

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

MARIANA PATRÍCIO RICHTER

**VALORES POLÍTICOS SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DA
ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA E REFORMA GERENCIAL**

CURITIBA

2012

MARIANA PATRÍCIO RICHTER

**VALORES POLÍTICOS SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DA
ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA E REFORMA GERENCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), da Escola de Arquitetura e Design da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Urbana.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Samira Kauchakje.

CURITIBA

2012

Dados da catalogação na publicação
Elaborado por: Josilaine Oliveira César
Bibliotecária CRB9/1625

| | |
|---------------|--|
| R536v 2012 | <p>Richter, Mariana Patrício</p> <p>Valores políticos sobre o serviço público na perspectiva da administração burocrática e reforma gerencial / Mariana Patrício Richter; orientadora, Samira Kauchakje. – 2012. 156 f. : Il.; 30 cm</p> <p>Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012</p> <p>Bibliografia: f. 138-143.</p> <p>1. Administração pública. 2. Burocracia. 3. Reforma administrativa. 4. Ciência política. I. Kauchakje, Samira. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.</p> <p>CDD 20. ed. – 320.981</p> |
|---------------|--|

TERMO DE APROVAÇÃO

VALORES POLÍTICOS SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA E REFORMA GERENCIAL

Por

MARIANA PATRÍCIO RICHTER

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva
Coordenador do Programa – PUCPR

Prof^a. Dra. Samira Kauchakje
Orientadora – PPGTU/PUCPR

Prof. Dr. Denis Alcides Rezende
Membro Interno – PPGTU/PUCPR

Prof^a. Dra. Maria Luiza Milani
Membro Externo – UnC

Curitiba, 27 de agosto de 2012.

Dedico à minha mãe, minha irmã e ao
meu pai que, de onde estiver sempre
ilumina meu caminho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por sempre guiar meus passos e me orientar no caminho da verdade, da fé, da esperança e da disciplina.

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Samira Kauchakje, pela orientação tranquila, serena, competente e por despertar em mim a paixão pela pesquisa.

Agradeço à minha mãe, Marilene, sinônimo de tranquilidade, afeto e apoio, pois sem seu apoio eu não teria conseguido.

Agradeço ao meu “paidastro” Carlos Alberto, pelo apoio incondicional e pela torcida permanente.

Agradeço à minha irmã, Fernanda, e ao meu cunhado, André, pela paciência nos momentos em que me escutaram.

Agradeço às minhas primas-irmãs, Bianca e Poliana, pela escuta sempre atenta, pelo apoio incondicional, tão presentes neste processo, mesmo distantes. A minha prima Juliana, que também acompanhou de perto esse processo.

Agradeço ainda, às minhas chefias imediatas por acreditar e apoiar o constante processo de aprimoramento profissional: obrigada Cátia, Gislane e Marisa.

Agradeço ainda, aos colegas de trabalho, por compreenderem esse processo demorado e de maturação profissional, pela escuta “qualificada”, pelo olhar atento e pela ajuda incessante.

Agradeço, por fim, aos meus amigos queridos, pelos ouvidos presentes, por dar força nos momentos em que eu mais precisei por entender minha ausência e me apoiarem na conquista do objetivo: obrigada à Rosângela, ao Leonardo, à Priscila, à Juliana, à Melissa, à Ivana e a tantos outros queridos.

“Toda pesquisa científica requer paciência, autodisciplina e uma inesgotável capacidade de se aborrecer”.

Terry Eagleton.

RESUMO

Esta pesquisa trata das formas da Administração Pública Brasileira, tendo por base a discussão teórica weberiana sobre dominação burocrática, bem como da Reforma Gerencial proposta nos anos 1990 no serviço público brasileiro. O objetivo geral deste trabalho busca analisar os valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação à administração burocrática e à reforma gerencial. Possui como objetivos específicos: Identificar valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação às características do Estado brasileiro; discutir valores de funcionários públicos selecionados quanto à provisão pública e à terceirização/privatização de serviços públicos; compreender em que medida os valores de funcionários públicos selecionados de Curitiba são compatíveis com as diretrizes da Reforma Gerencial de 1990 ou com a Administração Burocrática. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória e qualitativa, utilizando questionários e, sua análise feita com referência na literatura estudada, bem como, nas sugestões da teoria de Análise de Conteúdo. Os resultados da pesquisa foram: os funcionários entendem o serviço público como um serviço que deve apresentar qualidade em sua execução; as características da cultura política brasileira ainda estão presentes no serviço público brasileiro; os servidores identificam elementos no serviço público pertinentes tanto à reforma gerencial (administração por resultados, flexibilização de processos, autonomia) como à administração burocrática (hierarquia, burocracia, normas e regulamentos). Há concordância ainda com a provisão privada de serviços públicos, mas com determinado controle. Portanto, concluiu-se que, os servidores públicos participantes da pesquisa identificam - no serviço público- a presença de características dos dois modelos de Administração Pública elucidados.

Palavras-chave: Estado. Administração pública. Dominação burocrática. Reforma gerencial. Provisão pública – Privada de serviços públicos.

ABSTRACT

This study deals with the models of the Brazilian public administration with theoretical basis on Max Weber's bureaucratic domination as well as in the Managerial Reform proposed in the 90's in the Brazilian public service. The general objective of this study is to analyze the political values of the civil servants selected in Curitiba related to the bureaucratic administration and also to the Managerial reform. The specific objectives of this study are : to identify the selected civil servants' values concerned to the characteristics of the Brazilian State ; to discuss the selected civil servants' values as for to the public provision and to the outsourcing/privatization of public services; to understand in what extent the values of the selected civil servants are able to coexist with the guidelines of the 1990 Managerial Reform or with the Bureaucratic administration. The methodology used in this study was the exploratory and qualitative research using questionnaires and their analysis based on the studied literature, as well as, in the suggestions of the theory of the Analysis of the Content. The results of this research are : the civil servants view the public service like a work that should present quality in its execution; the characteristics of the Brazilian political culture are still present in the Brazilian public service; the civil servants identify components in the public service related to the Managerial Reform (administration for results, flexibility of processes, autonomy) , as to the bureaucratic administration (hierarchy, bureaucracy, standards/models and regulations). The civil servants still agree with a certain control for the private provision of the public services. This study comes to a conclusion that the civil servants who take part of this research identify - in the public service - the presence of features of the two models of the aforementioned Public administration.

Keywords: State. Public administration. Bureaucratic domination. Managerial reform. Public provision – Private provision of the public services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Protocolo de análise de pesquisa..... | 83 |
| Quadro 2 – Serviços públicos municipais nas administrações regionais | 88 |
| Quadro 3 – Comparativo entre políticas descentralizadas | 92 |
| Quadro 4 – Respostas ao tema 1 do questionário | 98 |
| Quadro 5 – Respostas ao tema 2 do questionário | 99 |
| Quadro 6 – Respostas ao tema 3 do questionário | 100 |
| Quadro 7 – Respostas ao tema 4 do questionário | 101 |
| Quadro 8 – Respostas ao tema 5 do questionário | 102 |
| Quadro 9 – Serviço público: obediência a regras e normas e baixa autonomia do servidor | 102 |
| Quadro 10 – Características do serviço público | 103 |
| Quadro 11 – Cargos de chefia e influência política | 105 |
| Quadro 12 – Clientelismo e inserção no serviço público | 106 |
| Quadro 13 – Resposta de crenças favoráveis à rigidez na administração burocrática | 108 |
| Quadro 14 – Resposta de crenças favoráveis, em parte, à rigidez na administração burocrática..... | 109 |
| Quadro 15 – Resposta de crenças desfavoráveis à rigidez na administração burocrática..... | 109 |
| Quadro 16 – Burocracia como fator prejudicial ao serviço público..... | 110 |
| Quadro 17 – Características do serviço público | 112 |
| Quadro 18 – Respostas quanto ao valor político..... | 113 |
| Quadro 19 – Justificativas favoráveis à hierarquia de cargos | 114 |
| Quadro 20 – Resposta quanto ao modelo de administração burocrática | 115 |
| Quadro 21 – Resposta quanto ao modelo de administração burocrática | 115 |
| Quadro 22 – Reforma gerencial, serviço público mais eficiente e menos controle burocrático..... | 116 |
| Quadro 23 – Respostas para o tema 1 da questão 16..... | 117 |
| Quadro 24 – Respostas quanto ao objetivo do serviço público..... | 117 |
| Quadro 25 – Respostas quanto à burocracia/desonestidade..... | 118 |
| Quadro 26 – Elementos positivos da reforma gerencial..... | 118 |
| Quadro 27 – Elementos característicos do serviço público, que devem ser considerados..... | 119 |
| Quadro 28 – A terceirização como forma de não sobrecarregar o estado | 121 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 29 – Respostas favoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 1 | 122 |
| Quadro 30 – Respostas favoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 2 | 123 |
| Quadro 31 – Respostas favoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 3 | 123 |
| Quadro 32 – Respostas desfavoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 1 | 124 |
| Quadro 33 – Os serviços públicos devem ser prestados exclusivamente pelo estado | 125 |
| Quadro 34 – Respostas sobre a lei de responsabilidade fiscal 1 | 126 |
| Quadro 35 – Respostas sobre a lei de responsabilidade fiscal 2 | 126 |
| Quadro 36 – Respostas sobre a lei de responsabilidade fiscal 3 | 126 |
| Quadro 37 – Respostas sobre a lei de responsabilidade fiscal 4 | 127 |
| Quadro 38 – Os serviços públicos prestados por ongs e oscips é de desresponsabilização do estado | 128 |
| Quadro 39 – Respostas quanto aos serviços públicos prestados por ongs e oscips 1 | 128 |
| Quadro 40 – Respostas quanto aos serviços públicos prestados por ongs e oscips 2 | 129 |
| Quadro 41 – Respostas quanto aos serviços públicos prestados por ongs e oscips 3 | 129 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|---|
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento |
| CF | Constituição Federal |
| CIC | Cidade Industrial de Curitiba |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| COHAB | Companhia de Habitação Popular de Curitiba |
| DASP | Departamento Administrativo do Serviço Público |
| EC | Emenda Constitucional |
| FAS | Fundação de Ação Social |
| FCC | Fundação Cultural de Curitiba |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPPUC | Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba |
| MARE | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado |
| ONG | Organização Não Governamental |
| OSCIP | Organização Social de Interesse Público |
| SGM | Secretaria do Governo Municipal |
| SMAB | Secretaria Municipal de Abastecimento |
| SMDS | Secretaria Municipal da Defesa Social |
| SME | Secretaria Municipal de Educação |
| SMELJ | Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude |
| SMF | Secretaria Municipal de Finanças |
| SMMA | Secretaria Municipal do Meio Ambiente |
| SMS | Secretaria Municipal de Saúde |
| SMTE | Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego |
| SMU | Secretaria Municipal de Urbanismo |
| URBS | Urbanização de Curitiba S.A. |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2 O ESTADO BUROCRÁTICO..... | 20 |
| 2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS SOBRE O ESTADO MODERNO..... | 20 |
| 2.1.1 O Estado Racional | 29 |
| 2.1.2 O Estado moderno e a dominação burocrática..... | 34 |
| 2.1.3 Crítica à dominação burocrática | 45 |
| 3 BUROCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: O PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 1990..... | 51 |
| 3.1 CULTURA POLÍTICA – ASPECTOS TEÓRICOS..... | 51 |
| 3.1.1 Cultura política e burocracia no Brasil | 56 |
| 3.2 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO..... | 65 |
| 3.2.1 Reordenamento legal administrativo do serviço público..... | 71 |
| 3.2.1.1 Normatização da relação público x privado | 74 |
| 4 VALORES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL | 82 |
| 4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS | 82 |
| 4.2 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA..... | 83 |
| 4.2.1 Desenho da pesquisa..... | 83 |
| 4.2.2 Procedimentos da pesquisa | 83 |
| 4.2.3 Amostra e base territorial..... | 86 |
| 4.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS E ANÁLISE | 94 |
| 4.3.1 Estratégia metodológica para análise de dados | 95 |
| 4.4 RESULTADOS E ANÁLISE | 96 |
| 4.4.1 Valores políticos sobre o serviço público | 98 |
| 4.4.2 Valores políticos sobre administrações públicas burocráticas e gerenciais | 108 |
| 4.4.3 IV – Valores políticos sobre a provisão pública x privada de serviços públicos..... | 120 |
| 5 CONCLUSÃO | 133 |
| REFERÊNCIAS..... | 138 |
| DOCUMENTOS CONSULTADOS..... | 144 |
| APÊNDICE A – OBJETIVOS E QUESTÕES NORTEADORAS DA PESQUISA... 148 | |

| | |
|---|------------|
| APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO NA PESQUISA | 149 |
| ANEXO A – ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE CURITIBA | 155 |
| ANEXO B – ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS E RUAS DA CIDADANIA DE CURITIBA | 156 |

1 INTRODUÇÃO

O Estado, seu surgimento, suas atribuições e obrigações estão concatenados em diversos interesses sociais, sejam eles de caráter político, econômico e até social. Os sistemas de organização desse Estado também surgem com o compromisso de manter interesses de diferentes setores, porém, por vezes, visando à manutenção da ordem social.

