

REFORMA DO ESTADO E BUROCRACIA UMA QUESTÃO ATUAL

José Mendes de Oliveira ^(*)

Lá, na Bruzundanga, os mandachuvvas, quando são eleitos, e empossados, tratam logo de colocar em bons lugares os da sua clientela. Fazem reformas, inventam repartições, para executarem esse seu alto fim político.

(Lima Barreto)

A reativação da questão democrática foi uma das principais tendências da década de 80 na América Latina e, particularmente, na sociedade brasileira. Importante marco deste fato pode ser localizado, ainda naquela década, nos movimentos reivindicatórios de participação política, nos quais o voto livre e direto mereceu destaque, e na inclinação menos factual da ampliação das demandas sociais em relação ao poder público. Transcorridas duas décadas, embora o cenário político dos países latino-americanos tenha sofrido muitas alterações, ainda hoje permanece o anseio popular em torno da necessidade de mudanças no quadro institucional para estabelecê-lo em função de padrões afeitos ao decoro ético na política, à consolidação da cidadania e à expansão das possibilidades de integração social e econômica dos indivíduos. A problemática da democratização tem incluído, desde então, a alteração dos padrões culturais, organizacionais e administrativos do Estado. Ao passo que a sociedade clama por espaços mais amplos de participação da cidadania, destaca-se a indispensabilidade do próprio aparelho de Estado submeter-se ao processo de abertura política, o que envolve não só a defesa dos processos de descentralização administrativa, já previstos na Constituição Brasileira promulgada em 1988, mas também a melhoria dos serviços públicos em termos de sua qualidade, universalismo e efetividade.

Entretanto, as transformações sociais desencadeadas a partir da década de 80 coincidiram com momentos de mudanças muito significativas no quadro da economia mundial, que afetaram de forma contundente as economias latino-americanas. Durante aquela década, no plano externo, observava-se uma tendência recessiva das economias mais desenvolvidas, conjugada com forte protecionismo, interrupção dos investimentos estrangeiros e, principalmente, com a manipulação da dívida dos países de terceiro mundo retratada em sensível elevação das taxas de juros. No plano interno, países como o Brasil enfrentavam a queda do produto bruto *per capita*, o aumento da dívida externa, a redução do ingresso de capitais e a alta inflacionária, dentre outras mazelas.

O quadro na década de noventa não foi tão mais alvissareiro para a maioria dos países da região. O período foi marcado por fluxos e influxos em torno da estabilização econômica e do combate à hiperinflação, o que afetou profundamente a estrutura do Estado e o perfil dos setores da produção e do trabalho. No caso brasileiro, não obstante a recessão no início da década, a economia foi marcada, particularmente a partir da segunda metade do decênio, pela busca da estabilização associada à abertura comercial e à desregulamentação financeira iniciada em 1990, além da reestruturação da administração pública mediante o processo de

^(*) Antropólogo e Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília – UnB.

privatizações. Até meados de 1997, o Estado e o setor produtivo privado passam por alterações estruturais significativas, com impactos da mesma ordem no perfil das empresas e do mercado de trabalho. A exigência de adequação à economia globalizada e à maior competitividade no mercado impeliu muitas empresas à adoção de novos programas de trabalho, dentre os quais se destacaram a subcontratação e a terceirização, o investimento em tecnologias e a definição de novas alternativas de gestão. Por sua vez, o mercado de trabalho presenciou o crescimento do emprego nos setores do comércio e serviços em detrimento de taxas mais elevadas no setor industrial. No início da década, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a taxa de desemprego aberto encontrava-se em torno de 3,7%, saltando para 7,4% em 2000. Com o advento da crise asiática, após 1998 a tendência do emprego na indústria foi de queda mais acentuada e, tendo em vista a incapacidade dos setores de comércio e serviço para compensarem o desequilíbrio, a partir de então o desemprego estrutural passou a ser uma tendência visível e sensível para os brasileiros.

O modelo de estabilização da economia implantado a partir de 1994 com o Plano Real, embora tenha viabilizado a crescente retração da taxa média anual de inflação (764% entre 1990 e 1995 para 8,6% entre 1995 e 2000), trouxe a reboque uma série de medidas na área econômica, que dificultaram investimentos básicos necessários à retomada do crescimento econômico do país e impulsionaram a piora dos indicadores sociais. O processo de estabilização calcado na política cambial e a dependência de capital externo para o financiamento de déficits em transações correntes combinaram-se com a adoção de uma estratégia de taxas de juros cada vez mais elevadas. Após a adoção do câmbio flutuante em 1999, o mecanismo tornou-se uma alternativa permanente para manter o fluxo de financiamento externo e controlar as pressões inflacionárias decorrentes da desvalorização cambial. As elevadas taxas não só encareceram o crédito para os brasileiros, mas encorpam as obrigações financeiras do próprio Estado, para mais adiante sujeitar a economia do País às intempéries do capital especulativo. Preso aos controles orçamentários, sujeito à pressão fiscal e fortemente compromissado com a política de manutenção de superávits primários, o Estado brasileiro retraiu a sua capacidade de investimentos em infra-estrutura da ordem de 16% da receita líquida da União em 1987 para apenas 2,2% no ano de 2003.

A retração dos investimentos não veio acompanhada de um movimento equivalente na arrecadação tributária, que manteve tendência de elevação entre 1990 e 2002, quando atingiu 35% do PIB brasileiro. A elevação tributária também não acompanhou a lógica do mercado de trabalho ou qualquer vestígio de melhoria da renda dos brasileiros. Além da elevação das taxas de desemprego, a década de 90 foi marcada pela queda da renda e por significativa ampliação da taxa de empregos informais. Dados levantados pelo IBGE, nas seis maiores regiões metropolitanas do país, apontam para a queda da média anual de participação dos empregos formais, com relação ao total da ocupação, da ordem de 53,7% em 1991 para 44,5% em 1999. Nesse mesmo período, a média dos trabalhadores sem carteira assinada e dos autônomos crescia, respectivamente, de 20,8% para 26,3% e de cerca de 20% para 23,5%. Somados os autônomos e os informais, o percentual resultante cresceu de 40,9% para 50% no período. As taxas do desemprego não arrefeceram o ímpeto de crescimento após a década de 90. Em janeiro de 2003 a taxa encontrava-se, segundo dados compilados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em torno de 11,20% da PEA, atingindo no ano de 2004 o percentual de 11,7%. Em 2005, a taxa mostrava uma tendência de queda no início do ano com 10,2%, mas, após oscilar durante o período com valores inferiores a esse percentual, retomou o fôlego a partir de março de 2006 com um percentual em torno de 10,4%.

Todos esses fatores de ordem econômica contribuem para fazer a questão democrática mais complexa e acentuar as dificuldades para a reforma do Estado. Essa parece ser uma situação comum a todos os países em desenvolvimento. Estabelecem-se cenários de elevada complexidade, onde os problemas que demandam respostas no curto-prazo se somam à inadiável necessidade de mudanças estruturais que garantam o mínimo de estabilidade requerida para o desenvolvimento econômico e social. Os pequenos problemas se somam a permanente ameaça da eclosão de crises econômicas, principalmente quando os países se submetem à dependência de investimentos externos, e, ao lado dessas pressões, as próprias respostas ou soluções do poder público podem criar novas distorções que passam a gerar demandas adicionais por parte da sociedade. No caso do Brasil, políticas econômicas insensíveis e sem preocupação prévia com os efeitos sociais de suas intervenções têm estimulado indicadores negativos em muitas áreas. A questão não se restringe apenas à elevação gradual do desemprego ou do subemprego, mas envolve as conseqüências nefastas daí advindas, a exemplo da desnutrição, da indigência, da busca de socorro nas atividades e nos ganhos ilegais pela população desamparada e, sobretudo, da violência nos espaços urbanos e rurais.

Todavia, tais ocorrências não desautorizam a presença do Estado na vida econômica, nem constituem argumento suficiente para minimizar a intervenção do poder público na orientação e promoção do crescimento econômico ou no controle dos desajustes das atividades industriais e financeiras; apontam à exigência de que a distância entre a capacidade administrativa do Estado e as demandas, a ele dirigidas, seja transposta mediante a criação de uma nova cultura política e de novas estratégias de gestão, inteligentes e comprometidas com o desenvolvimento do país, além de adequadas à condição de uma sociedade civil menos acomodada e mais exigente. Ou seja, significa dizer que o desempenho do Estado encontra-se na dependência de sua redefinição em função de novos padrões de legitimidade política e consenso social. O Estado pode criar condições favoráveis à consolidação democrática e buscar as garantias do desenvolvimento econômico, desde que sua existência não seja percebida pela sociedade como patrimônio privado de elites clientelistas, autoritárias e exclusivistas, como um peso injusto a ser carregado por cidadãos assoberbados com elevadas taxas de impostos ou como empecilho à vida privada.

Vários fatores podem contribuir para a formação de uma percepção positiva do Estado e dentre eles, certamente, encontra-se a capacidade do setor público ou da administração pública em tornar-se eficiente e menos errante em suas ações. Embora essa eficiência dependa de fatores internos e externos nem sempre sujeitos à governabilidade plena do próprio poder público, a exemplo das crises econômicas internacionais, não se pode refutar as possibilidades de ações estratégicas no âmbito administrativo. A própria complexidade do mundo contemporâneo impõe a exigência do estímulo decisivo à criatividade organizacional e ao desenvolvimento das condições necessárias para a realização de uma gestão inteligente e estratégica. De igual importância e urgência é a consolidação de uma nova cultura ou de um conjunto de valores nas esferas política e administrativa que reforce o compromisso com a cidadania e com o futuro do País. Assim como não há mais espaço para ações ineficientes dos administradores públicos, não há mais condições para a sobrevivência de uma tecnocracia distante da sociedade ou a permanência de uma cultura política orientada pela corrupção e pelo privilégio. Nesse sentido, um duplo desafio deve ser enfrentado: de um lado espera-se que o Estado seja um aparato de apoio e promoção das possibilidades produtivas da sociedade civil, de forma que possa estimular o desenvolvimento e a integração regional, e, do outro, que se constitua ele próprio um espaço de consolidação da democracia e do desenvolvimento sócio-econômico. A adequação da administração pública aos moldes democráticos implica não só a superação das práticas avessas ao universalismo de procedimentos no espaço

público, mas requer também a transformação do *ethos* burocrático ou dos valores do corpo funcional do Estado, no sentido de garantir a perenidade da democratização do aparato, manter seu compromisso com os interesses nacionais, com os princípios da legalidade e com a igualdade de acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

A questão da reforma do Estado e da máquina administrativa é, portanto, uma questão ainda muito atual, porém merece ser redimensionada e posta além da mera perspectiva formalista da melhoria de processos ou do restrito controle dos balanços orçamentários e financeiros. Há inquestionavelmente dimensões outras de natureza política e cultural que requerem urgência. Dentre essas dimensões localiza-se o resgate do funcionalismo público como ator de importância inquestionável para o sucesso da atuação do Estado. Antes de ser o inimigo número um, ou o alvo de estereótipos simplificadores, o servidor público deve ser percebido como um cidadão a serviço de cidadãos, cujo profissionalismo só poderá resultar benefícios para a própria sociedade. Nesse sentido, cabe considerar o desenvolvimento pleno das pessoas que constituem as organizações públicas, o que na concepção de Kliksberg demanda o esforço em trabalhar de modo integral a ação dos servidores públicos em relação ao *sistema educativo global*, com as conseqüentes possibilidades de otimizar os recursos, e estabelecer uma vinculação da formação com o desenvolvimento das metas globais prioritárias (KLIKSBURG, 1992:16). Ou seja, é imprescindível evitar o corriqueiro divórcio entre os interesses do corpo funcional e os objetivos da organização pública. Ao considerarmos a situação desejada de um Estado democrático, torna-se também prioridade garantir sua identidade com os projetos nacionais, e com *princípios éticos* que assegurem o controle efetivo da corrupção e da arbitrariedade burocrática.

Levando-se em conta a situação dos países em desenvolvimento, latino-americanos ou não, com as restrições de recursos, desigualdades das mais variadas ordens, e conseqüentes problemas sociais, a construção de um setor público competente torna-se uma inocultável condição para a superação das mazelas sociais que, indiscutivelmente, deverão ser enfrentadas pelo Estado. Os investimentos de grande porte e a alavancagem do desenvolvimento econômico dificilmente poderão ser tarefas exclusivas do setor produtivo privado, ele próprio ainda muito dependente do Estado nos referidos países, senão em todo o resto do mundo. A elevação da capacidade técnica e gerencial dos servidores públicos constitui, portanto, medida estratégica para gerar uma máquina administrativa não só eficiente, mas, sobretudo, amoldada ao feitiço do estado de direito e da participação democrática dos cidadãos na vida pública. A questão transcende, portanto, a compreensão meramente instrumental dos serviços públicos. É relevante pensá-los sem perder a dimensão sociológica das organizações públicas e de seus agentes. Isto implica ter uma visão do Estado e da administração pública um pouco mais complexa - de um ponto de vista político, econômico e cultural -, em oposição à mera perspectiva formalista do racionalismo burocrático, à demonização do setor público ou à equivocada tese neoliberal do gigantismo e da incapacidade congênita do Estado.

