

FACULDADE NOVOS HORIZONTES

Mestrado em Administração

**DO PATRIMONIALISMO AO PARADIGMA GERENCIAL:
paradoxos na Administração Pública Municipal de Caeté – MG.**

Geraldo César Diegues

Belo Horizonte

2008

Geraldo César Diegues

**DO PATRIMONIALISMO AO PARADIGMA GERENCIAL:
paradoxos na Administração Pública Municipal de Caeté – MG.**

Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

Linha de Pesquisa: Tecnologias de gestão e competitividade

Área de concentração: Organização e estratégia

Belo Horizonte

2008

C958d Diegues, Geraldo César
Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública Municipal de Caeté - MG. – Belo Horizonte: FNH, 2008.
167 f.

Orientador: Profº Drº Diogo Henrique Helal
Dissertação (mestrado) – Faculdade Novos Horizontes, Programa de Pós-graduação em Administração

1. Administração pública - Caeté. 2. Administração – patrimônio. 3. Administração – Burocracia. 4. Administração – Gerência. I. Helal, Diogo Henrique. II. Faculdade Novos Horizontes, Programa de Pós-graduação em Administração. III. Título

CDD: 351.8151

FACULDADE NOVOS HORIZONTES

Programa de Pós-Graduação em Administração

Dissertação intitulada **DO PATRIMONIALISMO AO PARADIGMA GERENCIAL: paradoxos na Administração Pública Municipal de Caeté – MG**, de autoria do mestrando **Geraldo César Diegues**, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Profº Dr. Diogo Henrique Helal – Orientador
Instituição: Faculdade Novos Horizontes
Assinatura:

Profª Dra. Marília Mata Machado
Instituição: Faculdade Novos Horizontes
Assinatura:

Profª Dr. Fernando Coutinho Garcia
Instituição: Faculdade Novos Horizontes
Assinatura:

Profº Dr. Otávio Soares Dulci
Instituição: Pontifícia Universidade Católica – PUC/MG
Assinatura:

Data da aprovação: ____/____/____

Belo Horizonte, 07 de Outubro de 2008.

A Deus, onipotente, fonte de inspiração e fé. Sem Ele, nada seria possível.

Aos amigos espirituais, pelo carinhoso acompanhamento e proteção.

Aos meus pais, Isaias (in memoriam) e Aleluia, que sempre incentivaram meus estudos e pelo exemplo de vida e trabalho. Tenho certeza, Pai, que, onde você estiver, sei que está muito feliz.

Dedicação especial para minha esposa Nadege e meus filhos Bruno e Lucas, fiéis companheiros e incentivadores, pelo carinho, apoio e compreensão.

Ao Professor Orientador, Dr. Diogo Henrique Helal, por ter acreditado e possibilitado a concretização deste trabalho (você foi fundamental).

AGRADECIMENTOS

As necessidades de informações para a consecução de nossos objetivos fizeram com que conquistássemos novos amigos ao longo destes quase três anos de pesquisas. Em especial agradeço a:

A Faculdade Novos Horizontes e em especial aos professores Fernando, Ester, Marília, Valéria, Luiz Honório e Talita pela oportunidade deste aprendizado e aos colaboradores da secretaria de Pós e da Biblioteca pela atenção e cordialidade dispensada.

Aos colegas, em especial ao Leonardo, Cláudia, Vanuza, Wenderson, Clara, Mônica, Luciana, Denize e a Norma, pela amizade, solidariedade e convivência neste período. Em nome destes, agradeço a todos colegas da 2ª turma de mestrado.

Ao prefeito, Dr. Ademir da Costa Carvalho e ao Secretário de Governo e Planejamento Sr. Élmer Starling Pessin, pela oportunidade de conhecer e participar de sua gestão.

A todos que direta, e indiretamente, têm contribuído e incentivado a minha jornada de crescimento pessoal e profissional, meus sinceros agradecimentos.

(...) o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhora da gerência pública não é só uma questão de pôr-se em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos. (METCALFE e RICHARDS *apud* ABRU 1997, p.6).

RESUMO

Administração Pública tem constituído, ao longo dos últimos anos, um tema central no debate político. A grande questão, contudo, não se refere à reforma em si, mas ao convívio, no país, de diferentes paradigmas de administração pública. Tais modelos sucedem-se no tempo, mas nenhum deles foi totalmente abandonado com

características presentes ainda nos dias de hoje. Neste sentido, esse trabalho tem como objetivo principal analisar quais são os traços do *patrimonialismo*, da *burocracia* e do *gerencialismo* existentes na administração pública do município de Caeté. A pesquisa utilizou como estratégia o estudo de caso e por se tratar fundamentalmente da descrição explicativa do modelo e em que momento se encontra a administração pública municipal o presente estudo adotou a pesquisa descritiva. Os dados primários foram coletados a partir da observação direta sistemática. Já os dados secundários referem-se às leis que gerem o Município – Lei Orgânica Municipal e as Leis Municipais 2.409/05, 2.410/05, 2.411/05, 2.412/05 e 2.475/06. Os registros da observação direta foram analisados, buscando identificar a presença de características dos três modelos. Os secundários, por sua vez, foram analisados com base na técnica de análise de conteúdo. Os resultados do presente estudo indicam que a administração pública do município de Caeté caracteriza-se por ter um modelo de híbrido de gestão que combina elementos dos três modelos de administração, uma vez que coexistem, por exemplo, práticas de nepotismo, meritocracia e transparência. Todavia, há de se ressaltar a preponderância do patrimonialismo e da burocracia. O cruzamento dos dados secundários com os dados primários permitiu observar que, mesmo com a expressiva cultura do paradigma burocrático expressa nas leis, o patrimonialismo - marco cultural da sociedade brasileira - e suas diferentes variantes e fenômenos complementares, tem-se mostrado resiliente e profundamente arraigado na conduta concreta. Tal contraste expressa-se na manifestação do formalismo, visto que os comportamentos e as ações não condizem com as regras formais.

Palavras-Chave: Administração Pública. Patrimonialismo. Burocracia. Gerencialismo.

ABSTRACT

Public administration has constituted, throughout the last years, a central subject in the debate politician. The great question, however, is not mentioned to the reform in itself, but to the conviviality, in the country, of different paradigms of public administration. Such models are succeeded in the time, but none of them total was abandoned with characteristics gifts still nowadays. In this direction, this work has as objective main to analyze which they are the

traces of the patrimonialismo, the existing bureaucracy and the gerencialismo in the public administration of the city of Caeté. The research used as strategy the case study and for if basically dealing with the explicativa description of the model and where moment if finds public the administration municipal the present study it adopted the descriptive research. The primary data had been collected from the systematic direct comment. Already the secondary data mention laws that generate the City - Municipal Organic Law and the Municipal Laws to it 2,409/05, 2,410/05, 2,411/05, 2,412/05 and 2.475/06. The registers of the direct comment had been analyzed, searching to identify the presence of características of the three models. The secondary ones, in turn, had been analyzed on the basis of the technique of content analysis. The results of the present study indicate that the public administration of the city of Caeté characterizes itself for having a model of management hybrid that combines elements of the three models of administration, a time that they coexist, for example, practical of nepotism, meritocracia and transparency. However, it has of if standing out the superiority of the patrimonialismo and the bureaucracy. The crossing of the secondary data with the primary data allowed to observe that, exactly with the expressive culture of the express bureaucratic paradigm in the laws, the patrimonialismo - cultural landmark of the Brazilian society - and its different variants and complementary phenomena, resiliente has revealed and deeply arraigado in the concrete behavior. Such express contrast in the manifestation of the formalism, since the behaviors and the actions do not condizem with the formal rules.

Key words: Public administration. Patrimonialism. Bureaucracy. Gerencialism.

QUADRO

QUADRO 1 - Características da estrutura e estratégia organizacional no modelo patrimonialista de gestão.....34

QUADRO 2 - Características da estrutura e estratégia organizacional no modelo burocrático de gestão.....	39
QUADRO 3 - Burocracia: triunfo e queda.....	40
QUADRO 4 - Características da estrutura e estratégia organizacional do modelo gerencial de gestão.....	48
QUADRO 5 - Evolução da Administração Pública Gerencial.....	52
QUADRO 6 - Características dos principais modelos de administração pública – Patrimonialismo.....	92
QUADRO 7 - Características dos principais modelos de administração pública – Burocracia.....	94
QUADRO 8 - Características dos principais modelos de administração pública – Gerencial.....	96
QUADRO 9 - Votação para Prefeito Municipal de Caeté – 1947.....	110
QUADRO 10 - Votação para Prefeito Municipal de Caeté – 1950.....	111
QUADRO 11 - Votação para Prefeito Municipal de Caeté – 1954.....	112
QUADRO 12 - Votação para Prefeito Municipal de Caeté – 1958.....	113
QUADRO 13 - Votação para Prefeito Municipal de Caeté – 1962.....	114
QUADRO 14 - Votação para Prefeito Municipal de Caeté – 1970.....	116
QUADRO 15 - Súmula vinculante nº 13 do Superior Tribunal Federal – STF- Nepotismo.....	130

LISTA DE SIGLAS

AMM - Associação Mineira de Municípios

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

AuGE - Auditoria-Geral do Estado

CAOPP - Corregedoria-Geral do Ministério Público e ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Estado de Minas Gerais

CCB – Carta Constituinte Brasileira

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FCCC – Fundação Casa de Cultura de Caeté

FEC – Fundação Educacional de Caeté

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

LOM – Lei Orgânica Municipal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração da Reforma do Estado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPMG – Ministério Público de Minas Gerais

PDRE - Plano Diretor da Reforma Administrativa

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PQSP – Programa da Qualidade no Serviço Público

PrND – Programa Nacional de Desburocratização

PSD – Partido Social Democrático

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RCL – Receita Corrente Líquida

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAD - Sistema de Administração de Material e Serviços

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SISAP - Sistema de Administração de Pessoal

STF – Supremo Tribunal Federal

UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 Contextualização e definição do problema de pesquisa.....	15
1.2 Definição dos objetivos de pesquisa.....	20
1.2.1 Objetivo geral.....	20

1.2.2	Objetivos específicos.....	20
1.3	Justificativa.....	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1	Administração pública.....	23
2.1.1	Modelos de administração pública.....	24
2.1.1.1	Administração pública patrimonialista.....	25
2.1.1.2	Administração pública burocrática.....	35
2.1.1.3	Administração pública gerencial.....	44
2.1.1.4	A convivência de elementos tradicionais e modernos como característica da administração pública no Brasil.....	58
2.2	Reforma do estado no Brasil.....	63
2.2.1	Histórico da reforma do Estado no Brasil.....	63
2.2.2	Aplicações da reforma do Estado no Brasil.....	73
2.2.2.1	Reforma da administração pública no âmbito federal.....	73
2.2.2.2	Reforma da administração pública no âmbito estadual.....	76
2.2.2.3	Reforma da administração pública no âmbito municipal.....	84
3	METODOLOGIA.....	87
3.1	Classificação da pesquisa.....	88
3.2	Dados.....	90
3.3	Análise dos dados.....	91
3.4	Características dos principais modelos de administração pública.....	92
4	APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO ESTUDADO.....	99
4.1	Organização administrativa do município.....	99
4.2	História econômica e política do município.....	101
4.3	Caracterização do município.....	123
5	ANÁLISE DOS DADOS	124
5.1	Análise dos dados secundários.....	124
5.1.1	Características patrimonialistas.....	124
5.1.2	Características burocráticas.....	124
5.1.3	Características gerenciais.....	137
5.2	Análise dos dados primários.....	147

5.2.1 Patrimonialismo.....	148
5.2.1.1 Nepotismo.....	148
5.2.2 Burocracia.....	149
5.2.2.1 Impessoalidade nas relações.....	149
5.2.2.2 Rotinas e procedimentos estandarizados.....	150
5.2.2.3 Competência técnica e meritocrática.....	151
5.2.2.4 Caráter formal das comunicações.....	152
5.2.3 Gerencial.....	152
5.2.3.1 Administração voltada para o atendimento do cidadão.....	152
5.2.3.2 Incentivo à criatividade e inovação.....	153
5.2.3.3 Transparência.....	153
5.2.3.4 Controle a <i>posteriori</i>.....	153
5.2.3.5 Valorização do servidor.....	154
5.3 Dados secundários versus dados primários.....	154
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS.....	156
REFERÊNCIAS.....	158

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e definição do problema de pesquisa

Ao se analisar a administração pública no Brasil, percebe-se que ela é pontuada por diversos elementos e dimensões herdadas das crenças e práticas oriundas de sua formação e evolução. Esses elementos e dimensões têm-se manifestado em traços característicos que prevalecem na maneira de gerir a coisa pública e identificados como modelos.

Sobre esse assunto, Nunes (1997) considera que a administração pública é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, a convivência de diversos tipos de gramática: personalismo, do impersonalismo e suas combinações: clientelismo, universalismo de procedimentos, corporativismo e insulamento burocrático, respectivamente.

Nesse sentido, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRE - (1995) ao analisar a trajetória da administração pública brasileira, podem-se destacar três modelos distintos:

O primeiro, chamado de *Administração Pública Patrimonialista*, de origem oligárquica, vigorou até o final do século XIX. Nesse modelo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real; os cargos são considerados prebendas, ou seja, uma ocupação rendosa e de pouco trabalho; a coisa pública não é diferenciada da coisa pessoal. Em consequência, a corrupção e o nepotismo se tornam inerentes a esse tipo de administração.

Entretanto, a evolução da sociedade, da democracia e do próprio Estado fizeram com que a administração do bem público, em prol do interesse de poucos, deixasse de ser algo aceitável. Em decorrência, surge a necessidade de um modelo de administração pública que conseguisse eliminar estas disfunções administrativas. Trata-se da *Administração Pública Burocrática*, que surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Os princípios que orientam seu desenvolvimento são a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e a formalização: em síntese, o poder racional legal. Os controles, neste modelo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal e nas compras.

O controle, todavia, transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

E, por último, a *Administração Pública Gerencial* emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior.

Santos (2003, p.4), afirma que a Administração Pública Gerencial,

[...] foi motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado; instrumento de proteção ao patrimônio público; e insatisfação contra a administração pública burocrática.

Entretanto, Bresser Pereira e Spink (2006) destacam que a necessidade de uma administração pública gerencial não é somente originada dos problemas de crescimento, e das decorrentes diferenciações de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também pela legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

Os autores (2006) acrescentam que, concomitantemente a uma reafirmação dos valores burocráticos depois da II Guerra Mundial, houve uma influência da administração de empresas, que começou a se fazer sentir na administração pública, em que as idéias de descentralização e flexibilização administrativa ganharam espaço em todos os governos.

Em síntese, esse enfoque gerencial surgiu na administração pública na segunda metade do século XX, devido às mudanças nas relações Estado/sociedade e nas formas tradicionais de administração do bem público (BRESSER PEREIRA e SPINK, 2006).

Dessa forma, para atender às demandas da sociedade pós-industrial, desempenhando o papel de prestadora de serviços com qualidade e transparência, a administração pública precisará rever seu modelo organizacional, o que envolverá segundo Mertens (1996), uma revisão dos processos e a busca por resultados que visem a atender às necessidades do cidadão.

Essa reestruturação e modernização na administração pública visam, na opinião de Melo e Sperling (2002), à introdução de uma nova cultura, contendo regras e técnicas gerenciais modernas, em que conceitos como o de eficiência e qualidade devam ser considerados como valores principais na prestação de serviço pelo setor público. Além disso, devem ser norteadas pelos princípios de flexibilidade, criatividade, multiplicidade, qualidade, participação e controle de resultados, descentralização e horizontalização das estruturas e organização em rede.

Dentre outras transformações ligadas à administração pública no país, podem-se destacar: a reforma do Estado; a ampliação da autonomia política e administrativa do município e de sua competência para legislar, através da Constituição Federal de 1988. Também, destaca-se o crescente aumento do papel do município na realidade do país, observável pela tendência de municipalização de muitos serviços, destacando com ênfase na saúde e a educação fundamental; as necessidades

crescentes de serviços públicos e o aumento da consciência de cidadania por parte da população.

Há de se considerar, ainda, o rigor imposto pelas Leis, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal – (LRF): Lei Complementar 101, (2000), que entrou em vigor em 4 de maio de 2000 e que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF constitui-se em um mecanismo do governo brasileiro para evitar que prefeitos e governadores endividem as cidades e estados mais do que conseguem arrecadar através de impostos. Tal lei obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou do Município).

Ela trouxe uma nova perspectiva no que tange à ação planejada e transparente da gestão dos recursos públicos, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Corrigiu também a obediência a limites e condições como: percentual mínimo a ser aplicado na Educação (25%), na Saúde (15%) e limitando a geração de despesas com pessoal (o somatório dos gastos com os ativos, inativos e pensionistas) de no máximo 60%.

Observa-se que a administração pública, principalmente no âmbito municipal, não estava preparada para um grau tão elevado de mudanças em um período de tempo tão curto. Simultaneamente a essas mudanças, surge uma cobrança por parte dos contribuintes que, cada vez mais exigentes, demandam mais qualidade nos serviços públicos.

Essas mudanças acarretaram modificações na estrutura das organizações públicas, causando transformações na gerência dos serviços públicos, ou seja, na forma como a estrutura administrativa está ajustada, com o propósito de racionalização e modernização dos serviços do Estado.

O grande desafio, contudo, para o setor público nacional não é reformar o Estado. A grande questão reside na existência marcante e conseqüente convivência dos dois modelos anteriores de administração pública – o patrimonialista e o burocrático - com as propostas de reforma.

Assim, este trabalho pretende identificar, no âmbito da administração pública municipal de Caeté-MG, a presença e convivência de traços dos três modelos de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Em face ao exposto, pode-se formular a seguinte pergunta de pesquisa:

Quais são os traços do *patrimonialismo*, da *burocracia* e do *gerencialismo* existentes na administração pública do Município de Caeté no Estado de Minas Gerais?

1.2 Definição dos Objetivos de Pesquisa

Apresentam-se, a seguir, o objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo, que servirão de parâmetros para o desenvolvimento desta pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar quais são os traços do *patrimonialismo*, da *burocracia* e do *gerencialismo* existentes na administração pública do município de Caeté.

1.2.2 Objetivos específicos

Para que se possa alcançar o objetivo geral deste trabalho, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar o município de Caeté, destacando elementos da administração pública municipal;
- b) Analisar o convívio dos elementos característicos dos três modelos de administração pública, em Caeté.

1.3 Justificativa

Para Motta (2007) a administração pública brasileira tem passado por grandes mudanças nas últimas décadas. Novas práticas e expectativas de modernização foram desenvolvidas, mas muitas de suas características tradicionais não foram removidas.

Logo, ao se analisar a administração pública no Brasil, percebe-se que ela é pontuada por diversos elementos e dimensões herdados das crenças e práticas oriundas de sua formação e evolução. Esses elementos e dimensões tem se

manifestado em traços característicos que prevalecem na maneira de gerir a coisa pública e identificados como modelos.

Sobre esse assunto, Nunes (1997), considera que a administração pública é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, a convivência de diversos tipos de gramática: personalismo, do impersonalismo e suas combinações: clientelismo, universalismo de procedimentos, corporativismo e insulamento burocrático respectivamente.

Como exemplo pode-se citar: a forte ligação da coisa pública com interesses privados de grupos preferenciais, a utilização de critérios uni-pessoais em detrimento aos critérios técnico-rationais para manutenção da coalizão do poder e a presença de elementos de informalidade que prevalecem e determinam muito do que se decide e se executa na administração brasileira.

Tal situação demonstra que, irrelevantes ao funcionamento da burocracia expressa em termos de leis, regulamentos, manuais de serviço, os resíduos patrimonialistas ainda prevalecem significativamente na organização governamental, levando o sistema administrativo a um conflito de valores e a um *gap* entre normas prescritivas e a realidade das práticas vigentes, fenômeno esse que pode ser entendido como uma manifestação do formalismo.

O formalismo, segundo Riggs (1964), é a diferença entre a conduta concreta e a norma que estabelece como essa conduta deveria ser, ou seja, a diferença entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela Constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema.

Trata-se de característica típica das sociedades prismáticas – como é o caso do Brasil – onde prevalece também a heterogeneidade manifesta pela coexistência do

velho e do novo e do tradicional e do moderno. Os referidos contrastes expressam-se tanto no plano tecnológico quanto no das atitudes e condutas das pessoas (RAMOS, 1966).

Em face disso, torna-se oportuna uma investigação que contemple as diferentes dimensões e fatores que tanto tem influenciado a constituição desse denominado sistema de administração.

Dessa forma, essa pesquisa é relevante e justifica-se face à relevância da necessidade de se discutir sobre uma nova gestão pública e o impacto dos movimentos de reformas decorrentes e quais as estratégias e planos a implementar, já que esse processo em curso no país se constitui em campo fértil e desafiador para os estudiosos da mudança.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública

De acordo com Ceneviva (2003), administração pública é definida pelo conjunto de órgãos do Estado encarregado de exercer, em benefício do bem comum, funções previstas na Constituição e nas leis.

Na concepção de Graham e Hays (1994, p.19), administração pública é “uma expressão genérica que indica o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas”.

Colaborando com esta questão, Meirelles (1996) afirma que, pode-se falar de administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo, como à gestão mesma dos interesses da coletividade. Subjetivamente, a Administração Pública é o conjunto de órgãos a serviço do Estado agindo *in concreto* para satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social.

Já na opinião de Silva (2007), administração pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos pré-ordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder Político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que se serve para atingir fins definidos. Em terceiro lugar, denota seus aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder Político e operações das atividades administrativas.

De acordo com Dario (2004), a administração pública pode ser entendida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do governo. Preocupa-se com questões amplas como: equidade, representação, justiça, eficiência do governo e controle da discricionariedade administrativa.

Na opinião de Graham e Hays (1994), a função exercida pela administração pública é importante por colaborar na alteração das políticas e programas públicos.

2.1.1 Modelos de Administração Pública

Segundo Fadul e Souza (2006), os modelos são formados como mecanismos que possuem cinco utilidades essenciais:

- a) a função de organização, no que se refere à capacidade de ordenar e reorganizar dados e estabelecer conexões dentro da organização;
- b) a função de predição, no que se refere à disponibilidade de conhecer resultados futuros;
- c) a função de mensuração, que se refere aos dois modelos anteriores, variando o tipo de modelo empregado;
- d) a função heurística envolve predições e mensurações que não podem ser comprovadas; e
- e) a função descritiva que representa a estrutura do modelo utilizado.

No caso específico da administração pública, nota-se que ela evoluiu historicamente através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que qualquer uma delas tenha sido inteiramente abandonada.

De acordo com Bresser Pereira (2002, p.6)

[...] as mudanças organizacionais e administrativas tendem a se mover em um ritmo mais lento do que as mudanças em níveis político e institucional. Realmente, enquanto pude verificar cinco formas de regimes políticos desde que os Estados nacionais modernos emergiram — o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal —, posso somente detectar três formas de administração do Estado:

patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial (ou nova gestão pública).

Apresenta-se, a seguir, um pouco sobre cada um desses modelos.

2.1.1.1 Administração Pública Patrimonialista

Pinho (2001) observa que, a partir do conceito de que um Estado é uma sociedade politicamente organizada, o tipo de Estado está intrinsecamente ligado à organização econômica vigente.

Segundo Bobbio (1995) e Pinho (2001), a formação dos grandes Estados territoriais – Estado moderno - a partir da dissolução e modificação da sociedade medieval foi observada por ocasião da transição do feudalismo para a sociedade moderna.

Para Marini (2003) e Bresser Pereira (1996), os senhores feudais tiveram seu espaço reduzido em prol de uma nova estrutura centralizada de poder, concentrado na figura de um monarca e um Estado absolutista. Nesse modelo de gestão prevalecia o patrimonialismo, em que o patrimônio público e privado se confundiam, deixando espaço para o nepotismo, a corrupção e práticas clientelistas.

Porém, quando se fala em patrimonialismo brasileiro, Faoro (2001) demonstra que o estado e administração pública no país têm origens no patrimonialismo como marcas perceptíveis de uma ética, em que a apropriação da coisa pública se expressa especialmente, nas práticas administrativas e estamentais.

Segundo Faoro (2001), as tradições portuguesas foram reproduzidas no Brasil por intermédio de Dom Pedro I, desde o tempo do Império, quando se dá a reformulação do Estado brasileiro, por intermédio da Carta de 1824. Para esse autor, um dos

problemas nessa época era que os representantes da nação se preocupavam em representar seus próprios interesses, em detrimento dos interesses das bases eleitorais.

A leitura da obra de Faoro (2001) demonstra ainda que, a formação e o surgimento do patrimonialismo no Brasil tiveram origem no período colonial, quando o Brasil era apenas um patrimônio da corôa portuguesa.

Segundo Faoro (2001), os portugueses enviavam seus funcionários para estas terras com o objetivo de ocupar cargos administrativos. As funções públicas só eram determinadas pelo rei. Em decorrência, a posição e status de nobreza de tais funções, mesmo sendo vendidos pelo rei, demonstrando dessa forma a não diferenciação entre o público e o privado, só eram concedidos aos letrados e aos homens armados que viera a formar uma classe dominante e usufruíam de diversas prerrogativas.

Conforme se pode observar ainda nos estudos de Faoro (2001), esses funcionários, mesmo sendo patrimonialistas como o rei, eram corruptos e infiéis às suas ordens. Suas funções e hierarquia não eram definidas, a posição que ocupavam no controle do Estado lhes permitia mandar e desmandar, e aproveitavam de suas posições em proveito próprio.

Faoro (2001) relata ainda que nessa época havia uma mistura entre os poderes administrativo, legislativo e o judiciário, que eram exercidos pelas mesmas pessoas que tinham como objetivo organizar a sociedade e o sistema produtivo fundamentado em grandes propriedades rurais.

Colaborando com essa questão, Coelho (2006) assinala que, a partir do momento em que o Estado é infestado por esses indivíduos, a sociedade torna-se guerra de todos contra todos, restando apenas a subjetivação completa do direito, discriminando não mais as regras universais, mais particulares. Nessa tal sociedade,

inexistem a estabilidade e segurança; as mudanças no poder estatal mudam as condições dos favorecidos e desfavorecidos; a competência dá lugar ao agrado; a virtude deixa de ser uma excelência unanimemente reconhecida, pois agradar ao chefe é a grande virtude.

Todavia, Faoro (2001) relata que, estas práticas vigoraram por muitos anos criando raízes no Brasil, mesmo depois de ter deixado de ser colônia. Os proprietários de terras continuaram com as mesmas práticas, criando e executando as leis e favorecendo aos seus próximos.