Sendo assim, o Estado pode ser visto sob dois parâmetros diferenciados: o primeiro – de forma positiva – que garante direitos sociais aos trabalhadores e cidadãos, por meio de serviços públicos prestados, e, num outro olhar, não menos importante, o controle da população por parte desse Estado. Nessa perspectiva última, o autor Max Weber apresenta sua contribuição significativa, quando aborda temas como burocracia e a dominação burocrática enquanto formas de dominação e controle desse Estado.

Porém, ao se refletir acerca das diferentes reformas administrativas que têm sido realizadas no Estado – todas, invariavelmente, com conteúdo político imbricado – posições divergentes e com focos distintos têm sido aplicadas, sejam elas, por exemplo, a reforma administrativa burocrática e a reforma gerencial. Nessas reformas, formas de gestão e, também, a prestação de serviços públicos possuem valor diferenciado e, por vezes, contraditório. Enquanto algumas reformas pressupõem a manutenção da prestação de serviços públicos, em outras, a proposta de terceirização ou privatização revela-se como novo direcionamento de proposta.

Pode-se aqui discorrer acerca da discussão contemporânea sobre o Estado Mínimo, em que o Estado assumiria suas funções apenas em casos de extrema necessidade, terceirizando, assim, suas atribuições e responsabilidades para diferentes entes de outras esferas, que não a pública.

Nesse sentido, faz-se importante refletir sobre os valores políticos que orientam a sociedade brasileira no que tange à prestação de serviços públicos, bem como qual seria a função desse serviço público.

Logo, essa pesquisa trata sobre os valores políticos norteadores de servidores públicos selecionados no que diz respeito ao serviço público: sua importância, formas de organização, necessidade de sua manutenção e continuidade dos serviços, entendidos como responsabilidade do Estado.

A intenção dessa pesquisa é de analisar os valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação à administração burocrática e à reforma gerencial, sendo esse seu objetivo geral.

Com relação aos objetivos específicos, intenta-se:

- a) Identificar valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação às características do Estado brasileiro.
- b) Discutir valores de funcionários públicos selecionados quanto à provisão pública e à terceirização/privatização de serviços públicos.
- c) Compreender em que medida os valores de funcionários públicos selecionados de Curitiba são compatíveis com as diretrizes da Reforma Gerencial de 1990 ou com a Administração Burocrática.

As questões norteadoras que regem essa pesquisa são:

- a) O serviço público brasileiro e a presença do Estado são importantes na visão dos funcionários públicos selecionados?
- b) A terceirização/privatização de serviços públicos de responsabilidade constitucional do Estado, promulgados pela Constituição Federal de 1988, é um retrocesso?
- c) Os valores dos funcionários públicos selecionados demonstram congruência com a reforma gerencial ou com a administração burocrática?

O interesse pelo tema em questão é justificado pelo fato de a autora ser servidora pública e possuir experiência na área há aproximadamente nove anos. A autora, desde que se formou, desempenhou suas atividades apenas na área pública, compreendendo e vivenciando os elementos inerentes tanto à administração burocrática quanto ao gerencialismo. Com essa vivência, desenvolveu-se uma curiosidade científica em compreender tais elementos, tão relacionados à área pública. Cabe ressaltar ainda que essa autora sempre apresentou uma leitura crítica da realidade, dispondo pela primeira vez de contato com autores mais conservadores ou menos críticos, como Weber, Bresser-Pereira, Cardoso, entre outros.

É mister ressaltar qual a compreensão adotada nesta pesquisa entre as duas formas de administração que serão trabalhadas no decorrer da pesquisa. Entende-se neste estudo a Administração Burocrática como a forma de gestão de serviços baseada no controle rígido dos processos, inflexíveis, possuindo como referência a impessoalidade, formalismo excessivo, regras, diretrizes, conhecimento

especializado e hierarquia. Na pesquisa, tais características foram analisadas de forma diversa no questionário, buscando identificar sua existência no serviço público.

Com relação à Administração Gerencial, nesta pesquisa esta é compreendida como um processo de gestão regido por pressupostos como qualidade de serviços prestados, eficiência, eficácia, flexibilidade nos processos, autonomia dos gestores, sendo contrária ao controle excessivo burocrático. Nesta pesquisa, o foco foi direcionado aos elementos da qualidade dos serviços, eficiência, eficácia e administração por resultados.

O Estado, como órgão regulador e ordenador de interesses e políticas públicas, apresenta diferentes propostas no que se refere à administração da “coisa pública”, do que é considerado público.

A orientação relacionada à gestão dos serviços públicos acaba por caracterizar e delinear a visão e compreensão relacionadas a esse tipo de serviço e sua provisão. Está em pauta o debate sobre o serviço público propriamente dito, stricto sensu, qual o seu campo de atuação/ intervenção. Discutem-se quais seriam os serviços de sua exclusividade, de abrangência e responsabilidades públicas.

O debate na academia trata do Estado, pontuando questões relativas ao seu papel e atribuições, vinculando a essa discussão a gestão de tais serviços. Esta pesquisa pode vir a contribuir com o debate teórico sobre valores de servidores em relação ao tensionamento entre os dois modelos de gestão apresentados: burocrático e gerencial.

Independentemente de uma concepção crítica ou não, o debate acerca do tema revela-se de extrema importância e destaque no cenário acadêmico. Diversos autores, das mais divergentes correntes teóricas, debatem o tema, sejam favoráveis à burocracia, favoráveis à reforma gerencial, favoráveis ou contrários à provisão privada de serviços públicos, debates sobre o Estado e sua função, revisões de literatura acerca das reformas administrativas, entre tantos outros.

Sendo assim, essa pesquisa contribui de forma complementar para o debate nacional e internacional, configurando a concepção de servidores com relação ao serviço público e sua forma de gestão, acrescentando dados ao debate acadêmico.

Com relação à metodologia, alguns aspectos são importantes. O método utilizado será o individualismo metodológico, por considerar que pessoas submetidas a uma mesma situação podem apresentar opiniões e crenças

divergentes. Com relação ao tipo da pesquisa, esta será: com relação à natureza, será uma pesquisa básica, com o objetivo de gerar conhecimentos úteis. Quanto à forma de abordagem do problema, trata-se de pesquisa qualitativa, que:

[...] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20).

Quanto aos objetivos, essa pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois possui, enquanto objetivo, proporcionar maior visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato (GIL, 2008). Dessa forma, foi feito um levantamento bibliográfico sobre o tema estudado, para aproximação com o objetivo do estudo.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa de levantamento de dados, pois “a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer” (SILVA; MENEZES, 2001, p. 21).

Com relação à população que será objeto dessa pesquisa, será utilizada a “amostra por conveniência”, considerando a base territorial de Curitiba. Tal pesquisa servirá, nesse trabalho, como base de evidência empírica da pesquisa. “O desenho da pesquisa contribui para a construção e delimitação visual do que deverá ser estudado, com base em constructos, objetivo geral e objetivos específicos do trabalho a ser realizado” (CASTRO, 2007, p. 101).

Com relação ao universo e à amostra da pesquisa, o universo seriam os gestores de serviços públicos municipais de Curitiba nas administrações regionais; e a amostra por conveniência foi assim delineada: inicialmente, considerando a base territorial de Curitiba e sua prestação de serviços públicos, identificou-se que tais serviços são prestados por meio das Administrações Regionais, como espécies de “subprefeituras”, que prestam serviço público à população.

Com base na importância das administrações regionais na organização municipal de Curitiba e compreendendo-as enquanto *locus* privilegiado de vivência de modelo de administração pública (seja burocrática, seja gerencial ou uma transposição entre esses dois modelos de gestão), buscou-se escolher uma Administração Regional que represente cada região da cidade de Curitiba, considerando sua divisão geográfica nas regiões: Norte, Sul, Leste, Oeste e Central.

Ao considerar que, em certas situações, pelo critério geográfico, algumas regionais pertencem à mesma região da cidade de Curitiba, optou-se por apenas uma delas, considerando o maior índice populacional registrado tanto no *site* do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), bem como no *site* da Prefeitura Municipal de Curitiba. Segue abaixo dados do censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Administração Regional Boa Vista: população de 248.698 habitantes; Administração Regional Cajuru: população de 215.503 habitantes; Administração Regional do CIC: 171.480 habitantes; Administração Regional Fazendinha-Portão: população de 243.506 habitantes; Administração Regional Matriz: população de 205.722 habitantes.

Desse modo, as Administrações Regionais escolhidas para a aplicação dos questionários foram: Região Norte: Núcleo Regional Boa Vista; Região Sul: Núcleo Fazendinha – Portão; Região Leste: Núcleo Cajuru; Região Oeste: Núcleo CIC e Região Central: Núcleo da Matriz.

Com base nas administrações regionais selecionadas, o público-alvo para resposta da pesquisa foram os gestores dos serviços públicos municipais localizados em cada administração regional. Tal escolha deve-se ao fato de compreender que, na função de gestores, estes vivenciam cotidianamente a experiência da gestão administrativa, bem como podem representar o elo do serviço que administram com a população usuária do serviço em pauta.

Quanto à técnica de coleta de dados e análise, utilizou-se para coleta de dados o questionário (com questões abertas e fechadas) e, para análise, utilizou-se a análise de conteúdo.

Por fim, a pesquisa está estruturada em seções, que estão assim organizadas: a primeira seção do referencial teórico apresenta do Estado Burocrático, trazendo discussões acerca desse modelo de Estado, da dominação burocrática e do Estado racional. Finaliza-se essa seção com uma crítica à dominação burocrática.

Na segunda seção, intitulada Burocracia e Cultura Política no Brasil: o processo de reforma do aparelho do estado nos anos 1990 é discutido sob os aspectos teóricos da cultura política, sua relação com a burocracia no Brasil, a reforma gerencial do Estado brasileiro e suas consequências, finalizando no reordenamento legal e na normatização público x privada dos serviços.