A maioria dos analistas da reforma do Estado ou da problemática da reforma administrativa tem concordado que o setor público na América Latina encontra-se em situação que envolve entre outros dilemas a desarticulação, a alta rigidez, a hiper-centralização, a tendência à rotinização, a distância do cidadão e as deficiências significativas nos processos de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas (KLIKSBURG, 1992:31). Parece não haver, nas considerações mais gerais, contraposição a esse diagnóstico. Entretanto, as análises desses dilemas e as prescrições de alternativas variam segundo perspectivas ideológicas e orientações teóricas. Algumas interpretações propiciam, inclusive, leituras a-históricas e mistificações sobre os reais problemas dos Estados latino-americanos. O neoliberalismo que invadiu os espaços do debate político e as orientações de governo, principalmente a partir da segunda metade dos anos oitenta, foi responsável pela disseminação de vários argumentos que carecem não só de fundamentação epistemológica, mas também de verificação empírica. Tais argumentos constituem, em verdade, a base de uma orientação ideológica que tende a observar mais aspectos negativos que positivos na existência do Estado investido no papel de co-participar das decisões econômicas.

Derivou-se dessa situação algumas questionáveis certezas em termos de explicações e soluções para os dilemas da administração pública, que podem ser encaradas até certo ponto como princípios transhistóricos. Em primeiro lugar estabeleceu-se, em termos explicativos, que o Estado latino-americano agigantou-se de forma irracional e destrutiva, incluindo-se aí um sinal patológico de uma crescente e imobilizadora burocratização. Em segundo lugar, viu-se o Estado como um *deus ex machina* sufocando e castrando a sociedade civil indefesa; em terceiro e último lugar, ao Estado concedeu-se uma **incapacidade congênita** que justificaria a ineficiência do setor público quando comparado com o setor privado. A defesa da redução da atuação do Estado seria, portanto, tomada como sendo a própria defesa da eficiência vista em termos da maior atuação da iniciativa privada. Para os adeptos de tal concepção, as prescrições para a suposta ineficiência do setor público resumem-se a duas: 1) redução drástica do Estado com corte nos gastos públicos, dispensa de funcionários e privatizações; e 2) edificação do **Estado mínimo** como princípio e conquista do padrão de eficiência. Esses dísticos adornaram o estandarte neoliberal nas décadas de oitenta e noventa, arrebatado por entusiastas latino-americanos do thatcherismo inglês e do reaganismo norte-americano.

A agenda neoliberal teve sua grande oportunidade no Brasil durante a breve vida do governo Collor, entre os anos de 1990 e 1992, e gerou efeitos perniciosos na administração pública brasileira. Em linhas gerais, o discurso desse Governo propunha o enfrentamento de três desafios: a redução da inflação mediante a implementação do Plano Brasil Novo; a modernização do país; e, por fim, a moralização da administração pública. Em todas as três frentes, a orientação ideológica nutria-se do ideário neoliberal mais as recomendações do Consenso de Washington, estabelecido em novembro de 1989. Os dois primeiros desafios - a redução da inflação e a modernização do país - referiam-se à retirada do Estado das atividades econômicas por meio das privatizações, liberalização dos mercados nacionais à importação de bens e serviços, à entrada de capitais de risco e, finalmente, à conquista da estabilidade monetária combinada com a diminuição do déficit público. O terceiro desafio - moralização da administração pública - concernia à própria modernização do País. O setor público era visto, de forma estereotipada, como um anacronismo e um entrave ao desenvolvimento e, conseqüentemente, como empecilho ao ingresso do Brasil no Primeiro Mundo. Era tido como um entulho ou anacronismo getulista. O

discurso da caça aos marajás, utilizado na campanha presidencial de Collor para referir-se aos servidores públicos, permanece durante sua gestão como o diapasão de uma pretensa estratégia modernizadora. Em seus primeiros atos de governo, Collor assinou cinco medidas provisórias e quatro decretos reduzindo ministérios, demitindo servidores e vendendo patrimônios da União. Na ocasião, ele autoriza a extinção de 24 empresas estatais, a privatização de algumas outras, a demissão dos servidores não estáveis, e a colocação de vários outros em disponibilidade. O pressuposto neoliberal da atrofia congênita do Estado calçava todas essas medidas, ao passo que viabilizava a hipóstase da eficiência das leis do mercado, da tecnologia, da forma de organização e dos procedimentos administrativos e financeiros das empresas privadas. Em suma, o Estado deveria ser uma entidade mínima, imperceptível, frente à suposta e inquestionável eficiência da livre iniciativa.

No entanto, a política de desmonte do aparato estatal ao invés de proporcionar o retórico *Estado mínimo*, provocou o esfacelamento dos poucos setores que ainda funcionavam no setor público e a perda de quadros técnicos qualificados, devido principalmente à falta de critérios coerentes para a inserção dos servidores no rol dos disponíveis. A política de privatização, ao contrário de desfazer-se de empresas mal-administradas, acabou alimentando ainda mais o uso patrimonialista do Estado ao ceder às pressões de grupos privados na definição do que seria privatizado. Em verdade, a abertura econômica neoliberal do governo Collor desorganizou a administração pública e acentuou as fraquezas do Estado brasileiro no que diz respeito a sua organização, sistemas de informação e mecanismos do processo decisório. Ademais, a pseudomodernização da máquina administrativa, além de pecar pelas usuais inconstitucionalidades, impôs desregulamentações que só favoreceram a proliferação das redes de corrupção, as quais se tornaram casos de polícia.

O discurso do Estado atrofiado, sobejamente difundido nas décadas de oitenta e noventa, parece não encontrar evidências e sustentação quando confrontamos o porte do setor público na América Latina com aquele que se observa em países desenvolvidos. Os organismos internacionais em suas pesquisas demonstram que o crescimento do setor público, em termos do quantitativo de pessoal e/ou participação de gastos no PNB, foi uma tendência constante até a década de oitenta, no que se destacam os países desenvolvidos, sobretudo aqueles que institucionalizaram total ou parcialmente o *welfare state*. De acordo com análises da Organização Internacional do Trabalho - OIT, entre 1960 e 1980 o emprego no serviço público cresceu em quase todos os países. Nos países em desenvolvimento, tal ocorrência foi motivada pelo rápido crescimento da demanda de serviços de educação e saúde, porém, em curva ascendente, o Estado assumiu também a função de importante provedor de empregos, principalmente nos países mais pobres. Nos países industrializados, o *welfare state* foi, por assim dizer, o motor do crescimento do emprego no serviço público naquele período (OIT, 1989:51).

Um dado ainda mais significativo é revelado quando consideramos a participação do emprego público na população economicamente ativa (PEA) durante a década de 80. Nota-se que a proporção do emprego público na PEA é muito inferior nos países em desenvolvimento em comparação com os industrializados ou desenvolvidos. Registra a OIT que na maioria dos países em desenvolvimento esta proporção não superava 6%, enquanto na maioria dos países desenvolvidos ultrapassava 15%. As exceções seriam: de um lado, Botswana, Egito, Panamá e Venezuela, cuja proporção, variando em torno de 10% a 17%, decorria da obtenção de grandes receitas estatais em função da mineração (Botswana e Venezuela) ou em forma de divisas (Egito e Panamá). De outro lado, a exceção seria o Japão que distava dos outros países desenvolvidos apresentando uma participação de apenas 7%. Tal ocorrência pode ser explicada pelo fato de que uma parte importante dos

serviços sociais era e ainda é proporcionada pelo setor privado nesse país (OIT, 1989:51).

Outros dados esclarecedores são obtidos por intermédio da análise dos gastos da administração central em relação ao PNB. Os indicadores relativos ao período entre 1972 e 1985, por exemplo, apontam percentuais de crescimento variando entre 23,5% e 5,1% nos países desenvolvidos. No mesmo período, nos países em desenvolvimento da América Latina, os valores não ultrapassam 12%, além de atingirem em alguns casos índices negativos. A análise dos gastos da administração central, na metade do decênio de 1980, evidencia também uma tendência de participação mais acentuada nos países desenvolvidos. De acordo com os indicadores do Banco Mundial, naquele período, os países desenvolvidos apresentaram uma participação média em torno de 40%, enquanto os países em desenvolvimento situaram-se na faixa média de 21,6%.

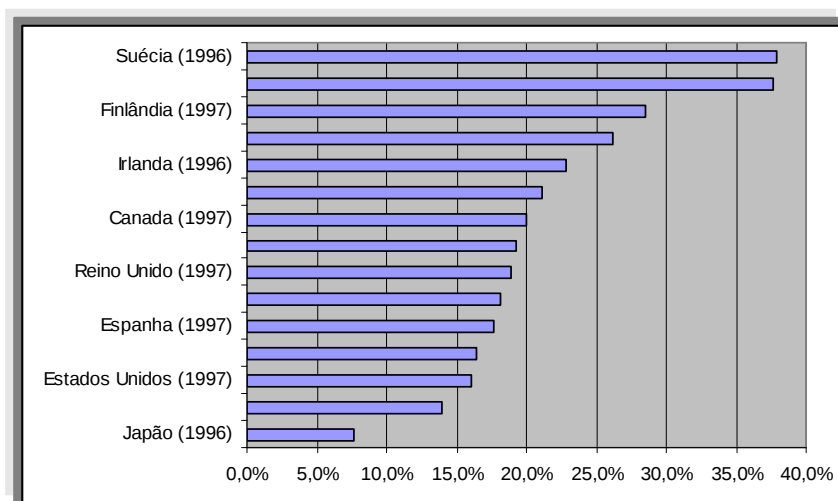
Em verdade, a década de 80 foi uma década de crise e de déficits para quase todos os países. Porém a situação parece ter sido mais drásticas para os países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos conseguiram manter o equilíbrio de suas estruturas administrativas, inclusive com menores distorções na massa salarial. Segundo as considerações da OIT, o déficit da administração central cresceu vertiginosamente no Oriente Médio, passando de um superávit de 4,3% do PIB em 1980 para um déficit de 9,4% em 1983, ao passo que na América Latina o déficit cresceu de 0,7% para 5% nesse mesmo intervalo de tempo. A África teve um aumento de quase 3% e a Ásia manteve-se estável. Os Países Industrializados com Economia de Mercado (PIEM) tiveram seu déficit aumentado em apenas 1% do PIB. Segundo a interpretação da OIT, “levando-se em conta as altas taxas de juros reais e o lento crescimento econômico, os países africanos, latino-americanos e do Oriente Médio não puderam reduzir o déficit orçamentário da administração central. Tão somente os governos dos PIEM conseguiram (ao final da década) reduzir seus déficits ao nível de 1979” (OIT, 1989:46).

Quando consideramos os gastos da administração central, por categorias econômicas, entre os anos de 1980 e 1985, podemos verificar que a situação de crise provocou cortes significativos em quase todos os investimentos governamentais na maioria dos países. Os governos impuseram restrições aos setores da seguridade social, das subvenções e transferências, e das reservas públicas. Os governos tiveram que racionar em alguns setores para manter prioridades em outros. No caso dos gastos governamentais com pessoal, os cortes foram acentuados principalmente nos países da América Latina. A OIT observa que o pagamento de juros aumentou em grandes proporções, e os governos latino-americanos não tiveram outra opção se não reduzir radicalmente a proporção correspondente à massa salarial, que foi retraída em 6,5 pontos percentuais: de 20,8% em 1980 para 14,3% em 1985. Esta proporção sofreu redução também nos PIEM, passando de 12,5% em 1980 para 11,5% na metade do decênio. Comparativamente, o corte nos países latino-americanos foi superior 5,5 pontos percentuais em relação aos países desenvolvidos (OIT, 1989:47).

Vê-se, portanto, que o discurso do gigantismo do Estado, tão propalado no Brasil e em outros países latino-americanos durante as últimas décadas do séc. XX, não se exime de dúvidas e tampouco traduz sem inerrância o fundamento de todas as mazelas econômicas, sociais e políticas do continente. A tendência ao aumento da presença do setor público na vida social e econômica dos países não é uma realidade circunscrita à América Latina, mas uma inclinação mundial que segundo os indicadores parece ser bem mais significativa nos países desenvolvidos. Ainda que se possa contra-argumentar, apontando-se a crise do *welfare state* e a retração da participação do emprego público no total de empregos nos países mais desenvolvidos,

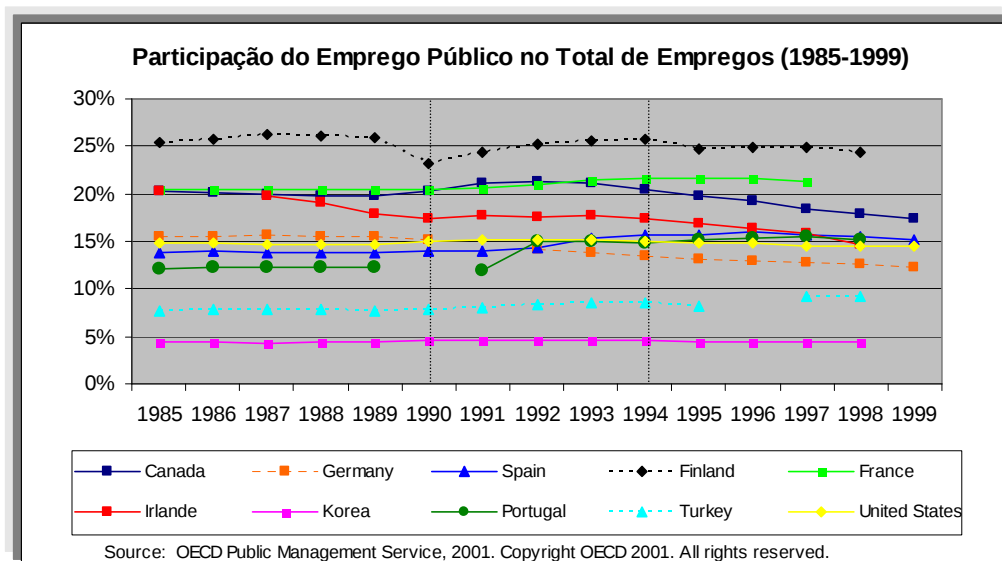
principalmente na década de noventa, os indicadores de participação do emprego público nas sociais-democracias europeias ainda são bastante significativos. De acordo com dados da OIT, no ano de 1998, os países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvidos Econômicos (OCDE) apresentavam, em média, um percentual de participação do emprego público no total de empregos da ordem de 21%, ao passo que o percentual médio nos países em transição para a economia de mercado situava-se em torno de 40%. A situação para os países em desenvolvimento era bastante variada, abrangendo percentuais entre 5% (Filipinas) e 50% (Índia e Egito). No entanto, ao considerarmos os valores individualizados, nos países consagrados até então como estados do bem-estar social, os percentuais se elevam, a exemplo da Suécia (37,9%), Noruega (37,6%), Finlândia (28,5%) e Dinamarca (26,2%), ainda que países como a Suécia e Finlândia, acompanhando uma tendência da época, tenham apresentado retração do emprego público da ordem de 19% e 13% respectivamente, entre os anos de 1990 e 1997 (OIT: 1999).

PARTICIPAÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO TOTAL DE EMPREGOS EM 15 PAÍSES DA OCDE



Fonte: Statistics on Public Sector Employment, OIT, julho de 1999.

No caso brasileiro, a participação do emprego público encontrava-se em torno de 11,5% do total de empregos no ano de 1996 e localizava-se entre os menores valores do rol de 25 países em desenvolvimento analisados pela OIT. Esse dado é, de certa forma, reforçado pela relação entre o emprego público e a população economicamente ativa (PEA) naquele período. De acordo com dados compilados pelo CLAD, em 1996 essa relação era da ordem de 7,73%, caindo para 7,27% em 1998, até alcançar o valor de 7,14% na década de 2000. Por intermédio dos dados levantados pelo IBGE, é possível observar que, em abril de 2006, a participação da administração pública brasileira na PEA e na população ocupada (PO) foi da ordem de 14,41% e 16,1% respectivamente, ou seja, em relação à população economicamente ativa, a participação do emprego público cresceu acima de 100% no período de seis anos. No entanto, a taxa de participação do emprego público no total de empregos ainda tem sido inferior àquela que se registra em alguns países desenvolvidos. Entre 1985 e 1999, por exemplo, vários países membros da OCDE registravam uma participação do emprego público no total de empregos superior a 15%, a exemplo do Canadá que superou o percentual de 25% nesse período.



É incontestável o fato de que os Estados latino-americanos possuem acentuadas deficiências organizacionais e administrativas, porém tais problemas exigem uma análise mais complexa capaz de perceber as funções que, historicamente, o Estado assumiu e tem assumido no desenvolvimento sócio-econômico das sociedades latino-americanas. A perspectiva deveria então privilegiar uma percepção do Estado e de sua estrutura administrativa mais dinâmica e integrada à própria compreensão da vida social da qual participam. O Estado e a administração pública não constituem uma realidade estática, e suas características seriam mais bem consideradas em função do processo histórico global, ou seja, seus dilemas deveriam ser compreendidos como manifestações de problemas estruturais da sociedade em seu conjunto (KLIKSBERG, 1992:45). A reforma do Estado ou da administração pública é certamente um fenômeno que exige ou requer mudanças para além dos limites internos da estrutura organizacional. As dificuldades ou deficiências históricas do setor público são certamente também as dificuldades do contexto social mais global. Tal perspectiva aplica-se também à compreensão dos problemas que passam a afetar os países do *welfare state*. Há razões suficientes, como demonstra Rosanvallon, para perceber que a crise da social-democracia européia, e suas soluções, não se limita aos aspectos de natureza econômica ou meramente institucionais, porque envolve dimensões sociais as quais não devem passar despercebidas ao analista. Antes de supor o Estado como um demiurgo ou um titã sobreposto à sociedade, convém observá-lo como um produto da ação social dos sujeitos que compõem a ordem social. Portanto, soluções para os problemas que cercam o Estado, devem considerar, sobretudo, as inter-relações que mantêm com a vida social e formas alternativas de sociabilidade¹.

¹ Como salienta Rosanvallon, a “demanda de Estado não pode, portanto, ser considerada como uma variável exógena, autônoma. Ela é uma função da *forma social*, de sua densidade, de sua textura. A rigor, se o social fosse apenas uma rede de indivíduos autônomos e separados, o Estado acabaria por cobri-lo completamente: seria a única forma possível de solidariedade social, o único modo de expressão da vida coletiva. Reduzir a demanda de Estado e *produzir sociabilidade* caminham lado a lado. A alternativa ao Estado-providência não é, preferencialmente, de ordem institucional, é, sobretudo, societal. Trata-se de dar existência a uma sociedade civil mais densa e desenvolver espaços de troca e de solidariedade que possam ser encaixados em seu seio, e não ‘exteriorizados’ e projetados nos dois únicos pólos do mercado ou do Estado”. (ROSANVALLON, 1997:87-88)

A sensibilidade em detectar e analisar as inter-relações das esferas social, política e cultural com a estrutura burocrática das organizações públicas não tem sido a característica mais comum entre os reformadores do Estado, principalmente no caso brasileiro. Nota-se a indisfarçável inclinação para a adoção de uma orientação racionalista e formalista que busca, geralmente, fundamentar-se de forma sentenciosa nos modelos ideais de Max Weber ou na mera importação de modelos estrangeiros, como referência padrão para a definição de uma burocracia pública moderna. A não correspondência com os critérios weberianos tem sido razão suficiente para enquadrar o comportamento real da burocracia como irracional ou contraproducente, ao passo que a importação de modelos estrangeiros, não raramente, despreza a recomendável redução sociológica e submete-se facilmente a concepções evolucionárias do Estado. Esse estilo de reforma tem facilitado a existência de um discurso administrativo formal incongruente com o universo concreto de ação dos servidores públicos ou, em outras palavras, distante das bases históricas do Estado que se pretende reformar.

Grosso modo, o modelo weberiano de burocracia, estabelecido em termos de uma autoridade legal, constitui um **tipo ideal** e compreende uma perspectiva dimensional da organização burocrática. Essa perspectiva considera uma série de atributos ideais, os quais, pelo que consta, Weber não pretendia como reprodução de uma realidade *ipso facto* ou etapa de um processo evolucionário do Estado, mas como quadro de orientação teórico-explicativa. Resumidamente, estes atributos seriam os seguintes: divisão de trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica e, por fim, impessoalidade formalista nas relações. Weber define a administração burocrática como sendo, fundamentalmente, o exercício da dominação fundado no saber, considerando-se este saber em termos de duas integrantes: o conhecimento técnico (saber da especialidade) e o conhecimento prático (saber de serviço), que os funcionários adquirem no desenrolar de suas atividades. O saber é importante elemento da luta pelo poder dentro da organização, luta esta que não transpõe os limites organizacionais e não foge ao controle das normas aí dominantes, as quais constituem conceitos de dever estrito sem atenção para as considerações pessoais (WEBER, 1992:173-180).

É óbvio que a leitura weberiana do fenômeno burocrático tem um acento positivo, e confere à burocracia a condição de elemento característico dos sistemas capitalistas mais avançados, ou seja, em Weber a burocracia é fator de eficiência econômica e tendência esperada dos sistemas democráticos. O próprio Weber procura justificar esta sua pressuposição observando que não há causa *sine qua non* entre burocracia e capitalismo, porém o capitalismo seria a base econômica mais racional da administração burocrática, porque de um ponto de vista fiscal contribui para o seu desenvolvimento viabilizando-lhe os recursos monetários necessários (WEBER, 1992:179).

Embora o **tipo ideal** weberiano possa constituir ferramenta valiosa para a investigação sociológica e para as ações dos administradores reformistas, tem-se que estar atento para os percalços de uma atitude excessivamente entusiástica no uso desse recurso de análise. A utilização simplificada dos resultados positivos e das funções da burocracia pode, como aponta Robert K. Merton (1978:11), suprimir a devida consideração das pressões internas que afetam a estrutura burocrática ou, segundo a consideração de Guerreiro Ramos, superestimar as possibilidades e o papel da burocracia no processo de mudança social. Esta superestimação pode induzir à crença de que, ao conferir-se à burocracia de um país características de

modernidade ou de abstrata representatividade, ela possa influir de modo positivo no curso dos acontecimentos (GUERREIRO RAMOS, 1993:193). Isto seria positivar por demais uma estratégia administrativa ou política, e, além disso, seria adequado considerar os aspectos negativos da burocracia se a pretensão é incluí-la no processo de reformas do Estado e da administração pública. Estes aspectos negativos podem ser considerados - para além das leituras pejorativas sobre o burocrata e suas ações - à luz das contribuições daqueles analistas que procuraram observar as disfunções e as contradições dos sistemas burocráticos. Entre eles podemos identificar, por exemplo, Robert Michels, Karl Mannheim, Wright Mills, Robert K. Merton e Michel Crozier.

Robert Michels tem uma visão pessimista da burocracia, porque segundo ele há uma tendência na estrutura das organizações burocráticas para o autoritarismo e a oligarquização, ou seja, o poder e as decisões são dominados por segmentos minoritários e perpetuados em sua posse. As análises desse sociólogo verificam que “em toda burocracia observa-se a caça aos empregos, a mania das promoções, uma servilidade obsequiosa frente aos superiores e uma atitude condescendente em relação aos inferiores” (MICHELS, 1982:106). Além disso, o processo burocrático teria uma influência corrosiva sobre a personalidade ou caráter dos funcionários, prejudicando-os inclusive moralmente. Assim, o burocratismo seria, em sua opinião, “o inimigo declarado da liberdade individual, de toda iniciativa corajosa em matéria de política interna. Sua dependência em relação às autoridades superiores sufoca a personalidade entre a média dos empregados e contribui para imprimir à sociedade inteira um rótulo extremamente pequeno-burguês e grosseiro. O espírito burocrático rebaixa o caráter e provoca a indigência moral” (MICHELS, 1982:107).

Karl Mannheim também faz uma leitura pessimista da burocracia, cujo pensamento, segundo sua interpretação psico-ideológica, tenderia a converter todos os problemas de política em problemas de administração. O modo de pensamento do conservantismo burocrático, como o denomina Mannheim, é fruto de uma mentalidade legalista que só sabe construir sistemas de pensamentos estáticos e fechados, com pouca ou nenhuma capacidade reativa frente às ocorrências que fogem às explicações racionais. É um pensamento destinado à rotina. Ainda, segundo Mannheim, o pensamento burocrático “descuida dos fatores irracionais e quando, apesar de tudo, estes fatores afloram à superfície considera-os assuntos de rotina do Estado” (MANNHEIM, 1968:143-145).

A perspectiva de Wright Mills soma elementos das anteriores e acentua a inter-relação entre a burocracia e o poder nas sociedades modernas. Por um ângulo mais aberto, Mills observa a burocracia como traço da sociedade moderna e tradução de um poder fundado na manipulação. Nesse caso, a burocracia é um fenômeno compatível com a passagem da autoridade para a manipulação, onde o poder age sobre as consciências de forma invisível ou anônima. Para Mills, o “demiurgo administrativo” estende seu domínio até as opiniões e emoções, e, em meio a vasto sistema de abstrações, os gerentes podem tornar-se desumanos por respeito a princípios (normas e regras), o que gera a indiferença e viabiliza a irresponsabilidade organizada em um sentido impessoal (como parte da organização), ou, em outros termos, a falta de compromisso dos burocratas frente ao “empobrecimento dos níveis inferiores da sociedade e do embotamento moral das camadas superiores” (MILLS, 1979:129).

Robert K. Merton apóia-se, por sua vez, nos conceitos de “incapacidade treinada” de Veblen, “psicose ocupacional” de Dewey e “deformação profissional” de Warnotte, para também apontar um comportamento negativo da burocracia: a incapacidade gerada pela própria disciplina. De acordo com Merton (1970:271-283), a

estrutura burocrática exerce pressão constante sobre o funcionário para que este seja metódico, prudente e disciplinado. Exige-se do funcionário excessiva conformidade com as normas e fortes sentimentos com relação à disciplina. Esses sentimentos são mais intensos do que o tecnicamente necessário e, quando enfatizados, provocam o *deslocamento de objetivos*, isto é, a obediência às regras originalmente concebidas como um meio transforma-se em fim. Esta inversão de valores conduz ao formalismo e ao ritualismo dos procedimentos. O que se apresenta em Mannheim como decorrência de uma mentalidade, aparece em Merton como derivantes estruturais. A vida do burocrata é planejada no sentido de conformá-lo à estrutura organizacional e aos padrões de eficiência, mas a mesma estrutura que cria dispositivos para conformá-lo (promoções, aumentos salariais, benefícios, aposentadoria etc), também o conduz à superconformidade, quando então a estrita observância aos regulamentos induz à timidez, conservadorismo e tecnicismo. Em suma, à acomodação.