Elucidando essa questão, Holanda (1963) observa que nossas bases coloniais foram formadas fora do meio urbano e que as cidades eram apenas dependências daquelas. As profissões liberais e a política eram exercidas por filhos de fazendeiros, que acabaram por ser responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

A justificativa da preferência dos senhores do engenho pelo campo em detrimento ao urbano justificava-se porque o campo representava para eles um Estado independente dentro de outro, onde prevaleciam sua autoridade e vontade e ele tirava seu sustento (HOLANDA, 1963).

Holanda (1963) acrescenta ainda que, para formação dos centros urbanos e criação dos cargos para a administração das funções públicas, estavam eles novamente; os letrados e mais instruídos do período: os senhores e/ou seus próximos.

Nesse sentido, Holanda (1963, p.147) observa ainda que,

[...] o modelo de governantes que se moldou a partir de tais costumes ficou caracterizado pela cordialidade, que tratam de situações que deveriam ser de interesse geral e caráter impessoal da mesma maneira como tratariam de seus problemas pessoais, mas sempre mantendo as relações de poder intacta, na qual os mesmo grupos sempre se encontram acima dos demais.

Partindo então, da análise de Holanda (1963), é possível afirmar que o homem cordial abrange, em seu círculo familiar, tanto as relações de cunho particular como

as de finalidade pública, não permitindo que o Estado exerça sua função que é a superação dessa ordem doméstica e familiar e que faz do indivíduo um cidadão portador de direitos e deveres perante o estado.

Nesse sentido, de acordo com Weber (2004, p.240):

Quando o príncipe organiza, em princípio seu poder político, isto é, sua dominação não-doméstica, com o emprego da coação física contra os dominados, da mesma forma que o exercício de seu poder doméstico, falamos de uma formação *estatal-patrimonial*¹.

Segundo o autor (2004), uma grande parte dos grandes impérios continentais apresentou, até os inícios da época moderna e ainda dentro desta época, um caráter fortemente patrimonial.

Paralelamente à opinião de Holanda, Vélez (2006) colaborando com essa questão, afirma que o patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional em que se aceita, por costume, que o Estado seja organizado pelo soberano de forma análoga à organização doméstica.

Nesse sentido, segundo Weber (2004),

- a) além da administração propriamente dita, cabe a todos os funcionários a representação e o serviço pessoal, e em oposição à burocracia não existe a especialização profissional;
- b) o senhor recruta seus funcionários do círculo pessoalmente submentidos, pois da obediência destes ele pode ter certeza absoluta, pois o serviço prestado ao senhor oferecia às pessoas livres vantagens tão consideráveis que estes se conformavam com a submissão;
- c) ao cargo patrimonial falta, sobretudo a distinção burocrática entre a esfera privada e oficial, pois também a administração política é tratada como

¹ Grifo do autor.

assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal;

- d) a forma como o senhor exerce o poder é objeto de seu livre-arbítrio;
- e) a utilização da dotação² como uma prebenda³ ou feudo⁴ para os funcionários patrimoniais;

Colaborando com essa questão, Velez (2006) cita que, as principais características do patrimonialismo são:

- a) senhores da terra e mandatários reais são mais fortes que a sociedade. Sem poder social, a população não tem representação e torna-se marginal na dinâmica político-administrativa;
- b) o Estado, embora maior que a sociedade, não possui instância pública de bem-estar social;
- c) complexo de clã: A sociedade social só se estende ao grupo parental;
- d) supõe-se o Estado como garantidor da riqueza da nação;
- e) a tributação nesses países converte-se em confisco;
- f) autoritarismo e terrorismo político se justificam pela tese de que o Estado precisa de poder total para solucionar os problemas;

² Dotação: Renda destinada à manutenção de uma pessoa. Fonte: Dicionário Aurélio, CD ROOM.

³ Prebenda: Ocupação rendosa e de pouco trabalho. Fonte: Dicionário Aurélio, CD ROOM.

⁴ Feudo: Terra nobre ou propriedade rústica concedida pelo seu senhor a um vassalo com a obrigação de prestar certos serviços e rendas. Fonte: Dicionário Aurélio, CD ROOM.

- g) o corporativismo desenvolve-se como forma macro do complexo de clã, defendendo irracionalmente a classe ou grupo em detrimento do bem geral;
- h) a cidadania, ou seja, o direito do individuo, não vale nada - só o pertencimento a um grupo de poder constitui direito - é um refinamento da lei do mais forte;
- i) o aparelho jurídico se adapta, tornando permissivo para o Estado e rigoroso contra os inimigos do Estado, o povo;
- j) os partidos se organizam em função de grupos pessoais de poder;
- k) a retórica política desvia da representatividade direta e da cidadania, para a realização total da nação no carisma do governante;
- l) estabelece-se a ética privada ou de grupo como norma - a essência do Patrimonialismo é a corrupção da noção de Estado como esfera pública;
- m) tendências modernizadoras esporádicas baseadas no tecnicismo ou burocratização do Estado Patrimonial.

De acordo com Coelho (2006), ao se analisar estas características, fica evidenciado que:

- a) o direito do grupo prevalece sobre o direito individual;
- b) a idéia de que a “a união faz a força” é levada ao extremo, numa verdadeira fragmentação social em que os numerosos grupos familiares compreendem a si mesmos como defensores exclusivos de seus membros e se o direito é de nós para nós, ele deve ser contra os outros.

Diante do exposto, pode-se crer que a influência das práticas importadas de Portugal encontrou nas terras brasileiras um solo muito fértil para se enraizar e proliferar, tendo sido determinantes para a formação, o desenvolvimento e a forma de funcionamento do nosso País.

Completando essa questão, Fadul e Souza (2006) comentam que o Estado sempre foi para o Brasil a figura central de realização e provisão de políticas públicas e sociais. Para esses autores, o Estado, principalmente no período colonial, assegurou às suas elites (burocráticas, políticas, econômicas, agrárias etc.), prerrogativas obtidas em função das relações e correlações de forças políticas existentes nas ações e intervenções do Estado na sociedade. Tal prática resultou na consolidação de um modelo de administração pública patrimonial, onde propriedade pública e estatal também eram de propriedade dos senhores, “caciques” políticos e dirigentes da política nacional.

Nesse sentido, o patrimonialismo torna-se o primeiro modelo de administração dos estados nacionais modernos, caracterizado pela confusão entre o interesse público e o privado, ou seja, pela,

[...] apropriação da coisa pública, do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. Tais benesses, representadas por práticas de doações e liberações de benefícios governamentais, são direcionadas para atender a uma determinada clientela ou grupo político. O Estado, nessa visão, era quase que uma extensão da família real e tinha como atribuição fundamental administrar os bens da realeza (FADUL e SOUZA, 2006, p.3).

Nunes (1997) destaca que o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos foram os quatro modelos de relações encontradas nas relações institucionais e que se consolidaram como pilares que delineavam as relações entre o estado e a sociedade brasileira.

Nessa mesma linha de análise, Bresser Pereira (2001), ressalta que a corrupção, o uso dos bens e recursos públicos, o empreguismo e o nepotismo eram considerados como norma na administração patrimonialista.

Para Fadul e Souza (2006, p.4), em termos de modelos de gestão pública, o patrimonialismo moldou e consolidou algumas especificidades que o caracterizou na administração pública como:

- a) confusão daquilo que é público com o privado;
- b) predomínio da vontade unipessoal do dirigente;
- c) cargos públicos como prebendas;
- d) corrupção; e
- e) servilismo.

Podem ser consideradas ainda como marcas do Patrimonialismo:

- a) o clientelismo - caracterizado por uma relação pessoal com os clientes, sendo essa relação sustentada pelo vínculo de fidelidade pessoal, partidária e de compartenidade, para citar apenas algumas dentre outras expressões de proteção política e social - em contrapartida a essa lealdade, são solicitados empregos, recursos políticos e ou financeiros, dentre outros, e ofertados pelos patrões ou chefes políticos;
- b) o populismo - caracterizado pelo contato direto entre o líder carismático e a massa urbana - sendo o líder eleito através de um vínculo emocional e não racional com o povo – e tem como principal mecanismo de governo,

um sistema de políticas ou métodos para a atração das classes sociais de baixo poder aquisitivo, como forma de angariar votos e prestígio;

- c) o fisiologismo - está intrinsecamente ligado à corrupção política e refere-se a uma forma de relação de poder político em que as ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores, favorecimentos e outros benefícios e interesses individuais;
- d) o nepotismo - é o termo que se utiliza para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos;
- e) o estatismo - definido como a tendência de se considerar o Estado como o ordenador da sociedade e considerado como a principal marca no relacionamento entre Estado e sociedade no contexto do patrimonialismo brasileiro;
- f) o centralismo - É um sistema de organização que leva à centralização das decisões e da ação, consistindo pois, num tipo de organização política estruturalmente centralizada, em que, seu principal alicerce é o estamento burocrático - segmento social encarregado de assegurar o império do poder mediante o controle de todos os domínios da vida social.

Utilizando duas dimensões de análise organizacional Loiola *et al.*⁵, (2004), *apud* por Fadul e Souza, (2006, p. 4-5) sintetizam algumas das características do modelo de gestão patrimonialista conforme o QUADRO 1.

⁵ LOIOLA Elizabeth *et ai.* *Dimensões básicas de análise das organizações.* In: ZANELLI, José Carlos, BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo e BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt (Orgs.). *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil.* Porto Alegre: Artmed, 2004.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	TIPO	CARACTERÍSTICAS
Estrutura	Pré-burocrática	Pouco complexas e baixa especialização; Baixo grau de departamentalização; Pouca formalização; Ampla esfera de controle; Autoridade centrada em uma única pessoa.
Estratégias	Simple e determinadas top-down	Dirigente principal define e decide as estratégias; Possibilidade de previsão e pouca pressão ambiental; Plano mais estático e lentamente mutável.

Quadro 1: Características da estrutura e estratégia organizacional no modelo patrimonialista de gestão

Fonte: LOIOLA *et. al.*, 2004, adaptado por Fadul e Souza (2006)

Segundo Bresser Pereira e Spink (2006), com o advento do capitalismo e da democracia, houve necessidade da adoção de um novo paradigma capaz de combater o nepotismo e a corrupção, e proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Esse cenário impõe à administração pública, a necessidade de desenvolver um tipo de administração que procure distinguir não apenas o político e o administrador público, mas também a separação entre o que é privado e o que é público (BRESSER PEREIRA e SPINK, 2006).

Nesse momento, surge então a administração burocrática, embasada no modelo burocrático de Max Weber, com o propósito de determinar um método de organização racional e eficiente, em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários.

A grande expectativa em torno da Administração Pública Burocrática refere-se a necessidade de se conseguir controlar o conteúdo da ação governamental, impedindo que os políticos agissem contra os interesses coletivos da comunidade.

Schwartzman (1998), todavia, afirma que a continuidade do modelo de administração pública patrimonial é uma das marcas do nosso Estado, pois, a sociedade ainda esbarra na dificuldade de enxergar uma separação entre o público e o privado, o que faz com que a troca de favores ainda seja relevante no processo político.

2.1.1.2 Administração Pública Burocrática

A Administração Pública Burocrática surge no Brasil na década de 1930 através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), com a função de ser um agente modernizador dos processos administrativos, de acordo com o paradigma burocrático, promovendo a racionalidade e eficiência do aparelho do Estado.

Tremel⁶ *apud* Dário (2004) afirma que, a Revolução de 1930 e a era Vargas como resultados da aliança da classe dominante, descontente com a orientação financeira e econômica do governo, com grupos militares e o impacto sofrido pelo setor cafeeiro, devido à crise mundial de 1929, provocam uma nova reestruturação do Estado.

Segundo Dário (2004, p.27),

[...] é possível verificar, neste período um grande crescimento do aparelho do Estado, que passa a intervir direta e indiretamente na economia e na área social com a criação de inúmeros órgãos, tais como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e Saúde Pública. É neste período que se cria o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), de caráter essencialmente burocrático, pelo Decreto n° 579/38.

⁶ TREMEL, Rosângela. *Contratos de gestão e o princípio constitucional da eficiência*. 2001.161f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Superior de Administração e Gerência, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

Dessa forma, o Dasp tinha como objetivo implantar critérios profissionais para o ingresso, promoção e desenvolvimento de carreira no serviço público através da formação de uma política de administração de pessoal baseada no sistema de mérito. Além disso, objetivava supervisionar a administração pública e fixar o orçamento nacional vinculado ao planejamento.

De acordo com Bresser Pereira (1996), a administração pública burocrática foi adotada no Brasil em substituição à administração patrimonialista, que se destacava no quadro político brasileiro e se expressava pelo coronelismo, o favoritismo e os privilégios que continuavam a permear o serviço público.

Ainda segundo Bresser Pereira (1996), a administração burocrática moderna, racional-legal, era baseada: na centralização das decisões; na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando; na estrutura piramidal do poder; nas rotinas rígidas; no controle passo a passo dos processos administrativos; e, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados, que respondiam de forma neutra aos políticos (BRESSER PEREIRA, 1996).

Segundo Weber (1978, p.13):

O surgimento da burocracia foi motivado, ainda, pela busca da eficiência, alcançada por meio da racionalidade dos processos de trabalho. Desta forma, a burocracia pressupõe autoridade e subordinação. O autor ressalta que "a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação com base no saber". Neste caso a burocracia pode ser aplicada a todas as atividades, por meio da especialização do trabalho.

Colaborando com essa questão, Motta (1996), em seu livro *o que é burocracia*, informa que, a crescente e complexa expansão das grandes empresas contemporâneas pode ser considerada como marco para o começo do movimento de burocratização.

Desse modo, a partir da metade do século XX, já se encontrava a burocracia tanto nas empresas públicas como nas empresas privadas. O objetivo era viabilizar a racionalidade técnica e a divisão social do trabalho se tornando, sob o ponto de vista da gestão e dos modelos organizacionais, um fundamental mecanismo de gestão e controle da sociedade pelas empresas de grande porte.

Cabe aqui ressaltar que o principal modelo concernente aos estudos e pesquisas neste campo de conhecimento é embasado na análise do tipo ideal defendido por Max Weber (1978). Dessa forma, para fins deste trabalho, utilizam-se as dimensões contidas no modelo de gestão burocrático.

No conceito de burocracia de Max Weber (1978), a eficiência está no detalhamento antecipado de como as coisas devem ser realizadas e possui as seguintes características:

- a) caráter legal das normas e regulamentos;
- b) caráter formal das comunicações;
- c) caráter racional e divisão do trabalho;
- d) impessoalidade nas relações;
- e) hierarquia da autoridade;
- f) rotinas e procedimentos standardizados;
- g) competência técnica e meritocracia;
- h) especialização da administração que é separada da propriedade;

- i) profissionalização dos participantes;
- j) completa previsibilidade do funcionamento;
- k) especialização da administração que é separada da propriedade.

O QUADRO 2 resume algumas das características mais definidoras da estrutura e da estratégia empregada no modelo burocrático de gestão.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	TIPO	CARACTERÍSTICAS
Estrutura	Hierarquizada	Processos padronizados e formalizados, acentuada especialização e divisão do trabalho, alto grau de departamentalização com muitos níveis hierárquicos, esfera de controle reduzida pela autoridade institucional, autoridade centrada na hierarquia oficial.
Estratégia	Técnico-econômica-legal	Definidas e decididas pela autoridade legal; Possibilidade de previsão e existência de poucas pressões ambientais; Plano mais estático e lentamente mutável; Ênfase no atendimento das regras e normas legais.

Quadro 2: Características da estrutura e estratégia organizacional do modelo burocrático de gestão
Fonte: LOIOLA, *et. al.*, 2004, adaptado por Fadul e Souza (2006)

Nesse contexto, Bresser Pereira (1997b) afirma que a decadência da Administração Pública Burocrática começou ainda no regime militar. Embora tenha valorizado importantes mecanismos, como a instituição do concurso público e treinamentos sistemáticos, a administração burocrática não adotou uma política de recursos humanos que suprisse a necessidade do Estado. Preferindo, em alguns casos, a utilização de um caminho mais curto na contratação de administradores por meio de

empresas estatais, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração (BRESSER PEREIRA, 1997b).

Em decorrência, ainda segundo Bresser Pereira (1997b, p.11),

[...] o patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), mantinha sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo - o coronelismo - dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo e continuava a permear a administração do Estado brasileiro.

Entretanto, Ferreira (1999) considera que o trabalho de Weber não pode ser considerado como o criador de todas as mazelas da administração pública. Ao contrário, esse modelo contribuiu muito na fase de estruturação dos governos, quando buscou racionalizar as ações governamentais, criando princípios que foram considerados válidos.

Para Ferreira (1999), o desenvolvimento do modelo burocrático se deu em condições em que se destacava uma sociedade de ritmo mais lento e mudanças menos frequentes. Assim, na sua época, os governos burocráticos foram capazes de grandes realizações, mas, ao longo do tempo, se afastaram de sua missão, tornando-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício.

Tal pensamento é compartilhado por Pinchot e Pinchot (1993), quando expõem que a burocracia funcionou para a produção em massa de produtos básicos, mas gerou organizações lentas e inflexíveis demais para lidar com o atual ritmo de mudança.

O QUADRO 3 apresenta as características da burocracia e faz um paralelo entre os motivos que determinaram o triunfo e a queda do modelo burocrático.

O QUE É A BUROCRACIA	POR QUE TRIUNFOU	POR QUE NÃO FUNCIONA MAIS
---------------------------------	-------------------------	--------------------------------------

Cadeia de comando hierárquica.	Trouxe uma ordem simples e em grande escala. Os chefes trouxeram a ordem pelo domínio de seus subordinados.	É incapaz de lidar com a complexidade. O domínio não é a melhor forma de obter a inteligência da organização.
Especialização/ Organização por função.	Produzia eficiência através da divisão de trabalho. Focalizava a inteligência.	Não proporciona comunicação interfuncional intensiva e coordenação contínua entre colegas.
Regras uniformes.	Criava uma sensação de justiça. Estabelecia claramente o poder dos chefes.	Continua precisando de regras, mas de regras diferentes.
Procedimentos padronizados.	Proporcionava uma memória organizacional incipiente. Capaz de aproveitar trabalhadores não qualificados. Sobrepujou os hábitos antigos.	Responde lentamente à mudança. Não lida bem com a complexidade. Não estimula a interconexão.
Uma carreira de avanços hierárquicos.	Comprava a lealdade. Supria a continuidade da elite de gerentes e de profissionais especializados.	Menos gerentes são necessários e a força de trabalho mais qualificada espera promoções; portanto, não há espaço suficiente para o avanço.
Relações impessoais.	Força reduzida do nepotismo. Ajudava os líderes a impor uma disciplina rígida e a tomar decisões duras.	Serviços intensivos de informação exigem relacionamentos profundos.
Coordenação de cima.	Fornecia orientação aos trabalhadores não-qualificados. Supria a supervisão intensa exigida pela rápida rotatividade em serviços monótonos.	Os empregados treinados estão preparados para o autogerenciamento.

Quadro 3: Burocracia: triunfo e queda

Fonte: PINCHOT, Gifford, PINCHOT, Elizabeth. *O poder das pessoas*. São Paulo: Campus, 1993:41-42.

Mesmo diante das várias razões para a queda do modelo burocrático, a variabilidade do comportamento humano negada por Weber, gerou conseqüências imprevistas que Pinchot e Pinchot (1993) denominam como disfunções da burocracia.

Assim, de acordo com Ferreira (1999), os reflexos das disfunções do modelo burocrático podem ser observados em diversas esferas, como:

- a) nas pessoas: gerando um excesso de conformidade em relação às regras e aos regulamentos, atitude de defesa em relação às pressões externas e resistências a mudanças;
- b) nos relacionamentos: promovendo a despersonalização dos relacionamentos e a diferenciação com a exibição de sinais de autoridade;
- c) no processo decisório: gerando a categorização do processo decisório, ou seja, a decisão passa a ser prerrogativa do funcionário superior hierarquicamente, independente do conhecimento sobre o assunto decidido;
- d) nas comunicações: dificultadas pelo excesso de formalismo e de papelório;
- e) no alcance dos objetivos organizacionais: limitado pela internalização das diretrizes.

Dentre os diversos aspectos ligados às disfunções do modelo burocrático, outros justificam tal posicionamento. Com base na análise de Teixeira (1996), podem-se destacar:

- a) má gestão dos recursos: o fato de que as organizações públicas têm dificuldade de se manter com os recursos que dispõem;

- b) pouca confiabilidade: não há indicação de que os escândalos e corrupção do passado não mais ocorrerão;
- c) dificuldade na resolução dos problemas: está muito difundida na sociedade a idéia de que os órgãos públicos são, em sua maioria, incompetentes para resolver os problemas do país;
- d) falta de qualidade no atendimento: há consenso de que as instituições públicas não atendem às necessidades e expectativas dos seus usuários;
- e) aumento da consciência social: impera maior consciência social sobre o peso dos impostos e intensificam-se os movimentos da sociedade civil e da comunidade;
- f) inexistência de ameaças: não existe ameaça concreta à segurança nacional, em termos ideológicos ou econômicos.

Na opinião de Ferreira (1999), essas disfunções podem ser facilmente identificadas nas organizações públicas e, talvez por isso, quando se fala em serviço público, as características percebidas pelos usuários sejam o peso da estrutura, a morosidade, a indiferença, a inflexibilidade e o mau atendimento.

Entretanto, Marini (2003) ressalta que a adoção dos princípios do paradigma burocrático pela administração pública foi fundamental para frear a lógica patrimonialista.

Para Bresser Pereira (1996), esse modelo se demonstrou ineficiente quando o Estado foi assumindo um número crescente de serviços sociais e econômicos como: a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das

relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura.

Assim, em resposta à expansão dessas funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia, emerge na metade do século XX, a administração pública gerencial, (BRESSER PEREIRA e SPINK, 2001).

2.1.1.3 Administração pública gerencial

A Administração Pública Burocrática veio instaurar um método de organizacional racional e eficiente em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários. Todavia, a tentativa de controlar o conteúdo da ação governamental evitando que os políticos agissem contra os interesses coletivos da comunidade, regulando os procedimentos e controlando os insumos, fez com que o controle transformasse na própria razão de ser do funcionário ignorando dessa forma os resultados.

Porém, quando o Estado amplia suas funções, a eficiência torna-se essencial, demandando mais efetividade e agilidade na prestação do serviço público, este modelo demonstra-se lento, oneroso e ineficiente. Tal fato está relacionado à importância dada às ferramentas de controle, que passaram a ter supremacia sobre os resultados da instituição, em relação ao atendimento da sociedade (TAVAREZ, 2002).

Na mesma linha de pensamento, coadunam-se as mudanças ocorridas devido ao desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia, resultando na necessidade de reformar o Estado com o propósito de torná-lo mais eficiente e mais responsável perante a sociedade.

Sobre esse aspecto, Osborne e Gaebler (1994, p. 16) afirmam que, o ambiente contemporâneo

[...] requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confirmam poder aos clientes, em lugar de simplesmente servi-los.

Marques (2002) coloca que a sobrevivência das organizações contemporâneas tem dependido da capacidade de adaptação aos novos modelos de gestão, oriundos de um novo contexto, onde os cenários econômico, social, tecnológico, científico estão cada vez mais complexos.

Ainda segundo Marques (2002, p.45):

[...] as organizações, sejam elas públicas ou privadas, não podem ficar à deriva neste processo evolutivo da sociedade, sob pena de sucumbirem. Defende-se esta posição porque as organizações integram a sociedade, tendo a função de servir e atender as demandas reais e virtuais dos seus cidadãos. Ressalta-se, então, a necessidade do setor público de identificar soluções que atendam às necessidades e anseios da sociedade, com a agilidade e eficiência que o mundo globalizado vem exigindo.

Colaborando com essa questão, Gaj (1995) defende que as organizações devem deixar o modelo utilizado até agora e arquitetar um paradigma que tenha como foco uma visão sistêmica, uma análise ambiental, foco em resultados e a otimização dos resultados. Isto significa uma mudança estrutural bastante significativa, uma profunda transformação de cultura e adoção de novas regras e técnicas gerenciais modernas.

Na opinião de Martins (1998), essa dinâmica vem demonstrando que as novas tendências atribuem à exigência de redesenhar o Estado brasileiro, desde a sua

forma de atuação até a concepção de suas organizações, na medida em que a oferta dos bens públicos torna-se mais competitiva e diferenciada, impondo a necessidade de experimentar novos instrumentos e modelos.

Dessa forma, Abrúcio (1998) observa que, desde o final da década de 1970, a reforma do Estado se tornou um tema central em quase todo mundo, fazendo com que a introdução do modelo gerencial no setor público começasse a ganhar força. Mas quais foram às condições materiais e intelectuais que permitiram esta mudança?

De acordo com Abrúcio (1998), em linhas gerais, quatro fatores sócio-econômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo:

O primeiro fator está relacionado à crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e a retomada ainda com mais força em 1979, na segunda crise do petróleo.

A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. As baixas taxas de crescimento ou mesmo a recessão atingiam diretamente a arrecadação do Estado, gerando uma crise fiscal, com os déficits públicos se acumulando.

A superação dessa crise fiscal não era nada fácil de conseguir, pois, por um lado, existia a questão de que os contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, não concordavam com aumentos de impostos. Por outro lado, os beneficiários dos serviços sociais e os funcionários públicos não aceitavam reduções de benefícios e de salários. Esta situação gerou o que alguns chamaram de ingovernabilidade, ou seja, a incapacidade do Estado de resolver seus problemas (ABRÚCIO, 1998).

O terceiro fator detonador da crise do Estado contemporâneo, portanto, refere-se ao que na época ficou conhecido como ingovernabilidade, em que os governos estavam incapazes de resolver seus problemas.

O quarto e último fator está ligado à globalização e a todas as transformações tecnológicas que mudaram a lógica do setor produtivo, que também afetaram profundamente o Estado.

Para Souza (2002), o neoliberalismo foi à resposta à situação de crise econômica e de governabilidade. Em sua versão pura, propunha o Estado mínimo, ou seja, a limitação da ação estatal à garantia das condições para que os agentes privados pudessem firmar contratos, sendo que, qualquer outra intervenção do Estado, na provisão de bens e serviços, era tida como perniciosa à prosperidade. A mão invisível do mercado era vista como muito mais eficiente que as ações planejadas e executadas pelo Estado.

Os governos de diversos países aderiram, nas décadas de 1980 e 1990, ao ideário neoliberal, mesmo que nunca em sua forma pura, aplicando-o em práticas políticas, objetivando a redução do Estado. Essas políticas tiveram como tônica a privatização de empresas e serviços públicos e a desregulamentação dos mercados (SOUZA, 2002).

Ainda segundo esse autor, no limiar do século XXI, após se passarem vinte e cinco anos dessa onda neoliberal, o saldo é extremamente negativo para as condições de vida das pessoas. Por outro lado, a remuneração do capital aumentou, possibilitando que os mais ricos se tornassem ainda mais ricos.