Na terceira seção, são apresentados a metodologia do trabalho e o resultado da pesquisa empírica, propiciando análises acerca do resultado alcançado. Por fim, são tecidas as considerações finais do trabalho, nas quais são tratados os resultados, a contribuição desse trabalho e sugeridas pesquisas futuras.

2 O ESTADO BUROCRÁTICO

A construção do Estado implica dotá-lo de 'estaticidade', implica torná-lo mais forte ou capaz, implica dotar o Estado de autoridade efetiva sobre toda a sociedade em nome do qual foi criado, implica o estabelecimento do império da lei em todo o território nacional. Para isso, o Estado enquanto sistema constitucional-legal precisa ganhar legitimidade, apoio da sociedade civil, e, enquanto administração pública, precisa ganhar efetividade na execução da lei. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 132).

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS SOBRE O ESTADO MODERNO

Ao refletir acerca de questões como o Estado, serviço público brasileiro, bem como os valores políticos que os regem, uma série de reflexões compõe o imaginário social, ponderando elementos constitutivos do debate. Deve-se pensar acerca da constituição do Estado, suas funções, atribuições e objetivos de sua existência e, conseqüentemente, as questões que estão postas na realidade diante da consolidação do Estado.

Nesse sentido, a existência do Estado não pode ser pensada de forma isolada ou afastada de outros elementos constitutivos, que propriamente o compõem e justificam a sua dinâmica de intervenção perante a sociedade. A própria questão do funcionalismo público brasileiro, suas representações, funções e também atribuições, o imaginário coletivo acerca dele colaboram como pontos de análise na questão do Estado. E ao ter como referência a questão do Estado e do funcionalismo público – intimamente imbricados no modo de ser e objetivos afins – deve-se ressaltar alguns pensadores e conceitos que estimulem a compreensão de conceitos.

Ao abordar a questão da existência do Estado, importa, minimamente, esboçar conceituações de Estado e referendar uma discussão relativa ao termo. Alguns autores clássicos debateram – e ainda debatem, tratando-se de um tema antigo e, ao mesmo tempo, contemporâneo – a questão conceitual e o papel do Estado.

O Estado, dependendo da concepção e da linha teórica que se adote, não existiu desde sempre. Na verdade, na era primitiva – e numa análise simplista –, os homens lutavam pela sobrevivência, buscando a manutenção da vida. A vida era, por demasiado simples, para que houvesse a presença do Estado – compreendendo-o, aqui, como um órgão regulador das relações sociais e patente de autoridade e legitimidade. A definição por si só do Estado não é simples ou simplista

assim, mas ela denota uma série de elementos, fatores que o ajudaram em sua construção ou, como se queira, em definir algumas limitações e restrições à sociedade de forma geral. Pode-se pensar também no Estado como instrumento de controle e regulador de regras. Nesse sentido, a definição de Estado torna-se extensa, complexamente ampla e não se encontra uma linha de definição clara e tênue, ou seja, pacífica, com relação a sua conceituação, bem como ao seu papel e atribuições. Definições, pontos de vista diferenciados são encontrados nos mais diferentes pensadores teóricos, que, cada um a sua forma, contribui significativamente na definição do Estado.

Anterior ao resgate teórico do pensamento de diferentes autores, a questão da necessidade do Estado e do momento de seu surgimento delineiam a perspectiva teórica do estudo. Para pensar na importância deste Estado – e sua necessidade –, um dos autores que realizou um ensaio teórico acerca do tema – analisando-o com relação à autonomia política – foi Luiz Carlos Bresser-Pereira (2010). Inicialmente, é importante refletir que o Estado em si nem sempre existiu, ou nem sempre se fez necessário. No período do Estado antigo, o poder era ocupado por uma oligarquia (donos de terras e militares) que compreendia que o patrimônio do Estado era seu. Além dessa classe social em específico, os outros que ocupavam e compunham a sociedade eram escravos, súditos e servos, que acabavam por desenhar tal sociedade. Para Bresser, nesse período não se deve falar de Estado, não havia separação entre Estado e sociedade, considerando que, nesse contexto, Estado e sociedade confundiam-se e conglomeravam-se na oligarquia. Não havia divisão entre o que seria público ou o que seria privado.

O Estado sempre foi considerado como instrumento de domínio, de poder ou de legitimidade. Em geral – não seguindo nenhuma teoria específica nesse momento, mas pensando o que várias delas acabam por concatenar –, a necessidade do Estado advém, também, da necessidade de controle da sociedade, de ordenação de uma ordem superior, de regulação nas relações sociais colocadas hierarquicamente. Certo é que, em cada período específico – e nas diferentes regiões –, esta construção do Estado galgou lugares e importância diferenciados, bem como alcances também distintos ao pensar que a história – e a formação histórica dos diferentes países e sua formação histórica diversa –, faz com que a criação, bem como a consolidação (ou não) deste Estado opere-se de forma

alternada. Pontuando essa reflexão, cabe citar Bresser-Pereira (2010, p. 117), quando diz:

[...] nas sociedades antigas, o Estado era o instrumento de dominação de uma oligarquia; na sociedade liberal do século XIX, ainda era um instrumento de dominação de uma grande classe burguesa; já nas sociedades democráticas, apesar de não se poder descartar o conceito de classe dominante, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil. Nos dois últimos casos, o Estado é o resultado ou de uma construção política ou de uma construção através da política.

Diante disso, a perspectiva do autor é de um Estado como instrumento manipulativo de interesses, defendendo posturas e objetivos diversos. Seja ele em defesa de classes dominantes específicas (teoria muito defendida pelos pensadores de fundo marxista), seja em defesa de interesses da sociedade, seja em defesa de um conjunto articulado de interesses (os quais podem englobar diferentes classes), o Estado surge na perspectiva de instrumento a favor de objetivos. Nas sociedades modernas, ou fazendo um resgate às sociedades antigas, medievais, o Estado cumpre o seu papel de defensor de interesses e objetivos específicos, os quais sempre estão em jogo e possuem uma parcela (grande ou pequena) da população contrária a isso.

Ao discordar dessa visão definidora do Estado – como instrumento defensor de interesses –, o pensador Poulantzas (1986, p. 24 apud BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 127) altera a dinâmica da questão, a forma de compreensão do conceito e o papel efetivo do Estado. Poulantzas nega a visão do Estado como instrumento especificamente, que não o compreende como definidor de interesses de uma classe dominante. Ele complementa e amplia a visão e o pensamento, dizendo o que o Estado não é “o Estado não é uma ‘entidade’ essencialmente instrumental [da classe dominante], mas é uma *relação*, mais precisamente é uma condensação das relações de classe”. Isso reforça o que já foi escrito aqui anteriormente, em uma das compreensões do Estado, não como manutenção dos interesses de uma classe dominante especificamente, mas defensor de um conjunto articulado de interesses – que podem e hoje, compõe, uma mescla de classes – dominantes.

Com essas argumentações acerca do Estado, pensando em suas atribuições e contribuição ao desenvolvimento da sociedade – como elemento crucial –, importa resgatar outros pensadores teóricos da questão do Estado – e sua definição ou conceituação. Pretende-se, aqui, traçar minimamente conceitos esboçados por

Weber (1967-1968) e Bobbio (1987) e como forma de compreender a visão que se tem do Estado, a qual, fundamentalmente, subsidiará as análises a ele referentes.

Uma das questões pensadas na questão do Estado refere-se ao seu “poder soberano”. Bodin (1576, p. 345 apud BOBBIO, 1987, p. 81) compreende este Estado como “um governo justo de muitas famílias e daquilo que lhes é comum, com ‘poder soberano’ e o poder soberano como o ‘poder absoluto e perpétuo’”. Nessa visão, a importância da legitimidade desse Estado pode possibilitar que ele “reine” soberano e incontestado. Deve-se lembrar que o poder soberano garante ao Estado sua legitimidade e de seus ordenamentos e encaminhamentos. Além da legitimidade necessária ao Estado, sua relação com o poder também não pode ser esquecida. Estado e poder como elementos intimamente imbricados, complementares e de reforço mútuo. Pode-se dizer que um pode ser utilizado como instrumento de confirmação ou legitimação do outro.

Avançando na discussão do Estado, cabe citar Bobbio (1987) em afirmação própria na continuidade de seus estudos sobre o Estado, porém, numa análise fundada no pensamento de juristas que começaram a refletir acerca do problema do Estado. Nesse sentido, tais juristas pensam no Estado e na necessidade de sua definição. Tal definição é composta de três elementos, que caracterizam este Estado, quais sejam: o povo, o território e a soberania. Essa conceituação reforça o dito por Bodin na questão da soberania, do poder soberano, demonstrando que a compreensão do Estado por diferentes pensadores possui elementos analíticos comuns. A visão dos juristas, pontuada como Bobbio (1987), menciona ainda a questão do povo e do território. O povo claramente constitui-se como elemento norteador da configuração do Estado – principalmente no momento em que doutrinas defendem que o Estado pode ser compreendido como instrumento de controle. Este povo compreendido de que forma? O povo que deve submeter-se aos ordenamentos e diretrizes deste Estado ou o povo que ajuda na composição desse Estado? Acredita-se, aqui, que as duas concepções logram veracidade, seja a de que os compõe a classe dominante (ou a estrutura de classes que define o poder e as configurações desse Estado), o “outro” povo deve seguir as regras e ditames postulados. No que tange à questão do território, pensa-se no espaço que tais delimitações e regras possuem alcance e legitimidade.

Reforçando a importância do elemento “poder” na definição de Estado, observa-se em Weber (1967-1968, p. 57) que:

[...] o Estado consiste em uma relação de *dominação* do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Para Weber (1967-1968), a dominação, os elementos do poder, a dominação do homem sobre o homem, a violência legítima constituem padrões de configuração do Estado. Porém, um dos elementos que Weber entende como objetivo e coloca luz refere-se à legitimidade do ato, do poder, da violência, como maneira de referendar tal poder de Estado. Pontua que tal legitimação acaba por configurar a “aceitação” – embora não seja exatamente este o conceito utilizado – dos dominadores sobre os dominados. Refletindo sobre o Estado, a legitimidade alcançada pelo poder imposto é que faz com que sua permanência seja alcançada e mantida, garantindo, assim, sua “estabilidade”. A utilização da força, da violência – reconhecida como legítima, conquanto se reconhece o Estado enquanto um órgão legítimo – faz com que a relação existente de dominação da definição e consolidação desse Estado se faça presente e permanente. A submissão também se constitui como elemento importante nessa dinâmica e independentemente do motivo que gere ou estimule tal submissão, ela é necessariamente imprescindível para o cumprimento das funções do Estado e as garantias de sua legitimidade.

Outra discussão interessante apontada por Bobbio refere-se à visão de Estado em duas concepções: positivo ou negativo. Desse modo, tal olhar advém do “lado da sociedade” do qual se fala. A interpretação acerca da sociedade, de seu papel, funções, benefícios, malefícios concorrem significativamente no delineamento dessa opção teórica. Enquanto para alguns pensadores a proposta de Estado não se faz necessária (principalmente os de fundo marxista), ao considerarem a presença do Estado como a forma de reforçar o poder de determinada classe dominante, para outros, tal presença é fundamental e emblemática: é por meio do Estado que a sociedade organiza-se, possui orientações, normatizações, soberania definições. O Estado, no sentido positivo do termo, como possibilidade de “progresso civil, de uma civil society no sentido setecentista do termo [...]” (BOBBIO, 1995, p. 127).