A análise de Michel Crozier mantém certa proximidade do modelo interpretativo mertoniano. Crozier propõe, segundo ele próprio, um modelo teórico comparável “em todos os aspectos” ao de Merton. Sua análise, entretanto, inclui algo mais: o estudo das reações de um sistema burocrático ante a mudança e as suas possibilidades de mudar. Para Crozier, um sistema burocrático é um complexo de círculos viciosos ou, em termos conceituais, “qualquer sistema de organização no qual o circuito *erros-informações-correções* não funcione satisfatoriamente, e onde, por esse motivo, não exista a possibilidade de uma rápida correção e readaptação dos programas de ação, em função de erros cometidos. Em outros termos, *uma organização burocrática seria uma organização que não consegue corrigir-se em função de seus erros*” (CROZIER, 1981:272-273). Conseqüentemente, traços do sistema burocrático, tais como a impessoalidade das regras e a centralização das decisões, estariam de tal forma assentados que a pressão gerada pela disfuncionalidade de uma regra não motivaria o seu abandono, mas contribuiria na extensão e reforço do desajuste. De acordo com essa perspectiva, o *deslocamento de objetivos* apontado por Merton deve ser explicado não só em função da rigidez de uma personalidade bitolada (a do burocrata), mas também pelo isolamento dos diferentes estratos burocráticos em mútua concorrência que utilizam a própria disfuncionalidade ou a canalizam no reforço de sua influência. Ou seja, a reação dos vários grupos dentro de uma organização não tem por finalidade obter uma melhor adaptação do sistema, mas salvaguardar e desenvolver a rigidez que os protege. Nesse sentido, a burocracia e o burocrata seriam muito pouco subversivos (CROZIER, 1981:282).

Michel Crozier admite que a organização burocrática só cede às mudanças quando as disfunções são muito graves, o que não significa dizer que o sistema seja infalível. A rigidez burocrática mantém-se dentro de certos limites e, da mesma forma, as disfunções só podem reforçar os círculos viciosos até certo ponto. Para Crozier, a mudança em um sistema burocrático deve operar-se de cima para baixo e de forma integral, atingindo a organização em bloco. Esta “mudança universal” tem como fundamento a própria crise. A crise é “o único meio de chegar a operar os reajustes necessários, e desempenha um papel essencial no próprio desenvolvimento do sistema que unicamente ela pode tornar possível, como também o desempenha no crescimento da impessoalidade e da centralização” (CROZIER, 1981:286). A crise pode ser produto de desenvolvimentos endógenos da organização ou de acontecimentos exteriores. Dessa forma, as guerras, as crises sociais, políticas e econômicas, que alteram o equilíbrio do poder no seio da sociedade global, podem constituir excelentes ocasiões para as mudanças organizacionais.

O conceito negativo de burocracia não destrói a perspectiva racional-formalista, mas redimensiona as possibilidades e limites da própria burocracia como fator de modernização e reforma. Nota-se que a burocracia, mais que um agente de

transformação, deveria apropriadamente ser considerada como objeto de estudo e compreensão em qualquer plano de reforma do Estado ou da administração pública. A sua natureza de segmento corporativo na estrutura social parece conduzi-la, em momentos cruciais de mudança, no sentido inverso da transformação para a defesa de sua sobrevivência. Isto sublinha ou deixa muito evidente o fato de que não existe uma burocracia com tendências intrínsecas para a mudança ou modernização. De acordo com Guerreiro Ramos, a burocracia é modernizante à semelhança de quem tira partido de uma chance, agindo em termos de uma estratégia de ocasião, e assim mesmo o seu oportunismo é autodefensivo. Isto significa que, naquelas oportunidades de aquisição de autonomia, a burocracia se revela conservadora, ou seja, quando se encontra livre das ingerências políticas, “seja por extremo desgaste ou por precária legitimidade dos governantes, seja em decorrência de aguda crise social, tende a agir em defesa de seus interesses próprios, em detrimento do interesse público” (GUERREIRO RAMOS, 1993:203).

Entretanto, devemos ser cuidadosos para não situar os traços negativos da burocracia como fadário intrínseco à sua estrutura. Outro aspecto importante a ser focalizado, a partir das considerações anteriores, é que a burocracia não se explica isoladamente como entidade homogênea e autógena. Sua existência depende, segundo Guerreiro Ramos, de *estratégias institucionalizadas*. Por essa razão, é necessário observá-la em função do meio social global, da estrutura de poder e da composição das lideranças política e governamental. Em verdade, a burocracia não possui propriedades positivas ou negativas intrinsecamente fundadas, e nem constitui fator autônomo de modernização para o desenvolvimento econômico de uma sociedade. A sua atuação ativa e reativa depende também das opções estratégicas da sociedade ou de suas tendências estruturais. Segundo Joseph La Palombara, a administração pública deve ser avaliada objetivamente, e não só em termos normativos, o que implica observar seu comportamento em função de seus fins concretos. Além da necessária observação de entraves em estruturas tradicionais ou da definição das tendências conservadoras da burocracia, é de extrema importância “indagar quais são os objetivos nacionais da sociedade, que papel na sua concretização se espera que o setor público exerça, e, dadas essas aspirações, que esquemas de administração pública parecem os mais eficazes no tocante a consumação dos objetivos” (GUERREIRO RAMOS, 1993:204). Por essa via, ter-se-ia que investigar, inclusive em perspectiva histórica, o quadro institucional e seus particularismos (patrimonialismo, hipertrofia do poder, centralização, baixo nível de integração, papel das elites etc) para se obter uma visão mais exata do comportamento burocrático. A formulação de qualquer estratégia de reforma deve, observar que “o que confere racionalidade às práticas administrativas não é sua forma aparente, nem o seu significado intrínseco, mas a função positiva que realizam na estratégia adequada para atingir determinado objetivo concreto, socialmente desejado” (GUERREIRO RAMOS, 1993:205). Em suma, qualquer processo de reforma ou mudança administrativa, para vingar, deve ancorar-se em objetivos socialmente definidos e ter a conjuntura de poder a seu favor.

Os estudos mais tradicionais sobre a administração pública têm acentuado a perspectiva legalista e formalista em detrimento de uma visão mais global dos aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, incluindo-se aí, especificamente, o desprezo pelos padrões informais da estrutura organizacional. Essa tendência, mais descritiva e prescritiva do que analítica, tem dificultado a elaboração de indicadores e classificações adequadas e úteis para os planos de reforma.

A análise dos projetos de reforma administrativa desenvolvidos no Brasil desde o período Vargas, passando-se pelas tentativas do Governo Militar em 1967, pelas propostas da Nova República na década de 80, pela política do desmonte no Governo Collor até as medidas gerencialistas do Governo FHC entre 1994 e 2002², permite observar que o estilo dos reformistas brasileiros situa-se no esforço de transpor para o setor público modelos norte-americanos ou europeus, de forma geralmente muito teórica ou retórica, por intermédio de projetos que recebem, inclusive, o apoio financeiro ou técnico de governos estrangeiros, geralmente interessados em difundir ideologias e ampliar seus raios de influência. Estas várias tentativas de reforma e modernização do aparato administrativo geraram algumas transformações no quadro institucional, principalmente na legislação (desregulamentação e desburocratização p.ex.), mas não foram além de ações conjunturais, pontuais e dispersas. Não se pode dizer que alcançaram transformações a ponto de garantir um Estado mais eficiente e um menor grau de fragmentação do processo administrativo. Em muitos casos, a exemplo do que ocorreu durante o Governo Collor, as supostas ações de modernização conduziram aos desarranjos da máquina administrativa e à perda de eficiência por parte do Estado.

A pesquisa de Lawrence Graham sobre o serviço público federal brasileiro, realizada em 1968, é elucidativa quanto às razões do excessivo formalismo das políticas de reforma no Brasil. Segundo Graham, o próprio sistema administrativo brasileiro está assentado sobre uma forte discrepância entre as *normas* e a *realidade*. O formalismo no tratamento da questão administrativa seria basicamente uma consequência da infraestrutura política sobre a qual o serviço público está assentado, do uso de normas diretivas do comportamento administrativo que conflitam com as demandas do sistema social e político, e da aplicação de conceitos e técnicas de administração sem a adequada atenção para as necessidades funcionais do sistema administrativo existente e sem a suficiente consideração dos elementos humanos

² Grosso modo, a Reforma do governo FHC estava baseada em cinco linhas de ação: 1) Reforma na ordem econômica para eliminar monopólios e abrir campo para investimentos privados em áreas que antes eram tocadas pelo Estado; 2) Reforma tributária para reduzir as distorções econômicas do sistema e estimular os investimentos; 3) Reforma previdenciária para conquistar o equilíbrio atuarial e reduzir o crescimento de despesas; 4) Reforma administrativa para flexibilizar os ajustes administrativos e gerenciais e 5) Reforma patrimonial para reestruturar ativos e passivos do setor público. Nota-se que, em essência, as bases da reforma não se distanciavam daquelas que a equipe de Collor já pregava, principalmente no que diz respeito aos itens de natureza econômica, e também não é necessário destacar que pouca coisa foi feita no que diz respeito à previdência e à reforma tributária. No entanto, no que se refere à administração, além da retomada da idéia de carreiras, ainda que dentro de uma perspectiva elitista, há a valorização da capacitação, sobretudo como um meio de alterar padrões de conduta, introduzir novas práticas e tecnologias e, de forma destacada, difundir as idéias básicas das novas propostas de arranjos institucionais. Não é por menos que a questão gerencial vai receber destaque com forte influência do gerencialismo inglês. O pressuposto da superação de um modelo burocrático, segundo uma perspectiva evolucionária muito questionável, para um modelo de administração gerencial, idealizado e inspirado nos conceitos do neoliberalismo inglês, marcará a concepção do modelo de Estado e administração. Além disso, permanecem idéias advindas do governo Collor, tais como a privatização, a terceirização e um ingrediente novo, que seria o desenvolvimento e implantação das Organizações Sociais e Agências Executivas, como recursos de racionalização, agilização e elevação do padrão de eficiência dos serviços públicos.

concernentes. Portanto, a dissimetria ou não correspondência das “formas visíveis” de regras e leis, com a realidade do país e com o comportamento real das pessoas, seria um traço marcante do sistema político-cultural brasileiro (GRAHAM, 1968:6).

Este fenômeno não deve ser visto, entretanto, como uma simples dicotomia. É necessário observar, de acordo com Graham, que este dilema está fundado na distância que se estabelece entre a expressão formal das normas, das leis e as formas ou costumes que envolvem o comportamento do brasileiro. Um elemento cultural importante neste caso é o patronato. No Brasil tem sido impossível, dado esse elemento, separar a administração da política. O objetivo de desvincular a influência dos políticos e ao mesmo tempo reter o seu suporte para a profissionalização do serviço civil envolve não só objetivos incompatíveis como também limita as possibilidades de qualquer reforma mais coerente. Tem-se com isso a seguinte situação: de um lado, propõe-se um serviço público neutro comprometido com o sistema do mérito e uma legislação adequada, mas do outro, dá-se continuidade ao sistema de patronato que restringe a eficácia dos dispositivos legais ou jurídicos. Ocorre, assim, uma dilemática contradição na cultura política brasileira: se por um lado o patronato dificulta a institucionalização de uma administração compromissada com a universalidade, por outro ele é essencial à sobrevivência dos políticos e das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade (GRAHAM, 1968:195).

Bernardo Kliksberg e Oscar Oszlak, cada qual dentro de sua própria visão, observam uma tendência muito similar à encontrada por Graham na sociedade brasileira, que poderia ser estendida a todos os países latino-americanos. Kliksberg nota a existência de uma **política implícita** que seria fundamento da desconexão entre projeto nacional e administração pública. Esta **política implícita** seria também promotora de uma concepção formalista da administração pública, deslocando os valores das grandes metas nacionais para depositá-los integralmente nas atividades-meio, ou seja, no conjunto de funções a serem cumpridas e de recursos a serem alocados para o cumprimento dessas funções num nível meramente organizacional. A organização pública é desvinculada de suas metas mais globais e definida de forma estritamente formal. Este tipo de política, mais afeita a uma **razão técnica**, além de afastar a administração das grandes questões nacionais e impor um sistema burocrático rígido e pouco sensível às demandas sociais, possui uma concepção de reforma reduzida à reestruturação de organogramas e manuais, desconhecendo qualquer dimensão mais profunda de uma mudança sócio-cultural que envolvesse alterações nas correlações de poder, o desenvolvimento de novas atitudes e a alteração dos valores. Neste paradigma temos ilusões de reformas por detrás das quais a política conservadora segue seu curso. É, de certa forma, uma ação **estratégica** e **funcional** que viabiliza uma máquina pública tolerante com a lógica da concentração do poder. Segundo Kliksberg, a “política implícita ao construir um mundo fictício, onde priva a mentalidade valorativa, oculta de fato o funcionamento real e cria espaços ótimos para a atuação subterrânea dos vieses de interesses - dinâmica em que os grupos mais poderosos e melhor articulados têm as maiores possibilidades de hegemonia. (...). Esse mito enfraquece a própria democracia. A liberdade de expressão dos diversos setores sociais que ela pressupõe, o debate permanente das grandes questões a serem resolvidas, a busca de arranjos, é substituída pela suposição da mentalidade valorativa através de processos aparentemente técnicos” (KLIKSBERG, 1992:59).