De acordo com Dupas (1999)⁷ *apud* por Souza (2002), nota-se que os gastos dos governos em proporção do Produto Nacional Bruto, em todas as economias

⁷ DUPAS, G. *A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto*. In: Bresser-Pereira, L.C.; Wilhelm, J.; Sola, L. (orgs.) *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo-Brasília: Unesp-Imesp- Enap, 1999, p.219-232.

desenvolvidas, cresciam seguidamente. Os gastos públicos cresceram, principalmente, para o pagamento de subsídios e juros da dívida nacional, ao passo que os investimentos públicos diminuíram.

Todavia, se o neoliberalismo não conseguiu realizar o Estado mínimo, logrou, em relação à forma organizativa do Estado, implantar mudanças importantes (SOUZA, 2002).

Partindo da constatação de que relevantes mudanças vêm ocorrendo na administração do setor público desde os anos 80, Ferlie *et al*⁸ *apud* Souza (2002), acreditam que se pode falar de uma “nova gestão pública”. Admitem, todavia, que não existe um consenso ou uma clara definição sobre o que é ou o que deveria ser essa nova gestão pública.

O QUADRO 4 ilustra as principais características estruturais e estratégicas do modelo gerencial.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	TIPO	CARACTERÍSTICAS
Estrutura	Pós-Burocrática	Processos altamente complexos; Formalização apenas das metas e processos globais; Processos horizontalizados; Esfera de controle reduzida pelo empowerment e competências; Autoridade centrada na hierarquia de competências.
Estratégia	Participativa	Definido e decidido mediante participação dos principais agentes organizacionais; Existência de algum grau de incerteza e de

⁸ FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

		alguns focos de pressão; Plano com certa flexibilidade; Ênfase nos resultados organizacionais.
--	--	--

Quadro 4: Características da estrutura e estratégia do modelo gerencial
Fonte: LOIOLA et. al., 2004, adaptado por Fadul e Souza (2006)

Bresser Pereira (1998b) identifica três objetivos para o que chama de Reforma Gerencial: aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e assegurar o caráter democrático da administração pública.

Ainda de acordo com Bresser Pereira (1998b), em relação ao primeiro objetivo, as características da nova gestão pública seriam: descentralização e desconcentração das políticas e atividades públicas; separação dos órgãos formuladores e executores; controle gerencial das agências autônomas; distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: agências que realizam atividades exclusivas de Estado e serviços sociais em que o poder de Estado não está envolvido; transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais; terceirização das atividades auxiliares; e o fortalecimento da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado.

Para alcançar o objetivo de melhorar a qualidade das decisões, Bresser Pereira (1998b) destaca que a nova gestão pública propõe uma maior autonomia e capacitação dos administradores e dos políticos eleitos.

Finalmente, o caráter democrático da administração pública seria assegurado, sempre, segundo Bresser Pereira (1998b), através de um serviço orientado para o cidadão-usuário, ou o cidadão-cliente, e baseado na responsabilização do servidor público perante os seus superiores, os políticos eleitos e os outros representantes formais e informais da sociedade.

De uma forma mais resumida, Pimenta (1999, p.181) relaciona oito princípios da Reforma Gerencial: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Algumas características definem a administração pública gerencial como algo que (MARE, 1998):

- a) pressupõe que os funcionários públicos são merecedores de confiança;
- b) incentiva a criatividade e a inovação;
- c) contrato de gestão é o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados;
- d) descentralização financeira do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- e) descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- f) organizada em poucos níveis hierárquicos, ao invés de estruturas piramidais;
- g) organizações flexíveis, ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito não tenham lugar;
- h) controle é feito por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos e;
- i) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Segundo Bresser Pereira (1997b), a administração gerencial é de forma perceptível distinta da burocrática. Ela parte de princípios e pressupostos diferentes, com outra visão de funcionários, do Estado e da sociedade. Dentre as diferenças entre os dois modelos, estão as seguintes:

- a) enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão;
- b) a administração burocrática concentra-se no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida, a administração gerencial, voltada para o consumidor, concentra-se nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão;
- c) no gerencialismo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços e não em gerir programas; preocupa-se em atender aos cidadãos e não às necessidades da burocracia;
- d) enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, no qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas;
- e) a administração pública burocrática acredita que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção seja pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos, a administração pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos e sim outros meios: indicadores de desempenho, controle de resultados etc;

- f) na administração gerencial, a confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas, na administração burocrática, essa confiança não existe;
- g) a administração burocrática é centralizadora, autoritária, a administração gerencial prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores;
- h) enfim, a administração gerencial preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação, em contraposição, a administração burocrática prega a formalização, rigidez e o rigor técnico.

Abrucio (1997) afirma que é possível identificar três movimentos de Reforma do Estado: Modelo gerencial puro, *Consumerism* e *Public Service Orientation*. O QUADRO 5 apresenta a evolução da Administração Pública Gerencial.

MODELO GERENCIAL PURO	CONSUMERISM	PUBLIC SERVICE ORIENTED
Economia/Eficiência	Efetividade/Qualidade	Reponsabilidade/Pública/Equida de
Contribuintes	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Quadro 5 – Evolução da Administração Pública Gerencial

Fonte: ABRUCIO, F. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Caderno 10, Brasília ENAP, 1997. p.12.

De acordo com Abrucio (1997), o primeiro modelo é o gerencialismo puro que corresponde à primeira etapa da experiência na Grã-Bretanha e nos Estados

Unidos, sendo direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade.

Na análise feita por Abrucio (1997), pode-se entender que esse modelo teve como escopo a diminuição de custos num cenário de grande escassez de recursos financeiros, seguida da implantação de políticas de ajustes fiscais, racionalização orçamentária, perseguindo a eficiência governamental representada principalmente, pela política de fazer mais com menos.

De acordo com Almeida (2006), esse modelo é marcado pelo avanço de uma ideologia privatizante, num processo que ficou conhecido como publicização envolvendo desde as privatizações até as desestatizações. Ambas buscavam, através de uma aliança estratégica entre o Estado e organizações do terceiro setor e sociedade civil, transferir para essas últimas a gestão de serviços e atividades, não exclusivas do Estado, principalmente no que tange ao campo das políticas sociais, ficando o Estado responsável, apenas pela regulação do mercado.

Todavia, o modelo de gerencialismo puro não teve sucesso por desconsiderar aspectos fundamentais como: o fortalecimento da hierarquia e uma clara distribuição de responsabilidades e objetivos. Tal fato culminaria na primeira contradição do modelo, que era tido como uma alternativa ao modelo burocrático, mas que, no entanto, fazia valer dois de seus princípios básicos: o controle e a hierarquia (ALMEIDA, 2006, p.35-36); a aceitação da concepção de que a despolitização da administração pública pode levar à eficiência governamental (ABRUCIO, 1997).

De acordo com a análise de Abrucio (1997), uma alternativa para responder as controvérsias, críticas e opiniões a respeito do gerencialismo puro, foi reorientá-lo, incorporando novos significados. Nasce dessa forma, na década de 80, o *consumeirism*, que se caracteriza pela adoção de programas de qualidade total e satisfação de seus consumidores, segundo uma lógica de racionalidade privada e focado na eficácia e qualidade.

Na visão de Almeida (2006), o alto grau de padronização das tarefas é abandonado; as políticas de descentralização da responsabilidade orçamentária e estratégica são ampliadas; a terceirização é assumida na administração pública e a filosofia da gestão passa a ter foco no cumprimento dos contratos e na competição entre os provedores públicos, semelhante ao que se observa no mercado.

A estratégia voltada à satisfação dos consumidores é reforçada através da adoção de três medidas que fazem parte de uma estratégia para tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo (ABRUCIO, 1997):

A primeira foi a descentralização. Há aqui de se destacar que esse modelo busca a descentralização política e não descentralização administrativa (desconcentração). Todavia, a descentralização, não basta para aumentar o poder do consumidor. É preciso que haja opções, caso determinado equipamento social não esteja funcionando a contento.

A segunda medida foi à utilização do conceito mais importante das estruturas de mercado: competição (ARAGÃO, 1997). Esta lógica conduz ao que na ciência política se convencionou a chamar de jogo de soma zero (ALMEIDA, 2006). Trata-se de uma distribuição injusta de recursos, em que os melhores avaliados pelo “consumidor” são conduzidos a um movimento ascendente no que tange à importância e destinação dos recursos, enquanto os piores a um movimento descendente, aumentando a disparidade entre eles (ARAGÃO, 1997).

Outra questão levantada por Aragão (1997) é que o fato de os consumidores poderem ser organizados também impõe uma lógica perversa. Nesse modelo de incentivo à competição, a desigualdade a que são submetidos pode piorar sua posição social, vez que, normalmente, os mais organizados vencem a competição. Tal situação acarretaria prejuízos para os usuários dos serviços públicos e para a sociedade como um todo.

A terceira medida é a adoção de um novo modelo contratual para o serviço público. Esse modelo possui três dimensões (CLARKE⁹ *apud* ABRUCIO, 1997):

- a) extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal;
- b) extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização e delegação;
- c) desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviço e os consumidores/clientes.

A criação de relações contratuais segundo Abrucio (1997, p.23) tem origem em três pressupostos:

- a) o primeiro é que numa situação de falta de recursos, como a atual, a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle;
- b) o segundo, quase como consequência do primeiro, é que a forma contratual evita a situação de monopólio;
- c) o terceiro refere-se à maior possibilidade que os consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos, a partir de um marco contratual.

⁹ CLARKE, T. (1993), "Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability", texto apresentado ao Institut fur Wirtshafts und Sozial forschung Chemnitz, Germany.

Na visão de Abrucio (1997), a dificuldade relacionada a esse modelo está no difícil equacionamento da relação entre as agências autônomas, o respectivo ministério que controla cada uma delas e o Ministério das Finanças. Aqui se encontra um sério obstáculo ao princípio da descentralização administrativa (desconcentração), presente tanto no gerencialismo puro como no *consumerism*.

Esse obstáculo é, de acordo com a análise de Abrucio (1997, p.23):

[...] resultado de um paradoxo cuja origem é a escassez de recursos públicos: essa mesma situação cria a necessidade do aumento da autonomia gerencial das agências e igualmente requer o fortalecimento do controle orçamentário estrito sob a batuta do Ministério das Finanças.

O problema básico que se colocou com relação a este modelo foi, na opinião de Martins (1997), o conflito entre interesses do consumidor e do cidadão, que envolve limites da cobrança de resultados (*accountability*), questões de equidade e efeitos perversos da competitividade — como os efeitos soma zero.

Todas essas críticas e deficiências motivaram e serviram de base para concepção de um terceiro modelo: o *public service orientation*. Seu contexto está ligado ao início dos anos 1990.

O *Public Service Orientation* acrescentou a visão do cidadão e trouxe como foco a efetividade, equidade e *accountability* – Representado pela política de “fazer o que deve ser feito”. Esse modelo procura demonstrar os benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do exercício da atividade pública para o cidadão.

Em sentido contrário aos modelos anteriores, que se preocupavam fundamentalmente no “como” da maneira de agir do Estado, o *public service orientation* tem como eixo central a preocupação no “o que”. Para isso, esse modelo apresenta como proposta a revalorização da política na definição das finalidades estatais, aumento da *accountability*, participação, transparência, equidade e justiça (MARTINS, 1997).

Dessa forma, como explica Almeida (2006), esse novo modelo defende o respeito à cidadania no que tange aos direitos e deveres dos cidadãos nas sociedades, sem os quais se percebia não ser possível construir um modelo eficiente, eficaz e efetivo.

No que diz respeito a “*accountability*”, seu conceito tem feito parte dos discursos políticos. Porém de acordo com Ribeiro (2006, p.4), a palavra *accountability*,

[...] que ainda não encontra sinônimo na língua portuguesa (talvez por falta de costume), pode ser traduzida como transparência na gestão pública ou capacidade de prestar contas, tem lentamente entrado nas práticas políticas do Brasil. O conceito de *Accountability* supera o conceito tradicional da publicidade do ato, uma vez que abrange a motivação e a construção da agenda governamental.

Todavia, ressalta Ribeiro (2006), o desenvolvimento desse conceito está ligado ao amadurecimento da sociedade civil, através da participação e vigilância sobre o Poder Público Constituído e a necessidade de se incetivar essa participação nas decisões das políticas públicas.

Dessa forma, prossegue Ribeiro (2006, p.4), “a existência de uma *accountability* democrática é uma conquista da sociedade, não uma concessão da classe governante, pois ela representa a efetiva capacidade de controle da sociedade sobre as atitudes de seus representantes e governantes”.

Há de se destacar nesse modelo, também, o surgimento da transparência que desponta como um remédio contra o clientelismo e o corporativismo enraizados no Estado (ALMEIDA, 2006).

No entanto, para Ribeiro (2006), o desenvolvimento dos conceitos de participação e transparência força a ampliação dos conceitos tradicionais de controle a serem desenvolvidos sobre o Aparelho do Estado, não só novos temas passam a ser abordados (meio-ambiente, políticas sociais, etc.), como outras dimensões devem ser consideradas: eficiência, eficácia e efetividade, associando-as com a valorização da economicidade dos atos de gestão.

Trata-se da mesma opinião de Barrichini (2002). Segundo ela, atualmente, quando se pensa em política pública, deve-se estar atento à questão da eficiência, eficácia e efetividade de tal política, uma vez que as perspectivas de sucesso apontam para a promoção de equidade e de justiça social cada vez mais voltadas a diferentes categorias, em seu direito ao acesso a serviços públicos e informações.

De acordo com Almeida (2006), o ponto alto desse modelo é a desconcentração e descentralização de poder, pois o poder local é tido como melhor opção, por permitir a participação direta dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas e a da comunidade.

Uma das principais críticas a esse modelo está no fato de que a ação deliberativa encontra barreiras nos costumes e principalmente nas desigualdades econômico-sociais presentes na sociedade (ALMEIDA, 2006). No entanto, esse modelo que se constitui ainda, uma vertente muito recente que necessita de maior amadurecimento teórico para responder aos novos desafios impostos pelas demandas da administração gerencial.

2.1.1.4 A convivência de elementos tradicionais e modernos como característica da administração pública no Brasil

Apesar do esforço empreendido no país para reformar o Estado, seja por meio do modelo burocrático ou do gerencial, percebe-se, visivelmente, que tal tarefa tem esbarrado na permanência de elementos tradicionais, no âmbito da administração pública.

De acordo com Schommer (2003), fatores como as estruturas de poder, o sistema de representação política, o nível educacional e a baixa capacidade empreendedora de parte da população são apontados como heranças do processo de formação sociocultural da sociedade brasileira, que reforçam os mecanismos coercitivos e limitam a capacidade de transformação.

Na análise de Martins (1997), as expressivas mudanças econômicas e sociais que aconteceram no país foram sequer suficientes para amenizar o favoritismo e o clientelismo como características culturais, que moldaram a organização da administração pública e a predisposição de aceitar essas práticas como normais.

Tal fato decorre, segundo a opinião de autores como Motta (2007), Schommer (2003) e Martins (1997), porque a nossa cultura política não está suficiente madura para eliminar determinadas características históricas tradicionais, que ainda tem um forte domínio e que não se coadunam com práticas neoliberais. Em resumo, as tentativas de reforma são marcadas pela inclusão de novos modelos, sem romper com os velhos padrões e práticas herdadas da época de colonização.

Diante de tudo que foi apontado, pode-se perceber que a administração pública brasileira é marcada pela convivência híbrida do tradicional e do moderno. Por isso, que na visão de Marini (2003), as experiências recentes da reforma da administração pública no Brasil e no mundo são, ainda, uma história de final aberto.

Esta observação vem de encontro com o Plano Diretor da Reforma – PDRE (1995), que considera que as administrações públicas patrimonialista, a burocrática e a gerencial se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

Para Schommer (2003, p.104),

[...] muitas das análises sobre a herança que condiciona a cultura política no Brasil destacam características negativas, como clientelismo,

corporativismo, patrimonialismo, formalismo e nepotismo, disseminando a idéia de que algumas delas são recorrentes e difíceis, ou até mesmo impossíveis, de serem superadas.

Dessas características tradicionais ainda presentes na administração pública nacional, esta dissertação explora, o formalismo. Esse fenômeno, que segundo Silva *et al* (2003) é uma instituição presente na sociedade brasileira, e como tal, apresenta aspectos formais (expressões da lei) e informais (o comportamento formalístico dos atores), possui legitimidade e estabilidade no tempo, sendo percebido como elemento natural da realidade brasileira.

Apresentado por Riggs (1964), o termo formalismo refere-se à discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Segundo o autor (1964), corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade.

Essas práticas formalísticas são reforçadas na importação e adoção de modelos estrangeiros, quase sempre sem a preocupação de adaptá-los às realidades e particularidades locais (BERGUE, 2008). Esse fato pode ser melhor entendido por meio da observação de Silva *et al* (2003). Quando afirmam que o Brasil em seus primórdios, não tinha povo, seus construtores não tinham em quem se inspirar, a fim de criar as nossas instituições formais; recorreram assim a soluções formalísticas, exemplos estrangeiros, na maioria das vezes, estranhos à realidade nacional e muito diferentes dos costumes da população.

Sob o ponto de vista de Bergue (2008, p.1),

[...] os esforços de apropriação mimética de conceitos e tecnologias gerenciais em sua totalidade – sob a forma de modelos padronizados, ou mesmo adaptados (mas que preservam seu formato original com o propósito de ser justamente identificada como tal, e, por conseguinte, cumprir sua função legitimadora) – mediante transposição direta, favorece a coexistência de elementos e práticas gerenciais tradicionais e inovadoras;

estas, por vezes, convivendo como corpos estranhos no sistema de gestão da organização.

Ramos (1966), com base em Riggs (1968)¹⁰, afirma que, o formalismo é uma das principais características funcionais das sociedades prismáticas – como é o caso do Brasil - em que se verifica um alto grau de heterogeneidade decorrente da coexistência do velho com o novo, do atrasado com o avançado. Todavia, o autor (1966) adverte que esse fenômeno tem incidência em todas as sociedades.

De acordo com o autor (1966), o formalismo está associado à freqüente adoção pelas sociedades prismáticas de modelos e conceitos tomados das sociedades mais avançadas. Tal fato decorre, segundo Motta e Alcapadini (1999), devido à dependência que as sociedades prismáticas têm das difratadas e serem, dessa forma, impelidas a adotar suas estruturas sociais, políticas e econômicas.

Nesse particular, Motta e Alcadipani (1999), afirmam que essa dependência das sociedades prismáticas pelo estrangeirismo não está restrita somente à questão econômica, mas também, política, cultural, etc.

Para esses autores (1999), o formalismo acontece devido ao fato de as estruturas das sociedades difratadas divergirem da realidade cotidiana das prismáticas sendo, dessa forma, impossível a aplicação total das estruturas implementadas.

Ramos (1966) identifica o fenômeno do formalismo como elemento inerente à sociedade brasileira. Ainda a respeito da manutenção de elementos tradicionais no país, Nunes (1997) afirma que o clientelismo (que é uma das representações do patrimonialismo) se manteve forte nos períodos democráticos, não esmoreceu no período de autoritarismo, não se abalou com a industrialização, nem com a abertura política.

¹⁰ RIGGS, Fred W. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

Andriolo (2006), por sua vez, afirma que as práticas políticas têm sido fortemente marcadas pelo patrimonialismo, ainda que oficialmente seja condenado, o que acaba sendo uma manifestação do formalismo, visto que os comportamentos e as ações não correspondem às regras formais e aos documentos oficiais.

Como exemplo, pode-se destacar a criação na década de 1930, do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), marcando com isso o início da burocracia no país. O Dasp foi criado para ser um agente modernizador dos processos administrativos, seguindo os padrões burocráticos. A modernização do DASP, contudo, convivia com os expedientes clientelistas utilizados pelo Estado Intervencionista da era Vargas (ANDRIOLO, 2006).

Bresser Pereira (2001) acrescenta que a reforma de 1936 foi imposta de cima para baixo e não respondia às reais necessidades contraditórias da sociedade e da política brasileiras. O Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo, que na democracia nascente assumia a forma de clientelismo.

O formalismo, de acordo com a concepção de Riggs (1968) e Ramos (1966), foi uma das características da reforma, haja vista que as normas foram mudadas, mas os comportamentos sociais persistem, criando uma distância entre o que a lei prevê e o que realmente ocorre. Isso se dá segundo Silva *et al* (2003), devido ao fato de que as reformas precedem os costumes, as leis antecipam as práticas coletivas, e seu aprendizado acaba se tornando lento e penoso.

Assim, na sociedade brasileira, a presença do formalismo como um produto cultural se reflete num ciclo: as leis não se fundamentam na centralização dos costumes, se caracterizam na imposição de fora para dentro, gerando um descompasso entre a norma e a prática social (BARBOSA, 1992).

Para Silva *et al* (2003), tal dinâmica pode levar à não obediência dessas leis, conduzindo a um processo de criação ostensiva de novas regras, com o intuito de reforçar as primeiras. Passa-se então, a conferir poderes mágicos a portarias, leis, decretos, como se uma simples legislação pudesse mudar a realidade que ignorava (VIEIRA, COSTA & BARBOSA, 1982).

Em suma, percebe-se que o contexto brasileiro não foi adequadamente considerado na formulação e implantação da reforma administrativa. O modelo tomado como referência propunha soluções universais, mas demasiadamente simplistas para serem aplicadas a uma realidade complexa, com múltiplos aspectos inter-relacionados e por vezes contraditórios (ANDRIOLO, 2006).

No entanto, ainda de acordo com Andriolo (2006), a presença do formalismo parece confirmar que as bases teóricas da reforma não estão em perfeita consonância com a realidade brasileira e, por isso, os reais problemas do Estado brasileiro continuam sem uma efetiva solução.

2.2 A Reforma do Estado no Brasil

2.2.1 Histórico da Reforma do Estado no Brasil

Desde longo tempo, a administração pública tem sido alvo de diversos e frequentes movimentos de reforma. A primeira tentativa surgiu nos anos 1930, com a introdução do modelo burocrático na administração pública brasileira, cujo objetivo era combater os excessos do modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre o interesse público e o privado.

A implantação do modelo de administração pública burocrática se deu através do Decreto-Lei nº579, que criou o Dasp, em julho de 1938. O Dasp foi a primeira tentativa de dar ao serviço público brasileiro uma organização racional baseada no mérito e competência, em um período de grande concentração de poder no governo federal.

Seu objetivo era racionalizar o serviço público no país através de: maior integração entre os diversos setores da administração pública; criação de critérios profissionais para ingresso no serviço público, para o desenvolvimento de carreiras e estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito e da formação os administradores públicos do primeiro escalão, além da fixação do orçamento nacional.

Porém, a abertura democrática foi introduzindo, pouco a pouco na administração pública federal, elementos de clientela e empreguismo, ocasionando a diminuição da capacidade de ação do Dasp e fazendo com que todos os seus princípios de racionalização e eficiência fossem colocados em segundo plano.

Todavia, ainda em 1938, outro fator que merece destaque foi a criação da primeira autarquia, o que, na opinião de Bresser Pereira (1997b), foi o primeiro sinal do surgimento da administração pública gerencial. Isso representou a descentralização da prestação de serviços públicos para a administração indireta, que teria mais autonomia, não precisando obedecer a determinados requisitos burocráticos da administração direta.

Porém, em 1958, 20 anos depois da criação do Dasp, a criação da Escola do Serviço Público do órgão foi outra medida adotada com o objetivo de modernizar os serviços públicos (CAMPOS, 2004). O objetivo dessa escola era aplicar as diversas formas de treinamento como, por exemplo, em serviço e correspondência.

Nesse sentido, ainda de acordo com Campos (2004), outra medida adotada, foi a criação do Centro de Aperfeiçoamento do Dasp (Cendap), cuja finalidade era profissionalizar a categoria, servidor público, mediante regras de:

- a) recrutamento;
- b) seleção;
- c) administração e assessoramento superior da administração civil; e
- d) aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho dos cargos em comissão e funções gratificadas.

Depois de funcionar de forma precária por alguns anos, o Cendap foi extinto em 1975, revertendo-se ao Dasp as atribuições que lhe eram pertinentes. A opção encontrada pelo Governo Federal foi não executar por si a tão importante tarefa de aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos, preferindo terceirizar a referida atribuição (CAMPOS, 2004).

Desde a década de 1930, ocorreram diversas tentativas de reforma administrativa. Todavia, a reforma realizada pelo comando de Amaral Peixoto e inspiração de Hélio Beltrão, através do Decreto-Lei nº200 de 1967, que trata da organização da Administração Federal e institui diretrizes para a Reforma Administrativa, foi considerada como um marco na tentativa de superação da rigidez do modelo burocrático. Segundo Bresser Pereira (1997b), esta reforma foi a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira.

Segundo Cretella Júnior (1973), com a edição do Decreto-Lei 200 em 1967, dá-se início à reforma administrativa brasileira, quando pela primeira vez, a empresa pública recebe disciplina jurídica nítida. Essa primeira tomada de posição governamental é aperfeiçoada em 1969, através do Decreto-Lei 900.

Para Bresser Pereira (1997b), com o objetivo de agilizar a atuação do Estado, o Decreto-Lei nº 200 buscava fortalecer a administração indireta, através da descentralização e da autonomia das autarquias, fundações e empresas estatais.

Ainda de acordo com o autor (1997b), toda a ênfase foi dada à descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Concomitantemente, buscou-se o fortalecimento do núcleo central do Estado, instituindo como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.

Ainda segundo Bresser Pereira (1997b, p. 13),

Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.

O Decreto-Lei nº200 teve segundo Bresser Pereira (1997b), duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas condizentes com um estado patrimonial. De outro lado, não se preocupou com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e desenvolver carreiras de altos administradores.

O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 1997b, p.14).

Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200, ficou pela metade e fracassou, complementa Bresser Pereira (1997b).

Todavia, o processo de globalização e o crescimento distorcido a partir dos anos 70 fizeram com que o Estado começasse a declinar, entrando em crise e se convertendo na principal causa da redução de taxas de crescimento; elevação das taxas de desemprego e aumento da taxa de inflação.

Conforme Dário (2004) inicia-se dessa forma, uma gradativa caminhada para a constituição de um Estado mínimo, com a onda neoconservadora e as reformas econômicas guiadas para o mercado, segundo as políticas neoliberais vigentes.

Em meados da década de 1970, nova iniciativa modernizadora teve início, com a criação da Secretaria de Modernização (Semor), que buscou implantar novas técnicas de gestão e de administração de recursos humanos (GHELMAN, 2006).

Segundo Nóbrega (2000), a crise fiscal revelava nos final dos anos 1970 profundas distorções nas finanças públicas, demonstrando dessa forma, os primeiros sinais de esgotamento do modelo de estado. Crise esta que foi agravada pela crise da dívida externa nos anos 80.

Naquela década, o Brasil ingressou em um longo período de desequilíbrio macroeconômico, associado a um processo generalizado de indexação de preços e salários, que conduziu à crise inflacionária dos anos de 1980 e princípio dos anos de 1990.