No sentido ainda das concepções de Estado – sejam elas positivas ou negativas –, pensadores divergem em suas opiniões. Como afirmado anteriormente,

isso depende da visão de mundo que corrobora o teórico em questão, bem como do lado da sociedade no qual se encontra inserido. Importa reforçar que este último elemento pode constituir-se como reforçador da análise do Estado, mas não obrigatoriamente. É possível que pensadores teóricos com privilégios garantidos na sociedade optem por uma visão de mundo diferenciada da qual convivem, defendendo a extinção do Estado, sua redução, pensando de forma negativa com relação a ele. Para ilustrar a diferenciação encontrada nas duas formas de compreensão do Estado (de sua importância e de seu papel), cabe reproduzir que:

[...] o Estado deve se limitar a prover a defesa externa e a ordem interna, bem como a execução de trabalhos públicos. Ninguém mais incisivamente do que Thomas Paine expressou a exigência da qual nasce a ideia do Estado mínimo. Justamente no início de *Senso Comum* escreve: A sociedade é produzida por nossas necessidades e o governo por nossa perversidade; a primeira promove a nossa felicidade *positivamente* mantendo juntos os nossos vícios. Uma encoraja as relações, o outro cria as distinções. A primeira protege, o segundo pune. A sociedade é sob qualquer condição uma dádiva; o governo, inclusive na sua melhor forma, nada mais é que um mal necessário, e na sua pior forma é insuportável (SMITH, 1776, p. 69 apud BOBBIO, 1995, p. 129, grifo do autor).

Importa também elucidar, mesmo que minimamente, questões relativas ao surgimento do Estado moderno. Não se pensa num momento estanque e definitivo de construção desse tipo de Estado, separando-o simplesmente do Estado antigo. Todas as vivências, trocas e experiências de caráter histórico colaboram na construção e delineamento desse novo tipo de Estado. Deve-se pensar num sentido e numa concepção de continuidade – mesmo que haja ruptura com formulações e definições – no que diz respeito à questão do Estado, apenas alterando sua constituição, com base fundamentada, ou seja, base analítica, no curso da história. Cabe ressaltar, sob outro viés, a contribuição teórica dos estudos de Florenzano (2007), quando cita o momento do “surgimento” do Estado moderno. O autor pontua que existe determinada diferenciação nesse momento histórico por parte dos próprios historiadores, considerando, por vezes, seu surgimento em séculos diferentes:

[...] ocorreu em meados do século XVI, dividindo-se a minoria restante entre os que retardam para o XVII a sua ocorrência e os que a antecipam para o século XV, atribuindo aos Estados italianos do *quattrocento* o mérito da primazia. (FLORENZANO, 2007, p. 16, grifo do autor).

Ainda nessa linha de debate do surgimento do Estado moderno, agora, porém, com referência ao nome que deveria ser dado a esse “tipo de Estado”, Florenzano (2007) relembra historiadores alemães, em especial a partir de Otto von Gierke e Weber, os quais falam em *Ständestaat*, isto é, em Estados ou monarquias de estados, que podem ser traduzidos como Estado corporativo ou de ordens, que teria sido dominante na Europa entre os séculos XIV e XVI.

Elementos e momentos históricos são norteadores à compreensão do surgimento do Estado moderno. Alguns elementos foram apontados pelo estudioso Strayer, citado pela autora Kritsch (2004, p. 104), que considerou três condições essenciais à constituição do Estado moderno com base nas formações medievais: 1) o aparecimento de unidades políticas persistentes no tempo e geograficamente estáveis; 2) o desenvolvimento de instituições duradouras e impessoais; 3) o surgimento de um consenso quanto à necessidade de uma autoridade suprema e a aceitação dessa autoridade como objeto da lealdade básica dos súditos. Tais elementos – para o autor – constituem essa possibilidade de formação de um Estado moderno. A questão de unidades políticas estáveis no tempo colabora na construção do Estado, pensadas enquanto elementos duradouros e de significativa permanência à sociedade; o desenvolvimento das instituições duradouras e impessoais possibilita um ordenamento e diretrizes firmes, caracterizando um poder em ascensão; e o consenso quanto à necessidade de uma autoridade suprema e a aceitação a essa lealdade configuram o pano de fundo estimulador da criação do Estado. Se, nesse momento, abordar-se a questão do autor Weber quando fala da legitimidade, isso se consolida nessa situação em específico. A análise é feita de forma reduzida e simplista, pois o conceito próprio de legitimidade é ampliado e mais complexo na teoria de Max Weber.

Além dos elementos apontados por Strayer (apud KRISTSCH, 2004) na constituição e delimitação do Estado moderno, cabe reforçar a questão de caráter ideológico. A lealdade dos súditos, a aceitação de uma autoridade superior, de uma autoridade suprema, também significou a consolidação desse novo modelo de Estado. E ao pensar sobre um dos atributos que possam ser considerados como definidores desse Estado, Kritsch (2004) aborda a soberania como seu elemento regulador e definidor, o que, posteriormente, denominaria esse Estado de Estado territorial soberano ou Estado soberano. Desse modo, mais uma vez, e por outro

pensador, além dos juristas citados por Bobbio (1994, 1995), a questão da soberania impera solene na definição e no marco da constituição do Estado.

Na continuidade da abordagem do surgimento do Estado moderno, Bresser-Pereira (2010) fala disso em seu texto *A construção política do Estado*. Em que pese que o texto do autor não possui como escopo de análise o Estado moderno, porém, tal estudo e citação subsidiaram a construção de seu texto, e, fazer uma referência é importante. Ele analisa, em especial, o surgimento desse Estado na Europa de forma específica, realizando análises mais gerais e direcionadas àquele continente. Ele comenta:

[...] na Europa, a oligarquia em torno do monarca absoluto teve um **papel decisivo na formação do Estado moderno**. Essa oligarquia aristocrática era também uma oligarquia patrimonialista, de forma que não havia diferença entre sociedade e Estado. É verdade que em países como a Inglaterra, a França ou os Estados Unidos, a esta oligarquia se somava uma burguesia liberal graças à qual começava a se separar o público do privado. É preciso, porém, assinalar que o Estado antigo e mesmo o Estado de transição que é o Estado Absoluto não foram expressão da sociedade, mas instrumento de uma oligarquia que se mantinha no poder graças ao poder das armas, da propriedade da terra e da religião. Outro é o quadro das sociedades liberais do século XIX e das sociedades democráticas do século XX. Surgem a nação e a sociedade civil, e o Estado se torna delas instrumento. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 135, grifo nosso).

O Estado moderno, como aqui referenciado, demonstra as possíveis origens de seu surgimento, mas sempre vinculado à questão do poderio, da soberania e do controle do poder. Os regimes políticos existentes, as formas e relações sociais desenhadas pela e na história dos homens contribuem de forma ímpar na compreensão da constituição do Estado – e do Estado moderno. A sua importância e contribuição no que afere aos interesses sociais de uma dada classe dominante, ou ao conjunto delas, institui a importância e necessidade diante das “necessidades” do sistema.

Com o intuito de agregar valor – sem trocadilhos com a expressão de cunho marxista – à definição e compreensão sobre o Estado moderno, cabe elucidar a visão weberiana acerca do tema. Para Weber (1967-1968), o Estado moderno está vinculado a um agrupamento de dominação, lembrando sempre que a dominação constitui-se como uma das categorias teóricas de análise de Weber, procurando legitimar-se, em limites específicos de um território, seu domínio. Uma das estratégias utilizadas seria a força física legítima, corroborando, assim, o poder

oriundo desse Estado moderno. Outra consequência relacionada diretamente ao Estado moderno refere-se aos meios de gestão, afinal, quando se aborda o tema de domínio, dominação, a detenção de poder fica restrita a determinados grupos específicos. Isso ocorreu também, segundo Weber (1967-1968), com os meios de gestão: enquanto anteriormente, os funcionários dispunham de condições de meios de gestão – até por direito específico –, substituí-se a tais funcionários e ao poderio dos meios de gestão.

Com essa análise, pode-se afirmar e vislumbrar novamente a luta clara de interesses conflitantes politicamente. A alternância da propriedade dos meios de gestão, saindo do poderio dos funcionários com destinação certa ao Estado moderno, como forma de centralizar e hierarquizar tal poder. Torna-se claro, nessa perspectiva, o monopólio do poderio desse Estado em detrimento dos “estados” e dos funcionários, alternando significativamente as relações e os jogos de interesse. Tal situação não aconteceu ou se desenvolveu simplesmente por um percurso da história, por acidentes ou necessidades voluntárias. Há, claramente, guerra e pactos de interesses nessa alteração, vinculados ao Estado moderno. Nessa questão, Weber (1967-1968, p. 61) trata do desenvolvimento do Estado moderno, afirmando:

[...] de modo geral, o desenvolvimento do Estado moderno tem por ponto de partida o desejo de o príncipe expropriar os poderes ‘privados’ independentes que, a par do seu, detêm força administrativa, isto é, todos os proprietários de meios de gestão, de recursos financeiros, de instrumentos militares e de quaisquer espécies de bens suscetíveis de utilização para fins de caráter político.

Tais relações foram alteradas no que tange à questão do poder, colocando-se em análise o foco da dominação. Partilha-se aqui da visão do Estado moderno enquanto instrumento de dominação, como forma de legitimação de poder e controle sobre o restante da sociedade, a qual estaria “dominada”. Porém, para que tal dominação aconteça e faça-se efetiva, sua legitimidade deve ser reconhecida e, nesse caso, tal reconhecimento advém da força legítima, ou seja, da violência legítima, autorizada.

Identifica-se que o interesse do desenvolvimento do Estado moderno está vinculado à questão da expropriação propriamente dita de poder de pessoas/classes sociais/funcionários que antes eram portadores de tais poderes, ou, como mencionado na citação, dos meios de gestão. A questão de caráter político, o uso

dos tais meios de gestão com finalidade política e que pudesse, conseqüentemente, atingir aos interesses do príncipe não interessavam. Nesse sentido, elimina-se toda a possibilidade de questionamentos por meio de força política – meios de gestão –, contrários aos interesses do principado.

Na configuração do Estado moderno e os novos interesses – buscando retirar o poder de determinados setores da sociedade –, a forma de intervenção desse Estado também busca ser alterada. Assim, ações de caráter racional, objetivas e com fins específicos começam a ser organizadas nesse novo Estado, surgindo, assim, o que se denomina de Estado racional.

2.1.1 O Estado Racional

Na constituição desse Estado moderno, é possível fazer referência ao Estado racional, aproximando-se do objeto de estudo, bem como da análise da dominação de caráter racional elaborada por Weber – a qual será exposta em momento mais oportuno nesse trabalho.

Para falar de Estado racional, deve-se pensar em sua conceituação e objetividade, os fundamentos que o justificam e a necessidade que se depreende dele. Para Bobbio (1986), um dos maiores estudiosos e referenciais do Estado racional é Spinoza. Em Bobbio (1986), ao comentar Spinoza (1677), as paixões são tão naturais no homem quanto à razão, porém num estado de natureza, no estado puro e primitivo, as paixões sempre prevalecem. Para conter o “perigo” que seria dar asas ao lado das paixões, é importante a união de todos num poder comum, que oriente aqueles que sofram em querer atuar levando em maior consideração as paixões humanas. A lei da razão deve ser a lei que rege a vida dos homens em sociedade e tal lei é que mantém os homens em sua conservação, evitando ou afastando perigos provenientes do estado de “paixão”, ou também conhecido como “estado de natureza”.