A dissimetria entre racionalismo administrativo e prática política é também apontada por Oscar Oszlak, que a define em termos da existência de dois modelos de comportamento: **modelo de inteligência** e **modelo de interação**. Os planejadores e reformadores administrativos, na concepção de Oszlak, “mais persuadidos pela harmonia de um universo cartesiano que pelos meandros do pragmatismo político,

reivindicam a inteligência e, conseqüentemente, a dicotomia político-administração, convencidos do predomínio da razão sobre mesquinhos interesses políticos” (OSLAK, 1982). Em decorrência, os administradores teriam dificuldade para perceber a natureza da política e do próprio Estado como instância de articulação de interesses e conflitos. A visão de Oszlak parece convergir para o mesmo ponto que as interpretações anteriores, ainda que um pouco mais dicotômica por não realçar até que ponto o modelo intelectual estaria funcionalmente encaixado à situação política. As análises de Graham e Kliksberg parecem sugerir, justamente, que a dissimetria entre administração e política não deve ser entendida meramente como fruto de uma opção intelectual ou técnica dos funcionários públicos (no caso pelo cartesianismo), mas como algo que se explicita em um conjunto de valores e de relações sociais mais intersticiais onde se situa a própria orientação do *modus operandi* do sistema político. Parafraseando Guerreiro Ramos, a eficácia social de toda burocracia é função da estrutura de poder (GUERREIRO RAMOS, 1993:228).

A compreensão do sistema político brasileiro ou de sua estrutura de poder realizada por Lawrence Graham e por Guerreiro Ramos, sobre a mesma base de orientação teórica, parece ser oportuna. Ambos utilizam os conceitos de Alfred Diamant para elucidar ou obter algumas caracterizações da estrutura política no Brasil. Diamant estabelece uma tipologia com quatro formas de estruturas por ele denominadas de “estilo de sistema político”: a **poliarquia**, a **poliarquia limitada**, o **regime de movimento** e a **autocracia tradicionalista**. Estes quatro tipos de estruturas são ainda combinadas com objetivos políticos divididos em três categorias: **desenvolvidos**, **pré-desenvolvidos** e **pós-desenvolvidos**. Essas duas variáveis - estilo e objetivo - são constituintes da análise política segundo Diamant³.

O **sistema poliárquico** pode ser entendido, sumariamente, como o regime político amplamente representativo, onde o poder não é necessariamente centralizado ou monopolizado, e as políticas alternativas (sociais p.ex.) podem ser ouvidas e consideradas livremente. A **poliarquia limitada** corresponde aos sistemas onde as organizações políticas apresentam aspectos poliárquicos restritos e incipiente processo de organização institucional. Guerreiro Ramos, em sua leitura de Diamant, acrescenta que neste sistema o poder político está em suspensão coloidal no ambiente de que faz parte. Além de sobrepor-se a sociedade como em estado de suspensão, o poder seria disputado por coalizão de grupos e exercido de forma monopolista, no que é ajudado pelas fragilidades da estrutura social. Por fim, o **regime de movimento** e a **aristocracia tradicionalista** são tipos de estruturas autoritárias, com forte concentração de poder e considerável homogeneidade. No regime de movimento é característico o comando de um partido de massa, ao passo que nas autocracias tradicionais o poder encontrar-se nas mãos de um ditador ou de um grupo oligárquico. No que diz respeito às categorias dos objetivos políticos, pode-se dizer que o **desenvolvimento** condiz com aquelas organizações políticas que procuram institucionalizar mudanças, atender as demandas e promover a construção nacional (*nation-building*); o **pré-desenvolvimento** corresponde aos sistemas mais atrasados, que não iniciaram qualquer processo de mudança e, por fim, o **pós-desenvolvimento** refere-se aos países avançados ou desenvolvidos.

Com exceção do período Vargas, quando então se instalou no Brasil um **regime de movimento**, Graham e Ramos concordam que o sistema político brasileiro apresenta traços gerais de uma **poliarquia limitada** em desenvolvimento. Graham, em particular, além dessa classificação, associa o sistema brasileiro com forte tradição conservadora fundada no patronato e em conseqüentes relações clientelistas. Um

³ Para uma apreciação mais pormenorizada da tipologia de Diamant, verificar comentários em Guerreiro Ramos (1993:228-233) e Lawrence Graham (1968:11-15).

sistema como este se expõe às exceções e às excelsitudes de alguns poucos grupos sociais, e encontra dificuldades mais acentuadas para enfrentar problemas comuns a qualquer sistema político, dado o grau de fragilidade institucional e da coesão social. Assim, parece ser mais difícil adquirir certas capacidades, tais como: 1) capacidade integrativa responsável pela construção nacional; 2) capacidade de acomodação internacional, responsável pela combinação de pressões externas e demandas internas; 3) capacidade de participação, responsável pela criação de uma cultura política da obrigação cívica e da estrutura político-democrática, e 4) capacidade distributiva ou de bem-estar (assistencial), capaz de viabilizar a disseminação de padrões de bem-estar e a acomodação entre estrutura política e estrutura social (GRAHAM, 1968:14).

As dificuldades encontradas para a aquisição dessas capacidades são as mesmas defrontadas na concretização do ideal democrático, não só no Brasil, mas no conjunto dos países latino-americanos. O ideal requer a plena institucionalização do sistema político e o pleno exercício de sua capacidade de participação, e isso ainda não tem sido fato incontestado na realidade destes países. Ao contrário, para alguns analistas, a situação política latino-americana tornou-se mais complexa com a incorporação das massas à dinâmica da competição política, quando ainda não se observava a estabilidade necessária à institucionalização das regras dessa mesma competição. O fato teria favorecido o populismo e o uso distorcido da política social como mecanismo para dar respostas aos problemas da participação e redistribuição, dificultando ainda mais a estabilidade democrática (SANTOS, 1993:27-30).

Em termos gerais, e de tudo isso decorrentes, a regularidade abstrata da execução da autoridade, e a igualdade perante a lei, constituem princípios ou valores pouco estimados em um sistema institucional de exclusões e favorecimentos como é o caso brasileiro. Os padrões culturais instituídos dificultam a distinção entre os domínios do público e do privado, e viabilizam o predomínio de condutas que privilegiam, no âmbito da esfera pública, as relações movidas por interesses privados em detrimento da universalidade, a qual exige respeito à natureza contratual e pública da lei. Contudo, parece ser prudente não reduzir o problema a uma equação bipolar: formalidade versus informalidade ou público versus privado. Os termos da equação trazem certa complexidade e não convém fechá-los em tipologias estanques, ou impor barreiras muito rígidas entre eles, como se fossem o distintivo de estruturas sociais tradicionais em oposição às modernas. Tomá-los de forma fatalista como tradução da antinomia subdesenvolvido/desenvolvido seria, também, optar por uma perspectiva limitada⁴.

Nesse sentido, é interessante observar, tomando de empréstimo o estudo de Edson Nunes (2003) sobre as gramáticas políticas no Brasil, que a relação Estado/Sociedade envolve a combinação de padrões ou traços constituintes da formação social brasileira – clientelismo, insulamento burocrático, corporativismo e universalismo de procedimentos -, de tal forma que o sucesso da ação política dos governantes e dos reformadores encontra-se na dependência da compreensão dessa formação e da combinação estratégica de suas facetas. O estudo de Nunes realça a importância de se perceber a realidade de cada sociedade segundo a sua própria lógica contextual e evolução histórica. Em outras palavras, a postura mimética e a

⁴ Embora polêmico e passível de muitas controvérsias, o estudo de Adam Bellow sobre o nepotismo, uma prática que se sustenta na transferência de referências pessoais para o espaço público, contribui no sentido de demonstrar que esse fenômeno, considerado por muitos como sinônimo de tradicionalismo e atraso, encontra-se presente também em sociedades desenvolvidas, a exemplo da norte-americana, onde convive com o discurso do mérito. No caso americano, segundo Bellow, a “necessidade hipócrita de ocultar um comportamento que viola o (...) credo igualitário é um elemento constante na história do nepotismo americano” (BELLOW, 2006:359).

importação de modelos formais são insuficientes para embasar qualquer projeto de reforma mais efetivo. No caso brasileiro, a compreensão da forma de ser, e de agir, dos atores e das instituições é fundamental. Percebe-se, com a ajuda da investigação de Nunes, que as gramáticas políticas no Brasil não constituem necessariamente desvios de um processo evolucionário, mas elementos funcionais dentro de um sistema social e político, cujo entendimento é essencial caso se queira discutir a mudança nesse sistema.

No caso específico das políticas de reforma do Estado, quando consideramos a lógica brasileira e as suas diversas gramáticas, parece ser convincente a tese de Graham (1968:195), segundo o qual o curso do desenvolvimento dessas políticas tem sido estorvado por falhas no desenvolvimento de um mecanismo crucial: *a construção de uma estrutura capaz de relacionar reforma e estilo de política no qual barganha e compromissos sejam possíveis*. Embora o nosso ponto de vista não esteja totalmente embasado na interpretação de Graham, observamos a reforma do Estado, ou da administração pública, como elemento resultante do esforço de consolidação da democracia participativa no Brasil. Isto implica sublinhar a urgência de uma construção cultural e institucional, portanto também societal, que reforce o espírito democrático, resgate o desenvolvimento de princípios éticos e promova a regulação dos interesses. A construção político-institucional consubstanciada no compromisso ou no “pacto” pode ser uma forma eficaz para instituir um contexto mais adequado à busca regulada de interesses, evitando-se ou amenizando-se a ação corrosiva do fisiologismo e do clientelismo. No entanto, não convém pensar o referido pacto como um instrumento da retórica política, como geralmente ocorre nos países latino-americanos, porém como resultante de um projeto que envolva toda a sociedade em prol de valores coletivos, ou seja, com base em nova sociabilidade. Pode ser que este seja um meio para garantir o traçado de metas nacionais, a realização dos interesses mais gerais ou coletivos, e o compromisso da máquina estatal com esses interesses.

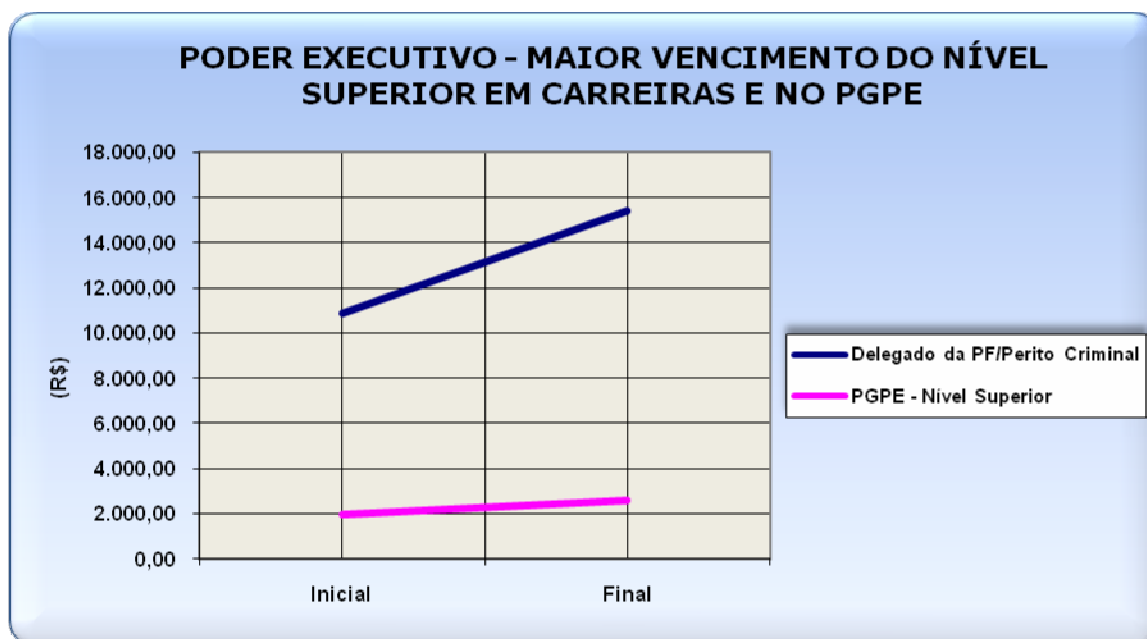
Na situação contrária, de instabilidade institucional e precária estabilidade do poder, a administração pública e a burocracia ficam a mercê das vicissitudes geradas pela busca imediatista e fisiológica dos interesses (geralmente de natureza econômica ou material). Nesta circunstância, descontinuidade, fragmentação, avanços, paradas e recuos são características predominantes do processo administrativo. Desvinculada do compromisso com a sociedade, a burocracia curva-se às tendências e projetos dos grupos ou coalizões que alcançam o poder, quando não se inclina sobre seus próprios enredos, reforçando o corporativismo e a defesa de interesses divorciados das urgências sociais do país.

