial de competência.

Como sugestão para novas pesquisas caberia verificar os passos para desconstruir a forma atual de funcionamento da administração pública e da construção de uma nova, mais identificada com as funções constitucionais do estado. Dentre esses passos incluem-se verificar:

A) Como fazer a transição do sistema atual de nomeação por critérios pessoais para outro mais técnico sem que se torne as organizações públicas reféns de seu próprio corpo funcional, evitando a perpetuação de grupos e garantindo a renovação por mérito. É possível que a criação de novos órgãos identificados com critérios mais profissionais de carreira, bem como com o esvaziamento da competência dos órgãos já reféns do clientelismo, em favor dessas novas organizações, possam conduzir a uma transição sem o choque frontal com as oligarquias que controlam o setor público.

B) Como fazer a transição da percepção do eleitor atual, que supõe ser função do membro do legislativo ou executivo federal resolver as questões locais, para uma outra, identificada com as funções institucionais de nível federal.

C) Como retirar do congressista e do chefe do executivo o poder constitucional de que dispõem para a nomeação generalizada, sabendo-se que são os maiores usuários e beneficiários desse poder e que, salvo na hipótese de uma nova constituição, são também quem dispõe do poder para alterar a atual situação.

D) Como, enquanto mantida a forma atual de escolha dos gestores, tornar a administração pública mais isenta de seus efeitos. E aqui retornamos à sugestão do item A.

Por fim, como ilustração, a narrativa de um fato:

Um servidor recém-aprovado em concurso público, ao se apresentar ao chefe do setor em seu primeiro dia de trabalho, dirigiu-se ao chefe com o tratamento de “senhor”. Menos por temor reverencial. Mais por respeito em se apresentar a um desconhecido. Ao que lhe devolveu o chefe:

- Não me trate por “senhor”. Me chame pelo meu nome mesmo.

E apontando para a cadeira que ocupava disse:

- Hoje sou eu quem está aqui. Semana que vem pode ser você.

O novato tomou a declaração como um misto de elogio e ironia. Elogio por estar ali empossado por mérito próprio, ao que a afirmativa se apresentava como um reconhecimento de sua capacidade. Ironia por não ver qualquer possibilidade de alguém, em sua condição de completa inexperiência no serviço, ocupar aquela cadeira.

Mais tarde veio a perceber que o chefe não lhe fora irônico ou elogioso. De fato, ele poderia mesmo ter ocupado aquela cadeira. Bastava que alguém o indicasse.

8 BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, edição comemorativa 67-86, 1967-2007. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena história da formação social brasileira*. 4 ed. Rio de Janeiro: GRAAL, 1986.

AKTOUF, Omar. Administração e teorias das organizações contemporâneas: rumo a um humanismo-radical crítico? *Organizações e Sociedade*, v. 8, n.21, P.13-34, 2001.

ANUÁRIO EXAME 2006-2007, p. 154-160. São Paulo, 2006.

ARAÚJO, Marcos. Agências reguladoras. Disponível em <http://www.juxtalegem.com.br/artigos/AgenciasReguladoras.php>. Acesso em 21/09/2008.

ARAUJO, Maria Celina D'. *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

BARROS, Edgard Luiz de . *O Brasil de 1945 a 1964*. São Paulo: Contexto, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *The Social Construction of Reality*. Whitstable, GB: Latiner Trend & Co. Ltd, 1966.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____, Norberto. Liberalismo e Democracia. 6. ed. São Paulo: Brasiliense. 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo (Cap. IV). In Direito Administrativo e Políticas Públicas. Saraiva, 2006.

BULL, Hedley. A sociedade anárquica. Coleção Clássicos IPRI, Brasília, Imprensa Oficial de São Paulo/Editora da Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

CARVALHO, Rosimeri. Controle organizacional, cultura e liderança: evolução, transformações e perspectivas. *Anais do II ENEO*, Recife, 2002.