Por base dessa concepção, as paixões e todas as vulnerabilidades e instabilidades às quais o homem está sujeito em seu estado natural, ou melhor, no estado de natureza, poderiam ser “resolvidas” ou “controladas” mediante a instauração do Estado racional. Compreende-se aqui que a lei da razão ou da racionalidade identifica elementos norteadores de proteção do homem, evitando, assim, sua vulnerabilidade a paixões. Não se nega, nesse pensamento, a existência

das paixões, pelo contrário, pelo fato da consciência desse estado de natureza do homem e das fragilidades associadas a ele é que se propõe o Estado racional. Justificando esse pensamento, Bobbio (1986, p. 91) complementaria:

[...] as razões do Estado são, no final das contas, as razões da razão: a racionalização do Estado se converte na estatização da razão, e a teoria da razão de Estado se torna a outra face da teoria do Estado racional.

Ao argumentar sobre a busca pela teoria do Estado, da teoria racional do Estado, o autor justifica sua necessidade devido às próprias necessidades humanas. Nesse sentido, seria prescindir totalmente da doutrina tradicional, a qual se vinculava à explicação da sociedade humana fundamentada no caráter teológico. Nessa busca pela teoria de um Estado racional, Bobbio (1986) argumenta acerca da natureza humana, da natureza das paixões e interesses dessa sociedade. E é com fulcro nessa perspectiva que se tratará do Estado racional sob a visão teórica weberiana, considerando elementos e características importantes.

Para Weber (1999), a questão do Estado racional e de caráter racional encontra-se intrinsecamente ligada a fatores como hierarquia, normas, diretrizes, regulamentos. É perceptível uma associação clara entre a racionalidade e a burocracia – tema que será trabalhado depois, de forma mais aprofundada e que também caracteriza o pensamento weberiano.

Em estudo realizado pelo autor Thiry-Cherques (2009), a racionalidade é abordada de forma diferenciada, expondo os dois tipos específicos trabalhados pelo autor, quais sejam: a racionalidade substantiva e a racionalidade formal. Tais definições diferem em substância pelos aspectos objetivos que possuem. Enquanto a racionalidade substantiva é vinculada ao conteúdo de fins operacionais de diferentes sistemas, como legal, econômico ou administrativo, a racionalidade formal vincula-se aos objetivos e não à questão dos processos especificamente. Ou seja, a intencionalidade e o momento de “intervenção” ou de análise propriamente ditas, dos referidos tipos de racionalidade, interferem em momentos e de formas diferenciadas. Enquanto um tipo agrega-se à questão do conteúdo ou dos valores, o outro se atrela à definição dos objetivos e fins a serem alcançados. O valor atribuído encontra-se no processo de forma geral, nas rotinas instituídas.

Quando Thiry-Cherques (2009) fala da racionalidade em Weber, expõe o conceito utilizado por este autor. Menciona que, para Max Weber, a racionalidade

pode ser compreendida como a explicação dos processos sociais, bem como de uma racionalização do mundo desencadeada por tais processos. Uma das questões reconhecidas por Weber nesse processo de racionalidade refere-se ao fato de que, nesse intenso processo civilizatório, alcançou-se a racionalização, porém perderam-se características como individualidade e liberdade identitária. O autor finaliza reforçando um pensamento weberiano: “[...] Mas ele também se refere à racionalização como adaptação deliberada dos costumes e das tradições, como um elo entre ideais e interesses” (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 903). Ou seja, apesar de “características perdidas” como a individualidade e a liberdade identitárias, a racionalização também “cumpre” outra função, quando se adaptam a questões de costumes, tradições, reforçando, assim, interesses específicos.

Nesse sentido, pensando assim sobre a questão da racionalização, outros elementos constituem esse processo. O próprio autor Thiry-Cherques (2009), tendo sua referência teórica no assunto aqui tratado, recupera algumas pontuações de caráter weberiano, a tecnificação do trabalho, a burocratização das relações, a padronização da sociedade, constituindo patamares apresentados pelo autor.

Importa ressaltar que o elemento do capitalismo, sua contextualização e sua compreensão enquanto “pano de fundo” para a compreensão e funcionamento do Estado racional também se coloca de forma importante. O foco do estudo, efetivamente, não se constitui no capitalismo, logo, reflexões e comentários poderão ser realizados no sentido de localizar substancialmente a perspectiva do Estado racional.

Ao pensar no capitalismo, pode-se fazer referência a seus diferentes tipos e em diferentes períodos históricos. A acumulação do capital, o interesse das classes dominantes em galgar poder, benefícios e poder fizeram com que diferentes formas do capitalismo surgissem. Tal surgimento encontra referência histórica no período estreito à era liberal, no qual a burguesia reclamava para si direitos de liberdade e ascensão, objetivando eliminar o poder centralizador da época.

Thiry-Cherques (2009) aponta o capitalismo como inimigo do trabalho, elencando diferentes razões para tal assertiva: no capitalismo, o trabalho é explorado de forma significativa, mas exacerbando esse fato, ele, no sistema capitalismo, é descartável. A pontuação ora realizada pelo autor entende que o trabalho, no capitalismo, está desencantado – recuperando aqui, a esfera espiritual de análise –, enquanto que na esfera material analítica, o trabalho foi descartado

pela própria tecnologia. Nesse sentido, a própria racionalização acaba por conduzir à servidão à máquina – fazendo referência à tecnologia –, descaracterizando assim e, por fim, o sentido do trabalho, o sentido do esforço produtivo. Se tal sentido ao trabalho foi perdido, é porque não há mais relação estritamente direta com a questão espiritual ou com o viés material da questão.

Abordar Estado racional significa tratar de elementos como regras, ditames e estatutos legais, os quais possuam legitimidade. Sendo assim, tais regras são criadas e legitimadas com um objetivo único, qual seja, o da obediência aos ditames impostos. O Estado racional, desse modo, não pode ser desligado da perspectiva de dominação e poderio presentes na sociedade. Ele possui, sim, uma forma, uma maneira específica de se consolidar e organizar seus fluxos e procedimentos, mas com a finalidade específica de obediência por parte dos “seus” e legitimidade na organização desenhada e configurada. Importa ressaltar ainda a característica da impessoalidade nesse tipo de Estado, compreendendo que quanto mais impessoais tais relações se configurarem, mais justas poderão ser. Segundo Weber (1999, p. 526):

[...] a dominação, em virtude da “legalidade”, da crença na validade de *estatutos* legais e da “competência” objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas, isto é, em virtude da disposição de obediência ao cumprimento de deveres fixados nos estatutos: uma dominação como a exercem o moderno “servidor público” e todos aqueles portadores de poder que com ele se parecem neste aspecto.

O conceito de Estado e seus elementos complementares e, por vezes, reforçadores, não podem ser estudados ou analisados aquém de uma análise política. O envolvimento da política na constituição do Estado, do “homem político”, como mencionou Weber, também caracterizam e ampliam a discussão. A política, a qual possui seus objetivos, meios e fins, pode proporcionar aos homens poder e outros objetivos que entendam necessários; a política, compreendida enquanto meio de obtenção de determinados objetivos ou intenções. Para Weber (1967-1968, p. 57):

[...] todo homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o ‘poder pelo poder’, para gozar do sentimento do prestígio que ele confere.

Nessa relação entre luta política e luta pelo poder, já refletida por Weber, encontra reforço e referência em Bresser-Pereira (2010, p. 136), que pontua que: “A luta política é sempre uma luta pelo poder, mas isto não significa que a política seja apenas isto [...] ela é também a luta pelo poder em nome do interesse público”.

Estado e política são indissociáveis e, por vezes, podem ter sido analisados ou estudados de formas segmentadas – o que caracteriza importante equívoco. O Estado e a política encontram-se imbricados necessariamente, um complemento do outro, efetivamente. São elementos que não podem ser dissociados, pois, na construção do Estado, estão presentes: a política, os interesses políticos, a forma de governar; e, o Estado, configura-se como o elemento norteador e instrumento de dominação e controle, feito pela política.

Além disso, poder, *status*, Estado moderno também estão ligados à discussão sobre o homem político, como sugere Weber (1967-1968). A política medeia as relações de interesses entre classes antagônicas, com objetivos diversos e projetos de sociedade diferenciados. Nessa perspectiva, o Estado está consolidado enquanto instrumento de coerção e controle da sociedade de forma geral, podendo-se dizer que o Estado possui como objetivo controlar efetivamente as relações na sociedade e os interesses antagônicos. Porém, cabe salientar que, em nenhum momento, faz-se a leitura aqui de um Estado neutro ou sem intenções, apenas cumprindo a função de “mediador de conflitos”, mas sim – e fortemente – como um órgão regulador das relações sociais, sempre tendente a interesses específicos, de um conjunto de classes detentoras de poder e legitimidade social, com propriedades e força política.

Na composição desse Estado, a discussão weberiana acerca do “homem político” configura uma questão de análise. Weber (1967-1968) afirma que existem duas maneiras, duas formas de se fazer política. Ele afirma que ou se vive “para” a política, ou se vive “da” política. A própria colocação desses termos já imprime toda sua diferenciação e todo o “lugar” que a política pode ocupar na vida dos sujeitos. Trata-se de formas diferentes de “fazer política” e com um grau de dedicação e necessidade diversas. Enquanto que o homem que vive para a política deve ser independente economicamente, possuir outras alternativas e fontes de renda, o homem que vive da política possui intrinsecamente a dependência financeira desta atividade em específico. Essa condição diferencial do “homem político” é o que o diferencia: o aspecto econômico. A opção em escolher – e a possibilidade – de viver para a política, tendo liberdade e não dependendo dessa atividade para o

desenvolvimento da vida política; ou a necessidade como fim em si mesma da vida política, dos afazeres políticos, no momento em que estes galgam o seu próprio sustento.

Se assim o é, o Estado moderno é composto – geralmente – por homens de classes sociais mais abastadas, tendo como foco a composição do Estado pela classe detentora do poder, os quais possuem intenções direcionadas¹ (BOBBIO, 1992, p. 51).

Ao falar de Estado, política e suas relações, o autor cita fatores comuns a ambos:

[...] aquilo que “Estado” e “política” têm em comum [...] é a referência ao fenômeno do poder. Do grego *Kratos*, “força”, “potência”, e *arché*, “autoridade” nascem os nomes das antigas formas de governo, “aristocracia”, “democracia”, “oclocracia”, “monarquia”, “oligarquia” e todas as palavras que gradativamente foram sendo forjadas para indicar formas de poder [...]. Não há teoria política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma definição de “poder” e de uma análise do fenômeno do poder. [...] (BOBBIO, 1987, p. 76).

Desse modo, já que Estado moderno, política e poder encontram-se intrinsecamente ligados e atrelados, a forma de delineamento desse poder também deve sustentar uma forma de poder e de organização da sociedade. No Estado Moderno, em que novas solicitações de hierarquia tomam posse, a forma de manutenção do poder pode ser configurada pela existência da burocracia e é isso que será abordado no capítulo a seguir.

2.1.2 O Estado moderno e a dominação burocrática

No Estado moderno, a burocracia pode ser compreendida como elemento intrínseco a esse tipo de Estado. Em que pese o fato de a burocracia ter sido elemento constituinte dos mais variados tipos de governo e orientações políticas, ela continua com seu grau de importância mantido, atual em seus ritos e crenças. Desse modo e devido a sua importância, a burocracia foi tema de vários teóricos, demonstrando sua importância e contribuição ao modelo de governo. Nesse sentido,

¹ Norberto Bobbio fala do homem como “animal teleológico”, que atua geralmente em função de finalidades projetadas no futuro.

contextualizar a burocracia em seu processo histórico e sua relevância teórica constitui-se parte desse estudo.