A INGERÊNCIA BUROCRÁTICA

A análise da burocracia do setor público brasileiro envolve certa complexidade e exige cuidado quanto às generalizações sobre o seu comportamento. Pode-se dizer que temos mais de uma burocracia postas nos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário -, além daquelas que atuam fora da esfera federal nos governos estaduais e municipais. Embora possam ser identificados aspectos em comum, essas burocracias não constituem universo homogêneo, porque se diversificam dentro de um mesmo poder, ou esfera de governo, e segundo o tipo de estrutura administrativa: direta, indireta e fundacional. Cabe acrescentar, portanto, que as características anteriormente indicadas (descontinuidade e fragmentação) são traços mais ocorrentes no universo do Poder Executivo.

A burocracia dessa esfera particulariza-se não só pelos salários geralmente mais reduzidos quando comparada com as demais, mas especialmente por sua

sujeição às idiossincrasias dos governos e governantes, que no caso brasileiro são substituídos a cada quatro anos de acordo com a atual legislação. Esse é, inclusive, um fator que contribui para a descontinuidade administrativa no Estado brasileiro. Além do que, excetuando-se aquelas carreiras já estruturadas, fração considerável dos servidores civis aguarda por uma política de recursos humanos e por um sistema de carreiras, que permitam uma definição mais clara das regras de ingresso e evolução no serviço público federal. A maioria desses servidores enquadrava-se até o ano de 2006 no Plano de Classificação de Cargos (PCC), instituído em 10 de dezembro de 1970 pela Lei nº 5.645, e, atualmente, enquadram-se no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) criado pela Lei 11.357 de 19 de outubro de 2006⁵. A criação do PGPE resultou de negociação entre representantes do Poder Executivo e de entidades de representação dos servidores em acordos desencadeados nas mesas de negociação promovidas pelo Governo Lula. Nesse processo de negociação, organizações mais comprometidas e articuladas com relação à questão do funcionalismo conseguiram a definição de carreiras específicas para os seus servidores, ao passo que os servidores menos articulados e com pouco poder de pressão se viram na situação de optar por ingresso em um novo Plano proposto pelo próprio poder público. De certa forma, houve uma diversificação no quadro dos integrantes do PCC. Tudo indica que os que migraram para o novo Plano carregam consigo as mazelas anteriores, ou seja, constituem, por assim dizer, um grupo sem prestígio no sistema de estratificação funcional da administração federal: amargam vencimentos muito inferiores àqueles estabelecidos para carreiras específicas, não têm perspectiva, padecem de críticas e estereótipos infundados e, conseqüentemente, encontram-se geralmente desmotivados.



Fonte: Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais – Secretaria de Recursos Humanos – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Dezembro de 2006⁶.

⁵ O Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE é composto por cargos efetivos de nível superior, intermediário e auxiliar não integrantes de Carreiras específicas, Planos Especiais de Cargos ou Planos de Carreiras instituídos por leis específicas, e voltados ao exercício de atividades técnicas, técnico-administrativas e de suporte no âmbito dos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional. (Art 1º da Lei 11.357 – 19.10.2006)

⁶ Delegados da PF e Peritos Criminais são remunerados por subsídio fixado em tabela única. As demais carreiras e o PGPE, em geral, possuem remuneração constituída pelo vencimento básico, gratificações e vantagem pecuniária individual. No caso específico do PGPE, ocorre ainda, nas faixas de

O atual sistema de estratificação abrange somente a classificação de vencimentos e/ou remuneração, por intermédio do qual cada um dos segmentos da administração se orienta e ao qual sujeita seus próprios critérios de avaliação e enquadramento dos servidores. Constitucionalmente, além do regime jurídico único já estabelecido, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam obrigados, cada qual no âmbito de suas competências, a instituir planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional, mediante os quais, pressupõe-se, dever-se-ia estabelecer as linhas gerais de orientação para a organização e profissionalização do serviço público nas três esferas de governo. Teoricamente, tal feito possibilitaria não só os elementos necessários à classificação de vencimentos, mas, sobretudo, as coordenadas para a sistematização da capacitação, do desenvolvimento funcional baseado no mérito e da igualdade de acesso e evolução nos cargos públicos. Entretanto, após a Constituição de 1988, em diferentes momentos, ensaiou-se na esfera do governo federal a solução dessa questão, porém ela não foi definitivamente resolvida. Em verdade, nas últimas décadas, carreiras específicas foram constituídas, aumentando a heterogeneidade de regimes de trabalho e de tratamento salarial no setor público. Enquanto o sistema não é estabelecido, de uma forma racional e ordenada, predomina a diversidade de classificações e critérios no quadro de pessoal, solapando inclusive o próprio princípio da isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder e entre Poderes, como prevê o texto da Constituição brasileira.

Tecnicamente, excetuando-se as carreiras já definidas⁷, os servidores públicos integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, e aqueles que ainda permanecem no antigo PCC, podem ser distribuídos em níveis - superior, intermediário e auxiliar -, como ocorre nas tabelas de vencimentos, ou em termos da atividade: fim e meio. Porém, estas tipologias não permitem uma apreciação adequada dos papéis e das diferenças entre os vários “estratos” da burocracia, além de implicar certo grau de dificuldade principalmente na estratificação por natureza da atividade (fim/meio), pois a definição desta natureza depende da estrutura administrativa e dos objetivos de cada órgão público, e não se vincula necessariamente ao perfil profissional dos servidores.

Confrontando-se com esta ausência de subsídios empíricos para uma melhor classificação dos funcionários públicos do Executivo, Guerreiro Ramos propôs uma tipologia alternativa no final da década de sessenta, que nos parece atual. Podemos, assim, distinguir os seguintes estratos: a **burocracia eleita** e/ou **política**, a **burocracia diretorial** e **quase política**, a **burocracia técnica** e **profissional**, a **burocracia auxiliar** e a **burocracia proletária**.

A **burocracia eleita** ou **política** é constituída pelo Presidente da República e seus auxiliares (ministros e dirigentes nomeados) e depende, para sua permanência no quadro administrativo, de critérios políticos. É um segmento que detém elevado grau de poder e decisão, mas que também está mais exposto ao julgamento popular, pois “essas autoridades se credenciam na medida em que satisfazem as expectativas sociais quanto ao papel da administração. Justamente porque suas carreiras não são reguladas por estatutos, essas autoridades se qualificam por suas realizações” (GUERREIRO RAMOS, 1993:221). A burocracia eleita é geralmente transitória e

vencimentos inferiores, a parcela complementar para adequar ou elevar o valor até o limite do salário mínimo, observando-se o que dispõe o Art. 40 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

⁷ A exemplo das carreiras da Diplomacia, Auditoria do Tesouro Nacional, Polícia Federal, Procuradoria da Fazenda, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, dentre outras.

cumprir um período de permanência equivalente ao mandato do Chefe do Executivo.

A **burocracia diretorial** pode pertencer ao quadro permanente do serviço público e, nesse caso, não está sujeita à mesma transitoriedade da burocracia eleita. Este estrato detém considerável poder de influência porque reúne servidores que além de conhecerem a máquina pública, dão suporte às decisões oriundas do estrato superior e são geralmente formadores de opinião. Neste estrato situam-se aqueles servidores popularmente conhecidos como “carreiristas”, que “por força de competência específica ou de alianças informais, mantêm-se permanentemente no exercício de altos cargos e funções, e assim participam da liderança dos negócios da administração” (GUERREIRO RAMOS, 1993:224). Os servidores aí incluídos utilizam-se do jogo de influências e de suas habilidades técnicas para manterem-se sempre em posições destacadas. Embora possam ser vistos pejorativamente como aqueles que “estão sempre por cima”, reconhece-se que são também parcialmente responsáveis pela manutenção de alguma continuidade dos projetos quando ela ocorre.

A **burocracia técnica e profissional** envolve especialistas em funções profissionais tais como médicos, enfermeiros, professores, diplomatas, engenheiros, agrônomos e economistas no exercício de suas profissões, químicos, advogados, técnicos de administração e outros. Este segmento da administração é mais técnico e menos político do que a burocracia diretorial e, por essa razão, é muito comum ocorrer conflitos entre as duas categorias. Na atual configuração do quadro de pessoal do Executivo federal, esse estrato da burocracia encontra-se dividido entre membros de carreiras e servidores dos já mencionados PCC/PGPE. A situação de ambos não é semelhante em nenhum aspecto, ainda que possam desempenhar as mesmas tarefas. Os primeiros, geralmente, possuem status mais valorizado e salários atraentes, além da possibilidade de crescimento na carreira, pelo menos no que diz respeito à questão remuneratória. Ademais, constituem grupos corporativos com poder de pressão e negociação mais acentuado, particularmente para negociar condições salariais mais favoráveis.

A **burocracia auxiliar** reúne a grande massa da administração pública, geralmente atuando em atividades-meio, e praticamente não influi no processo decisório. É o estrato mais conservador e mais vulnerável àquilo que Merton denominou ritualismo e incapacidade treinada (utilizando a terminologia de Veblen). Este é o segmento dos auxiliares de administração, escriturários, arquivistas, contínuos, secretárias, protocolistas e outros. Embora esta burocracia não tenha condições de atuar diretamente ou influenciar diretamente os centros de decisões, observamos que ela pode usar, e geralmente usa, mecanismos informais para “marcar” sua presença ou existência, a exemplo da **parcimônia** na execução das tarefas mais urgentes e a prática costumeira do **gossip** ou do **rumour**. Estas práticas não são mencionadas por Guerreiro Ramos, porém as observamos no cotidiano das organizações públicas, com frequência e com certo grau de sucesso, quando o propósito é provocar “ruídos” no processo administrativo ou simplesmente desafogar o sentimento de revolta com relação aos superiores.

Por fim, temos a **burocracia proletária** que compreende o “operariado” do serviço público, ou aquelas pessoas incumbidas dos serviços braçais: limpeza, construção, copa e serviços do gênero. Este estrato tem sido reduzido na administração pública brasileira desde a década de noventa, quando teve início o processo de terceirização ou de substituição do quadro permanente por funcionários de empresas prestadoras de serviços. Durante os governos Collor e FHC, serviços tais como os de limpeza e segurança, por exemplo, foram significativamente terceirizados no Executivo federal.

Guerreiro Ramos, que tem uma concepção positiva da ação das elites burocráticas nos processos de mudança, admite que a estratégia administrativa possa tornar-se eficaz, especialmente nas mãos dos titulares do primeiro e segundo estratos da burocracia (eleita e diretorial) (GUERREIRO RAMOS, 1993:226). Entretanto, a observação do cotidiano da administração pública brasileira parece contradizer este ponto de vista, pois, recordando Guerreiro Ramos, a burocracia reflete a precária estabilidade dos suportes do poder, e não seria diferente a situação dos dois estratos indicados. A burocracia eleita é ela própria representante direta de uma conjuntura de poder e de interesses que reforçam as estruturas básicas do sistema político brasileiro (patrimonialismo, fisiologismo, clientelismo, nepotismo etc), e a sujeição da burocracia diretorial a este primeiro estrato robustece a hegemonia de seus projetos e intenções, os quais nem sempre mantêm compromissos explícitos com os interesses nacionais. Além disso, Guerreiro trabalha com a suposição de uma burocracia diretorial do quadro permanente, quando, em verdade, o suposto nem sempre é realidade no setor público e, ainda que o seja, não é raro observarmos membros de carreiras convertidos aos credos de plantão, agindo com fidelidade mais acentuada aos interesses pessoais da burocracia eleita ou de conchavos políticos em prejuízo da função pública que exercem.

A situação fica um pouco mais complicada quando consideramos a lógica de formação dos quadros de direção do serviço público, que são constituídos basicamente por ocupantes de **funções de confiança**. No caso da administração federal, essas funções são denominadas DAS, ou seja, funções de Direção e Assessoramento Superiores. Tais funções constituem uma importante moeda de troca, de poder de influência ou de barganha política. É por intermédio delas que, a cada gestão, os governos estabelecem a presença de aliados e apadrinhados dentro da máquina administrativa. O DAS é encarado, geralmente, como posse por aqueles que ascendem ao poder. Além de importantes elementos de barganha, as funções gratificadas também são úteis para a cooptação e punição de servidores, e mais recentemente têm sido perseguidas pelos próprios servidores como um dispositivo de complementação da renda, tendo em vista o achatamento dos salários, principalmente daqueles que se encontram enquadrados nos planos de cargos com remunerações inferiorizadas. A caça e manutenção do DAS alimenta rivalidades e reforça o servilismo dentro da burocracia.

Embora a Constituição estabeleça a prioridade dos servidores em cargo de carreira técnica ou profissional para a ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança⁸, isso raramente ocorre como prevê a Lei, principalmente para os cargos mais elevados. Em geral, os dirigentes eleitos, ou indicados por estes, formam suas equipes de trabalho nomeando pessoas de fora do setor público ou de outras organizações a ele pertencentes. Este fato gera conflitos, competições e robustece a descontinuidade administrativa, pois sendo a própria burocracia diretorial *from out*, ela não mantém grandes compromissos com a continuidade dos projetos ou com o futuro da organização na qual está temporariamente atuando, exceto naqueles casos em que os projetos e a própria organização são estratégicos para a legitimidade dos mandatários. Há uma forte tendência destes indicados em personalizar o serviço público, ou seja, em submeter o próprio cargo e os recursos da organização que dirigem aos interesses dos eleitos. É muito comum o discurso que acentua a propriedade do governo por fulano ou beltrano em detrimento da idéia de que um governo pertence ao conjunto da sociedade, que efetivamente elege o mandatário. Conseqüentemente, esta situação favorece o investimento em projetos pessoais, reforçando o “carreirismo” daquelas pessoas que almejam prestígio, poder e/ou capital social.