Nessa época, pode-se identificar outra tentativa de reforma administrativa do Estado com a criação do Ministério da Desburocratização, chefiado por Hélio Beltrão no início dos anos de 1980. Esse ministério tinha como objetivo combater a centralização do poder, a formalização do processo administrativo e a desconfiança

que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, propondo uma administração pública que promovesse a eficiência e fosse voltada para o cidadão.

As ações do Programa Nacional de Desburocratização - (PrND) centraram-se, no início, ao combate à burocratização dos procedimentos, voltando-se, em seguida, para as ações de desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200 (GHELMAN, 2006).

Ainda segundo Ghelman (2006), apesar dessa tentativa representar uma grande vitória democrática, o processo rumo à administração pública gerencial foi paralisado.

Este período teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração para os políticos dos partidos vitoriosos, surgindo assim, um novo populismo patrimonialista no País. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária, agravou a crise fiscal do estado brasileiro.

Nóbrega (2000) observa ainda que na década de 80 se tornaram claros os sinais de que havia chegado ao fim o desenvolvimento do chamado nacional desenvolvimentismo, que era o modelo de desenvolvimento centrado no Estado e no protecionismo.

Ser promotor do desenvolvimento passava a ser seu maior obstáculo, onde de acordo com Nóbrega (2000, p.75):

O Estado de investidor e gerador de poupança virou dreno de recursos produtivos. Perdeu a capacidade de prover os bens públicos sem os quais a economia não funciona corretamente nem cresce, a saber: educação, segurança, justiça, moeda e regras estáveis, intermediação financeira eficiente, mercado de capitais competitivo e proteção à propriedade e aos contratos.

Bresser Pereira (1998a) comenta que na década de 80, depois da crise de endividamento internacional, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado, foram os temas que prenderam mais a atenção dos formuladores de políticas públicas em todo o mundo. Nos anos 90, a ênfase do ajuste estrutural deslocou-se para a reforma do Estado, mais particularmente para a reforma da administração pública.

A necessidade da reconstrução do Estado, para que o mesmo pudesse realizar suas tarefas clássicas de garantia de propriedades e contratos, e igualmente o papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do respectivo país, foi revelada quando nos anos 90 foi investigada a inexequibilidade da proposta de um Estado mínimo.

A proposta da reforma do Estado e da Administração Pública, através de um novo modelo de gestão, mais ágil e menos burocrático, como forma de atender as demandas da sociedade, é defendida tanto por Nóbrega, quanto por Bresser Pereira.

Cardoso (1996) compartilha também desta visão, quando coloca que reformar o Estado não significa desmantelá-lo, mas abandonar visões do passado assistencialista e paternalista, que se concentravam em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços.

Ainda segundo Cardoso (1996), essa visão passa por um Estado que se ajusta para ter condições de enfrentar os desafios de um mundo contemporâneo, adotando critérios de gestão capazes de diminuir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente, e, cobrar resultados. E ainda, preparar a administração para a superação de modelos burocráticos, incorporando novas técnicas gerenciais e introduzindo na cultura do trabalho público, noções indispensáveis de qualidade, produtividade e resultados.

De acordo com Cardoso¹¹ *apud* por Pereira e Spink (1998), a partir dos anos de 1990, iniciou-se no Brasil um período de transição: de um modelo de administração inicialmente era caracterizado como assistencialista e patrimonialista, passando por um burocratizado, no sentido *weberiano* da palavra, para um novo modelo no qual não basta à existência de uma burocracia competente, na definição dos meios para atingir os fins. Ou seja, o que se pretende é algo mais profundo, um aparelho do Estado que, além de eficiente, seja orientado por valores gerados e integrantes da sociedade.

Pimenta (1999, p.66) corrobora com esta visão, colocando que:

O surgimento do Estado burocrático na era moderna, concomitante à emergência do Estado do Bem-Estar, tem como característica a ação direta, a impessoalidade e a padronização e controle de procedimentos pré-estabelecidos, nos moldes da dominação racional - legal conceituada por Weber.

Conforme Nóbrega (2000, p.78):

A reforma do Estado pressupõe a conceituação mais precisa de suas atividades, principalmente das que lhe são exclusivas: definir as leis e fiscalizar seu cumprimento, impor a Justiça, manter a ordem e a defesa externa, representar o país, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas, emitir moeda e garantir sua estabilidade.

Para Nóbrega (2000), o Estado mínimo é um projeto irrealizável. Segundo o autor, a preocupação deve ser em fortalecer o estado na área da regulação, da redução das desigualdades regionais, para preservar a unidade política e a democracia. Ainda conforme Nóbrega (2000), a reforma do Estado consiste em um dos maiores desafios da sociedade brasileira.

Sobre esse aspecto, Marini ¹²(1999) *apud* Ghelman (2006), ressalta que:

¹¹CARDOSO, Fernando Henrique. *Globalização*. Conferência pronunciada em Nova Delhi, Índia, jan.1996.

¹² MARINI, Caio. *Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia. *Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do Século XXI*. Brasília: Editora UnB, 1999.

[...] a crise fiscal, a persistência da cultura burocrática em meio a práticas patrimonialistas e o profundo déficit de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos, deram um caráter emergente à necessidade de reformar o Estado e, mais particularmente, o seu aparato administrativo, obrigando o Estado a rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento.

Tal observação vem complementar a opinião de Farah e Barbosa (2001), que destacam entre os fatores que colaboraram para este processo:

- a) a crise fiscal;
- b) a descentralização de atribuições e de recursos estabelecida pela Constituição de 1988;
- c) pressões por descentralização, emanadas tanto de movimentos sociais - comprometidos com o processo de democratização, quanto de agências multilaterais interessadas no ajuste fiscal;
- d) maior proximidade dos governos locais em relação às demandas dos cidadãos;
- e) “desmonte” de estruturas federais de provisão de serviços públicos; e
- f) finalmente novos desafios apresentados às esferas subnacionais de governo, num cenário de globalização.

Sobre esse aspecto, Ferrarezi (2002) afirma que a reforma do aparelho de Estado é essencial para que se consiga enfrentar os desafios impostos por uma sociedade globalizada. Entretanto, os desafios colocados para vencer os problemas sociais não apenas se restringem à atuação do poder do Estado, uma vez que “a diversidade do mundo contemporâneo coloca em cena novos atores e novas exigências sociais que vão além das possibilidades que o Estado contempla” (FERRAREZI, 2002, p.1).

Colaborando com essa questão, Farah e Barbosa (2001) afirmam que, de simples executores de políticas formuladas e controladas financeiramente pelo governo federal, governos estaduais e municipais adquiriram progressivamente novas funções e atribuições, passando a responder também pela criação de políticas públicas nas mais diversas áreas (FARAH e BARBOSA, 2001).

Com a campanha presidencial e diante da eminente necessidade de reforma do Estado, de acordo com Ghelman (2006), a partir de 1994, o discurso de reforma administrativa assume uma nova importância, quando começa a ser discutida a necessidade de tornar a administração pública brasileira mais focada em resultados e orientada para o cidadão.

Nesse sentido, conforme Campos (2004), eleito, o Presidente Fernando Henrique Cardoso articulou por intermédio de Bresser Pereira, um poderoso processo de reforma do Estado, denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), elaborado pelo Ministério da Administração e da reforma do Estado (Mare).

2.2.2 Aplicações da Reforma do Estado no Brasil

2.2.2.1 Reforma da Administração Pública no Âmbito Federal

Aprovado pela Câmara em 21 de setembro de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) partia do princípio de que os problemas brasileiros estavam centrados em três pontos:

- a) crise fiscal;
- b) gigantismo das atribuições estatais;
- c) inadequação do modelo de gestão do aparelho estatal.

Dessa forma, Ferreira (1996) afirma que, a partir de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso estabelece então, uma nova estratégia para a reforma da administração pública brasileira; integrada a um processo mais abrangente da reforma do Estado com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRE.

O PDRE estabelece a distinção feita entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. A primeira é um projeto de grandes dimensões que está relacionado às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira. Já a segunda tem uma visão mais restrita e está dirigida para tornar a administração pública mais eficiente, mais voltada para a cidadania; é nesse segundo sentido que o assunto é tratado no citado Plano (DI PIETRO, 2002).

Assim, Dário (2004) salienta que o governo se propõe a criar, através do PDRE, condições para a reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais, dando um salto adiante, na direção de uma administração pública denominada gerencial. Embasada em conceitos atuais de administração e eficiência, ela se volta para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, reorganizando-se as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

Portanto, afirma Ghelman (2006) que o PDRE foi um documento que representou a visão estratégica, e se tornando ainda elemento norteador dos projetos de reforma. A partir de um diagnóstico que apontou os principais problemas da administração pública brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão, o PDRE propôs um novo modelo conceitual distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

- a) núcleo estratégico - correspondendo ao governo propriamente dito, que define as leis, as políticas públicas e as decisões estratégicas e cobra seu cumprimento;
- b) atividades exclusivas - aquelas que são indelegáveis, cujo exercício é necessário o poder de Estado, tais como: o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar;
- c) atividades não-exclusivas - aquelas de alta relevância, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais, tais como: educação e saúde;
- d) produção de bens e serviços para o mercado – caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro e que ainda permanecem no aparelho do Estado, portanto, com tendências à privatização.

Com relação ao PDRE, Campos (2004), afirma que o referido plano tinha como objetivo a transferência de algumas atividades do Estado para o setor privado, sob a justificativa de que este já possuía condições de operar em setores como, por exemplo: telefonia, energia elétrica, estradas e outros. Ao Estado ficaria a responsabilidade de apenas regular tais atividades, como faz, por exemplo, a Agência Nacional de Telefonia (Anatel) com as prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel.

Segundo Ghelman (2006), outra iniciativa importante que há de se destacar foi a criação do Prêmio Helio Beltrão – Concurso de Inovações na Gestão Pública, criado em 1996, que vem identificando e divulgando experiências de gestão já implementadas na administração pública federal, desde que pratiquem os princípios da administração gerencial. O objetivo é a superação da cultura burocrática, expandindo a capacidade de fazer e de obter mais resultados, a partir dos recursos existentes.

Já o Governo Lula criou em 2004 uma agenda da eficiência, aumentando o foco em resultados na administração pública. Esta agenda fundamentava-se em dois conjuntos de ações: uma voltada para a melhoria da qualidade do gasto público, e a outra para o aumento da qualidade e desburocratização dos serviços públicos. Destacam-se, nessa agenda, os investimentos realizados nos mecanismos e instrumentos que favoreçam a política de alocação de recursos atrelada à fixação de metas de desempenho institucional e que privilegie a descentralização da atividade pública (GHELMAN, 2006).

Ainda segundo Ghelman (2006, p.38),

[...] considerando que o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP e a Desburocratização são, em essência, duas grandes estratégias nacionais voltadas para o objetivo comum: implantar uma gestão pública voltada para resultados, que coloque a burocracia necessária (rotinas, normas e controles) a serviço do cidadão de forma transparente, participativa e indutora do controle social, o governo federal uniu os dois programas lançando em 1995, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública.

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, busca colaborar para melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, promovendo a construção de organizações públicas de alto desempenho, e que elevem a satisfação do cidadão com a administração pública.

2.2.2.2 Reforma da Administração Pública no Âmbito Estadual

Todo o debate sobre a melhor forma de gestão, função e dimensão do Estado que teve início com o PDRE (1995), em nível federal, fez com que os Estados buscassem construir e implementar suas experiências de reforma ou modernização administrativa (CHAVES e MARQUES, 2006).

Segundo Vilhena *et al* (2006), o cenário da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, ano de 2002, não era positivo. Segundo Chaves e Marques (2006), nesse período, o Estado de Minas Gerais vivia um ciclo longo e perverso de desequilíbrio financeiro e fiscal, com grandes déficits orçamentários. As despesas eram superiores à receita, havia um crescimento vegetativo da folha de pagamento e a maioria dos servidores se apresentava desmotivada, estagnada, ou com baixa capacidade resolutiva.

Essa situação levava a um desânimo geral da sociedade mineira, que não sentia uma correspondência do aparato estatal às suas demandas, principalmente no que diz respeito à educação, saúde, transportes, segurança pública, fomento ao desenvolvimento econômico, dentre outros. Os métodos de gestão não se renovavam e o ciclo vicioso se fechava, complementa Vilhena *et al* (2006).

Conforme Cunha Júnior (2004, p.2) o Governador Aécio Neves encontrou a seguinte situação em 1º de janeiro de 2003:

- a) Débitos com fornecedores por volta de 5 bilhões de reais;
- b) Verbas retidas de servidores (direitos concedidos e não pagos) de mais de 100 milhões de reais;
- c) Cerca de 14 bilhões em precatórios;

- d) Orçamento para 2003 de 19,5 bilhões, sendo 2,3 bilhões de receitas de capital que não seriam realizadas;
- e) A vinculação de despesas (pessoal, serviço da dívida, saúde, educação, Pasep, e fundo de amparo à pesquisa) era superior aos recursos financeiros disponíveis (receita corrente líquida - RCL), em que, somente a folha de pagamento consumia cerca de 74% da RCL;
- f) No caso específico dos servidores, havia carreiras desestruturadas, inclusive na estrutura remuneratória, onde a única variação de remuneração se dava pela concessão de adicionais de tempo de serviço, o que por si só provocava um crescimento vegetativo significativo da folha de pagamento;
- g) Nesse contexto evidenciava-se a necessidade, já detectada no Plano de Governo e no diagnóstico do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), de se atuar em duas dimensões: ajuste à realidade e inovação, em um processo permanente de potencialização recíproca e coordenada das dimensões.

Para Vilhena *et al* (2006, p.14), tal quadro,

[...] decorreu de uma soma perversa de fatores negativos, todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas e formas de acompanhar o desempenho de órgãos e servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento.

De acordo com Chaves e Marques (2006), a proposta de efetivação das ações que permitissem a reversão desse quadro através da redução de despesas, a reorganização e modernização do aparato institucional do Estado e a busca de

novos modelos de gestão, foi feita através do Projeto Estruturador Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública.

Esse projeto envolvia todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e tinha o objetivo de reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços públicos. Esse Projeto foi criado pelo Governo de Minas Gerais e visava estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças e buscando a eficácia da máquina pública.

Segundo Cunha Jr. (2004, p.3), esse projeto contemplou duas dimensões: o ajuste à realidade e a inovação. O ajuste a realidade fundamentou-se:

- a) Na ampliação das receitas;
- b) Na redução das despesas;
- c) No contingenciamento orçamentário e financeiro;
- d) No levantamento de informações e de potencialidades de racionalização do gasto público;
- e) Na priorização da alocação de recursos para o primeiro exercício;
- f) Na implementação, integração e aperfeiçoamento de sistemas corporativos;
- g) No aumento de controle da folha de pagamento e seu crescimento vegetativo, e em
- h) Uma reforma administrativa vigorosa.

Ainda de acordo com Cunha Jr. (2004, p.3), dentro das medidas adotadas pode-se destacar o aperfeiçoamento do marco legal, além de:

- a) renegociação de débitos com fornecedores anteriores a 2003 – “leilão de recursos”; ajuste da contribuição do servidor para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (Ipsemg) no plano de saúde e reforma previdenciária;
- b) implementação de banco de horas, como alternativa ao pagamento de horas-extras; instituição do afastamento voluntário incentivado;
- c) substituição dos benefícios por tempo de serviço por adicionais de desempenho, e extinção do “apostilamento”, desacelerando o crescimento vegetativo da folha de pagamento;
- d) redução da remuneração dos Agentes Políticos do Poder Executivo e estabelecimento de teto remuneratório;
- e) ampliação do processo de implementação do Sistema de Administração de Pessoal (Sisap), com centralização e gestão da folha de pagamento;
- f) implementação do Sistema de Administração de Material e Serviços (Siad), com destaque para:
 - regulamentação de registro de preços para ganhos em escala com compras comuns aos diversos órgãos e entidades;
 - obrigatoriedade do pregão para compras e contratações de bens e serviços comuns;
 - instituição de cotação eletrônica de preços (para compras por dispensa – baixo valor);

- integração com o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) – com a adoção do empenho prévio automático;
- vedação de reconhecimento de dívida por via administrativa;
- melhoria do Portal de Compras, além de diversas outras Leis, Decretos e Resoluções.

Já a inovação envolveu a elaboração de novo marco legal para a construção de uma administração pública estadual empreendedora, com foco em resultados para sociedade, transparente e capaz de atender à legítima e crescente demanda social (CUNHA JR., 2004).

Nesse sentido, prossegue Cunha Jr. (2004, p.3-4):

A base deste novo modelo é o alinhamento da visão de futuro, objetivos e prioridades (representados pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e pelo Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG) aos órgãos e entidades e, destes, aos servidores públicos. Tendo ainda, em paralelo, a implementação de um processo permanente, contínuo e crescente de racionalização de processos e introdução de um novo patamar tecnológico de gestão de processos e informações e relacionamento com a sociedade por meio da implementação do governo Eletrônico.

Devido à situação de precariedade em que o Estado vivia em 2003, com uma das piores situações fiscais do país e um ambiente econômico que não gerava confiança aos agentes privados, o Governador Aécio Neves determinou uma ampla reforma administrativa. Medidas emergenciais de caráter estruturador e operacional foram tomadas, por meio de 63 Leis Delegadas, editadas em janeiro de 2003. Foram extintas secretarias, superintendências, diretorias, unidades administrativas e cargos comissionados (VILHENA *et al*, 2006).

Segundo Cunha Jr (2004), dessa reforma implementada em 2003, surgiram dois órgãos: A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a Auditoria-Geral do Estado (AuGE), cujo objetivo era racionalizar e aperfeiçoar permanentemente o governo estadual e o gasto público.

A Seplag, ficou responsável pela definição da estratégia e a gestão dos meios e instrumentos para implementá-la. Por exemplo: as atividades referentes ao planejamento, coordenação, gestão de pessoal, logística, patrimônio, tecnologia da informação, modernização administrativa. Já à AuGE coube a correção administrativa, uma auditoria operacional e uma área para realizar auditoria de gestão, responsável por acompanhar e apoiar a implementação da estratégia do novo modelo de gestão. (MINAS GERAIS, 2008).

Segundo MINAS GERAIS (2008), foi definido um processo de duplo planejamento, sendo um para curto e outro para médio e longo prazo. Segundo Derek¹³ (1999) *apud* Vilhena *et al* (2006, p.45),

[...] dado do contexto da economia atual, o conceito de duplo planejamento surge porque os agentes econômicos precisam, cada vez mais, competir no presente e, paralelamente, se preparar para o futuro. A abordagem dual exige duas estratégias simultâneas e coerentes entre si. Uma com foco na excelência da gestão das atividades atuais e outra concentrada na competência para gerenciar as mudanças necessárias para o futuro.

No planejamento de curto prazo foram alocadas as prioridades, o contingenciamento orçamentário e os recursos orçamentários para suportar o déficit financeiro no ano de 2003. Fornecia uma visão estratégica para o Estado de Minas Gerais até 2020. Já para o planejamento de longo prazo, construiu-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com visão e estratégia para o Estado de Minas Gerais até 2020 e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para o quadriênio 2004-2007. (MINAS GERAIS, 2008).

¹³ DEREK, Abell F. “Duplo planejamento”. HSM Management, São Paulo, n.16, p.106-114, set./out., 1999.

Um avanço que se pode destacar na implementação dos projetos estruturadores do PMDI e do PPAG foi o acordo vertical e horizontal de resultados, caracterizando, num sistema matricial. Os acordos verticais podem ser celebrados pela hierarquia superior em relação a hierarquia inferior com interveniência obrigatória da Seplag e facultativa da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).

Já os acordos horizontais serão celebrados entre o Governador e os gerentes responsáveis pela implementação dos projetos estruturadores, com interveniência da Seplag, dos Secretários das Secretarias de Estado envolvidas em cada projeto, além dos dirigentes que participem ou contribuam de alguma atividade prevista. São aprovados e acompanhados pelas respectivas câmaras temáticas do Colegiado de Gestão Governamental. Envolvem somente as unidades administrativas que contribuem ou participam dos projetos e não o conjunto total das atividades dos órgãos, entidades e unidades administrativas.

Na horizontal têm-se os Projetos Estruturados, e na Vertical as Secretarias, órgãos Autônomos, Autarquias, Fundações e suas unidades administrativas (por Ex. Superintendências na Administração Direta, Diretorias na Administração Indireta) (CUNHA Jr, 2004).

De acordo com Cunha Jr (2004, p.5),

[...] além do processo de elaboração e aprovação do PMDI e do PPAG, outro ponto fundamental do realinhamento da estratégia foram os alinhamentos promovidos, primeiro entre o planejamento e o orçamento, contemplado no PMDI, PPAG e na Lei Orçamentária Anual para o ano de 2004, e o segundo entre o orçamento e os recursos financeiros, consolidados no decreto de programação orçamentária e financeira para o ano de 2004, onde a Secretaria de Estado da Fazenda define o montante disponível para execução e a SEPLAG define a prioridade, ou seja, aonde o mesmo será aplicado.

Finalmente, é importante destacar ainda as políticas de Recursos Humanos implantadas para promover o reconhecimento e a recompensa dos servidores na

efetiva produção de resultados e na identificação e apoio aos servidores com desempenho deficiente. Segundo Cunha Jr. (2004), essa política envolveu:

- a) Avaliação de desempenho individual – em que se definiram 11 critérios, que dos quais destacam-se: Qualidade e Produtividade no trabalho, uso adequado de equipamentos, racionalização de processos, trabalho em equipe. Com periodicidade anual, o processo prevê que a definição das metas e acompanhamento do servidor serão realizados pela chefia imediata e uma comissão de 3 ou 5 membros;
- b) Plano de Carreiras – aperfeiçoou-se o plano de carreiras com a construção de cargos com perfis mais amplos e flexíveis, sendo vedado o ingresso com escolaridade inferior a nível médio. O ponto central desse novo plano é a vinculação do desenvolvimento do servidor (promoção e progressão), não só através do tempo de serviço, mas principalmente através de avaliação de desempenho satisfatório no período de 2 anos para progressão (mudança de grau) e 5 anos para promoção (mudança de nível);
- c) Programas de Capacitação - estruturação de programas de capacitação em gestão de políticas públicas e de planejamento, gestão e finanças, todos realizados pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Além de cursos de graduação que promovam a melhoria a carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental, bem como cursos de especialização e mestrado para servidores públicos estaduais.

Para isso, o Governo Estadual instituiu o Comitê de Governança Corporativa das Empresas Estatais (Decreto 45.273, de outubro de 2007), com a finalidade de assegurar boas práticas de gestão, transparência, equidade de tratamento e prestação de contas à sociedade.

2.2.2.3 Reforma da administração pública no âmbito municipal

No âmbito federal, a reforma administrativa, só se tornou um tema central em 1995, após a criação do Mare e a elaboração do PDRE.

No âmbito estadual, destaca-se no ano de 2003 o “choque de gestão” em Minas Gerais. Todavia, Acre, Amazonas Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe são outros exemplos de Estados que anunciaram propostas de reformas nas suas estruturas de organização do Poder Executivo.

Já no âmbito municipal, por ser ainda muito recente, a produção literária acadêmica, limita a poucos casos verificados no Poder Executivo da esfera municipal, descatando-se apenas algumas tentativas isoladas.

Secchi (2008), em seu *paper* “*reforma da administração pública em nível municipal: um estudo de multi-casos em Barcelona, Boston e Turim*” relata 15 casos de inovação e processos de mudança no campo da política de interesse público.

Barcelona:

- a) mudanças no projeto de organização (1992-1997);
- b) implantação de do controle de gerência associado com o sistema de informação econômica e financeira (1992-1996);
- c) inovação no mercado da cidade (1995-2006);

- d) construção e implementação das normas da participação do cidadão, (2001-2006);
- e) construção e implementação da planta estratégica para os sistemas de informação (2003-2006).

Boston:

- a) muda no projeto de organização (1994-2007);
- b) a privatização do Hospital da cidade de Boston (1994-1996);
- c) inovações nos dispositivos do governo eletrônico (1995- 2007);
- d) estabelecimento e implementação de uma parceria estratégica para educação de adulto (1999-2007);
- e) implementação de um sistema da gestão do rendimento (2005-2007).

Turin:

- a) mudança no projeto de organização (1994-1997);
- b) inovações no Web site e Intracom (1995-2007);
- c) mudanças na HR recrutamento e seleção (1997-2005);
- d) estabelecimento e implementação de uma parceria estratégico para a regeneração do urbano (1997-2001);

- e) implementação do controle estratégico associado com o sistema de avaliação HR (1999-2005).

Já no que diz respeito a experiências brasileiras podemos citar: o município de Anápolis do Estado de Goiás. De acordo com o *site* da prefeitura municipal (2007), o choque de gestão implementado pela administração municipal, tem gerado uma sensível economia, verificando-se redução de gastos com combustível, telefonia e material de consumo. Os resultados apresentaram uma que economia de mais de R \$ 2 milhões por mês.

A redução de secretarias, demissão de comissionados, verificação de irregularidades na folha de pagamento, compras feitas pelo Pregão Eletrônico e corte de despesas de consumo foram os fatores mais importantes para o resultado positivo. O resultado foi à folha de pagamento em dia, a cidade mais limpa e iluminada, e mais recursos para as áreas da Saúde e da Educação.

Pode-se citar ainda, Vitória, Indaiatuba, São Paulo, Ubatuba, Maringá, dentre outros municípios que implantaram algum tipo de reforma.

No entanto há de se considerar que, segundo Martins, Imasato e Pieranti (2007, p. 6),

[...] dependendo do caso, foram chamadas indistintamente de Reforma de Estado, Reforma do Aparelho de Estado e Reforma Administrativa. Muitas dessas reformas, porém, restringiram-se à simples troca dos nomes das secretarias advogando, talvez para maior aceitação das mesmas, o título de “reforma”.

3 METODOLOGIA

A metodologia direciona qual caminho que será percorrido para atingir os objetivos pretendidos em uma pesquisa. Dessa forma, conforme explica Ruiz (1996), a pesquisa científica se caracteriza pela concretização de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida em harmonia com as normas da metodologia científica.

Ainda de acordo com Ruiz (1996), a metodologia na investigação científica tem sido debatida enquanto movimento de estruturação, aplicação, refutamento, pois o posicionamento científico ocorre das experiências de pesquisa que demonstram o atingimento dos objetivos almejados, levando-se em conta a análise e interpretação dos resultados.

Corroborando esta questão Bogdan & Biklen (1994)¹⁴, Janesick (1994)¹⁵ e Stake¹⁶ (1994) *apud* por Marques (2002) afirmam que muitos pesquisadores já abandonaram definições muito estreitas de ciência, que consideram apenas como científica a investigação dedutiva e de testes de hipótese, posicionando-se com a mente mais aberta no que diz respeito ao método e às provas.