Deve-se situar a burocracia no contexto do Estado moderno no momento em que esse Estado assume responsabilidades com foco de legitimidade, tentando descentralizar do poder classes sociais. Nesse sentido, as relações que passam a ser estabelecidas advêm de um caráter racional e burocrático, estimulando rotinas e fluxos definidores de ação e intervenção estatal. A burocracia surge num Estado que pretende retirar de funcionários e pessoas da comunidade o poderio material que os caracterizava, passando, assim, tudo ao controle desse Estado moderno – que seria, então, o órgão controlador de diretrizes, despesas, possuindo, ainda, o aparato bélico e material. Esse reordenamento possibilitaria, gradativamente, uma separação total dos bens do Estado – que seriam entendidos como de caráter público – e, na controvérsia, apenas a execução dos serviços realizada por parte da população. Com o poder material e decisório nas mãos, o Estado recondiciona a organização da sociedade, aumentando e referendando seu poder de controle. Com essa premissa, a administração desse Estado também é direcionada de forma burocrática, não sendo possível sua dissociação.

Ao falar de um Estado moderno e racional, no qual se encontram referências à obediência a normas, regulamentos e divisão do trabalho de forma hierarquizada, pensar no tema da administração vinculada à burocracia é, no mínimo, agregador. Se o objetivo desse Estado racional constitui-se em eliminar os riscos decorrentes da paixão humana, colocando, assim, ações e intervenções repletas de racionalidade, a administração desse Estado, por meio da burocracia, pode construir – ou ajudar a construir – a ordem e a legitimidade necessárias. Olivieri (2011, p. 1399) cita a burocracia como instrumento por excelência da forma moderna de dominação – a dominação racional [...]. Nesse pensamento, a burocracia é delineada como instrumento que reforça a dominação, em sua forma moderna.

Nesse sentido, relembra-se o pensamento weberiano no que tange à dominação, como norteadora do estudo e eixo analítico. O próprio Weber (1999) comentava que a organização da dominação que requer uma administração contínua deve conseguir galgar uma obediência vinculada à ação humana, bem como por meio dessa referida obediência, a disposição sobre os bens concretos necessários à aplicação da coação física: o quadro administrativo pessoal e os recursos administrativos materiais. O autor Filipe (2007, p. 128) relembra que a

sociologia compreensiva de Weber não deve ser entendida como ciência da sociedade, conquanto tenha como objeto de estudo a ação humana.

Diante da dominação imposta, utilizando a burocracia como mecanismo de poder – utilizado, por vezes, pelo Estado – a forma de a sociedade organizar-se foi alterada. As próprias relações sociais, quando tangidas e pensadas sob a égide de direitos, com foco no perfil social, são atingidas pela burocracia e por sua rotina de ordem racional.

No íterim da organização burocrática, enquanto escopo analítico, reflexões passam a serem possíveis devido ao seu modo de organização. Para o autor Robert Menton (1978), citado por Paiva (2009), é nesse tipo de organização que transparece o controle das relações sociais, que é realizado nesse tipo de organização e sua vinculação específica com a máquina produtiva. Reforça-se, novamente, para o autor, a expropriação que foi feita dos bens materiais dos funcionários/trabalhadores, os quais dependem desse Estado e desse tipo de relação para consolidarem seu processo de sobrevivência. A execução dos serviços, nesse tipo de Estado e de dominação, fica sob a inteira possibilidade da relação com o Estado, retirando da população os meios de produção necessários à realização dos trabalhos ou serviços.

Na burocracia, a relação entre os sujeitos sociais componentes de uma sociedade e um Estado estabelece uma nova configuração de organização e dominação. A necessária diferenciação entre as normas, as regras, as diretrizes que regem a vida privada dos sujeitos com as que regem a vida em sociedade precisavam ser definidas e normatizadas, regulamentadas perante esse sistema. Como diz Paiva (2009, p. 783), “É nesse contexto, por exemplo, que surgem novos padrões de trabalho e ação administrativa mais especializados, tecnicamente racionalizados [...]”. O mesmo autor cita ainda a criação de concursos públicos para o ingresso de funcionários para compor a carreira do Estado como um dos elementos caracterizadores desse processo de definição burocrática.

A dominação é elemento definidor da burocracia e da dominação burocrática. Para Weber, a burocracia é um dos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis. O autor diz que “A burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma ‘ação comunitária’ (consensual) numa ‘ação associativa’ racionalmente ordenada” (WEBER, 1999, p. 222).

Ao pensar a dominação dentro do Estado moderno e com o objetivo precípuo, elementos de análise também se colocam como fundamentais na compreensão dessa relação. Teoricamente, como proposto por Weber (2000, p. 139, grifo do autor), a dominação nada mais é que:

[...] a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa, portanto, toda espécie de possibilidade de exercer “poder” ou “influência” sobre outras pessoas. Em cada caso individual, a dominação (“autoridade”) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins. Certo mínimo de *vontade* de obedecer, isto é, de *interesse* (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação.

Weber (2000) pontua significativamente a questão da ordem – obediência – e, para que este fim seja alcançado eficazmente, deve haver interesse de ambas as partes: seja por um lado, de dominar, como pelo outro, de obedecer. As razões da obediência são várias e não poderão ser esgotadas nesse espaço. Porém, é sempre relevante ressaltar as trocas e interesses dispostos em toda dominação. Seja motivada pelo medo, pelo alcance de benefícios, por submissão ou apenas por meio da obediência, a dominação torna-se possível. Independentemente do motivo que a justificou, mas o simples fato de sua existência faz com que a dominação, desse modo e nessa condição, seja legitimada. Assim, Weber (2000) aponta o debate mais do que importante no que tange à legitimidade de tal dominação. Independentemente do motivo que gerou ou que mantém, por vezes, a dominação, o elemento constituidor e mantenedor de tal dominação é ligado à questão da legitimidade, ou seja, do próprio reconhecimento no que diz respeito à dominação exercida.

A própria condição da dominação deve ser compreendida por quem detém o poder dominador. Busca-se, veementemente, a legitimidade das ações por parte de quem detém o poder, ou as condições materiais e efetivas desse poder. Tal busca é incessante, pois sua compreensão – a de sua legitimidade – constitui-se enquanto elemento fundamental da permanência e “garantia” – com todos os riscos que esse termo comporta – da continuidade da legitimidade.

O fator decisivo para identificar uma dominação é que:

[...]a própria *pretensão* de legitimidade, por sua *natureza*, seja “válida” em grau relevante, consolide sua existência e determine, entre outros fatores, a

natureza dos meios de dominação escolhidos. (WEBER, 2000, p. 140, grifo do autor).

A dominação na relação política, como é notável, constitui fator de suma relevância na continuidade de ações e objetivos políticos. A própria consolidação e manutenção do Estado moderno não sobreviveriam sem a devida dominação a ser exercida de uma classe socialmente mais favorecida, sobre outra classe, com menos posses e, portanto, menos possibilidades. Nesse estudo, compreende-se que a manutenção do Estado moderno e das funções da dominação burocrática só é possível a partir de uma legitimidade existente nesse poder. Compreende-se que o elemento dominação – tão referendado na obra weberiana – constitui elemento de fundamental importância na manutenção desse modelo de Estado.

Em Weber (2000, p. 141, grifo nosso), três tipos puros de dominação são diferenciados pela base de sua legitimidade, ou seja:

1. **de caráter racional:** baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
2. de caráter *tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim,
3. de caráter *carismático*: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática).

A dominação, assim, justifica o poder do Estado sobre os demais membros componentes da sociedade. Ao pensar no Estado brasileiro e na sua configuração e relações expressas, pensando em especial na questão do corpo administrativo e do serviço público, adotar-se-á, enquanto ponto de análise, a dominação legítima de caráter racional, a dominação burocrática. Porém, anterior à abordagem específica da dominação burocrática, importa citar e esclarecer os outros tipos de dominação weberianos, quais sejam: a dominação tradicional e a dominação carismática como esclarecimentos e diferenciações acerca dos diferentes tipos de dominação existentes.

A dominação tradicional caracteriza-se, objetivamente, pela crença de que sua legitimidade encontra referência e solidez nas santidades ou em poderes senhoriais já tradicionais. Nesse caso, tais poderes existem “desde sempre”, não necessitando de uma ordem lógica para sua compreensão ou escolha. Sendo assim,

está presente a questão de hierarquia ou de um ser “superior”. Revela-se a figura do “senhor pessoal”. Se assim o é, o quadro administrativo não pode ser composto de funcionários, mas, sim, de “servidores” pessoais, de confiança, os chamados e conhecidos “súditos”. Nesse tipo de dominação, não interessam os objetivos do poder ou do governo, o que fica em destaque permanente é a fidelidade pessoal do servidor. Ou seja, na dominação tradicional, a perspectiva fundante tem como base a questão de ordem pessoal, fidelidade ou confiança.

Diante da fidelidade e da confiança, o senhor pessoal e seus servidores de confiança podem realizar atividades sem que causem resistência em seus súditos. A perspectiva certa na confiança e fidelidade dos súditos é o que caracteriza de forma global tal tipo de dominação. Desse modo, em casos puros desse tipo de dominação, novas leis, estatutos ou direitos dificilmente são criados ou requisitados, considerando a extrema obediência dos súditos e confiança do senhor de que não haverá resistências perante seus ordenamentos.

Na dominação carismática, as pessoas que se constituem como detentoras do poder são reconhecidas como “líderes naturais”. Normalmente, isso não ocorre no cotidiano ou em situações características do cotidiano, uma vez que esse tipo de dominação vincula-se a eventos adversos, em situações de dificuldades de forma geral, em que o líder demonstra seu papel e seu poder perante os demais. O portador do carisma aceita sua “missão” e, por conta dela, espera e exige obediência dos demais. Tais líderes não são pessoas que ora ocupavam cargos públicos ou determinada profissão especializada e remunerada, mas são:

[...] portadores de dons físicos e espirituais específicos, *considerados sobrenaturais* (no sentido de não serem acessíveis a todo mundo). O conceito de ‘carisma’ é usado aqui de modo inteiramente ‘isento, valorativamente’(WEBER, 1999, p. 323, grifo do autor).

No que diz respeito à estrutura carismática, ela não conhece nenhum procedimento burocrático, de nomeação de cargos, de recebimento de valores ou renda pelo trabalho realizado e nenhuma instância controladora a qual possa apelar. Não existe, na estrutura carismática, a questão da autoridade burocrática. Seu desenho e sua lógica são diferenciados, por exemplo, da estrutura patrimonial ou burocrática. Limites existem, mas são apenas alguns. Limites esses que

condicionam o líder carismático a permanecer em sua posição de carisma. O líder carismático deve “provar” o seu carisma e deve ser aceito e reconhecido pela população, caso contrário, a dominação não se engendra, não se configura efetivamente. A “missão” do líder também é avaliada e deve ser respeitada pelos demais membros da sociedade, os quais devem reconhecê-lo enquanto líder e capaz de lidar com as questões que a ele – e só a ele – foram confiadas. Ao falar dos líderes carismáticos na visão weberiana, o autor alude a eles como heróis carismáticos, profetas, que realizam milagres. Tais líderes não seguem ordens e nem estatutos, não estão de acordo com procedimentos específicos ou com regulamentações. A prova de sua “liderança carismática” é o que os mantém no poder e nessa postura de carisma.