⁸ Constituição Brasileira, Art. 37 – Inciso V.

Por outro lado, a fragilidade das instituições públicas em termos de seus objetivos e da definição de uma estrutura essencialmente voltada à consecução desses objetivos (a esquizofrenia não é incomum), gera um maior estado de tensão no corpo técnico que se preocupa acentuadamente em mapear as tendências e os projetos de cada nova direção. Tem-se assim a propensão em estabelecer vínculos (de submissão ou interesse) temporários com a agenda de grupos no poder, e não com os interesses institucionais ou aqueles que efetivamente dizem respeito ao conjunto da sociedade. Isto gera uma inversão de valores, onde o saber técnico subordina-se às relações de poder conjunturais. Num sentido weberiano, o **saber de serviço** adquire um sentido político complementar ao **saber da especialidade**: torna-se por demais importante o conhecimento prático das inter-relações e canais de poder ou de identificação das redes de interesses e mando. O saber de serviço não significa somente a adição de conhecimentos técnicos (como seria a concepção weberiana), mas a identificação daqueles espaços onde padrões pouco formais na ação administrativa, como a amizade ou a troca de favores, podem ser exercidos como estratégia de influência e sobrevivência. Se para o pensamento formalista a autoridade ou o poder de controle de um funcionário tem origem em um *status* reconhecido, isto é, é inerente ao cargo e não à pessoa que o ocupa, na burocracia brasileira ocorre justamente o contrário, o *pedigree social*, a rede de vinculações da pessoa, determina ou ajuda a determinar o seu posto de trabalho e *status*. Pode-se dizer que a lógica da política brasileira penetra a esfera técnica, subordinando a questão da eficiência às razões do poder.

De uma forma geral, as referências políticas são “moeda” forte em todos os segmentos da burocracia, e as recomendações pessoais ou o uso do tradicional “pistolão” são ainda práticas comuns nos dias de hoje. É possível que os efeitos destas práticas no estrato da burocracia diretorial sejam mais corrosivos. A formação de uma burocracia diretorial *from out*, ou totalmente *from out*, pode facilitar enormemente a constituição de canais propícios à “privatização” do espaço público ou à representação de interesses privados dentro da administração pública, principalmente quando os ocupantes de funções de confiança não têm ou nunca tiveram qualquer relacionamento profissional mais intenso com os negócios públicos. A rede de corrupção ampliada e fortalecida no Estado brasileiro, principalmente nas últimas décadas, tem encontrado nesse estrato da burocracia um importante ponto de apoio. Parece, pois, incontestável a urgência e a importância da redução de cargos comissionados e do estabelecimento do sistema de carreiras, com conseqüente profissionalização dos servidores, sujeitando-se as funções de direção a este sistema, pelo menos em parte ou no suficiente para manter a continuidade e o compromisso com os projetos de interesse nacional. Este é também um importante aspecto que deve ser considerado em qualquer processo de reforma administrativa. Evidentemente o que se sugere não tem a ver com a eliminação dos quadros eleitos de forma legítima, mas com a defesa do próprio Estado e da administração pública mediante a profissionalização dos seus quadros permanentes. Não parece razoável, ou passível de futuro promissor, um Estado em que se troca, a cada eleição, o ministro e o porteiro⁹.

⁹ O loteamento de cargos por critérios políticos reforça o clientelismo e arrefece os esforços em torno da profissionalização da burocracia pública brasileira. De acordo com dados da Transparência Brasil, colhidos pela Revista Época (2007), o Brasil é um dos países com o maior número de cargos de confiança no governo federal. Enquanto nos EUA o número fica em torno de 9 mil cargos, na Alemanha e França 500, e no Reino Unido apenas 300, no Brasil o número aproxima-se de 24 mil cargos.

Importante aspecto a ser considerado, quando tratamos da burocracia, são os fatores culturais e psicossociais que envolvem a mentalidade e a formação da cosmovisão do burocrata. Embora controversa, a questão merece estudos mais aprofundados em função do papel que esses fatores podem exercer nos processos de reforma. Tal espécie de estudo implica considerar a trajetória social e o universo de valores dos sujeitos que ingressam na burocracia pública, pressupondo-se que a cultura das organizações tende a atrair e reforçar padrões de comportamento condizentes com os seus próprios valores e padrões de conduta. Ou seja, estamos pressupondo que determinados perfis e/ou estrutura de caráter se adequam melhor que outros aos espaços organizacionais. Caso tenha sustentação essa pressuposição, torna-se importante considerar, do ponto de vista analítico, a procedência social dos membros dos vários estratos burocráticos, seus valores extra-organizacionais, e a interdependência, apontada por Robert Merton (1970:282), entre estrutura organizacional e formação de personalidade. Para tanto, é necessário que o analista considere aqueles aspectos que envolvem comportamentos e hábitos, geralmente reforçados de forma nem sempre consciente pelos indivíduos, que se tornam instrumentais para as organizações.

Embora não haja estudos recentes utilizando tais variáveis¹⁰, algumas considerações preliminares podem ser perseguidas a partir de estudos mais antigos e observações empíricas. Assim, no que se refere à origem social dos burocratas, José Murilo de Carvalho identifica alguns traços da burocracia imperial brasileira, que podem servir de parâmetro para entendermos o quadro administrativo atual. Segundo José Murilo, o funcionalismo no período Imperial atendia necessidades que eram de natureza não administrativa, mas política e social. No desempenho deste papel extra-administrativo, a burocracia era “fator importante em prover ocupação para os setores médios urbanos e mesmo para os setores proletários; era também poderoso elemento de cooptação dos potenciais opositores, oriundos principalmente dos setores médios urbanos, mas também das alas decadentes da grande propriedade rural” (CARVALHO, 1981:129). É evidente que hoje não podemos falar de uma classe rural decadente, mas parece ser ainda muito atual a tendência da absorção dos setores médios urbanos e, em menor escala, do proletariado, sobretudo porque o Estado tem sido um compensador no mercado de trabalho de países em desenvolvimento como o Brasil¹¹. Nas últimas décadas, inclusive, o setor público tem absorvido números cada vez mais significativos de membros dos estratos medianos, particularmente porque a oferta de trabalho no setor produtivo privado não tem sido favorável e, por outro lado, alguns segmentos da administração pública, como é o caso das denominadas carreiras típicas de estado e do ciclo de gestão, passaram a remunerar com valores, muitas vezes, superiores ao do mercado privado. Para alguns analistas, os membros de tais segmentos sociais teriam um caráter propício ao patriarcalismo e às ideologias autoritárias¹² e, para outros, caracterizar-se-iam historicamente, no caso latino-

¹⁰ Vale citar o trabalho de Levi Bucarem Ferrari – Burocratas e Burocracia –, publicado em 1985, que contempla análise da burocracia da administração pública do Estado de São Paulo. O autor trabalha com a questão da personalidade, mas apenas em termos do processo seletivo (ingresso).

¹¹ Bottomore (1965:75-83) observa, por intermédio de pesquisas realizadas na Inglaterra e na França, que a maioria dos membros da burocracia nesses países é proveniente das classes superiores e médias da sociedade. Outros autores fazem indicações semelhantes para outros lugares. Acreditamos que a absorção dos estratos médios seria uma tendência histórica e mundial das organizações estatais.

¹² Reich é o maior defensor desse ponto de vista. Ele sublinha uma característica dos funcionários públicos na Alemanha que consideramos muito apropriada para o caso brasileiro. Refere-se ao comportamento esnobe e de ostentação sem respaldo material, muito comum entre os membros dos estratos medianos. Diz ele: “Alimenta-se mal e deficientemente, mas atribui grande importância a *andar bem vestido*” (REICH, 1988:39-46). No setor público brasileiro, comportamentos medianos como estes são muito comuns, e vale a pena recordar que o terno e a gravata ainda são símbolos de importância,

americano, por uma participação nos excedentes econômicos controlados pelas classes dirigentes e pela atuação na máquina do Estado (ALBUQUERQUE, 1977:141).

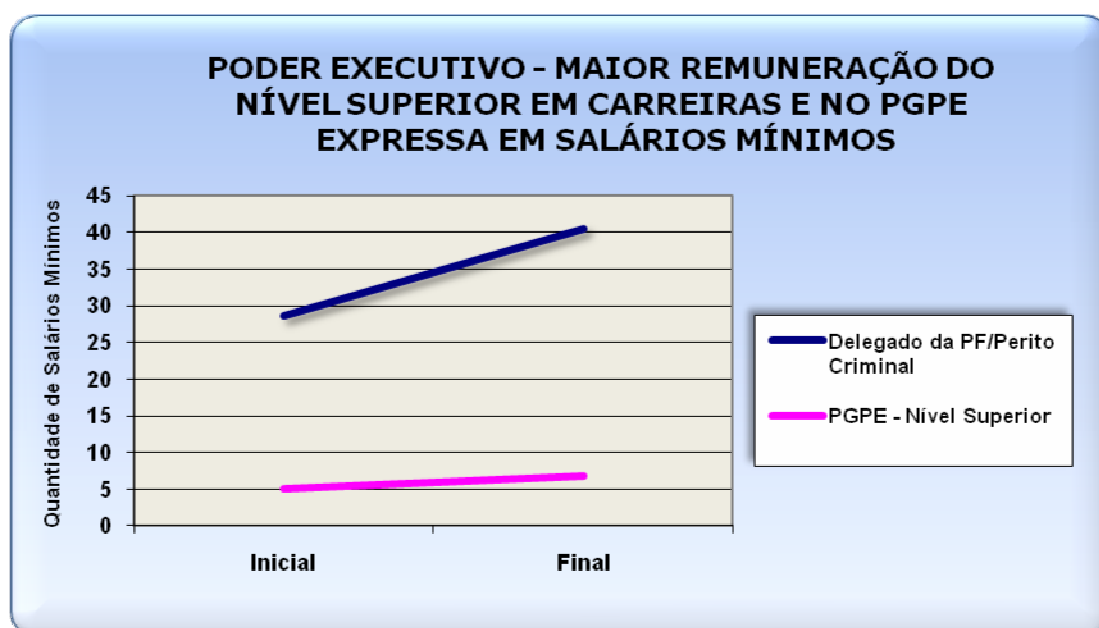
A burocracia do Executivo brasileiro, principalmente nos estratos diretorial, técnico e auxiliar, reúne um contingente multifário de profissionais que chegaram ao setor público por motivos diversos: alguns porque não encontraram espaço no setor privado, outros porque fizeram a opção e prestaram um concurso, outros porque foram indicados (ou colocados), e ainda outros porque estavam à procura de estabilidade, ou até mesmo poder de influência e prestígio político via burocracia pública. Neste último caso, é interessante observar que membros mais agressivos e bem relacionados da burocracia técnica conseguem galgar postos de direção que usualmente são ocupados pela burocracia eleita; embora raro, não é totalmente impossível. Outro traço peculiar destes estratos burocráticos é sua atitude de suspensão, como se estivessem em trânsito permanente. Isto é, como se o serviço público fosse temporário, e o servidor sempre estivesse às vésperas de um emprego melhor ou de estabelecer o seu “próprio” negócio; a propósito, este é um sonho pequeno-burguês (deixar de ser assalariado) muito comum nos setores medianos da sociedade brasileira. Não é por menos que, durante o governo FHC, mediante a implementação do programa de demissões voluntárias (conhecido PDV), muitos servidores assinaram suas adesões motivados pelo sonho da independência e aquisição de um “negócio próprio”. De qualquer forma, a postura esquizofrênica de alguém que se percebe a todo o momento um *outsider* - alguém que deseja estar fora, mas encontra-se dentro -, enfraquece a identidade do grupo, o compromisso com a administração e gera um desconforto quase que permanente, reforçando padrões psicológicos muito peculiares como a compulsão à crítica recorrente a tudo que é feito no espaço público, ou o oposto radical da defesa de todas as ações mesmo quando merecem ser criticadas e melhoradas (reação emocional de defesa).

À crítica compulsiva soma-se a baixa auto-estima dos funcionários e a necessidade de destaque pessoal ou de individualização. Essa necessidade é suprida mediante o realce das realizações pessoais e da exposição de sinais de prestígio, a exemplo do poder de influência por parentesco e/ou amizades, do domínio de línguas estrangeiras ou da formação acadêmica. Excetuando-se os segmentos mais orgânicos da administração, os servidores do Executivo esboçam certa reação em constituir parte de um universo burocrático “uniforme” ou voltado para o cumprimento de objetivos sem o destaque da ação pessoal. Procura-se sempre evidenciar quem é quem, e qual o poder e prestígio das pessoas, o que evidentemente pode reforçar ou enfraquecer a hierarquia dependendo das circunstâncias, inclusive no desempenho das tarefas. Assim, é muito comum um gerente ou um técnico deixar uma simples tarefa prolongar-se por horas, quando tal tarefa depende de ações complementares que julgam menores. A ausência de um auxiliar para levar um documento ao setor de reprografia, por exemplo, pode ser um grande problema, porque se dirigir pessoalmente ao local seria como perder *status*, ainda que este gerente ou técnico assuma tarefas menos prestigiosas em seu cotidiano pessoal ou familiar.