Ainda segundo esses autores, toda investigação é considerada científica a partir do momento que envolve num exame minucioso empírico e sistemático, e o debate sobre metodologia guarda uma relação com a consistência interna dos procedimentos que precisam ser adaptados ao objeto investigado. Razão pela qual determinados procedimentos se aplicam a uns e não a outros objetos.

Para Lakatos e Marconi (2000), qualquer trabalho científico demanda um método de análise. O método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e

¹⁴ BOGDAN, Roberto C., BIKLEN, Sari Knopp. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal : Porto, 1994.

¹⁵ JANESICK, Valerie J. The dance of qualitative research design, metaphior, methodolatry and meaning. In: *Handbook of qualitative research*. London : Sage Publication, 1994, p. 209-219.

¹⁶ STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, K.S.; LINCOLN, Y.S. *Handbook of qualitative research*. London : Sage Publication, 1994, p. 236-247.

verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando os erros e auxiliando as decisões do cientista.

Portanto, mais do que uma exigência formal, o método é, dessa forma, algo que deve auxiliar o pesquisador na busca do conhecimento científico; por observar os componentes de um conjunto e perceber suas possíveis relações, ou seja, de uma idéia-chave geral passar-se para um conjunto de idéias mais específicas (LAKATOS & MARCONI, 2000).

Para atingir o escopo dessa pesquisa, utilizou-se como metodologia a triangulação dos dados e a análise de conteúdo.

3.1 Classificação da pesquisa

A pesquisa utilizou como estratégia o estudo de caso, tendo como pano de fundo, a Prefeitura Municipal de Caeté. Para Trivinos (1987), trata-se de categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente e que segundo Yin (2001) é apropriado quando se tem a intenção de investigar o como e o porquê de um conjunto de eventos contemporâneos. De acordo com esse autor:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real; os limites entre o fenômeno e o contexto não são claros e evidentes; e em que múltiplas fontes de evidências são usadas (YIN, 2001, p.32).

Gil (1999, p.73), descreve alguns propósitos aos quais o estudo de caso costuma servir:

Explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente esclarecidos; descrever a situação do contexto em que está sendo feita uma determinada investigação; explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

Stake¹⁷ (1994) *apud* por Marques (2002), embasado na posição de vários cientistas sociais, considera que a relevância desse modelo de estudo não está de fato, na procura de generalizações, mas sim no que se pode tomar conhecimento com ele ou a partir dele. Ainda de acordo com esse autor, isto ocorre porque, potencialmente, o estudo de caso poderá vir a ser – mas não necessariamente – um pequeno passo em direção de uma grande generalização, se sujeito a uma análise conjunta com outros estudos.

Para Janesick¹⁸ (1994) *apud* Marques (2002), a importância do estudo de caso é a sua unicidade. Esse autor ressalta que este fator colabora para que o pesquisador possa lidar com indivíduos tendo como benefícios o fato de dar conta de diferentes tipos de visões de mundo: naturalística, holística, cultural.

Por se tratar fundamentalmente da descrição do modelo e em que momento se encontra a administração pública municipal; o presente estudo adotou a pesquisa descritiva, que na opinião de Gil (1999) possui como objetivo principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

A metodologia nesta pesquisa adotou uma linha de abordagem qualitativa por permitir descrever a complexidade de determinados problemas, onde de acordo com Richardson (1999), essa opção justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social.

Segundo Silva e Menezes (2001, p.20) a pesquisa qualitativa:

Considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa.

¹⁷ STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, K.S.; LINCOLN, Y.S. *Handbook of qualitative research*. London : Sage Publication, 1994, p. 236-247.

¹⁸ JANESICK, Valerie J. The dance of qualitative research design, metaphior, methodolatry and meaning. In: *Handbook of qualitative research*. London : Sage Publication, 1994, p. 209-219.

3.2 Dados

Os dados primários são coletados com o propósito de atender às necessidades específicas da pesquisa (MATTAR, 1997). As fontes básicas desse tipo de dados são: indivíduos ou fontes pesquisadas, arquivos oficiais e particulares, dados bibliográficos e históricos, documentação pessoal e correspondência pública ou privada.

Dessa forma, os dados primários foram coletados por meio da observação direta sistemática, que segundo Lakatos & Marconi (2002) se realiza em condições controladas, para responder a propósitos pré-estabelecidos.

Trata-se de uma técnica de coleta de dados para conseguir informações que utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar. É um elemento básico de investigação científica, utilizado na pesquisa de campo e se constitui na técnica fundamental da Antropologia (LAKATOS & MARCONI, 2002).

A observação teve como elemento norteador os quadros 6, 7 e 8, uma vez que se buscava verificar na administração pública do município de Caeté, a existência de traços dos três principais modelos de administração: o *patrimonialista*, o *burocrático* e o *gerencial*. Ao longo da observação foi utilizado um diário de campo para anotação dos dados.

A pesquisa de campo é, de acordo com Vergara (2005a), uma investigação empírica realizada no local onde ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Foi realizada entre os meses de maio a setembro de 2008, no âmbito da administração direta e envolveu as seguintes secretarias e assessorias: Governo e

Planejamento, Fazenda, Obras, Educação, Saúde, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente, Administração, Esporte e Lazer, Assessoria Jurídica e de Controle Interno.

Já os dados secundários “são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados, com propósitos outros ao de atender às necessidades da pesquisa e que estão catalogados à disposição dos interessados” (MATTAR, 1997, p.134). As fontes são: a própria empresa, publicações e obras, internet, cd-rom de base de dados.

Os dados secundários referem-se às leis que regulam a administração pública do município. Lei Orgânica Municipal e as Leis Municipais 2.409/05, 2.410/05, 2.411/05, 2.412/05 e 2.475/06.

3.3 Análise dos dados

De acordo Lakatos & Marconi (2000), analisar é, portanto, decompor um todo em suas partes, a fim de poder efetuar um estudo mais completo. O mais importante nesse caso não é reproduzir a estrutura do plano, mas indicar os tipos de relações existentes entre as idéias expostas. Nesse sentido, a análise e interpretação dos dados foram feitas de forma qualitativa, pela técnica de triangulação e análise de conteúdo.

A técnica de triangulação segundo Trivinos (1987, p.138), “tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. Tal processo se deu por meio do cruzamento dos conteúdos dos dados secundários e da observação participante. Essa técnica permitiu verificar a existência da correspondência entre o que a está prescrito na lei e a prática.

Já a análise de conteúdo é considerada, de acordo com Vergara (2005b), uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Esse método envolveu as leis municipais - Lei Orgânica e Leis 2.409/05, 2.410/05, 2.411/05 e 2.475/06 – com objetivo de identificar o conteúdo das mensagens, os significados implícitos e o que está por trás das palavras, e, dessa forma, permitir a interpretação e inferência relativa às variáveis pesquisadas (BARDIN, 1977).

Optou-se pela não utilização da entrevista devido ao fato de que o autor desta pesquisa ser um ator da organização pesquisada. Tal fato poderia enviesar as respostas dos entrevistados.

3.4 Características dos principais modelos de administração pública

PATRIMONIALISMO	
PONTOS PRINCIPAIS	CARACTERÍSTICAS
Confusão daquilo que é público com o privado	Apropriação da coisa pública e do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público (FAORO, 2001).
Práticas de nepotismo e relações de compadrio	É o termo que se utiliza para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos (FAORO, 2001).
Cargos públicos considerados como	Uma ocupação rendosa e de pouco trabalho (FAORO, 2001).

prebendas	
Corrupção	Uso ilegal do poder político com o objetivo de transferir rendas públicas de maneira criminosa para determinados indivíduos ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesses comuns (FAORO, 2001).
Clientelismo	Caracterizado por uma relação pessoal com os clientes. Essa relação é sustentada pelo vínculo de fidelidade pessoal, partidária e de compartenidade para citar apenas algumas dentre outras expressões de proteção política e social. Em contrapartida a essa lealdade são solicitados empregos, recursos políticos e ou financeiros dentre outros e ofertados pelos patrões ou chefes políticos (FAORO, 2001).
Populismo	Pode ser caracterizado pelo contato direto entre o líder carismático e a massa urbana. O líder é eleito através de um vínculo emocional e não racional com o povo. O principal mecanismo de governar envolve um sistema de políticas ou métodos para a atração das classes sociais de baixo poder aquisitivo como forma de angariar votos e prestígio (FAORO, 2001).
Fisiologismo	É a atitude ou prática caracterizada pela busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter vistas o interesse público.

Quadro 6 – Características dos principais modelos de administração pública – Patrimonialismo
 Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho

BUROCRACIA	
PONTOS PRINCIPAIS	CARACTERÍSTICAS
Caráter legal das normas e regulamentos	É uma organização baseada em uma legislação própria que define antecipadamente como a organização deverá funcionar. Prevêm todas as áreas da organização, todas as ocorrências e as enquadram dentro de um esquema definido capaz de regular tudo o que ocorra dentro da organização (WEBER, 1985).

Caráter formal das comunicações	As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito para proporcionar comprovação e documentação adequadas, bem como assegurar a interpretação unívoca das comunicações (WEBER, 1985).
Caráter racional e divisão do trabalho	A divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Há uma divisão sistemática do trabalho e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante. Cada participante tem um cargo específico, funções específicas e uma esfera de competência e responsabilidade (WEBER, 1985).
Impessoalidade nas relações	A distribuição das atividades é feita impessoalmente, ou seja, em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas (WEBER, 1985).
Hierarquia de autoridade	Cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Todos os cargos estão dispostos em uma estrutura hierárquica que encerra privilégios e obrigações, definidos por regras específicas (WEBER, 1985).
Rotinas e procedimentos estandardizados	As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades são executadas de acordo com rotinas e procedimentos. A disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que ajustam o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima eficiência (WEBER, 1985).
Competência técnica e Meritocrática	A admissão, transferência e promoção dos funcionários são baseadas em critérios válidos para toda a organização, de avaliação e classificação, e não em critérios particulares. Esses critérios são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função (WEBER, 1985).

Especialização da administração	A organização se baseia na separação entre a propriedade e a administração (WEBER, 1985).
Profissionalização dos participantes	Cada funcionário é um profissional, pois: É um especialista, é um assalariado, é ocupante de cargo, é nomeado pelo superior hierárquico, seu mandato é por tempo indeterminado, segue carreira dentro da organização, não possui a propriedade dos meios de produção e administração, é fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa (WEBER, 1985).
Completa previsibilidade do funcionamento	Parte do pressuposto de que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível: todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização (WEBER, 1985).

Quadro 7 – Características dos principais modelos de administração pública – Burocracia
 Fonte: Elaboração do autor do trabalho

GERENCIALISMO	
PONTOS PRINCIPAIS	CARACTERÍSTICAS
Descentralização administrativa	Através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos (BRESSER PEREIRA 1997b). Ao tornar os administradores públicos mais autônomos e mais responsabilizados perante a sociedade, a Administração Pública Gerencial constitui-se em um instrumento fundamental na defesa do patrimônio público. A descentralização também pode estar relacionada com a democratização do poder do Estado na medida em que descentralização é entendida não apenas como delegação de funções, mas também como a divisão do poder através de diversas classes sociais. Em outras palavras, a sociedade civil, tem sua participação

	<p>aumentada no processo decisório e no controle do Estado. Esta medida busca não somente ganhos de eficiência e efetividade, mas também aumentar a fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas.</p>
Organizada em poucos níveis hierárquicos	<p>Ao invés de piramidal.</p>
Flexibilidade	<p>Apenas a essencialidade necessária para o alcance dos resultados e de acordo com a natureza da atividade a ser exercida (JESUS, 1998).</p>
Controle é feito por resultados	<p>Ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos. Significa evoluir da lógica baseada no controle da legalidade e no cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance dos objetivos (JESUS, 1998). Em primeiro lugar, o pressuposto norteador é o da confiança limitada e não da desconfiança total em relação aos funcionários públicos (CLAD, 1998). A administração baseada no controle <i>a posteriori</i> dos resultados também obriga a organização a definir claramente seus objetivos, analisados em sua substância e não como processo administrativo (CLAD, 1998). A administração pública gerencial utiliza-se do controle <i>a posteriori</i> dos resultados como um instrumento técnico capaz de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborarem suas estratégias futuras (CLAD, 1998).</p>
Administração voltada para o atendimento do cidadão	<p>Trata-se de uma revolução na administração pública, já que o antigo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, isto é, voltado mais para a afirmação do poder do Estado e da burocracia estatal do que para responder as demandas dos cidadãos (CLAD, 1998). Ver o cidadão como um cliente significa apenas dar-lhe a devida atenção, dedicar-lhe o respeito que ele não tem nas práticas da administração pública</p>

	<p>burocrática, auto-referida, voltada para o seu próprio poder (BRESSER PEREIRA, 1999, p.122). A administração pública estava então se orientando por regras e normas pretensamente universais e não conforme as expectativas dos cidadãos. Além disso, essa estrutura burocrática auto-referida enrijeceu-se, perdendo a capacidade de acompanhar as profundas modificações ambientais que estão acontecendo desde o início da Terceira Revolução Industrial (CLAD, 1998). Os cidadãos são chamados a assumir um papel ativo na organização da ação coletiva, e mais especificamente naqueles problemas que interferem no seu dia-a-dia e de suas famílias – como a segurança do bairro, a gestão da escola dos filhos, etc (CLAD, 1998). Desse modo, a população sai daquela posição reativa que a caracterizava no momento de hegemonia do modelo burocrático weberiano (CLAD, 1998).</p>
Incentiva a criatividade e a inovação	<p>Com novos estímulos no ambiente de trabalho, dada a mudança gerencial da gestão, os funcionários tornar-se-ão mais autônomos e responsáveis (<i>empowerment</i>) e não peças de uma engrenagem sem vida (CLAD, 1998).</p>

Contrato de gestão	Instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados, mediante a pactuação de resultados e de condições e meios para atingí-los. Tem como base metas quantitativas e qualitativas definidas <i>a priori</i> e posteriormente avaliadas. O contrato de gestão também deve definir o que fazer após a avaliação, em termos de penalidades, premiações ou formas de corrigir os erros (CLAD, 1998). Em suma, o contrato de gestão constitui um instrumento que permite tanto uma aferição mais rigorosa da eficiência, da eficácia e da efetividade, bem como aumentar a transparência da administração pública, uma vez que a sociedade pode saber de antemão quais são de fato os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para porventura mudar um mau desempenho (CLAD, 1998).
Transparência	A transparência dos atos praticados pelos poderes públicos e a divulgação dos mesmos em tempo real são condições essenciais à construção e ao fortalecimento da democracia, possibilitando um aumento do controle do Executivo pela sociedade (CLAD, 1998).

Quadro 8 – Características dos principais modelos de administração pública – Gerencialismo
 Fonte: Elaboração do autor do trabalho

4 APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO ESTUDADO

4.1 Organização administrativa do município

O Município de Caeté é constituído como pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia política, administrativa e financeira, regida pela Lei Orgânica no que diz respeito às Constituições da República Federativa do Brasil e do Estado de Minas Gerais.

Segundo a Lei Orgânica, o Município de Caeté é responsável pela organização, planejamento e cumprimento das funções públicas, e provimento do interesse local e do bem-estar de sua população.

A Administração Pública Municipal é formada por: Órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura – Administração Direta – que compreendem as seguintes secretarias e assessorias:

- a) Assessoria Jurídica;
- b) Assessoria de Controle Interno;
- c) Secretaria de Governo e Planejamento;
- d) Secretaria de Fazenda;
- e) Secretaria de Administração;
- f) Secretaria de Educação;
- g) Secretaria de Saúde;
- h) Secretaria de Obras;
- i) Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente;
- j) Secretaria de Assistência Social;

k) Secretaria de Esporte e Lazer.

E de entidades dotadas de personalidade jurídica própria - Administração Indireta (autarquias, e fundações).

a) Serviço de Abastecimento de Água e Esgoto – SAAE;

b) Fundação Educacional de Caeté – FEC;

c) Fundação Casa e Cultura de Caeté – FCCC.

O sistema administrativo municipal ficou estabelecido pela Lei Municipal n°. 2.475, na qual as funções do Chefe do Poder Executivo e dos Secretários Municipais estão descritas.

O quadro de servidores está distribuído na administração direta e indireta, sendo que a administração direta conta atualmente com 968 servidores. Já a administração indireta conta em seu quadro com 350 servidores, e é composta pela Câmara Municipal e três autarquias, Fundação Casa de Cultura de Caeté, Serviço Autônomo de Água e Esgoto, Fundação Educacional de Caeté.

4.2 História Econômica e Política do município

Para consecução desse capítulo utilizou-se como base o livro de Celson José da Silva, “Marchas e Contramarchas do Mandonismo Local – Caeté – um estudo de caso”. Este livro é originário da defesa de tese junto ao Departamento de Ciência Política da UFMG. Não se encontrou nos arquivos municipais e nem em biblioteca

nenhum outro material que pudesse conjuntamente com o livro acima citado consubstanciar tal capítulo. Todavia o material utilizado demonstra – até pela riqueza de detalhes – total confiança e segurança para ser utilizado como única referência para escrever esse capítulo.

Celson José da Silva é natural de Caeté – MG, onde fez os estudos secundários. É Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG, onde se diplomou também no curso de Estudos Superiores de Doutorado – Seção de Direito Privado, em 1968.

No Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, concluiu o curso de Mestrado em Ciência Política, em março de 1970 e defendeu tese em outubro de 1972.

A Vila Nova da Rainha foi criada a 29 de janeiro de 1714, e instalado no dia 14 de fevereiro. Todavia, a resolução de 1833 suprimiu a Vila após a decadência das minas e em consequência de sua participação numa revolta militar. Com o nome de Vila de Caeté foi restaurada pela Lei Provincial nº 171 de 23 de março de 1840 e elevada à categoria de cidade pela Lei Provincial de nº 1258 de 25 de novembro de 1865.

Caeté tem sua origem ligada à exploração aurífera e à Guerra dos Emboabas, que teve início em seu território.

A descoberta de ouro trouxe a Minas Gerais grande afluência de pessoas provenientes de Portugal e de outros pontos da colônia. O contato desses forasteiros com os paulistas descobridores das jazidas deu origem ao conflito pela disputa de território e o domínio de riquezas, conhecido como “Guerra dos Emboabas”. Esse conflito se espalhou por boa parte da região, e contribuiu para a criação da Capitania das Minas, desmembrada da Capitania de São Paulo (1720).

Em toda a região mineradora, a forma de exploração econômica, inicialmente introduzida, determinou a forma de organização social e do trabalho. O trabalho na mineração e a forma de distribuição das riquezas permitiam uma considerável mobilização social. Os próprios escravos podiam acumular recursos e comprar sua liberdade; os mulatos nasciam livres e podiam escolher as profissões (sapateiros, celeiros, alfaiates, e artistas) e os negros forros ou cativos podiam se congregarem em associações, bem como em irmandades, e construir suas próprias igrejas.

No entanto, de acordo com José da Silva (1975), após o levante contra o quinto do ouro¹⁹ o metal começou a ficar raro na Vila Nova da Rainha. O fim do ouro trouxe conseqüentemente muita pobreza e abandono dos distritos e casas. O distrito de Morro Vermelho²⁰ ficou praticamente abandonado e seus moradores tiveram que arranjar outras formas de ganhar dinheiro, como a exploração do carvão e o cultivo de suas terras que não se prestam muito a agricultura.

Caeté nessa época passou por um longo período letárgico, começando renascer economicamente com o surgimento da indústria através que da Cerâmica Nacional - aproveitando o potencial de caulim da região - foi a principal atividade econômica da cidade por dezenas de anos.

Há de aqui se destacar que foi nesse cenário de dificuldades econômicas descrita anteriormente que João Pinheiro da Silva fixou residência em Caeté e fundou em 13.07.1893 a cerâmica.

A cerâmica veio a se transformar no principal recurso político através do qual a família Pinheiro iria manipular o poder local. Com características marcadamente patrimoniais, a cerâmica passaria pela direção de quase todo o clã familiar, o que lhe deu condições de manter o poder por mais de três décadas (JOSÉ DA SILVA, 1975).

¹⁹ O quinto do ouro, nada mais era do que um imposto cobrado pela coroa portuguesa e correspondia a 20% de todo ouro encontrado na Colônia. Esse imposto era cobrado nas Casas de Fundição.

²⁰ Morro Vermelho era o Distrito de Caeté onde se encontravam as zonas de exploração aurífera.

Segundo José da Silva (1975, p.28) "visto como elemento que poderia criar as condições favoráveis para o município sair dessa penosa situação, João Pinheiro, como decorrência natural, teve garantida sua imediata incorporação à vida local".

A história demonstra que, até esse período não havia em Caeté conflito político no sentido de uma exarcebada disputa pela supremacia do poder local. Tal situação aliada a pouca disponibilidade de recursos políticos, a política municipal se desenvolvia numa espécie de sistema de "acordo de cavalheiros", por aqueles em posição de barganha (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Segundo José da Silva (1975), esse panorama político favoreceu o ingresso de João Pinheiro no ciclo interno da liderança de Caeté que passou a ser considerado o elemento chave, comandando a política local e exercendo a chefia da liderança em Caeté a partir de 1893.

Ainda segundo o autor (1975), dois fatores podem ter sido fundamentais nessa situação:

- a) o primeiro é a bagagem política de João Pinheiro devido a posição de destaque que ele já tinha assegurado no cenário político nacional como Secretário de Estado, Vice-Governador e Governador do Estado de Minas, Deputado e Membro da 1ª Assembléia Constituinte Republicana.
- b) o segundo ponto está relacionado a fundação da cerâmica que possibilitou um incremento nas possibilidades ocupacionais, em uma situação de falta de mercado de trabalho para a mão de obra disponível e sub-emprego.

Sua posição de realce se consolida em janeiro de 1899, quando assume a Presidência da Câmara Municipal e as funções de Agente Executivo de Caeté.

Já em 1906, quando a política local estava basicamente sob seu domínio, João Pinheiro deixa Caeté para assumir a Presidência do Estado de Minas Gerais,

transferindo aos seus descendentes a chefia política local. Entretanto há aqui de se destacar que como seu filho mais velho ainda era muito novo, houve um breve interregno em que o controle político do município foi compartilhado com outros elementos: o Monsenhor Domingos Pinheiro – da família dos Evangelista Pinheiro, parentes afastados de João Pinheiro – que chegou a Presidência da Câmara e Joaquim Rodrigues Franco, tido como um dos mentores de Paulo Pinheiro da Silva (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Dessa forma o autor (1975) destaca que, o primeiro descendente direto de João Pinheiro a assumir de fato e formalmente a chefia política em Caeté foi Paulo Pinheiro da Silva. Em 1912, já deputado estadual, foi o candidato mais votado para Vereador Geral. Acumulando o mandato de deputado estadual com a vereança e a Presidência da Câmara Municipal – exerceu a liderança até 1919, sem oposição no Município, desempenhava ainda o papel de intermediário entre o município e as esferas estadual e federal.

Ao se afastar da política local por volta de 1919, Paulo Pinheiro da Silva, passou a posição de líder político para José Augusto Ferreira – casado com uma cunhada de João Pinheiro.

Todavia, o autor (1975) ressalta que, José Augusto Ferreira começou a enfrentar oposição do governo do Estado a partir do momento em que passou a não só lutar, mas também a liderar um movimento que viera a se sagrar vencedor contra a Lei Estadual do governo Artur Bernardes que proibia aos rábulas²¹ o exercício da advocacia. Tal situação ocasionou a ele a perda das boas graças junto ao poder estadual.

Aproveitando o enfraquecimento de José Augusto Ferreira junto ao poder local e estadual, os Motta aproveitaram essa oportunidade e começaram a fazer oposição aos Pinheiros quebrando a tradição que vinha desde os tempos de João Pinheiro.

²¹De acordo com dicionário Aurélio, Rábula é o indivíduo que advoga sem possuir o diploma. Dicionário Aurélio – CD ROOM.

Tal fato fez com que a política local passasse a se desenvolver em nível de conflito aberto, com atos de violência dos dois lados (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Conforme aponta José da Silva (1975), esse conflito ganha um novo ingrediente com a vitória de Artur Bernades para a Presidência da República e de Raul Soares para a Presidência do Estado que foram apoiados em Caeté pelos Vasconcelos Mota. Essa situação fez com que o grupo de José Augusto Ferreira passasse a sofrer uma intensa perseguição, a ponto dele decidir a abandonar a política do município retomando a figura de mediador.

Segundo o autor (1975), esse novo cenário faz com que surjam novos elementos pretendendo o papel de mediador. Essa situação faz com que José Augusto Ferreira perdesse uma característica peculiar a “exclusividade da mediação. Lembrando que esses novos elementos que reivindicavam o papel de mediador eram precisamente os membros dos grupos dos Vasconcelos Mota e Inácio de Lima.

No entanto, pode-se considerar que, essa mudança foi mais aparente do que real, pois como os Pinheiros detinham a principal atividade econômica local – a Cerâmica João Pinheiro – continuaram os Pinheiros com a maior capacidade eleitoral de fornecedores de votos para o poder central (JOSÉ DA SILVA, 1975).

A propósito, afirma José da Silva (1975) que, com o afastamento de José Augusto Ferreira da política local, assume Israel Pinheiro da Silva, que sem vinculações políticas anteriores, teve condições de fazer nova composição com o poder central e reassumindo mais tarde o cargo de mediador, se tornando Presidente da Câmara e agente executivo em 1922.

Nesse sentido, José da Silva (1975) assinala que, o impasse criado por José Augusto Ferreira fez com que Israel Pinheiro se ligasse a José Nunes de Melo Jr.. O Coronel – como mais tarde ficara conhecido - até então não possuía nenhuma

expressão política, mas gozava de grande prestígio no poder central por ter apoiado a dobradinha Artur Bernardes – Raul Soares.

Eleito como Vereador Geral em 1922, José Nunes de Melo Jr. liga-se a Israel Pinheiro tornando mais tarde o homem mais forte da política local, formando uma hegemonia que durou quase dois anos, sendo perturbada com a posse de Fernando Melo Viana na Presidência do Estado (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Prossegue José da Silva (1975, p.40), “ligado por parentesco de afinidade a Júlio de Vasconcelos, Melo Viana fortalece a oposição dos Vasconcelos Mota, em Caeté”.

Todavia, ainda segundo o autor (1975), mesmo com a oposição dos Mota, no âmbito local Israel Pinheiro continua sendo o homem forte, posição essa consolidada com o governo de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, fazendo com que os Vasconcelos perdessem novamente o prestígio na órbita estadual.

Prossegue José da Silva (1975, p.41):

Israel Pinheiro só se afasta da política local – sem, contudo abandoná-la – quando é indicado para membro e Presidente do Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais, ocupando, em seguida a pasta de Secretário da Agricultura, Viação e Obras Públicas do governo Benedito Valadares. Deixa em Caeté em seu lugar, o “coronel” José Nunes de Melo Jr.