No que tange ao aspecto econômico da dominação carismática, ela, ao contrário da burocrática, não depende de receitas ou orçamentos para seu funcionamento.

O carisma, enfim, acredita na fé dos líderes e heróis naturais, na religiosidade, na magia, desconstruindo, assim, toda a questão referente à santidade ou, sequer, relativa aos insulamentos burocráticos e à manutenção do poder por estruturas bem definidas e delineadas, de poder.

A escolha pelo tipo de dominação burocrática não a coloca num patamar de diferenciação hierárquica com relação às demais, de forma alguma, considerando que, historicamente, todas as formas de dominação legítima já foram vivenciadas. Porém, no objetivo precípua desse trabalho no que tange à questão do serviço público e na contemporânea configuração dos processos desse Estado moderno, a dominação legítima de caráter racional e burocrático responde às questões desse trabalho, bem como a aproxima da realidade do Estado brasileiro – e do serviço público (tema que será tratado na próxima seção).

A dominação burocrática – de caráter racional – possui características que devem ser trabalhadas, pontuadas e analisadas no corpo desse texto, como forma de compreensão tanto das relações de poder e dominação a ela engendradas, bem como sua vinculação ao Estado moderno com o serviço público e seus processos de trabalho. Na concepção weberiana, características compõem a dominação de caráter racional. São expressas, na concepção de Weber, como categorias fundamentais da dominação de tipo racional, as quais são, portanto:

1. um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais, dentro de
2. determinada *competência*, o que significa:
 - a) um âmbito objetivamente limitado, em virtude da distribuição dos serviços, de serviços obrigatórios;
 - b) com atribuições dos poderes de mando eventualmente requeridos e
 - c) limitação fixa dos meios coercivos eventualmente admissíveis e das condições de sua aplicação. (WEBER, 2000, p. 142, grifo do autor).

Apenas os que podem compor ou participar do quadro administrativo são os que possuem uma especialização profissional, uma qualificação, os que devem estar preparados profissionalmente para assumir tais cargos ou postos de trabalho. Apenas estes, que consigam comprovar tais condições, é que poderão ser aceitos como funcionários. A própria administração burocrática corresponde à dominação devido ao conhecimento, o que o torna racional (WEBER, 1994). Assim, o conhecimento, no que diz respeito ao viés analítico-burocrático racional, ajuda a delinear o desenho do Estado, suas funções, bem como a forma de contratação de funcionários, que será realizada com base sempre naquele funcionário que apresente o conhecimento necessário.

As características e funcionamento específico do funcionalismo moderno (WEBER, 1999) são: o princípio das *competências* oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras, ou seja, regulamentos administrativos; princípio da *hierarquia dos cargos*, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores; a administração moderna baseia-se em documentos (atas) e o conjunto de funcionários que trabalham na esfera administrativa constitui um “escritório”; a atividade oficial pressupõe uma intensa instrução na matéria; quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial requer o emprego da plena força de trabalho do funcionário; a administração de funcionários baseia-se em regras gerais, mais ou menos abrangentes; o cargo é *profissão*.

Com essa caracterização e desenho iniciais, Weber demonstra a organização do Estado com base na dominação burocrática, abre o funcionamento do funcionalismo moderno, pontuando suas atribuições e os valores que são dados a determinados elementos, como: o cargo que é considerado como profissão, a especialização e a qualificação no desempenho do trabalho, a hierarquia rígida e de controle dos demais funcionários. Este é um desenho inicial do que se compreende – na visão weberiana – por dominação burocrática.

O “tipo puro” do funcionário burocrático é compreendido enquanto aquele funcionário que é nomeado por uma instância superior. Distingue-se, aqui, a diferença da figura da nomeação e da eleição, considerando que o funcionário eleito já foge à concepção e caracterização específicas desse funcionário burocrático.

Outra característica definidora da dominação burocrática está ligada à vitaliciedade do cargo. É notório que na discussão desse tipo de dominação, a questão tanto do cargo quanto da preparação e da especialização dos funcionários identifica situações complexas e de identidade desse tipo de dominação. Nesse sentido, o cargo, apesar de não ser tratado aqui como “direito de posse” do funcionário, como em outros regimes, possui essa definição. A ideia que subjaz é que se cumpram as funções desse cargo, de cumprimento objetivo, mantendo o sistema nesse tipo de dominação.

Na dominação burocrática, diferindo de outros modelos de dominação e/ou regimes políticos, os funcionários recebem um salário, uma remuneração pelos serviços prestados. Tais salários quase sempre são fixos e possibilitam auxílio em forma de pensão e cuidados aferentes à velhice. Tal elemento estimulou uma procura significativa pelos cargos públicos, que foram assemelhados à questão da segurança financeira. Além dos salários, mas na mesma lógica do trabalho e do cargo público, tais funcionários têm a possibilidade de construir uma carreira. Iniciam nos cargos e com salários menores, com vistas a possibilidades de ascensão profissional. Segundo Weber (1999, p. 207):

[...] um salário garantido em dinheiro, em conexão com a possibilidade de uma carreira que não depende puramente do acaso e da arbitrariedade, da disciplina e do controle enérgicos, mas que respeita o sentimento de dignidade, além do desenvolvimento de um sentimento de honra estamental e a possibilidade de crítica pública, oferece, segundo toda experiência, o ótimo relativo para o estabelecimento e a conservação de uma mecanização rigorosa do aparato burocrático, e, sob este aspecto, ele funciona com maior segurança do que qualquer escravização jurídica [...].

Para o autor, a organização burocrática seria superior às outras formas de organização, por conta de seu caráter puramente técnico. Identifica vários fatores que contribuem numa administração vinculada ao modelo de dominação burocrática e identifica características específicas desse modelo. Faz análises sobre a importância desse tipo de modelo numa administração, pontuando as qualidades específicas dele, quais sejam: precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da

documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais. Uma ótima avaliação a partir de tais elementos pode ser realizada por funcionários individuais treinados.

Retomando a questão da impessoalidade, Weber (1999) trata novamente a importância da burocracia nesse modelo. Volta-se aqui até a discussão da racionalidade, evitando as paixões e os serviços realizados com fundamentos em simpatia, gosto, afeição ou ódio. No Estado racional e na dominação burocrática, não há lugar para paixões, privilégios ou personalidade. O formalismo é imperioso e os processos devem ser seguidos rigidamente. No dizer weberiano, a burocracia desenvolve mais sua peculiaridade, sua especificidade, quanto mais se “desumaniza” das relações e afasta-se do caráter pessoal dos serviços (WEBER, 1999). Reforça novamente a figura do funcionário especializado, qualificado, o qual não se envolve pessoalmente no desempenho de seus serviços e funções atinentes ao cargo.

Os elementos constitutivos da dominação burocrática são analisados por Weber (2000, p. 147, grifo do autor), expondo sua significação. Esta análise é feita sob o ponto de vista social, quais sejam:

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

Tais características compõem o significado social da dominação burocrática. Especificamente, a característica da impessoalidade formalista impõe nitidamente a necessidade do cumprimento do dever por parte do funcionário, da extrema necessidade de tratar todas as pessoas atendidas pelos serviços de forma igualitária; sem condições especiais; sem particularismos; nem privilégios. É possível que esse modelo de administração e de dominação burocrática propicie possibilidades de tratamento igualitário às pessoas que buscam o serviço, afinal, conforme prega esse princípio, o funcionário ideal seria aquele que trabalha dessa forma, ou seja, sem distinções. Porém, cabe lembrar que esse é um modelo de

administração proposta por um modelo de dominação e que a dominação, por si só, já deixa subentendida a existência de classes e interesses antagônicos.

A impessoalidade, os não privilégios específicos, individualistas acabam por compor a dominação burocrática. Aqui, novamente, pode-se lembrar dos elementos que a caracterizam num estado racional, como a hierarquia, a necessidade de estatutos a serem seguidos, regras a serem cumpridas e procedimentos e normatizações a serem realizados. Altera-se a concepção patrimonialista e clientelista de vinculação com a população, a qual configurava as relações sociais, para uma relação mais formal, com formalismos e passos a serem cumpridos na execução dos serviços. A ausência de impessoalidade faz com que o serviço seja desempenhado de forma imparcial, burocrática e sempre atenta aos processos. A racionalização dos serviços impõe a regra, o ritmo de trabalho e as qualificações do serviço.

Cabe ressaltar, ainda, na questão da dominação racional, o “espírito normal da burocracia racional”, em seus termos gerais, quais sejam:

1. formalismo, reclamado por todos os interessados na proteção de oportunidades pessoais de vida, de qualquer espécie – porque, de outro modo, a consequência seria arbitrariedade e porque o formalismo é a tendência que exige menos esforço. Em contradição aparente – e parcialmente efetiva – a esta tendência *desta* classe de interesses está
2. a tendência dos funcionários a uma execução materialmente *utilitarista* de suas tarefas administrativas, a serviço dos dominados a serem satisfeitos. Esse utilitarismo material costuma manifestar-se na tendência a exigir os correspondentes *regulamentos* – de natureza formal, por sua vez, e na maioria dos casos aplicados de modo formalista. (WEBER, 2000, p. 147).

É perceptível, com as características aqui esboçadas acerca da dominação de caráter racional, identificar todo o aparato burocrático, formal e legal que a envolve. As ações e os encaminhamentos são previstos por meio de normas e regulamentos, o que evitaria possíveis arbitrariedades no uso do poder. Afinal, não se pode esquecer ou desvincular a questão da dominação da questão e reflexão acerca do poder. Outra característica importante nesse tipo de dominação refere-se à capacitação e à especialização das pessoas que poderão tornar-se funcionários, compondo, assim, o quadro administrativo desse sistema.

Sendo assim, ao pensar em dominação de caráter racional-burocrático, os elementos constitutivos que a caracterizam imediatamente referem-se à burocratização, à normatização, às regras, ao cumprimento de normas e

formalismos. Este também fundamenta sua vinculação com a administração burocrática, que se dá no cotidiano. A dominação do tipo racional tem caráter cotidiano, de continuidade, diferente, por exemplo, de forma geral, da dominação de tipo carismático.

E se na dominação de caráter racional há tanta exigência relativa ao cumprimento de normas e regulamentos, formalidades e impessoalidade, dificultam-se práticas administrativas cotidianas de favorecimento pessoal ou de privilegiamento de determinados sujeitos sociais. Pois ao se requisitar práticas de elementos legais, elaborados por funcionários qualificados e especializados, o destino certo será o formalismo e o tratamento igualitário a todos os sujeitos atendidos.

Em que pese o fato de viver-se numa sociedade desigual – com a desigualdade de classe e de acesso a direitos –, com a caracterização da burocracia nesse Estado moderno, fundamentada no trabalho calcado em legislações e regras bem delimitadas, o atendimento a situações específicas da população, em tese, poderá ser operacionalizado de forma igualitária (igualdade formal), artigo 5º. A burocracia, com a base de funcionamento calcada em regras e normatizações, não abre espaço para atendimentos e encaminhamentos de cunho pessoal ou clientelista. Cabe salientar que a burocracia, da forma proposta por Weber, é um tipo ideal, sem precedentes no histórico social.

2.1.3 Crítica à dominação burocrática

Em que pese os elementos acima elencados no tocante à dominação burocrática, a crítica a esse tipo de dominação e aos processos da burocracia são tangíveis e existentes.

Como disse Weber (1994) em seus estudos sobre dominação, esta é legitimada pela obediência. Tal dominação possui uma função precípua na sociedade, de controle e manutenção da ordem. Sob outro viés analítico, a dominação burocrática pode configurar-se ou ser compreendida de maneira diversa da apresentada.