Constituição de 1988 e Emenda Constitucional n. 19/1998.

COSTA, Emília Viotti da. Da monarquia à república. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CARVALHO, M. How logrolling can explain the failure of the government coalition in Brazil. In: Revista Brasileira de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAVALCANTI, Bianor S. Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Paraná: nº9, 1998.

_____. O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____ ; HEDBLUM, Karen; TERRY, Larry D. O governo Reagan e o *Senior Executive Service*: uma tentativa de retorno à dicotomia política/administração. In Revista de Administração Pública. Jan-mar/1988. Rio de Janeiro. FGV. 1988.

CHANDLER, Alfred. Ensaaios para uma teoria histórica da grande empresa. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHANDLER, A. Introdução a *The Visible Hand*. In: McCraw, T. (org.) *Alfred Chandler – ensaios para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHANDLER, J. Public administration and private management: is there a difference? *Public Administration*, v. 69, n. 3. p. 385-392, 1991.

CHEMLA, Eliane. A reforma da formação para carreiras na ENA-França. In *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*. Vol 56, n. 2 (abr-jun/2005). Brasília: ENAP, 2005. p. 218.

COPI, Irving Marmer. Introdução à lógica. 3. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1981.

DAVEL, Eduardo, VERGARA, Sylvia Constant. Gestão com pessoas subjetividade e objetividade nas organizações. In: DAVEL, Eduardo, VERGARA, Sylvia (Orgs.) *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 33.

Decreto – lei no. 200/1967

DU BOFF, R.; HERMAS, E. Alfred Chandler's new business history: a review. *Politics & Society*, v. 10, 1, p. 87-110. 1980.

Durand, Maria Rita Garcia Loureiro e Abrucio, Fernando Luiz. Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). São Paulo, EAESP, 1998.

FARIA, A. Realismo Crítico em Pesquisa em Estratégia. In: VIEIRA, M; ZOUAIN, D *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: FVG, 2005.

FAUSTO, Boris (dir). História geral da civilização brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro, Tomo III, v. 1, Bertrand Brasil, 1989.

_____, Boris (dir). História geral da civilização brasileira. 4. ed. Rio de Janeiro, Tomo III, v. 2, Bertrand Brasil, 1990.

FOGUEL, Sergio; SOUZA, Carlos César. Desenvolvimento e deterioração organizacional. São Paulo: Atlas, 1980.

FRIEDE, R. Reis. Curso de teoria geral do estado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

_____. Questões de teoria geral do estado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

FUKUYAMA, Francis. Construção de Estados – governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro, Rocco, 2005.

GAJDUSCHEK, Gyorgy. Bureaucracy. Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: an ignored element of bureaucratic rationality. In: Administration & Society. Vol. 34, n. 6, London: Sage Publications, 2003.

GALBRAITH, Jay. Organization design. USA: The Wharton School University of Pennsylvania, 1997.

HAMBRICK, D. The disintegration of strategic management: it's time to consolidate our gains. *Strategic Organization*, v. 2, n. 1, p. 91-98, 2004.

HILL, Michael. Implementação: Uma visão Geral. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.) Políticas Públicas, Coletânea, Volume 2. ENAP, 2006.

HOBBS, Thomas. Leviatã. São Paulo: Martin Claret. 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (dir). História geral da civilização brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro, Tomo II, v. 1, DIFEL, 1982.

_____, Sérgio Buarque de (dir). História geral da civilização brasileira. 4. ed. Rio de Janeiro, Tomo II, v. 2, DIFEL, 1978.

_____, Sérgio Buarque de (dir). História geral da civilização brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro, Tomo II, v. 3, DIFEL, 1985.

_____, Sérgio Buarque de (dir). História geral da civilização brasileira. 4. ed. Rio de Janeiro, Tomo II, v. 5, DIFEL, 1985.