Dessa forma, segundo José da Silva (1975), José Nunes de Melo Jr. pode ser visto como um novo ator político incorporado ao círculo interno da liderança política local, manipulando dois tipos de recursos: por um lado, suas marcantes características pessoais; de outro, a ligação à família Pinheiro.

Inteligentemente, sem estabelecer conflito aberto, José Nunes de Melo Jr. faz oposição aos Pinheiros, no âmbito da política interna do Município – sem se unir aos Vasconcelos Mota – apoiando as candidaturas Artur Bernardes – Raul Soares (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Com a eleição de Artur Bernardes – Raul Soares, “Israel Pinheiro se vê na contingência de se unir a José Nunes de Melo Jr., preferentemente aos Mota que, se de um lado, também haviam apoiado a famosa “dobradinha”, de outro, gozavam de certa tradição e representavam a oposição no município” (JOSÉ DA SILVA, 1975).

De acordo com José da Silva (1975), essa união foi responsável por grande parte do prestígio político que José Nunes de Melo Jr. viera a conseguir. Pois, como os poderes estadual e federal só se interessariam a aliar às facções majoritárias nos municípios - em Caeté essa facção era representada pelos Pinheiros – e o poder local por sua vez precisava dos favores daquele, José Nunes de Melo Jr., passou a ser o elemento chave na ligação entre os dois polos de interesse. Essa situação se consolida com o afastamento de Israel Pinheiro de Caeté por volta de 1932 quando ele assume o Conselho Consultivo do Estado. Dessa forma, José Nunes de Melo Jr., passa a ser considerado um novo ator político.

Outro ponto interessante é que, segundo José da Silva (1975), uma análise mais superficial desta nova mudança na estrutura da elite do poder local – a hegemonia dos Pinheiros vai cedendo lugar a dos Melo – demonstra a absoluta autonomia com que José Nunes de Melo Jr. agia no município, já que ele era completamente desvinculado das bases econômicas predominantes localmente – indústria e os donos de terras.

Tal autonomia pode ser claramente visível na sucessão municipal de 1950, quando por motivos de estratégia política, João Pinheiro Neto teve seu nome vetado por José Nunes de Melo Jr., que indicou Cláudio Pinheiro de Lima, sobrinho de Israel Pinheiro para prefeito, e seu filho José de Nunes neto para vice-prefeito. Como Cláudio Pinheiro de Lima não tinha seus interesses profissionais ligados a Caeté, ele nem sequer chegou a fixar residência na Cidade. Dessa forma, a política continua a ser comandada por José Nunes de Melo Jr., que de fato tomava as decisões importantes. (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Segundo José da Silva (1975, p.55), “advindo à revolução de 1930, a facção dominante em Caeté, nas mãos dos Pinheiro-Melo, não perdeu a posição que desfrutava. Ao contrário, ficou ainda mais fortalecida, passando a contar com o apoio discricionário do poder central”.

Dessa forma, Caeté se fazia representar junto ao poder central, no nível estadual por Israel Pinheiro e no nível local, por José Nunes da Silva Jr., sendo que nenhuma decisão, que afetasse o Município era tomada sem que fossem consultados previamente (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Para José da Silva (1975), em Caeté, são visíveis as profundas mudanças por que passou a estrutura de dominação local, fruto das alterações no sistema de produção econômica e consequente mudança na sua composição populacional. Como exemplo, pode-se citar a perda de prestígio das famílias Melo e Pinheiro – que passaram a ser minoria eleitoral - pode ter sido ocasionada pela intensa industrialização e urbanização que se processaram em Caeté.

Todavia, há aqui de se destacar que, conforme esclarece José da Silva (1975), até então, o poder local era exercido por dirigentes da economia dominante ou por eles apoiado. Dessa forma, pensando nestes termos, bastaria que fossem identificadas as pessoas que detêm os postos chave na empresa que tem o predomínio da economia local – ou que a representam – para que se presumisse a identificação do grupo dirigente.

Entretanto, alguns pontos devem ser considerados com relação a indústria siderúrgica – Companhia Ferro Brasileiro - instalada em Caeté e que passou a exercer o predomínio econômico local (JOSÉ DA SILVA, 1975):

- a) a linha da produção permite realizar desde a extração da matéria prima até a colocação do produto final acabado no mercado consumidor, que não inclui o próprio município;

- b) estando constituída com predomínio de capital estrangeiro, em sua diretoria também predomina o elemento humano originário de fora do país;
- c) a necessidade de mão de obra abundante faz com que a mesma seja remanejada de outros centros;
- d) como não tinha interesses fundamentais diretamente vinculados ao complexo político-econômico local, não se sente, em contrapartida, pressionada para com ele se envolver ou nele interferir diretamente - só o fazendo em ocasiões especiais e esporádicas, quando alguma decisão local importante, que estiver sendo para ser tomada, vá de encontro ou fira a qualquer de seus objetivos.

Nesse sentido, José da Silva (1975) sugere que essa nova circulação da elite local pode ter feito surgir um grupo de dirigentes ligado ao processo de urbanização e indiretamente ligado à industrialização existindo também a probabilidade desse grupo estar muito próximo dos grupos que, até 1962, estiveram filiados à União Democrática Nacional (UDN) partidos de oposição ao Partido Social Democrático (PSD) da facção de José Nunes de Melo Jr.

Nesse sentido, o desenrolar das eleições desde o Estado Novo vem demonstrar a decadência da hegemonia dos Melo-Pinheiro.

1) A eleição municipal de 1947:

De acordo com José da Silva (1975), essa foi a primeira eleição para prefeito em Caeté após o Estado Novo em que se apurou o seguinte resultado conforme demonstra o QUADRO 9.

CANDIDATOS	PARTIDOS	VOTOS	% PARTIDO
------------	----------	-------	-----------

			SOBRE VOTOS VÁLIDOS
Jair de Rezende Dantas	UDN	2.556	56,68
José Nunes de Melo Jr.	PSD	1.919	42,68
Geraldo Ponciano Gomes	PTB	34	0,75

Quadro 9 – Votação para Prefeito Municipal de Caeté - 1947

Fonte: José da Silva (1975, p.83)

Para José da Silva (1975), esse resultado, mesmo tendo demonstrado uma vitória considerável da UDN, não parece ter sido devido ao enfraquecimento e perda de prestígio da situação dominante – embora considerada como um prenúncio do fortalecimento de novos grupos.

Segundo o autor (1975), o que pode ter contribuído para essa vitória pode estar ligado ao fato de Milton Campos então governador do estado – eleito pela legenda da UDN – na época das candidaturas para eleição municipal, ser cunhado do então candidato Jair Rezende Dantas. Esse parentesco criara na população local, esperança de dias melhores para o município.

2) A eleição municipal de 1950

Essa foi a segunda eleição municipal após a instituição dos partidos políticos nacionais, em que o PSD faria seu primeiro prefeito em Caeté conforme demonstra o QUADRO 10.

CANDIDATOS	PARTIDOS	VOTOS	% PARTIDO SOBRE VOTOS VÁLIDOS
Cláudio Pinheiro de Lima	PSD	2.604	51,08
Orlando de Castro	UDN	2.298	45,08
Geraldo Ponciano Gomes	PTB	195	3,82

Quadro 10 – Votação para Prefeito Municipal de Caeté - 1950

Fonte: José da Silva (1975, p.86)

Como já havíamos comentado anteriormente, temeroso com a derrota anterior e um possível desgaste do “coronel” José Nunes de Melo Jr., o PSD lançou como candidato o sobrinho de Israel Pinheiro, Cláudio Pinheiro de Lima, que teve a chapa composta por José Nunes de Melo Neto, filho de José Nunes de Melo Jr.. Tal fato representou o retorno do “coronel” José Nunes de Melo Jr. ao poder que sai condição de oposição para encarnar a situação (JOSÉ DA SILVA, 1975).

3) A eleição municipal de 1954

Nesta eleição, o PSD não teve problemas para conseguir a reeleição conforme demonstra o QUADRO 11.

CANDIDATOS	PARTIDOS	VOTOS	% PARTIDO SOBRE VOTOS VÁLIDOS
José Nunes de Melo Neto	PSD	3.328	61,19
Lincoln Franco de Aguiar	UDN	2.110	38,80

Quadro 11 – Votação para Prefeito Municipal de Caeté - 1954
Fonte: José da Silva (1975, p.87)

De acordo com José da Silva (1975), há principalmente três aspectos a se considerar nesta eleição:

- a) foi eleito José Nunes de Melo Neto, filho do “coronel” José Nunes de Melo Jr., que, eleito em 1950 para vice-prefeito, seria derrotado em 1958;
- b) embora concorressem dois candidatos, foi a mais baixa votação que a UDN recebeu para prefeito em Caeté, nos seus quase 20 anos de

existência, sendo que o candidato derrotado neste ano seria o mesmo candidato único a ser indicado e eleito em 1966, pela Arena;

- c) e por último, como demonstra o quadro 11, o PTB não apresentou nenhum candidato próprio, apoiando o PSD.

Ainda conforme o autor (1975, p.88), “mesmo se levarmos em conta que o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) não apresentou candidato, o resultado desta eleição parece indicar que a família Melo contava ainda com fortes bases eleitorais em Caeté”.

4) A eleição municipal de 1958

José da Silva (1975) ressalta que, essa eleição foi marcada pelo início da decadência do PSD no município, na qual o mesmo não conseguira nem 18% da votação. A situação dos três partidos que concorreram às eleições é demonstrada no QUADRO 12.

CANDIDATOS	PARTIDOS	VOTOS	% PARTIDO SOBRE VOTOS VÁLIDOS
Geraldo Ponciano Gomes	PTB	2.539	44,14
José Pereira Cançado	UDN	2.178	37,87
João Nicodemos Vitoriano	PSD	1.034	17,97

Quadro 12 – Votação para Prefeito Municipal de Caeté - 1958

Fonte: José da Silva (1975, p.88)

Pode-se destacar nesse pleito a diferença considerável de votos obtidos pelo PTB em relação ao PSD. Outro fato a ser considerado é que, a distribuição de votos dentro do município teve uma forte influência na vitória do PTB com uma concentração de mais de 70% de seus votos no distrito da sede, representando 58,5% do total de votos válidos (JOSÉ DA SILVA, 1975).

Mesmo essa distribuição de votos possa sugerir a existência de uma coesão esporádica do operariado urbano em Caeté – já que o Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos contava com 1.675 filiados e era candidato seu (ex) presidente – ressalta José da Silva (1975) que, por mais paradoxal possa parecer, esse resultado pode indicar uma corroboração da força eleitoral que representou o “coronel” José Nunes de Melo Jr.

5) A eleição municipal de 1962

Sem contar com bases políticas sólidas e nem com lastro econômico em que pudesse se apoiar – situação agravada com a política financeira de sua administração – o PTB seria derrotado em 1962, quando saiu vitoriosa a UDN, conforme demonstra o QUADRO 13 (JOSÉ DA SILVA, 1975).

CANDIDATOS	PARTIDOS	VOTOS	% PARTIDO SOBRE VOTOS VÁLIDOS
José Martinho Cançado	UDN	2.368	41,18
Pedro Marques Filho	PTB	1.748	30,40
José Nunes de Melo Neto	PSD	1.633	28,40

Quadro 13 – Votação para Prefeito Municipal de Caeté - 1962

Fonte: José da Silva (1975, p.97)

O município de Caeté passava nesse período por grandes transformações, que trouxe desde novas obras até modificações no cenário político, muito conturbado até então.

José Cançado encontrou uma prefeitura endividada e sem créditos em Caeté e Belo Horizonte. Restabelecer o poder de compra para melhorias na administração não foi fácil. O crédito para a Prefeitura foi garantido por meio de suas próprias finanças.

O candidato eleito pela UDN era farmacêutico e como tal explorava uma farmácia no Bairro José Brandão, que não só atende a população em geral, mas, principalmente

os empregados da Companhia Ferro Brasileiro, com cuja caixa de assistência mantinha convênio (JOSÉ DA SILVA, 1975).

O autor (1975, p. 99) destaca ainda que,

A força real de oposição ao PSD em Caeté residia no grupo que, ao tempo dos três grandes partidos nacionais, se filiava à UDN e não ao PTB [...]. A rigor, não se trata de nenhuma anomalia, já que à UDN estavam filiados precisamente os novos grupos econômicos fortes em Caeté, ligados à combinação indústria-comércio local.

José da Silva (1975) ressalta também que, desde 1947, surge um grupo com relativa coesão, ligado até 1962 à legenda da UDN e outro grupo que se mantinha oscilante entre o PTB e o PSD. No mesmo plano, à exceção de 1962, quando José Nunes de Melo Neto se candidatou e foi o candidato menos votado, não surge desde as eleições de 1958 até às eleições de 1970, um outro elemento sequer que tenha ligação de parentesco com o “coronel” José Nunes de Melo Jr. ou com a família Pinheiro, nas funções de prefeito, vice-prefeito ou vereador.

6) A eleição municipal de 1966

O fato marcante dessa eleição foi o fato de que, como Governador do Estado, Israel Pinheiro da Silva tratou de obstar disputas partidárias e favorecer a composição entre as administrações estadual e municipal, defendendo a idéia de que houvesse a indicação de candidato único, apoiando o nome de Raul Franco. Todavia, a saúde fragilizada impediu que o mesmo disputasse essa eleição, vindo a indicar o nome de Lincoln Franco de Aguiar.

Realizada as eleições, o candidato apresentado pela legenda da Aliança Renovadora Nacional (Arena) foi eleito com 4.035 votos, apurando-se ainda um total de 1.933 votos em branco e 185 votos nulos.

No entanto, a de se destacar que, o expressivo número de votos brancos veio demonstrar o repúdio à interferência direta de Israel Pinheiro da Silva na política local, a quem se deveu toda a inspiração para indicação de candidato único (JOSÉ DA SILVA, 1975).

De acordo com José da Silva (1975), essa eleição veio confirmar a suspeita da perda de prestígio da facção Melo-Pinheiro, em Caeté. Tal situação pode ser constatada pelo fato de mesmo sendo Israel Pinheiro o Governador do Estado de Minas Gerais, o candidato escolhido era ex-membro da UDN, desprezando-se os antigos correligionários do PSD.

Ao assumir a prefeitura, Lincoln Franco, avaliando junto à sua equipe de governo a situação da cidade, viu que era necessário o desenvolvimento de um Plano Diretor para Caeté.

O projeto foi desenvolvido, embora não aplicado em sua totalidade, mas o Governo informava que seu sucessor encontraria neste plano todos os elementos indispensáveis à renovação em termos de progresso físico, cultural e econômico do município. Todos os melhoramentos urbanísticos que conseguimos executar durante a nossa gestão até aqui, obedecemos rigorosamente às normas técnicas aconselhadas por esses estudos e projetos.

7) A eleição municipal de 1970

Segundo José da Silva (1975), nesse pleito foram lançadas quatro candidaturas, sendo duas pela Arena – Jair de Carvalho e Vital Eisenberg e duas pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – Geraldo Ponciano Gomes e Raimundo Barbosa Jr.. Todavia, há de se destacar que, nenhum dos candidatos apresentados era diretamente ligado às famílias Melo e Pinheiro.

O QUADRO 14 abaixo demonstra o resultado dessa eleição.

CANDIDATOS	PARTIDOS	VOTOS
Jair de Carvalho	ARENA 1	2.487
Vital Eisenberg	ARENA 2	1.368
Geraldo Ponciano Gomes	MDB 1	2.178
Raimundo Barbosa Jr.	MDB 2	1.113

Quadro 14 – Votação para Prefeito Municipal de Caeté - 1970

Fonte: José da Silva (1975, p.105)

Dono de restaurante, churrascaria e empresa de torrefação de café, Jair de Carvalho não tinha ligações fortes com a política. Mas foi na campanha para deputado de seu genro, Carlos Eloy, que conheceu melhor o meio. Jair pediu votos para Eloy, que mais tarde seria o porta-voz de Caeté, auxiliando-o já como chefe do Executivo.

O período de sua entrada na prefeitura era favorecedor. A economia estava bem, havia emprego, havia recursos e a demanda por melhorias era menor que as atuais. A economia municipal estava concentrada na Cerâmica João Pinheiro - já em fase de decadência - e na Companhia Ferro Brasileiro - em pleno vigor. Todavia, essa situação criou uma divisão no município fazendo com que, quem estava ligado a uma, automaticamente se tornara oposição à outra.

Nesse sentido, a vitória nessa eleição, de Jair de Carvalho – que era declaradamente oposição aos Pinheiros – e tendo como vice Raimundo Cassemiro Gomes, veio afirmar o fim da hegemonia Pinheiro-Melo que, nessa eleição apoiava o candidato Vital Eisenberg - terceiro colocado nesse pleito - e mais uma circulação da elite municipal.

8) A eleição municipal de 1973

O alto índice de aprovação da gestão Jair de Carvalho, credenciou Raimundo Cassemiro Gomes – seu vice - a concorrer para sucessão municipal na eleição de 1973, tendo como vice, Edmundo Pinto Viana, contador da Rural Mineira, empresa que cuidava do plantio, corte de eucalipto e principal fornecedora de carvão para Companhia Ferro Brasileiro.

9) A eleição municipal de 1976

Nessa eleição, ainda sobre o efeito positivo de sua última gestão, Jair de Carvalho vence e vai para o seu segundo mandato. Todavia, há aqui de se destacar que, desta vez, de forma antagônica a aliança anterior – quando ele se aliou a alguém ligado a diretoria da Companhia Ferro Brasileiro - o seu vice agora é Eugênio Coimbra, sindicalista e diretor da cooperativa de crédito da Companhia Ferro Brasileiro.

10) A eleição municipal de 1983

Com um discurso populista e socialista, Fernando de Castro vence essa eleição tendo como vice Raimundo Barbosa Júnior, comerciante tradicional no município. Neto de Francisco de Paula Castro, nome de grande influência na Companhia Ferro Brasileiro.

11) A eleição municipal de 1988

Esse pleito marcou a terceira vitória de Jair de Carvalho que teve nessa eleição como seu vice Luizito – um dos principais fornecedores de carvão da Companhia.

12) A eleição municipal de 1993

Fernando de Castro é reeleito, tendo como vice, Cor Jesus Gonçalves do Carmo, nome de grande influência na Rural Mineira, empresa responsável pelo plantio e corte do eucalipto e fornecimento de carvão para Companhia Ferro Brasileiro.

Essa gestão foi marcada pelo fechamento da Companhia Ferro Brasileira, que já vinha acusando queda de venda desde 1982, com a entrada do PVC no mercado. A

Companhia foi perdendo força com a decadência das fundições culminando com o seu fechamento em 1995.

13) A eleição municipal de 1996

A partir dessa eleição, Caeté passa por uma profunda mudança em seu cenário político e econômico. Com o fechamento da Companhia Barbará, a economia do município passa a não estar mais centrada em uma empresa apenas, e sim pulverizada nos diversos segmentos comerciais do município, com ênfase para o mercado imobiliário.

A eleição municipal de 1996

A partir dessa eleição, Caeté passa por uma profunda mudança em seu cenário político e econômico. O fechamento da Companhia Barbará, traz nos primeiros anos, um volume de recursos financeiros dos ex-funcionários bastante representativo. Estes recursos têm reflexo imediato no comércio local. Segmentos como supermercados, material de construção, autopeças, e pequenos negócios são aquecidos de imediato.

A partir de então, a economia do município passa a não estar mais na dependência de uma única empresa e sim pulverizada em diversos segmentos, com ênfase principalmente no comércio.

A configuração deste cenário econômico-social favorece a eleição do Prefeito Raul Messias, militante de esquerda e ex-deputado estadual. Raul possuía uma sólida carreira política de reconhecimento nacional, sua imagem estava ligada a um político bem sucedido, honesto e competente, principalmente junto aos operários da Barbará, na qual ele possuía uma ligação com o movimento sindical.

Mesmo iniciando sua campanha com pequena margem percentual e grande diferença com relação aos seus adversários, mas com pouca rejeição, Raul vence as eleições tendo como vice Modestino, um comerciante local.

Raul recebeu um município com baixíssima arrecadação, uma administração despreparada para enfrentar as dificuldades e uma população muito acostumada com o clientelismo da Barbará e que via na Prefeitura a substituta desta fonte de auxílios.

A equipe de governo foi formada com base predominantemente mais política do que técnica, sendo que, o momento exigiria exatamente o contrário. As necessidades sociais imediatas, que sempre foram um ponto alto de atuação das esquerdas no Brasil, não se faziam presentes.

A exigência era de um planejamento econômico e social de médio e longo prazo, regulação da ocupação urbana e investimentos em infra-estrutura, educação e adequação da máquina pública. No entanto, o Prefeito eleito com sua equipe pouco pode fazer e a expectativa gerada na sua eleição – mesmo com os poucos avanços na sua administração - trouxeram uma série de problemas tanto internos, quanto nos resultados dos serviços públicos prestados á população. O vácuo político não foi preenchido.

14) A eleição municipal de 2000

Muito da eleição de 2000 foi consequência do quadro do governo anterior. A economia continuava no mesmo cenário: comércio local aquecido, supermercados com investimentos consideráveis em suas estruturas, casas de materiais de construção proliferando e empreendedores emergentes.

Surge a figura do candidato João Carlos, que já tinha sido candidato por 4 vezes, entra na sua quinta disputa tendo como vice o Professor José Francisco. Esta

eleição é também um marco importante no cenário político porque demonstra claramente o desejo da população na experimentação de algo novo, diferente, no desejo de mudança de paradigmas. Raul não fez um bom governo, ou a altura de sua capacidade e expectativas geradas. Fernando de Castro volta à disputa, porém, bastante desgastado e com imagem de retrocesso.

O principal adversário de João Carlos no início da campanha era o ex-prefeito Fernando de Castro. Todavia, no decorrer da campanha, o nome do ex-vereador, Lucas Coelho, representante da área central e histórica do município foi fortalecendo e chegando ao ponto de quase superar João Carlos na reta final.

O desconhecimento da legislação pública e a dificuldade em lidar com os grupos políticos internos foram alguns dos fatores que tornaram o mandato de João Carlos um verdadeiro desastre, gerando um completo desgaste político e até pessoal da figura do prefeito João Carlos.

15) A eleição municipal de 2004

O cenário político na véspera da eleição de 2004 era dominado por um pessimismo latente. O desgaste do governo João Carlos – que sequer tentou a reeleição – minava toda classe política. A situação do município era tão caótica que, nesse pleito, surgem apenas dois candidatos, Lucas Coelho, cuja performance na reta final da eleição apontava-o como o próximo Prefeito e Ademir Carvalho, filho do ex-prefeito, por três mandatos, Jair de carvalho.

Diante dos péssimos resultados das administrações anteriores, Ademir traz para a campanha, a expectativa de que a administração pública pudesse retomar o período de bons resultados da gestão do seu pai. Todavia, mesmo sem o carisma popular do pai, mas com uma identidade própria de modernizar e profissionalizar a administração pública, Ademir sai vitorioso.

Diante do exposto nesse capítulo, em Caeté, diferentemente de outras localidades que tinham suas relações de poder ligadas à nobreza agrária; há de se perguntar se, em face da ausência dessa nobreza e durante o período em que a economia do município estava concentrada em uma atividade industrial, o controle ou mesmo a vinculação a essa atividade influenciou as disputas eleitorais.

Inicialmente através Cerâmica João Pinheiro, foi por um período a principal atividade econômica do município. Estabelecida em moldes tradicionais-patrimoniais, pertencente a um clã familiar, que a manipula para o exercício do poder.

Seu fundador, o Dr. João Pinheiro foi facilmente incorporado á vida política local, tornando-se o “dono do poder” – com esporádicas e insubstanciais manifestações de oposição - e em condições de passar o cetro da dominação a seus descendentes até que todos os seus membros fossem, um a um, deixando o município, passando o poder para o Coronel José Nunes de Melo Jr..

Segundo José da Silva (1975, p.142),

o Coronel José de Melo Jr., por sua vez, adicionou às suas características pessoais à vinculação a família Pinheiro, mantendo dessa forma o poder local até que o surgimento de nova atividade industrial - a siderurgia - determinasse nova alteração na estrutura do poder.

De acordo com o autor (1975), a instalação da Companhia Ferro Brasileiro no município colaborou para o esvaziamento do poder das famílias Pinheiro e Melo. Todavia, prossegue o autor (1975, p.143) informando que,

[...] embora no início – quando ainda era Usina Gorceix, de pequeno porte – tivesse contado com o apoio de Israel Pinheiro da Silva, essa usina viera a se transformar em grande empresa industrial, sob a forma de S/A, com capital estrangeiro, tornando-se a principal ameaça à hegemonia Pinheiro-Melo, em Caeté.

Todavia, José da Silva (1975) destaca ainda que, a Companhia Ferro Brasileiro, por suas características, exigia alta concentração de capital, emprego de mão de obra

abundante e desenvolvimento tecnológico. Tais condições, e dependendo, sobretudo de mão-de-obra especializada, que era recrutada fora do município, ela não se desenvolveu dentro do modelo tradicional-patrimonial experimentado pela Cerâmica João Pinheiro.

De uma forma natural, à medida que a Companhia Ferro Brasileiro ia crescendo, os grupos, a ela ligados, iam se tornando cada vez mais fortes politicamente em detrimento da hegemonia Pinheiro-Melo (José da Silva, 1975).

Neste capítulo pôde-se conhecer um pouco da evolução histórica de Caeté, as alterações porque passou sua economia e política e as consequências dessas alterações em sua estrutura de poder a partir da chegada do então republicano João Pinheiro da Silva, para dar início à Cerâmica João Pinheiro.

4.3 Caracterização do município e da administração

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2000), a população atual do Município está estimada em 38.552 habitantes, sendo que 12% na área rural (cerca de 4.627 habitantes) e 88% na área urbana (33.925 habitantes).

O Produto Interno Bruto (PIB) do município de Caeté representava, em 2003, R \$3.207,31 per capita, distribuídos entre Indústria (18,97%), Serviços (75,10%) e Agropecuária (5,93%).

Quanto ao Mercado de Trabalho, o município apresentou em 2000, uma Taxa de atividade de 54,59%, Taxa de desemprego de 20,02% e Trabalhadores informais de 49,34%. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 foi de 0,789.

A administração municipal é hoje o maior empregador, com um quadro de 1021 servidores, dos quais, 718 são efetivos, 199 contratados, 70 comissionados, 21 estatutários/inativos e 13 agentes políticos. O orçamento para o ano de 2009 está previsto em R\$38.210.700,00.

5 ANÁLISE DOS DADOS

5.1 Análise dos dados secundários

A análise dos dados secundários demonstra que a administração pública do Município de Caeté convive com uma hibridez administrativa, ou seja, combina elementos dos modelos de administração – Burocrático e Gerencial. Percebe-se, contudo, uma expressiva preponderância do modelo burocrático.