Internamente, a burocracia revela comportamentos idiossincrásicos e altamente emocionais - como ressentimento e despeito -, que geram competição e conflitos entre os próprios servidores. Reage-se a um sentimento de inferioridade - que é reforçado pela sociedade - quase que de forma inconsciente, por intermédio de pequenas disputas internas (quem é mais experiente, quem tem mais tempo de

respeito e *status*, não causando incômodo o fato de que o traje possa estar encobrendo o corpo e a consciência de um corrupto ou de um mau caráter.

serviço, quem tem direito às gratificações, quem se destaca nas reuniões, quem se esforça mais no trabalho etc), e auto-afirmações, as quais geralmente dissimulam insegurança e falta de qualificação. A pressão emocional aumenta na medida em que as distâncias salariais se alargam, particularmente entre servidores que realizam atividades semelhantes, abrindo espaço para muitos comentários, inúmeros estereótipos e rivalidade aberta entre as categorias. Atualmente, a escala de remuneração em quantidade de salários mínimos para servidores com formação acadêmica, no nível final da melhor remuneração (carreiras de Delegado e de Perito Criminal da Polícia Federal), totaliza cerca de 40,5 salários mínimos, ao passo que remunerações inferiores, a exemplo das efetuadas para servidores do PGPE, totalizam 6,83 salários mínimos, ou seja, uma diferença de 33,68 salários mínimos entre a maior e as menores remunerações para o nível superior no Executivo Federal. Entre um limite e outro, distribuem-se uma heterogeneidade estonteante de faixas remuneratórias.



Fonte: Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais – Secretaria de Recursos Humanos – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Dezembro de 2006.

Com exceção daqueles funcionários que fizeram opção consciente pelo serviço público, uma grande parcela da burocracia do Poder Executivo pode ser enquadrada naquilo que Sylvio Romero chamou de “mendicidade envergonhada”, quando se referia à burocracia imperial (aquela que porta diplomas e veste casacas), ou seja, um universo de médicos sem clínica, advogados sem clientela, padres sem vigararias, engenheiros sem empresas, professores sem discípulos, escritores sem leitores, artistas sem público e magistrados sem juizados (CARVALHO, 1981:129). Substituindo-se algumas profissões e acrescentando-se outras ao rol, a observação de Sylvio Romero ainda é muito válida para a compreensão de algumas atitudes e valores da burocracia pública. O sentimento de despeito do qual falávamos, fruto de insatisfações e frustrações, pode ter, pelo menos em parte, o seu nascedouro nesta questão do profissional incompleto ou deslocado: o serviço público seria uma alternativa, uma muleta que ajuda a sobreviver, mas desagrada esteticamente e emocionalmente.

Portanto, desestímulo de natureza profissional (desigualdades remuneratórias gritantes e falta de perspectiva) e institucional (descontinuidade e não valorização dos

projetos) juntam-se com essas disposições negativas dos servidores propiciando a não identificação com o próprio trabalho, a baixa produtividade, a ineficiência, e a falta de zelo pela coisa pública, quando não favorece a sedução da corrupção. Nestas circunstâncias, torna-se mais difícil, porém não impossível, impor as exigências de padrões éticos e de qualidade. A burocracia inorgânica e sem compromisso é incapaz de criar obstáculos ou constrangimentos à ação daqueles que pretendem fazer do espaço público seu patrimônio, e até pode tornar-se muito funcional para este propósito.

Essas observações gerais carecem de estudos mais cuidadosos, porém, convenientemente tratadas, seriam adequadas para testar a suposição mertoniana de que haveria relação entre traços da personalidade dos burocratas e a estrutura organizacional. Poder-se-ia, por intermédio de traços como estes, verificar até que ponto comportamentos como submissão, defesa e reação seriam influenciados pelas variáveis personalidade e origem sócio-cultural dos funcionários. Não seria o caso de prenciar afirmativamente a tese, mas talvez seja possível estabelecer a caracterização de comportamentos e atitudes mais gerais e regulares, espécie de traços-padrão, que possam ser trabalhados em função da própria mudança cultural do espaço administrativo, em termos de reforço ou alteração. Isto não significa optar de forma acrítica por uma perspectiva puramente funcionalista ou comportamentalista, mas apenas incluir mais uma dimensão na análise, capaz de contemplar o papel que elementos psicossociais exercem na formação das atitudes e na orientação das ações dos funcionários.

CONCLUSÕES

Para concluir, cabe reiterar que as perspectivas neoliberal e formalista não permitem a compreensão de todas as particularidades que envolvem a questão da reforma administrativa. Ao contrário, reduzem o fenômeno a apreciações meramente técnicas ou ideológicas. Analisar essa questão implica, em verdade, considerá-la no contexto mais amplo das discussões sobre a fundamentação sócio-cultural e psicossocial das organizações públicas, e isso exige mais que uma postura pragmática ou ideológica. A adoção de uma perspectiva multidisciplinar e a consideração dos vários aspectos que envolvem a questão é essencial. Os reformadores destituídos da sensibilidade para perceberem as nuances da organização pública, de seu corpo burocrático e de suas relações com os universos sócio-político e cultural, correm o risco do insucesso em seus planos e, no mínimo, poderão alimentar os traços e padrões culturais os quais pretende-se alterar. A manutenção da **política implícita**, de forma proposital ou não, só tende a acentuar o divórcio entre as questões de interesse nacional e a atuação do Estado, permitindo aos grupos tradicionais exercer a política patrimonialista ou exercitar os fundamentos da gramática política aos quais já se acostumaram. A reforma do Estado é elemento indispensável do processo de democratização e desenvolvimento do país, e seu sucesso depende da seriedade com que será tratada a questão de uma nova política nacional de administração pública, integrando o compromisso da transformação por parte de servidores públicos, políticos e cidadãos.

No plano institucional é inadiável o ajuste da administração pública às prioridades nacionais, definindo-se de forma sistemática e com clareza os objetivos a serem perseguidos e o papel dos vários segmentos administrativos nesse processo. Para isso, é importante reforçar o planejamento no setor público brasileiro como elemento definidor de metas e prioridades. A definição de objetivos com certeza eliminará, no âmbito das organizações, a inversão ou ambigüidade de meios e fins que é muito comum no setor público, e o orçamento vinculado a metas precisas e

passíveis de avaliação, *a priori* e *a posteriori*, poderá diminuir o manejo indevido da verba pública, bem como a sua destinação para causas pouco nobres.

A política de recursos humanos e o sistema de carreiras constituem medidas também prioritárias para a profissionalização dos funcionários públicos, que é necessária não só para melhorar o padrão técnico e gerencial, mas também para estimular a identificação dos servidores com as atividades executadas (com o próprio espaço de trabalho), e com a natureza pública dessas atividades. Deve-se, portanto, incorporar a esta política ações voltadas para a formação dos servidores, viabilizando a aquisição de conhecimentos e habilidades técnico-gerenciais e, sobretudo, o desenvolvimento de atitudes propícias ao compromisso substancial e integral com a *res publica* e com os princípios da sociedade democrática. Espera-se que a eficiência e a ética sejam aspectos essenciais do perfil de um servidor mais resistente, e por que não dizer intolerante, contra os assaltos do fisiologismo e da corrupção que invadem indiscretamente os meios político e administrativo. É crucial também não se descuidar da organização dos quadros, aperfeiçoando-se as formas de ingresso (recrutamento e seleção), restringindo-se o uso político dos cargos comissionados e minorando as disparidades remuneratórias hoje existentes.

Por fim, cabe acentuar que a reforma do Estado, em nossa concepção, implica a redefinição dos padrões de relacionamento entre políticos, administração pública e sociedade civil. Para garantir essa redefinição em moldes mais universalistas e democráticos, o próprio Estado deve e precisa democratizar-se fortalecendo a capacidade de ação da sociedade civil e a sua participação nos processos de formulação e execução das políticas, através de canais que sirvam, sobretudo, à avaliação das ações governamentais. A definição de novas estratégias - busca de modelos alternativos de gestão, de mecanismos de desconcentração e de descentralização e de sistemas coordenados de controle e avaliação - pode contribuir positivamente para este processo de transformação. Aos políticos, cabe o desafio da dedicação vocacional à construção de um país justo e promissor, por mais ferrenha que sejam suas oposições ideológicas. Mais que instrumentos de ações assistencialistas de caráter temporário, ou da costumeira prática do populismo angariador de votos, é fundamental que as organizações públicas sirvam ao propósito de políticas substantivas, integradoras e promotoras do desenvolvimento social e econômico sustentáveis. Acreditamos que, perseguidas por homens públicos compromissados e apoiadas por uma burocracia profissionalizada, tais políticas não constituam panacéia ou quimera, mas a alternativa mais legítima e adequada para conter as tendências atuais de ineficiência e corrupção na máquina pública, aproximando-nos do ideal de um Estado democrático, promotor da justiça social e plenamente devotado a assegurar o desenvolvimento do país e o bem-estar dos cidadãos.

- ALBUQUERQUE**, J.A. Guilhaon. “Movimento Estudantil e Classe Média no Brasil” in Classes Médias e Política no Brasil (Org. J.A. Guilhaon Albuquerque). Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977.
- ALVES**, Aluísio. No Presente com os Olhos no Futuro: Uma Reforma Democrática (Pronunciamento no Senado Federal em 03 de maio de 1988). Brasília. FUNCEP, 1988.
- BELLOW**, A. Em Louvor do Nepotismo: Uma história natural. São Paulo. A Girafa Editora, 2006.
- BOTTOMORE**, T.B. As Elites e a Sociedade. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1965.
- CAMARGO**, José Márcio & outros. Emprego e Produtividade no Brasil na Década de Noventa. Texto para Discussão nº 405. Departamento de Economia da PUC-Rio, outubro de 1999.
- CARVALHO**, José Murilo de. A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial. Brasília. EdUnB, 1981.
- CASTOR**, Belmiro Valverde Jobim e outros. Estado e Administração Pública: Reflexões. Brasília. FUNCEP, 1987.
- CASTOR**, Belmiro Valverde Jobim e outros. Burocracia e Reforma do Estado. Cadernos Adenauer II nº 3. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- CLAD** – www.clad.org - Consulta em maio de 2006.
- CROZIER**, Michel. O Fenômeno Burocrático. Brasília. EdUnB, 1981.
- CORREIO BRAZILIENSE**. Estado Abandona Investimentos: Governo Aumenta Gastos com Assistencialismo, Aposentadorias e Juros em Detrimento do Crescimento Econômico. Brasília, 31/05/2004.
- CORREIO BRAZILIENSE**. Quadrilhas Regionais – Política – Tema do Dia: Dinheiro Público. Brasília, 30/04/2007.
- CPDOC** – www.cpdoc.fgv.br - Consulta em maio de 2006.
- DAHL**, Robert. Análise Política Moderna. Brasília. EdUnB, 1981.
- GRAHAM**, Lawrence S. Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice. Austin. University of Texas Press, 1968.
- GUERREIRO RAMOS**, Alberto. Administração e Contexto Brasileiro. 2ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1993.
- HAMMOUYA**, Messaoud. Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends. OIT. International Labour Office. Geneva, 1999.
- IBGE** – www.ibge.gov.br - Consulta em maio de 2006.
- IPEA** – www.ipea.gov.br - Consulta em maio de 2006.
- KLIKSBERG**, Bernardo. Como Transformar o Estado: Para Além de Mitos e Dogmas. Brasília. ENAP, 1992.
- MANNHEIM**, Karl. Ideologia e Utopia. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1968.
- MARCELINO**, Gileno. Evolução do Estado e Reforma Administrativa. Brasília, FUNCEP, 1987.
- MENDES**, Cândido. Collor: Ano-luz, Ano-zero. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1993.
- MERTON**, Robert King. “Estrutura Burocrática e Personalidade” in Sociologia da Burocracia (Org. Edmundo Campos). 4ed. Rio de Janeiro, 1978.
- MERTON**, Robert King. Sociologia: Teoria e Estrutura. 1ed. São Paulo. Mestre Jou, 1970.
- MICHELS**, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. EdUnB. Brasília, 1982.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO –
www.planejamento.gov.br - Consulta em junho de 2006.

MOTTA, João Ricardo Santos Torres. Avanços e Retrocessos do Brasil no Governo FHC. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília. Estudos, julho/2003.

NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. 3ed. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 2003.

OECD: Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends. Public Management Committee, 22 de junho de 2001.

OIT: El Trabajo en el Mundo. Anexo Estadístico de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1989.

OIT: Global Employment Trends Brief, January 2006.

OSZLAK, Oscar. “Políticas e Regimes Políticos: Reflexões a Partir de Algumas Experiências Latino-americanas” in Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. FGV, 1/1982.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da reforma do Estado. Brasília, novembro de 1995.

REICH, Wilhelm. Psicologia de Massas do Fascismo. São Paulo. Martins Fontes, 1988.

REIS, Fábio Wanderley. “Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil” in Planejamento e Políticas Públicas. Rev. do IPEA nº 1. Brasília, junho de 1989.

REVISTA ÉPOCA. “O Bilionário Leilão de Cargos” – Brasil Governo – 16 de abril de 2007, p. 38-41.

ROSANVALLON, Pierre. A Crise do Estado-Providência. Goiânia: Editora da UFG. Brasília: Editora da UnB, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Razões da Desordem. Rio de Janeiro. Rocco, 1993.

WEBER, Max. Economia y Sociedad. 1ed. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 1992.

WRIGHT MILLS, Charles. A Nova Classe Média. 3ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1979.