IBGE. Brasil em números. Vol. 12. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. O que é justiça? 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. Teoria geral do direito e do estado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____, Teoria Pura do Direito. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEOHANE, Robert O. Sovereignty in international society. In HELD, David and MCGREW, Anthony (Eds.). The Global Transformations Reader. Polity Press, Oxford e London, 2000.

KNIGHTS, D.; MORGAN, G. Corporate Strategy, Organizations and Subjectivity: A Critique. *Organization Studies*, v. 21, n. 2, p. 251-273, 1991.

LOCKE, John. John Locke *in* Os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural. 1978.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; Rosa, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda.

In Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 49, n. 4 (out-dez/1998). Brasília: ENAP, 1998.

MARTENS, Kerstin. Institutionalizing societal activism within global governance structures: Amnesty International and the United Nations system. *Journal of International Relations and Development*, vol.9, num. 4, 2006.

MARTIN, N. A estratégia empresarial de captura do poder político. *Anais do XXVII Encontro da ANPAD*. Atibaia, São Paulo, setembro de 2003.

MELLO, Fernando Achilles de Faria, Desenvolvimento das organizações: uma opção integradora. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.

MINTZBERG, Henry. Managing government governing management. *Harvard Business Review*, p. 75-83, 1996.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia*. São Paulo: Bookman, 2004.

MORIN, Edgard. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

NOGUEIRA, J.P.;MESSARI, N. 2005. *Teoria da relações internacionais*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

NUNES, Pedro. O *Senior Executive Service*: especial referência ao perfil do Top Pubic Service em Portugal. In Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Vol 57, n. 2 (abr-jun/2006). Brasília: ENAP, 2006.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. *Desenvolvimento organizacional: teoria e diagnóstico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração Fazendária, 1979.

ORTIZ, Eduardo, "El estudio de las relaciones internacionales". Fondo de Cultura Económica Chile SA. Santiago, Chile, 2000

PEREIRA, C. e MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e *Legislativo na* Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados Rio de Janeiro*. Vol. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Da administração burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, 47. Brasília: ENAP, 1996.

_____, Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública. Cadernos MARE. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. v. 3.

PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter (Organizadores). Reforma do Estado e administração pública gerencial. FGV, 2003, 5a. Ed.

PERELMAN, Chaïn; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. Tratado da argumentação: a nova retórica. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

POPPER, Karl Raimund. A lógica da pesquisa científica. São Paulo: Cultrix, 1975.
PRADO JÚNIOR, Caio. História econômica do Brasil. 37. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

REALLE, Giovanni. História da filosofia, v. 7: de Freud à atualidade. São Paulo: Paulus, 2006.

Rousseau, Jean. J. Do Contrato Social, *in* Os Pensadores. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1991.

SCHAP, Jan. Problemas fundamentais da metodologia jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1985.

SOBRINHO, Barbosa Lima et al. A constituinte de 1823. Brasília: Senado Federal, 1973.

SARAVIA, Enrique. Estilo de Comportamento Governamental em matéria de políticas públicas. In: Guias Metodológicos sobre elaboração, formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas. Brasília, Programa de Treinamento SUDECO/PNVD/Banco Mundial, 1989.

SORENSEN, Georg. International Relations. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol 20(3):

TUSHMAN, Michael L.; NADLER, David A. Information processing as an integrating concept in organizational design. The Academy of Management Review (pre-1986); Jul 1978; 3, 3, p. 613-623.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na era de Vargas. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

WEBER, Max. A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WEICK, Karl E. Organization redesign as improvisation. IN: HUBER, George P. & GLICK, William H. Organizational Change and Redesign. USA: Oxford University Press, Inc. 1995.

WHIPP, R. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: CLEGG et al. *Handbook de Estudos Organizacionais*, v. 2. São Paulo: Atlas, 1994.

WHITTINGTON, R. *O que é estratégia*. São Paulo: Thompson, 2001.

ZIPPELIUS, Reinhold. Teoria Geral do Estado. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian. 1997.