5.1.1 Características patrimonialistas

Ao ler e estudar as leis (Lei Orgânica Municipal (LOM) e Leis Municipais 2.409/05, 2.410/05, 2.411/05, 2.412/05 e 2.475/06, não se identificou nenhuma característica do modelo patrimonialista de administração.

5.1.2 Características Burocráticas

A análise dos dados secundários demonstrou as seguintes características típicas do modelo de administração burocrático:

- Caráter legal das normas e regulamentos e previsibilidade do funcionamento:
- **Art. 1º - Parágrafo Único** - O município se organiza e se rege por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República e do Estado de Minas Gerais. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 10).
- **Art. 1º** - A organização, a estrutura e os procedimentos da Administração Municipal se regem pelas seguintes fontes:
 - I - Constituições Federal e Estadual;
 - II - Lei Orgânica do Município;
 - III - Legislações federal, estadual e municipal;
 - IV - Políticas, diretrizes, planos e programas dos governos da União, do Estado e do Município;
 - V - Atos dos Secretários Municipais;
 - VI - Atos dos titulares das unidades administrativas. (Lei 2.475/06, p. 01)
- **Art. 2º - §3º** - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente [...]. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 10).

- **Art. 4º** - A Ação Administrativa Municipal pautar-se-á pelos preceitos contidos nesta Lei e pelos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento;

II - Coordenação;

III - Controle;

IV - Continuidade administrativa;

V - Efetividade;

VI - Modernização. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 11).

- **Art. 22** – A Lei Municipal disporá sobre a organização, o funcionamento, a fiscalização e a segurança dos serviços públicos e de utilidade pública, de interesse local, prestados mediante delegação, incumbindo aos que os executarem, sua permanente atualização e adequação às necessidades dos usuários. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 18).

De acordo com Weber (1985), as organizações devem trabalhar com base em normas e regulamentos previamente estabelecidos, abrangendo todas as áreas da organização com o objetivo de regular tudo o que ocorre dentro dela, e deve ser escrito de forma a assegurar uma interpretação sistemática e unívoca.

Ainda segundo o autor (1985), todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que essa atinja a máxima eficiência possível. Tudo na organização é estabelecido no sentido de

prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução.

Portanto, ao analisar os dados secundários, percebe-se que, mesmo tendo as leis contemplando boa parte da administração pública municipal, nenhum artigo foi estabelecido para prever antecipadamente e rotinizar o comportamento dos funcionários e das ocorrências.

- **Impessoalidade nas relações:**

- **Art. 25** - A atividade de administração pública dos Poderes do Município e de entidade descentralizada obedecerão a princípios de [...] impessoalidade [...].

§ 2º - O princípio da impessoalidade determina ao administrador público tratamento igual a todos, sem qualquer privilégio ou favoritismo pessoal. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 20)

Conforme conceitua Weber (1985), são relações que se caracterizam pela individualidade, sem nenhuma interferência ou preferências emocionais. A obediência é ao cargo, não à pessoa. As pessoas, enquanto elementos da organização, limitam-se a cumprir as suas tarefas, podendo sempre ser substituídas por outras - o sistema, como está formalizado, funcionará tanto com uma pessoa como com outra. A distribuição de atividades é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas, daí o caráter impessoal da burocracia.

Nota-se que o município de Caeté, ao menos em seu âmbito legal prevê o caráter da impessoalidade. Todavia, pode considerar que, o artigo não abrange às relações interpessoais entre os servidores, em que os mesmos são percebidos consoante o cargo e/ou funções que desempenham e não pelas suas relações pessoais; a distribuição de atividades seja realizada em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas e que o poder de cada pessoa é impessoal e deriva do

cargo que ocupa e que a obediência prestada pelo subordinado ao superior é impessoal.

- **Competência técnica e meritocrática:**

- **Art. 43 - § 1º** - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei [...].

§ 3º - Durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, o aprovado em concurso público será convocado, observada a ordem de classificação, com prioridade sobre novos concursados, para assumir o cargo ou emprego, na carreira. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 23).

- **Art. 55** – “A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes:

II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;

III - constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores;

IV - sistema do mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira;

V - remuneração compatível para a complexidade e a responsabilidade das tarefas e com escolaridade exigida para o seu desempenho.

- Parágrafo Único - Para provimento de cargo de natureza técnica, exigir-se-á a respectiva habilitação profissional. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 26).

De acordo com Weber (1985), a seleção para admissão do funcionário deve ser baseada no mérito técnico e não em preferência pessoais. Todos são tratados igualmente, de forma que a admissão, transferência e a promoção dos funcionários são baseados em critérios de caráter universal de avaliação e classificação, considerando-se apenas a competência, a capacidade e o mérito do funcionário.

No entanto, mesmo existindo lei que determina que a investidura em cargo ou emprego público deva ser por meio de concurso público, sabe-se que o mesmo não acontece na maioria dos municípios no país, pois, comumente o executivo tem utilizado critérios pessoais para provisão dos cargos públicos.

No sentido de combater essa prática, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou por unanimidade no dia 20 de agosto de 2008, a 13ª Súmula Vinculante da Corte, a qual veda o nepotismo nos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e dos municípios. Esse dispositivo tem de ser seguido por todos os órgãos públicos e, na prática, proíbe a contratação de parentes de autoridades e de funcionários para cargos de confiança, de comissão e de função gratificada no serviço público.

Dessa forma, é importante destacar que, a referida súmula só existe por causa do formalismo, ou seja, a discrepância entre o prescrito e o real (Riggs, 1964).

A Súmula Vinculante nº 13²² foi publicada no dia 29 de agosto de 2008, passando a vigorar desde então, com o seguinte enunciado:

“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,

²² Fonte: Supremo Tribunal Federal – Disponível no site: http://www.stf.gov.br/portal/cms/verTexto.asp?Servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula_001_013.

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.”

Ficam de fora do alcance da súmula os cargos de caráter político²³, exercido por agentes políticos. No caso dos municípios, consideram-se agentes políticos os secretários municipais.

Neste sentido o QUADRO15 esclarece qual o tipo de parente em linha reta, colateral ou afinidade, e seu grau de parentesco em relação aos agentes políticos e funcionários públicos nos três âmbitos e poderes.

FORMAS DE PARENTESCO	GRAU DE PARENTESCO			
	1º Grau	2º Grau	3º Grau	4º Grau

²³ Conforme nos ensina o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 13ª ed., 2001, p. 229) “agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. (...) São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivos, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais, e Estaduais e os Vereadores”. Tem com o Estado vínculo de natureza política e não de natureza profissional.

Parentes consangüíneos	Ascendentes [Parente em linha reta]	Pai e Mãe	Avô, Avó	Bisavô, Bisavó	Trisavô
	Descendentes [Parente em linha reta]	Filho, Filha	Neto, Neta	Bisneto, Bisneta	Trinetos
	Em Linha Colateral (São aqueles decorrentes dos parentes em linha reta- irmãos, tios, sobrinhos, primos etc.)	#	Irmão; Irmã	Tio E Tia (matern os e paterno s); Sobrinh os (as)	Primos(a s); Tio(a)- Avô(ó); Sobrinho(a)- Neto(a)

Parentes por Afinidade (São os familiares do cônjuge - companheiro ou o cônjuge -companheiro dos familiares)	Ascendentes	Sogro e Sogra, Padrasto e Madrasta do Cônjuge	Pais dos sogros (avo, avó do cônjuge)	Avós dos sogros (bisavô, bisavó do cônjuge)	#
	Descendentes	Filho do(a) esposo(a) (enteado); Genro e Nora.	Filho(a) do(a) enteado(a) (neto ou neta da esposa)	Bisneto, Bisneta do cônjuge	#
	Em Linha Colateral (São aqueles decorrentes dos parentes em linha reta - irmãos, tios, sobrinhos, primos etc.)	#	Cunhado, Cunhada	#	#
Conjuge, Companheiro (a)²⁴	Marido e mulher (cônjuges), companheiro e companheira (companheiro) não são parentes. <i>“Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade”</i> . (art. 1.595 do CCB) <i>“O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou</i>				

²⁴ Para fins de nepotismo, à luz do princípio da moralidade, o cônjuge (ou companheiro), deve ser tratado em primeiro grau, vedando a nomeação para o provimento de cargos em comissão ou de funções de confiança. O Art. 2º, da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ: “Art. 2º - Constituem práticas de nepotismo, dentre outras: I – o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, Por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive dos respectivos membros ou juízes vinculados”.

	<i>companheiro</i> ". (Art. 1.595, § 1º do CCB).
--	--

Quadro 15 - Súmula vinculante nº 13 do Superior Tribunal Federal – STF- Nepotismo
Fonte: Associação Mineira de Municípios – AMM

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em face da Súmula Vinculante nº. 13 do STF, através do Procurador-Geral de Justiça, Jarbas Soares Júnior, editou uma recomendação/orientação nº. 001/2008, na data do dia 26 de agosto de 2008.

Destaca-se os principais trechos e medidas recomendadas pelo Ministério Público do Estado:

Exoneração imediata:

- a) o primeiro item da recomendação aos agentes públicos é de que efetuem, imediatamente, sob pena de medidas judiciais, a exoneração de todos os ocupantes de cargos em comissão, de confiança ou funções gratificadas que sejam cônjuges, companheiros ou que detenham relação de parentesco consangüíneo, em linha reta ou colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, com a respectiva autoridade nomeante, detentor de mandato eletivo ou servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, ressaltando que, devem ainda, abster-se de realizar novas nomeações que desrespeitem o contido na Súmula Vinculante nº 13;
- b) prazo para comunicar a exoneração: Outro importante item da recomendação é o estabelecimento de prazo para o cumprimento da norma do Supremo Tribunal Federal (STF). Os agentes públicos terão o prazo de 20 dias, a contar da data da publicação da súmula para

remeterem às Promotorias de Justiça competentes a cópia dos atos de exoneração;

- c) fiscalização intensificada: Os promotores de Justiça que atuam na defesa do patrimônio público no Estado de Minas Gerais deverão priorizar a fiscalização da eventual prática de nepotismo nos órgãos e entes públicos integrantes de suas respectivas comarcas e, conseqüentemente, adotar as medidas legais necessárias para sua coibição, nos termos da Súmula Vinculante nº 13 do STF;
- d) reclamação ao STF: Constatada irregularidade, os membros do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) deverão postular por meio de reclamação perante o Supremo Tribunal Federal o cumprimento da súmula;
- e) ressarcimento dos valores recebidos: Caso não seja observado o disposto na Súmula Vinculante nº 13 e ficando configurada a intenção de seu descumprimento, os promotores devem proceder o ajuizamento da competente ação por ato de improbidade administrativa, em face dos agentes públicos ou políticos responsáveis pela indicação e nomeação, com pedido de ressarcimento dos valores da remuneração percebidos irregularmente.

Os casos omissos poderão ser objeto de consulta escrita do Promotor de Justiça ao Caopp.

Conforme determina a lei, os órgãos públicos teriam um prazo de 20 (vinte) dias, a contar da publicação da Súmula Vinculante nº 13 do STF, para remeterem às Promotorias de Justiça com atuação na defesa do patrimônio público das respectivas comarcas, cópia dos atos de exoneração das pessoas que se enquadrem nas hipóteses em comento na alínea “a”;

Outro aspecto diz respeito à progressão dos servidores. Atualmente, o Plano de Cargos e Salários do município de Caeté é regido pelas leis: 2.411/05, da Secretária Municipal de Educação, 2.410/05 da Secretária Municipal de Saúde e a 2.409/05 Plano Geral de Cargos e Salários.

O Plano Geral de Cargos e Salários do Município (lei 2.409/05) apenas reclassificou algumas ocupações, sem, contudo, apresentar objetivamente quais devem ser os mecanismos de progressão na carreira. A ausência de tais mecanismos, no texto legal, abre margem para que o executivo, por livre vontade e interesse, realize tal atividade. Nesse caso, pode-se abrir o precedente da utilização de critérios pessoais e não meritocráticos, por parte dos gestores e ocupantes da máquina pública no município, quando da progressão de servidores.

Da mesma forma o Plano de Cargos e Salários da Secretária Municipal de Saúde (2.410/05), também não contempla nenhum mecanismo de avaliação funcional e progressão de carreira.

Já o Plano de Cargos e Salários da Secretária Municipal de Educação (lei 2.411/05), é o único que contempla critérios meritocráticos. Em seu capítulo I, artigo 1º e parágrafo III, busca “garantir a promoção na carreira do Servidor do Magistério de acordo com o crescente aperfeiçoamento profissional.” A lei estabelece, no art.6º, a formação necessária para alteração e progressão de nível e classe na carreira docente. Assim, nota-se que a lei prevê o reconhecimento do servidor e a posterior promoção com base em elementos impessoais.

- **Hierarquia da autoridade:**

- **Art. 27** - A estrutura de cada órgão compreenderá os seguintes agrupamentos:

I - Estrutura básica;

II - Estrutura complementar.

- **Art. 28** - As unidades da estrutura básica da administração para execução de planos, programas, projetos e atividades serão denominadas, conforme abaixo descrito, com seus respectivos titulares e obedecendo à seguinte escala de subordinação:

I – Primeiro Nível: Secretaria;

II - Segundo Nível: Departamento - Diretor de Departamento;

III - Terceiro Nível: Divisão - Chefe de Divisão.

Segundo Weber (1985), a hierarquia de autoridade objetiva proporcionar uma estrutura hierárquica na organização. As pessoas executam suas atribuições dentro de um sistema de controle escalar, indo do topo à base da pirâmide. Tudo é regido pela obediência à autoridade superior, onde o comando e a responsabilidade estão claramente estruturados e dimensionados.

O art. 27 demonstra a estrutura de cada órgão da administração. Já os art. 28, 29 e 30 desmembram o art. 27, explicitando a composição das estruturas básica e complementar, demonstrando dessa forma a hierarquia da autoridade.

- **Caráter racional e divisão do trabalho:**

De acordo com Weber (1985), na organização burocrática, todo trabalho deve ser

fracionado e segmentado, ou seja, cada elemento do grupo tem uma função específica. Em suma, há uma divisão sistemática do trabalho e poder de forma a evitar conflitos na atribuição de competências e adequado aos objetivos a serem atingidos.

O anexo I da Lei municipal nº 2.475/06 descreve as atribuições das secretarias e assessorias de nível superior e competências dos cargos.

Já o anexo II descreve as atribuições básicas dos cargos da estrutura administrativa municipal. Nesse anexo, são descritos a competência de cada cargo, ou seja, as funções específicas, a específica esfera de competência e de responsabilidade e os limites de tarefa. As incumbências administrativas são diferenciadas e especializadas e as atividades distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. Todavia, esse anexo não contempla os cargos efetivos, abrangendo tão somente os cargos de livre nomeação.

- **Formalização das comunicações:**

Segundo Weber (1985), a burocracia é uma organização ligada à comunicação, de modo que sua formalização é indispensável. Este procedimento objetiva adequar a documentação de forma que as comunicações sejam interpretadas univocadamente. Porém, não se encontra nas leis estudadas nenhum artigo que trata dessa característica.

- **Profissionalização do participante:**

- **Art. 55** – A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes:

- II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;

De acordo com Weber (1985), cada funcionário da burocracia é um profissional pelas seguintes razões: é um especialista no seu cargo; à medida que sobe ao topo

da organização, gradativamente, vai se tornando um generalista; é um ocupante do cargo não por vaidade ou honraria, mas porque é um profissional selecionado e escolhido por competência e capacidade; é recompensado dentro da organização por uma sistemática de promoções, por meio de um plano de carreira, com base na competência técnica e na capacidade.

Mesmo tendo contemplado essa característica, o parágrafo II do art.55 não deixa claro como isso será feito.

- **Rotinas e procedimentos:**

Para Weber (1985), a burocracia estabelece que as regras e as normas técnicas sejam fixadas para cada cargo, assim suas atividades são executadas seguindo um padrão previamente definido e estabelecido pelas normas e ligadas aos objetivos da organização. Esta padronização possibilita avaliar adequadamente o desempenho de cada um dos participantes. Não consta nas leis estudadas nenhum artigo referente a essa característica.

5.1.3 Características gerenciais

A análise dos dados secundários demonstrou as seguintes características típicas do modelo de administração gerencial:

- **Transparência:**

- **Art.5º - § 9º - Ao Município é vedado:**

V - deixar de prestar as contas devidas, na forma da lei. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 18).

- **Art. 25** – A atividade de administração pública dos Poderes do Município e de entidade descentralizada obedecerão a princípios de [...] publicidade [...].
- **Art. 31** – Parágrafo Único - “Os poderes do Município, incluídos os órgãos que os compõem, publicarão, trimestralmente, o montante das despesas com publicidade paga ou contratada naquele período com cada agência ou veículo de comunicação.” (Lei Orgânica Municipal, 2001, p.21).
- **Art. 98** - Compete privativamente ao Prefeito:

XIII - prestar, anualmente, dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa, as contas, referentes ao exercício anterior. (Lei Orgânica Municipal, 2001, p.40-41).

- **Art. 121**- Os Poderes Executivo e Legislativo publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, devendo constar do demonstrativo, no mínimo, o balancete das receitas e despesas da administração direta e indireta até o último dia do bimestre objeto da análise financeira. (Lei Orgânica Municipal, 2001, p.46).

A redemocratização vivenciada pelo Brasil nas duas últimas décadas fez com que a transparência na administração pública tornasse um ponto essencial da agenda política. A transparência dos atos praticados por aqueles que gerenciam os recursos tem motivado a sociedade brasileira a uma maior aproximação e participação na gestão da coisa pública.

A transparência, segundo os léxicos, significa algo claro, límpido, cristalino. Sendo assim, administração transparente pode ser considerada como aquela que tudo é revelado, ou seja, nada é encoberto, manchado, sombreado. É a única forma de

impedir que determinados atos da administração pública sejam viciados ou mascarados, permitindo à população conhecer de que forma seus representantes estão operando a “coisa pública”, e se estão obedecendo aos princípios básicos de *honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade*. Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas.

Nesse sentido, o maior detalhamento das ações e a disponibilização de um amplo e diversificado leque de informações sobre as ações previstas e em andamento garantem maior transparência informacional e ampliam as condições para o controle das ações governamentais.

Nota-se que os artigos citados buscam garantir a publicidade da administração pública, através da obrigatoriedade da prestação de contas, organizadas e elaboradas conforme as normas demandadas, subsidiadas e expedidas pelos órgãos de controle.

Entretanto, ha de se levar em conta que transparência é um conceito mais amplo do que publicidade. Porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

Dessa forma, mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública do município de Caeté deveriam contemplar uma política de gestão que permita a sociedade o conhecimento dos atos praticados - passo a passo -, pela administração pública, para o exercício do poder democrático, favorecendo dessa forma o exercício da cidadania pela população.

- **Administração voltada para o atendimento do cidadão:**

A análise dos dados secundários demonstrou que, a criação da Ouvidoria foi o único mecanismo que demonstra tal característica. Criada por meio da lei 2.412/05 tem as seguintes atribuições:

I - Receber demandas da população em geral, acompanhando-as e recomendando a adoção das providências que entender pertinentes;

II - Receber e apurar críticas, reclamações e denúncias sobre o serviço público em geral que contrariem o interesse público, praticados por servidores do Município de Caeté, empregados da Administração Indireta, agentes políticos, ou por pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam funções paraestatais, mantidas com recursos públicos municipais, recomendando a adoção de medidas necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela Administração Pública do Município de Caeté;

III - Propor aos órgãos da Administração, resguardadas as respectivas competências, a adoção de medidas atinentes à satisfação das demandas apresentadas pela população;

IV - Realizar diligências nas unidades da Administração, sempre que necessário para o desenvolvimento de seus trabalhos;

V - Requisitar, diretamente e sem qualquer ônus, de qualquer órgão ou entidade da Administração Municipal, direta ou indireta, informações, certidões ou cópias de documentos destinados à consecução das atividades da Ouvidoria Geral;

VI - Manter sigilo sobre as críticas, reclamações e denúncias, bem como sobre sua fonte, resguardando o nome do denunciante, quando solicitado;

VII - Manter canal de comunicação com a população, destinado a receber demandas, críticas, reclamações, sugestões, elogios e denúncias;

VIII - Manter arquivo de documentação relativa às demandas, críticas, reclamações, sugestões, elogios e denúncias recebidas e de recomendações e/ou providências solicitadas aos respectivos órgãos ou entidades.

Parágrafo único - A competência especificada neste artigo não exclui o controle permanente dos demais órgãos técnicos e administrativos, em matéria de sua competência específica.

- **Contrato de gestão:**

- **Art. 117** - A lei que instituir o Plano Plurianual de ação governamental, compatível com o Plano Diretor, estabelecerá, de forma setORIZADA, as diretrizes, objetivos e metas de administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. (Lei Orgânica Municipal, 2001, p.46).

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 constitucionalizou o contrato de gestão no Brasil, inserindo o § 8º no art. 37 do Texto Original, cujo preceito tem a seguinte redação: “a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I. O prazo de duração do contrato;
- II. Os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III. A remuneração do pessoal.

Dessa forma, o contrato de gestão visa basicamente disciplinar relações interadministrativas (entre órgãos da administração pública direta e entidades da administração indireta), expressando a busca por novas formas e modelos de gestão das tarefas dos órgãos e entidades, com o objetivo de otimizar sua execução, tornando-a mais eficaz, eficiente e efetiva.

Portanto, ao se analisar a Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Municipal 2.475/06 encontrou-se que apenas o art.117 se refere ao estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas de administração municipal. Todavia, esse artigo está restrito apenas às despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas a programas de duração continuada. Não se refere, em nenhum momento, à definição de qual órgão ou entidade poderá ou será contratado, o estabelecimento de contrato, controles, critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos órgãos ou entidades contratadas.

- **Descentralização administrativa:**

- **Art. 36** - Lei Municipal, de iniciativa do Prefeito, poderá criar administrações distritais. (Lei Orgânica Municipal, 2001, p.21).
- **Art. -142** - O Município estabelecerá plano de ações da assistência social, observando os seguintes princípios:

III – descentralização administrativa, respeitada a legislação federal, considerado o Município e as comunidades como instâncias básicas para o atendimento e realização dos programas. (Lei Orgânica Municipal, 2001, p. 55-56).

A descentralização intergovernamental envolve o conceito de descentralização de competência entre os níveis do governo, delegando ao máximo o poder aos gerentes mediante a delegação de competência, fixação de responsabilidade e prestação de contas à sociedade. Ou ainda como uma descentralização intersetorial.

Dessa forma, a descentralização administrativa representa uma opção organizacional importante, cujo objetivo essencial é aumentar a autonomia dos órgãos de administração direta e das entidades de administração indireta. Já no contexto gerencial, a criação de mais gerentes com mais autonomia, habilidade e criatividade para encontrar novas soluções pode ser de fundamental importância para aumentar a eficiência governamental.

Todavia, a descentralização também pode ser entendida como a implantação de núcleos regionais responsáveis pela formulação de projetos locais e pelo contato direto com as demandas populares favorecendo um relacionamento direto com os cidadãos.

Entretanto, os dados secundários demonstram essa característica no art. 36 que observa a possibilidade da criação de administrações distritais pelo executivo. Nota-se, portanto que, em nenhum momento, as leis aqui estudadas se referem à transferência ou delegação de competência, poder, fixação de responsabilidade e prestação de contas à sociedade entre os níveis do governo e nem aos gerentes.

- **Incentiva a criatividade e a inovação:**

A inovação pode ser considerada como um processo criativo que gera mudanças significativas em termos de tecnologia, métodos e processos, visando à melhoria dos produtos e serviços da organização. Demanda recursos e autonomia, precisa ser vista como um processo organizacional e como tal precisa de suporte, incentivo, fixação de objetivos e avaliação. Todavia, ao examinar os dados secundários, não foi encontrado nenhum artigo que objetive incentivar a criatividade e a inovação.

- **Valorização do servidor público:**

- **Art. 15** - III - Desenvolvimento de recursos humanos: o aperfeiçoamento contínuo e sistemático do servidor, por meio de projetos e programas educacionais, qualificação profissional e gerencial. (Lei Municipal 2.475/06, p.03).
- **Art. 55** - A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes:
 - I. valorização e dignificação da função pública e do servidor público; profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;
 - II. constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores;
 - III. sistema do mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira;
 - IV. remuneração compatível para a complexidade e a responsabilidade das tarefas e com escolaridade exigida para o seu desempenho.
- **Parágrafo Único** - Para provimento de cargo de natureza técnica, exigir-se-á a respectiva habilitação profissional. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 26).

A diretriz “mestra” da nova administração pública é a de desenvolver nos funcionários um compromisso de enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças, modificando os modelos organizacionais existentes em busca da eficiência, eficácia e efetividade.

Da mesma forma, o setor público não pode mais relegar a importância do fortalecimento da auto-estima dos servidores, para a melhoria dos serviços prestados. É preciso encorajar a inovação, libertando as capacidades criativas dos servidores, permitindo a máxima utilização de suas potencialidades. É preciso tratá-los como parceiros; respeitando suas individualidades e promovendo um espírito de confiança; incentivando-os a participar e a trabalhar em equipe; reconhecendo e recompensando suas contribuições.

Percebe-se que, no âmbito legal a valorização do servidor público está assegurada. Os dois artigos (15 da lei 2.475/06 e 55 da LOM) trazem um conteúdo mais pragmático do que normativo, no sentido de se dar vazão ao processo de valorização. Estabelecendo as diretrizes de como isso se dará, ou seja, por meio de projetos e programas educacionais, qualificação profissional e gerencial, sistema de mérito para ingresso e progressão de carreira e remuneração compatível com a tarefa.

- **Flexibilidade:**

Algumas questões nas leis (LOM e Lei 2.475/06), que, para serem classificadas, precisam de observação, como é o caso, por exemplo, da lei de livre nomeação:

- **Art. 36** - Lei Municipal, de iniciativa do Prefeito, poderá criar administrações distritais.
- **§1º** - O administrador será de livre escolha do Prefeito. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 21).
- **Art.43 - § 1º** - [...] ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 21).

O artigo supracitado foi endossado pela Lei municipal nº 2.475/06 através do Art. 38:

- os cargos em comissão se destinam somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
- Parágrafo Único – Os cargos públicos de provimento em comissão são de livre nomeação e exoneração, podendo ser de recrutamento amplo ou limitado;
- o provimento de cargo de recrutamento amplo far-se-á por livre escolha do Prefeito Municipal, entre pessoas maiores, de comprovada idoneidade, qualificação e experiência;
- o provimento de cargo de recrutamento limitado far-se-á por livre escolha do Prefeito Municipal, observados os requisitos da legislação específica. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 23).

A livre nomeação pode ser considerada uma característica do patrimonialismo por permitir ao executivo a prática de nepotismo e clientelismo, através de contratação e ou elevação de cargos de parentes, loteamento dos cargos públicos indicados por membros de partidos políticos e grupos de interesses (*rent-seeking*)²⁵, em troca de favores como votos e apoio a projetos.

Trata-se de resquícios de épocas passadas, em que prevaleciam os interesses escusos ou da agremiação política a que pertencia o cidadão em detrimento da competência profissional. A adoção dessa prática contribuiu e continua a contribuir para o sucateamento da administração pública de nosso país.

²⁵ *Rent-seeking*, cuja tradução literal quer dizer busca de rendas, é definido como a atividade de indivíduos e grupos de buscar “rendas” extra-mercado para si próprio através do controle do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1996, p.19)

Mas, também, pode ser uma característica do modelo de administração gerencial por permitir ao executivo a contratação de pessoas com maior capacidade do que as que pertencem ao quadro de concursados.

Sendo assim, é o uso da flexibilidade prevista em lei – a maneira pela qual serão ocupados os cargos – que vai definir se a administração pública no município de Caeté é patrimonialista ou gerencial.

Porém, ao ler e estudar as leis, (LOM e Lei 2.475/06), não se consegue imaginar qual o seu uso, se patrimonialista ou gerencial. Essa conclusão só se dará após a observação.

5.2 Análise dos dados primários

Assim como a análise dos dados secundários, a observação também demonstrou que a administração pública do Município de Caeté convive com uma hibridez administrativa, ou seja, combina elementos dos modelos de administração Patrimonialista, Burocrático e Gerencial.

5.2.1 Patrimonialismo

5.2.1.1 Nepotismo

Com relação ao nepotismo, a observação demonstrou que, em atendimento a súmula vinculante nº13, (julgada por unanimidade no dia 20 de agosto de 2008 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que veda o nepotismo nos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e dos municípios) o Prefeito decretou a imediata exoneração dos servidores que se enquadrariam na súmula em questão.

Sendo assim, inicialmente constatou-se que, algo em torno de 30 (trinta) servidores deveriam ser exonerados. Após análise criteriosa dos casos em questão, a Assessoria Jurídica entendeu e deferiu que, não seriam alcançados pela súmula os servidores ocupantes de cargos idênticos, ou seja, na mesma linha hierárquica. A justificativa é que, estando na mesma linha hierárquica, o servidor não poderia, em tese, utilizar os poderes do cargo para nomear parente em outro cargo comissionado.

Em face ao exposto, o número final de servidores exonerados totalizou 16 (dezesseis), dos quais, 14 (quatorze) na administração direta, e dois na administração indireta, sendo um no Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e outro na Fundação Educacional de Caeté - FEC.

A partir das exonerações, tem-se analisado caso a caso a possível reintegração dos servidores exonerados. Esse fato tem sido possível, por meio da equiparação de cargos entre aqueles que foram exonerados e os que permaneceram na administração.

Exemplificando, se o servidor exonerado ocupava o cargo de diretor de departamento e o seu parente ocupa o cargo de chefe de divisão, buscar-se-á na estrutura administrativa um cargo de diretor de departamento, que esteja vago, para elevar o cargo daquele que ocupa o cargo de chefe de divisão, ou então, um cargo

de chefe de divisão para equiparar o cargo do servidor que ocupava o cargo diretor de departamento.

Já no caso das diretoras das unidades sócio-educativas – que são cargos de livre nomeação –, as mesmas serão mantidas na função, perdendo apenas o cargo (diretora) – voltando ao cargo de origem (professora) – e o complemento salarial será feito através de pagamento em regime suplementar.

A (re) interpretação da lei, resultando nas práticas acima citadas, vem demonstrar a convivência no município de Caeté, dos dois modelos de administração pública – o burocrático expresso na lei – e o patrimonialista – manifesto na prática.

Nessa perspectiva, assume destaque o contraste entre o que preceitua a lei e o que realmente pratica o governo. Prática essa caracterizada como manifestação do formalismo. Traço cultural característico e sensivelmente associado à trajetória histórica da formação social, política e econômica do nosso país.

5.2.2 Burocracia

5.2.2.1 Impessoalidade nas relações:

A observação demonstrou que a chamada “variável política” na administração pública do município de Caeté tem um peso extremado e considerável. Considera-se aqui “variável política” as relações pessoais de apoio a A ou B, não em razão de alguma meta ou objetivo técnico, ou organizacional, mas dos objetivos pessoais de fortalecimento de posições, de controle e de poder. Na maioria dos casos observados, a relação pessoal sobrepõe às relações de trabalho, ou seja, o peso

político ainda prevalece dentro da administração, num grau preocupante e que, por vezes, os efeitos são muito negativos para a técnica administrativa.

5.2.2.2 **Rotinas e procedimentos estandarizados:**

Percebeu-se que, mesmo tendo inúmeros fluxos de trabalho que são realizados de forma repetitiva, são raros os instrumentos de gerenciamento desses fluxos. Quando existentes, demonstram ser fruto de iniciativas isoladas de determinadas secretarias ou órgãos, como é o caso do departamento de transporte da Secretaria Municipal de Saúde.

Portanto, não foi constatado em nenhum outro departamento e ou secretaria nenhum mecanismo formal como: manuais de normas e procedimentos, fluxogramas de atividades, procedimento operacional padrão e itens de controle e de verificação, que busque garantir a execução e o controle das atividades como forma de se constituírem em um meio para o alcance dos objetivos da organização, não em um entrave para os mesmos.

Notou-se que a inexistência de tais mecanismos tem causado um grande prejuízo para administração pública municipal como, por exemplo, na substituição de servidores em situações normais do dia a dia e, principalmente, a cada quatro anos em período eleitoral, o conhecimento do trabalho, o fluxo das atividades e o domínio tecnológico ficam comprometidos pela falta de registro de serviços, ou seja, de um manual de normas e procedimentos.

A falta do manual de normas e procedimentos tem gerado, no dia-a-dia da administração pública municipal, constantes conflitos tanto entre departamentos e ou secretarias como mesmo entre os próprios servidores pela indefinição da responsabilidade de determinadas atividades.

Pode-se citar também que, a falta de um manual de gerenciamento da rotina e melhoria dos serviços, faz com que a administração pública municipal se preocupe excessivamente com os meios utilizados para consecução dos objetivos tornando-a demasiadamente morosa, ao invés de ocupar-se mais efetivamente das atividades demandadas pela sociedade.

5.2.2.3 **Competência técnica e meritocrática**

Os dados primários, obtidos por meio de observação, apontaram apenas como elementos meritocráticos na prática da administração pública: a composição do quadro de efetivos através de concurso público (em toda a administração) e a progressão de nível através do aperfeiçoamento profissional (na secretaria municipal de educação).

A falta de critérios meritocráticos na administração pública municipal tem gerado insatisfação e, conseqüentemente, a falta de comprometimento por parte dos servidores, pois, os mesmos entendem que a organização não os valoriza devidamente, resultando com isso numa perda da qualidade, trazendo prejuízos tanto para administração pública quanto para a sociedade.

5.2.2.4 **Caráter formal das comunicações**

A observação demonstrou que as Secretarias formalizam suas comunicações, ações e decisões por escrito. Para comunicação entre Secretarias são utilizadas as comunicações internas e para comunicação externa são utilizados ofícios.

Todavia, a observação demonstrou que, tais formalizações através de documentos, também são utilizadas como comprovação para evitar que alguma falha recaia sobre determinado funcionário.

Notou-se ainda que a formalização busca disciplinar o encaminhamento com maior rapidez e melhor controle, criando condições preliminares para protocolar e processar documentos que entram e saem da Prefeitura.

5.2.3 Gerencial

5.2.3.1 Administração voltada para o atendimento do cidadão:

Constatou-se que a forma encontrada pela administração para ouvir o cliente foi à criação da Ouvidoria Municipal por meio da lei 2.412/05. Esse tem sido o principal canal de *feedback* utilizado para conhecer os anseios dos munícipes. Como ainda não está disponível na internet, o munícipe faz sua sugestão, pedido ou reclamação por telefone ou mesmo na prefeitura, é aberto um protocolo e encaminhado ao órgão competente.

Outras ferramentas como pesquisas, reuniões com organizações não governamentais (associações comunitárias, prestadores de serviços comunitários, etc), também são frequentemente utilizadas. No que se refere aos mecanismos de participação e fiscalização dos cidadãos na administração, a opção de participação e atendimento se efetiva por meio dos conselhos de controle social (com caráter deliberativo e consultivo).

5.2.3.2 **Incentivo a criatividade e a inovação:**

Não se constatou nenhuma iniciativa na administração pública do Município de Caeté que vise incentivar a criatividade e a inovação.

5.2.3.3 **Transparência**

Constatou-se que os meios de dar publicidade aos atos administrativos são através do jornal oficial, jornais comerciais locais, site oficial e informativos específicos. Também são utilizadas as audiências públicas.

5.2.3.4 **Controle a posteriori**

A observação demonstrou que o controle na administração pública do Município de Caeté é realizado a priori, sobretudo pelos órgãos de controle interno, sendo que os itens que são controlados referem-se apenas aos relacionados à Lei Complementar nº101/00 (LRF), que estabelece normas de finanças e administração públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Os relatórios financeiros e administrativos são frequentemente encaminhados aos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas) que acompanham os gastos públicos.

5.2.3.5 **Valorização do servidor**

Não se encontrou nenhum mecanismo de valorização do servidor. Com exceção de alguns casos, como motoristas e profissionais da saúde, os salários dos demais servidores podem ser considerados condizentes com o mercado de trabalho. O servidor tem segurança do vínculo empregatício com o Município. Ele não é conscientizado do valor de sua missão. Com relação à política orgânica de formação continuada, para o servidor é contemplada apenas na secretaria de educação através de um contrato de assessoramento pedagógico de formação continuada dos profissionais de magistério. Nos outros casos, são propiciados cursos de forma esporádica com base nas necessidades dos departamentos e ou secretarias e oferta de mercado.

5.3 **Dados secundários versus dados primários**

Ao confrontar os dados secundários (Leis), com os dados primários (obtidos através da observação), ou seja, o que de fato acontece, pode-se perceber que, mesmo tendo as Leis contemplado algumas características de um modelo de administração pública, na prática os mesmos não acontecem.

Por exemplo, no caso da livre nomeação, o uso da flexibilidade - a maneira pela qual serão ocupados os cargos - prevista no §1º do Art. 36, §1º do Art.43 da Lei Orgânica Municipal e endossado através do Art. 38 da Lei municipal nº 2.475/06 e o Parágrafo Único do citado artigo, demonstrou que o modelo de administração pública do município de Caeté pode ser caracterizado como patrimonialista pela prática de nepotismo, através de contratação e elevação de cargos de parentes e clientelismo, devido a uma grande parte da estrutura de cargos comissionados ser formada por pessoas indicadas por membros de partidos políticos em troca de apoio no período eleitoral.

No que tange ao modelo burocrático de administração pública, também foram encontradas algumas discrepâncias entre a teoria e a prática, como por exemplo: a impessoalidade nas relações, mesmo sendo prevista em lei, constatou-se que, na maioria dos casos, a relação pessoal sobrepõe as relações de trabalho, ou seja, o peso político ainda prevalece nas relações pessoais dentro da administração.

Vale aqui ressaltar a questão da meritocracia. Ao se colocar vis-à-vis os dados secundários (leis) e os dados primários (observação), pode se constatar que, mesmo contemplados em lei, só se observou elementos meritocráticos para o ingresso do servidor na administração - através de concurso público - e a progressão de nível pelo aperfeiçoamento profissional, na secretaria de educação. Mesmo assim, não contempla uma avaliação de desempenho que reconheça a produtividade e a competência profissional. Para a elevação de nível (promoção), prevalece o precedente da utilização de critérios pessoais e não meritocráticos, por parte dos gestores e ocupantes da máquina pública no município.

Já no que diz respeito ao modelo gerencial de administração pública, não encontrou nenhuma contradição entre os dados primários e os dados secundários, ou seja, todos os itens previstos nas leis são observados na prática.

Entretanto, pôde-se perceber que, os traços do modelo de administração pública gerencial, estão mais ligados as exigências da LRF, do que propriamente relacionados a alguma iniciativa de inovação e modernização da administração.

Percebe-se dessa forma, a convivência dos elementos dos três modelos de administração pública: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

A proposta que permeiou esse trabalho foi analisar quais são os traços do *patrimonialismo*, da *burocracia* e do *gerencialismo* existentes na administração pública do município de Caeté.

Nesse sentido, os achados desta pesquisa demonstraram que a mesma caracteriza-se por ter um modelo híbrido de gestão que combina características dos três modelos de gestão, uma vez que coexistem, por exemplo, práticas de nepotismo, meritocracia e transparência.

Todavia, há de se destacar o predomínio do primeiro – o patrimonialista – e do segundo – o burocrático, com relação ao terceiro modelo – o gerencial – cujas características encontradas se revelam mais em função da obrigatoriedade das leis – principalmente a LRF - do que propriamente uma iniciativa de reforma.

O cruzamento dos dados secundários com os dados primários permitiu observar que, mesmo com a expressiva cultura do paradigma burocrático expressa nas leis, o patrimonialismo - marco cultural da sociedade brasileira - e suas diferentes variantes e fenômenos complementares, tem-se mostrado resiliente e profundamente arraigado na conduta concreta.

Como exemplo pode ser citado à relação da organização com seus atores. Relação essa que é marcada pela convivência de elementos meritocráticos e não meritocráticos, com destaque para o segundo. Neste caso, abre-se o precedente da utilização de critérios pessoais e não meritocráticos – como, por exemplo, a prática do nepotismo - por parte dos gestores e ocupantes da máquina pública no município, quando do ingresso e progressão dos servidores.

Tal contraste expressa-se na manifestação do formalismo, visto que os comportamentos e as ações não condizem com as regras formais. As práticas formalísticas promovem uma ligação entre uma estrutura de leis impessoais e

universais e um sistema de relações pessoais que permite tornar essas mesmas leis flexíveis.

O formalismo é uma das principais características funcionais das sociedades prismáticas – como é o caso do nosso país - que são sociedades em transição, intermediárias entre as menos desenvolvidas e as mais avançadas. Essas sociedades são marcadas também, por um alto grau de heterogeneidade, decorrente da convivência do velho e do novo, do atrasado com o avançado.

Essas constatações vêm reforçar a necessidade de se continuar a estudar as particularidades do processo de reforma, ampliando alternativas. Destaca-se, dessa forma, oportuna a realização de uma investigação que contemple diferentes dimensões e fatores que mais intensamente tem influenciado a constituição desse sistema de administração.

Nesse sentido, há de, notadamente, considerar as características históricas, sociais e políticas do Estado. Pois, esquecer isso seria negar toda uma história e apagar os traços deixados por essa sociedade.

Na verdade, devido à sua importância, esse tema, estará sempre apto de ser pesquisado sob outros âmbitos e sujeito a modificações e aperfeiçoamentos.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Luiz Fernando. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo da experiência internacional recente. Cadernos ENAP. Brasília, nº 10, 1997.

ABRÚCIO, Luiz Fernando. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional.** In: Bresser-Pereira, L.C. e Spink, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. São Paulo: FGV, 1998, p.173-199.

ALMEIDA, Evandro Julião de. **O Reforço das Competências de Gestão nas Instituições Públicas: Governança e Gestão no Poder Legislativo Municipal.** Estudo de Caso na Câmara Municipal de Niterói. Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Curso de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro, 2006. Disponível no site: http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dspdissertacoes.asp?cd_cur=2&clstatus=D. Acesso dia: 12.09.2008

ANDRIOLO, Leonardo José. **A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro.** XXX Encontro da ANPAD. Salvador, Bahia. 2006. CD ROOM.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista do Serviço Público, Brasília, ENAP ano 48, nº 3. Set-Dez 1997.

BARBOSA, L. **O jeitinho brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRACCHINI, Sabrina Addison. **A inovação presente na administração pública.** RAE Vol.42. N.2. Abril – Junho, 2002.

BERGUE, Sandro Trescastro. **A Redução Gerencial no Processo de Transposição de Tecnologias de Gestão para Organizações Públicas.** XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. 2008. CD ROOM.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade.** Para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público. Ano 47, vol.120, n.1, jan-abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Cadernos da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração reforma do Estado, 1997(a). Disponível no site: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno1.pdf>> Acesso em: 10 de julho de 2007(a).

BRESSER PEREIRA, L. C. **Do Estado Patrimonial Ao Gerencial.** In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível no site: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso dia: 18 de setembro de 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.** Cadernos do MARE, nº. 3, Brasília: MARE, 1997(b). Retirado do site: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno3.pdf>> Acesso em: 10 de julho de 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Uma reforma para ficar na história.** In: REFORMA GERENCIAL. Brasília: MARE, n. 0, mar./1998 (a). Disponível no site:<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno0.pdf>> Acesso em: 10 de julho de 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania.** São Paulo - Brasília: Ed. 34-Enap, 1998 (b).

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n. 4. 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma gerencial do Estado de 1995.** Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, Jul./Ago. 2000, p. 7-26.

BRESSER PEREIRA, L. C & SPINK, Peter (Coords.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 6ª Edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina no entanto...** Revista do Serviço Público. Brasília, v.53,n.1, p. 5-27, jan./mar. 2002.

CALDAS, Miguel P. **Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do estrangeiro.** In: MOTTA, Fernando C. Prestes. Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.

CAMPOS, Célia Maria. **Transição do modelo organizacional tradicional ao Pós-industrial na administração pública do estado de Santa Catarina.** Programa de Pós- Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Disponível no site: <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/11620.pdf>. Acesso em: 20.04.2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. - Seminário: "**Reforma do Estado na América Latina e Caribe**" - Palácio do Itamaraty - Brasília/DF, 1996 – Disponível em: https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PRO9629.HTM>. Acesso em: 20 ago. 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma do Estado.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter. (Coords). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: 1998.

CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional Brasileiro.** 3 ed. São Paulo: Saraiva 2003.

CERVO, A.L; BERVIAN, P.A. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHAVES, Rosan Costa; MARQUES, Antônio Luiz. **Mudança organizacional no setor público:** Um estudo sobre o impacto das mudanças instituídas pelo governo do estado de Minas Gerais numa instituição pública estadual. 30º Encontro da AMPAD, 2006. Salvador, Bahia. Disponível em CD ROOM.

CLAD - Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. 1998. Disponível no site: <http://www.clad.org.ve/fulltext/ngppor.pdf>. Acesso em 20.03.2008.

COELHO, Humberto Shubert. **Patrimonialismo e Democracia: Encontros e Desencontros**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Souza”. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2006. Disponível em <http://www.defesa.ufjf.br/fts/PDED.pdf>. Acesso em: 10 Dez.2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Empresa pública**. São Paulo: Bushatsky, 1973.

CUNHA Jr, Luiz Arnaldo Pereira da. **O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão**. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, pp 2-5, nov 2004.

DARIO, Evanir. **Proposta de rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de descentralização administrativa de Santa Catarina atuar como regiões em aprendizagem**. 2004. 187f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível no site: <<http://150.162.90.250/teses/PEPS3099.pdf>>. Acesso em: 4 julho de 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2002.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo de. **Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional**. 30º Encontro da ANPAD. Salvador; Bahia, 2006. CD- ROM.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiros**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOSA, Hélio Batista (Org.). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1997.

FERRAREZI, Elisabete. **Estado e setor público: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais**, 2002. Disponível em: <[http://www.anesp.org.br/publico / setores /000/22 /textos /95 /gest3st.htm](http://www.anesp.org.br/publico/setores/000/22/textos/95/gest3st.htm)>. Acesso em: 01 Set. 2007.

FERREIRA, Fernanda Gomes. **Desenvolvimento e aplicação de um modelo de programa da qualidade para o serviço público**. 1999. Dissertação de Mestrado – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa Programa de Pós-Graduação Em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível no site: <http://www.eps.ufsc.br/disserta99/ferreira/index.html>. Acesso em: 15/06/2007.

GAJ, Luis. **Administração Estratégica**. 3ª Edição. São Paulo: Ática, 1995.

GHELMAN, Silvio. **Adaptando o balanced scorecard aos preceitos da nova gestão pública**. Universidade Federal Fluminense Centro Tecnológico Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios E Meio Ambiente – LATEC, 2006. Disponível no site: http://www.gespublica.gov.br/menu_principal/folder.2007-0404.1517049614/folder.200704-04.2860603439/dissertacao/dissertacao_silvio_ghelman.pdf. Acesso em: 20.12.2007

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo. Ed. Atlas, 1999.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 4ª ed. Editora da Universidade, 1963.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico de 2000. Retirado do site: www.ibge.gov.br – acesso dia: 25.08.2008.
JESUS, J. W. P. **A reforma do aparelho de Estado**. Anais do XXII encontro da ANPAD. Anais. Foz do Iguaçu, 27 a 30 de setembro de 1998. CD-ROM.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M.A. **Metodologia Científica**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M.A. **Técnicas de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LRF - LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Retirado do site: http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=lr&meta=lr%3Dlang_pt

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível no site: http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm . Acesso em 15.03.2007

MARINI, Caio. **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Salvador, n. 7, 2003.

MARQUES, Sônia Mara. **Processo de capacitação continuada: O caso da universidade federal de Juiz de Fora**. 2002. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível no site: <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/10140.pdf>. Acesso em: 4 julho de 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial** — a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 48, nº 1. Jan-Abr 1997.

MARTINS, Humberto Falcão. **Rumo a uma nova gestão pública**. Reforma Gerencial. DF Brasília: MARE, n.1, 1998. Disponível no site: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno1.pdf>> Acesso em: 10 de julho de 2007.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; IMASATO, Takeyoshi; PIERANTI, Octavio Penna. **Reformas Administrativas Brasileiras Recentes: A dimensão estrutural e o desafio de quebra de um paradigma na Administração Pública**. XXXI Encontro de ANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento**. São Paulo: Atlas, 1997. v.1.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; SPERLING, Luciana Grandi von.

Administração pública gerencial: percepção e reação do grupo gerencial intermediário em organizações estatais brasileiras - VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível no site: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043314.pdf>. Acesso dia: 17.06.2007 as 16h00min.

MERTENS, L. **Competência Laboral:** sistemas, surgimento y modelos. Montevideo: Cinterfor, 1996.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Choque de Gestão:** Pessoas Qualidade e Inovação na Gestão Pública. Disponível em: www.geraes.mg.gov.br. Acesso em: 01 de Maio de 2008.

MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea:** a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MOTTA, P. R. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos.** Disponível no site: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa 97-96, 1967-2007. 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1996.

MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael. **Jeitinho brasileiro, controle social e competição.** Revista de Administração de Empresas – RAE. v. 39, n.1, jan/mar, 1999.

NÓBREGA, Maílson da. **O Brasil em transformação.** São Paulo: Gente, 2000.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed; Brasília: DF; ENAP, 1997.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo.** Brasília: MH Comunicação, 1994.

Plano Diretor da Reforma do Estado PDRE, 1995. Retirado do Site: http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/apresentacao.htm#as_tres – Acesso em 12 de dezembro de 2007.

PIMENTA, Carlos César. **Descentralização com integração à gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: O caso Brasileiro.** Revista Licitar, v.8, p. 67-79, fev. 1999.

PINCHOT, Gifford; PINCHOT, Elizabeth. **O poder das pessoas.** São Paulo: Campus, 1993.

PINHO, José Antonio G. **Evolução do Estado Moderno.** Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Salvador, n. 6. 2001.

Prefeitura Municipal de Anápolis. Disponível no site: <http://www.anapolis.go.gov.br/noticias.asp?cod=4448>.

RAMOS, A. G. **Modelos de homem e teoria administrativa.** Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. vol.18 nº2, abr/jun, 1984.

RAMOS, A. G. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento.** Elementos de uma Sociologia Especial da Administração. Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1966.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **O enfoque do controle da administração pública no Brasil deve ser a dicotomia entre avaliação de desempenho ou controle da legalidade?** Biblioteca virtual do Gabinete de Controle Interno da Governadoria – GECONI – do Estado de Goiás 2006. Disponível no site: <http://www.controleinterno.goias.gov.br/site/documentos/arquivos/monografia.pdf>. Acesso dia: 18.04.2008.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

RIGGS, F.W. **A ecologia da administração pública.** Rio de Janeiro: FGV, 1964.

RUIZ, J. A.. **Metodologia Científica**: Guia para eficiência nos estudos. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SANTANA, Mercejane Wanderley. **A Administração Pública e seus Modelos: também modismos?** Disponível no site: http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=A+Administra%C3%A7%C3%A3o+P%C3%ABlica+e+seus+Modelos%3A+tamb%C3%A9m+modismos%3F&btnG=Pesquisa+Google&meta=lr%3Dlang_pt

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **A administração pública gerencial**. 2003. Disponível no site: http://www.scp.rs.gov.br/uploads/administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica_gerencial.pdf. Acesso em 20.04.2008.

SECCHI, Leonardo. **Public Management Reforms at the Municipal Level: a Multi-case Study in Barcelona, Boston and Turin**. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. 2008. CD ROOM.

SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Pública no Brasil: Notícias do Teatro de Operações**. RAE. Pensata, vol.43, nº4, out/dez. 2003

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, Clóvis L. Machado; FILHO, Edson Ronaldo Guarido; NASCIMENTO, Maurício Reinert; OLIVEIRA, Patrícia Tendolini. In CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: 2003.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e elaboração de dissertação**. 3ª ed rev. atual. Florianópolis: Laboratórios de ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível no site: <http://ufsc.br>. Acesso em 02/12/2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

SOUZA, Luiz Eugênio Portela Fernando. **ANVISA: Um modelo da nova gestão pública? 19º seminário temático da Anvisa – Desafios a gestão de agências reguladoras**. 2002. Retirado do site: http://www.anvisa.gov.br/institucional/snvs/coprh/semin%C3%A1rio/19_sem_tema.pdf. Acesso em: 02/09/2007 as 17:27hs.

SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Pública no Brasil: Notícias do Teatro de Operações**. RAE. Pensata, vol.43, nº4, out/dez. 2003

TAVAREZ, Rosemeire Barbosa. **Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública tributária**. 2002. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível no site: <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/9956.pdf>. Acesso em: 4 julho de 2007.

TEIXEIRA, Aníbal. **Reengenharia no governo**. São Paulo: Makron Books, 1996.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo; Atlas, 1987.

VÉLEZ, Rodrigues Ricardo. **Patrimonialismo e a realidade latino-americana**. Rio de Janeiro. Documenta histórica editora, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005a.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005b.

VIEIRA, C. A.; COSTA, F. L. & BARBOSA, L. O. **O jeitinho brasileiro como um recurso de poder**. Revista da Administração Pública, 16 (2): 5-31, 1982.

VILHENA, Renata; MARTINS, Falcão Humbero; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2006.

WEBER, Max. **Sociologia da Burocracia**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004. Vol.2

YIN, R.K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre. Bookman, 2001.