Na fundamentação teórica em relação ao serviço público, é notória a importância da burocracia enquanto instrumento de um modelo de governo e forma de administração. Ela justifica o debate, por exemplo, acerca da burocracia e dos

controles políticos existentes e necessários sobre ela, como esclarece a estudiosa Olivieri (2011), em seu artigo publicado na Revista de Administração Pública. A autora trata dos interesses e controles políticos necessários sobre a burocracia, considerando sua relevância no sistema decisório dos governos.

A burocracia e a dominação burocrática não podem ser compreendidas e foco de análise crítica sem uma contextualização histórica e de elementos agregadores a tal burocracia. No Estado moderno, na época da sociedade industrial (com o advento da Revolução Francesa), as relações sociais e de produção foram significativamente alteradas. O processo de relação entre trabalhadores e detentores do capital apresentava dependência recíproca; enquanto aqueles dependiam do trabalho como fonte de sobrevivência (já que foram separados dos meios de produção), estes necessitavam da força de trabalho dos trabalhadores para garantir a manutenção do sistema capitalista de produção. É importante, então, compreender as alterações sofridas nesta sociedade industrial, bem como a influência do capitalismo nesse processo.

O capitalismo, enquanto sistema de produção que desapropria os trabalhadores de seus meios de produção, obrigando-os a vender sua força de trabalho – e, também, a viver do e para o trabalho – como manutenção de sua sobrevivência, é sistema gerador de intensas desigualdades sociais. Propõe-se uma liberdade falsa no capitalismo, gerando ao sujeito social a ilusão de que detém condições de liberdade em seu processo de escolha, como escolha de mercadorias, por exemplo. Como afirma Marcuse (1964, p. 28):

[...] sob o jugo de um todo repressivo, a liberdade pode ser transformada em poderoso instrumento de dominação. O alcance da escolha aberta ao indivíduo não é o fator decisivo para a determinação do grau de liberdade humana, mas o que pode ser escolhido e o que é escolhido pelo indivíduo. O critério para a livre escolha jamais pode ser absoluto, mas tampouco é inteiramente relativo. A eleição livre dos senhores não abole os senhores ou os escravos. A livre escolha entre ampla variedade de mercadorias e serviços não significa liberdade se esses serviços e mercadorias sustentam os controles sociais sobre uma vida de labuta e temor – isto é, sustentam alienação. E a reprodução espontânea, pelo indivíduo, de necessidades superimpostas não estabelece autonomia; apenas testemunha a eficácia dos controles.

Desse modo, em uma sociedade sujeita ao modo capitalista de produção (em que pese os diferentes modelos de capitalismo existentes), a pedra nevrálgica desse processo são as desigualdades sociais estimuladas e os processos de controles

elaborados para esse fim. No capitalismo, o capital é o ordenador, delimitando as condições de funcionamento do sistema, bem como as relações sociais existentes entre trabalhadores e capitalistas – leia-se, nesse momento, como a sociedade ou a classe burguesa. O capitalismo atua sobre um trabalho coletivo e não mais um trabalho individualizado. Suas consequências são de amplo alcance social, no qual a maior parte da sociedade é composta por trabalhadores expropriados de seu modo de produção, relacionando, assim, dois aspectos: a manutenção do sistema e a dependência necessária dos trabalhadores ao sistema, pela sobrevivência.

Diante disso, o capitalismo apresenta elementos de controle necessários a, o que poderia ser chamado, de dominação. O capitalismo também apresenta uma forma de dominação. Lima e Beluzo (1981) trabalham com esse tema em seu artigo: *O capitalismo e os limites da burocracia*.

O processo do capitalismo e sua real influência nas relações sociais, entre trabalhadores e burguesia, demonstram a configuração necessária de um processo de controle e dominação social. Sob esses temas é que o autor de referência desse estudo (WEBER, 1999), no que tange à burocracia e à dominação burocrática, posiciona-se, salientando a relevância do processo de dominação e seus elementos. Com esse enfoque, a correlação entre capitalismo e burocracia é marcadamente delimitada, um enquanto processo histórico de relações e forma de produção da sociedade industrial – neste Estado moderno –, enquanto o outro assume o papel de controle e dominação indispensáveis à manutenção desse modelo de organização. Nesse sentido, Tragtenberg (1992, p. 188) menciona:

[...] no capitalismo, a burocracia é assimilada pela sociedade burguesa. Sob ele, observa-se um policentrismo da burocracia, a competição entre burocracia das empresas privadas e a pública, contribuindo para impedir que chegue à unidade de classe. Por outro lado, a racionalização não conduz necessariamente à burocratização, pois a primeira se processa num regime fundado na exploração, e a burocratização é um sistema de dominação. A burocracia constitui um sistema de condutas significativas e não só sistema de organização formal.

Ao direcionar à burocracia esse poder “de sistemas de condutas significativas”, o autor fortalece o lugar que ocupa a burocracia no capitalismo. Nesse sentido, o Estado – enquanto ente maior representativo de uma sociedade –, concorrentemente ocupa um lugar de controle, exploração e dominação dessa sociedade. Do poder coercitivo do Estado advém um controle expresso em

dominação, da qual a referência é a razão, ou seja, o que está imposto e sendo gerido pelo Estado corresponde à razão, ao que é definido como certo, como formal. Para Gramsci (2000, p. 267):

[...] se o Estado representa a força coerciva e punitiva de regulamentação jurídica de um país, os partidos, representando a adesão espontânea de uma elite a tal regulamentação, considerada um tipo de convivência coletiva para a qual toda a massa deve ser educada, devem mostrar em sua vida particular interna terem assimilado, como princípios de conduta moral, aquelas regras que no Estado são obrigações legais.

O autor aborda a relação entre Estado e partidos políticos e embora essa relação não seja o foco desse estudo, apresenta relação direta com a discussão teórica acerca da dominação. A dominação exerce papel preponderante na manutenção do sistema, levando à obediência e ao não questionamento quanto às relações sociais impostas e travadas no capitalismo, gerenciadas pelo Estado.

O autor Habermas (1984) desenvolveu um estudo sobre a esfera pública, corroborando visões críticas da sociedade e de formas de dominação. Para ele:

[...] o estado de direito burguês [...] deveriam traduzir dominação em razão, tende efetivamente a ser reduzido à sociedade civil burguesa a ser de algum modo “confundido” com ela”. (HABERMAS, 1984, p. 144).

Compreende-se a manobra política, astuta e racional que o Estado burguês propõe à sociedade civil, identificando os interesses da sociedade burguesa como interesses gerais da nação. Habermas soube, de forma ímpar, analisar essa questão.

O capitalismo, como modo de produção e produtor de desigualdades sociais, o Estado, como ente repressor de questionamentos e insatisfações da população que não é atingida pelos benefícios do capitalismo, e a burocracia, como modo de produção e como classe detentora do poder e que organiza o Estado em seus direcionamentos ante à população, delineam o desenho perfeito do controle e da dominação burocrática.

Tal modelo de dominação preenche requisitos importantes na tarefa de evitar movimentos inesperados da sociedade. A dominação burocrática que, conforme pontua Max Weber, dispõe de uma série de características elementares ao seu pleno funcionamento, não apresenta as efetivas garantias a que se propõe teoricamente.

Características do sistema de funcionamento da dominação burocrática, como: hierarquia, definição de cargos, impessoalidade no atendimento à população, entre outros, não possibilitam maior efetivação e agilização nos processos, como se propõe tal tipo de dominação. Numa análise ingênua e pura da dominação, poder-se-ia, em tese, corroborar com tais elementos como garantidores de uma efetividade pública e resultados esperados. Porém, a antítese desse processo deve ser ampliada e colocada como real intenção da burocracia.

Os procedimentos elencados num processo de dominação burocrática não efetivam atendimentos justos e igualitários à sociedade sujeitada a esse tipo de atendimento. Todo o aparato elencado na dominação burocrática sustenta, em realidade, a dominação que se pretende na sociedade civil – entendida como sociedade burguesa, se for utilizada a compreensão de Habermas (1984). A burocracia, nesse sentido, não coloca como preocupação atendimentos impessoais e igualitários com fundo de justificação social, mas, sim, com fundo de justificação dominatória. Para Tragtenberg (1992, p. 193, grifo do autor):

[...] o significado da propriedade do Estado *depende* das relações sociais existentes *entre* ele e os trabalhadores. Se ele é dominado por um corpo de funcionários, *escapando* ao controle dos trabalhadores, é o corpo de funcionários e administradores que detém o controle dos meios de produção, *dispondo* do excedente econômico, conforme suas normas, com *papel dominante* no mercado e na imposição de critérios de rentabilidade.

E se, assim acontece, a burocracia e a dominação burocrática apresentam o que se pode nomear de “uma nova roupagem para velhas formas de controle”. A dominação burocrática nada mais seria do que um atendimento igualitário aos detentores do poder e do capital, no momento em que possibilita a todos perpetuarem-se no poder, de forma igualitária. A burocracia também pode ser identificada com outra função social na sociedade, como a detentora dos meios de produção, conforme Tragtenberg (1992), cabendo, assim, a ela, a manutenção desse *status*.

A partir dessa perspectiva analítico-crítica, cabe agora trazer tal discussão para o âmbito da cultura política brasileira e sua relação com a burocracia, identificando as alterações que foram delimitadas no Brasil, tendo como foco as

reformas gerenciais, o reordenamento legal do serviço público e suas consequências.

A cultura política pode não só explicar e fornecer elementos basilares à compreensão da burocracia, bem como o oposto também é verdadeiro e relevante. Nesse sentido, burocracia e cultura política não são antagônicos e, sim, construções complementares e, quem sabe, autoexplicativas. Se assim acontece, os dois elementos mencionados corroboram a compreensão e auxiliam no campo de delimitação do estudo do serviço público como elementos fundamentais e presentes na esfera pública. Tanto assim o é, que a própria proposta da reforma gerencial, de orientações diferenciadas à prestação de serviços públicos e alteração de suas características, possui relações imbricadas com o processo burocrático e com a cultura política. É o que será tratado a seguir, na próxima seção.

3 BUROCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: O PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 1990

A burocracia e a cultura política apresentam aspectos correlacionados no que diz respeito ao serviço público brasileiro. Sendo assim, estes temas serão tratados a seguir, de forma complementar e intrínseca ao debate em questão.

3.1 CULTURA POLÍTICA – ASPECTOS TEÓRICOS

A partir da análise de questões políticas da história e da cultura política brasileira e da configuração das relações sociais entre os sujeitos da sociedade, torna-se possível identificar distintas formas de dominação – opostas à dominação burocrática. Nesse sentido, é importante conhecê-las, como forma de compreensão da estrutura da sociedade brasileira e de seu sistema de dominação.

Porém, antes de tratar desse tema em específico, cabe aqui uma explanação teórica acerca do conceito de cultura política construído na área das ciências sociais, como subsídio de análise de realidades sociais. Em que pese à complexidade do conceito e as divergentes opiniões acerca de sua capacidade analítica, este servirá como norteador das análises da pesquisa, compreendendo-o como de importância ímpar na compreensão da realidade social brasileira – com foco no serviço público.

O conceito de cultura política possui seu referencial histórico e suas bases na necessidade de compreensão dos regimes políticos, em específico, a democracia. Castro (2008, s/p.) pontua:

[...] o surgimento do conceito de cultura política se insere no esforço da Ciência Política norte-americana do pós-guerra de conhecer os fatores ligados à estabilidade democrática. A grande questão que se colocava então para a academia norte-americana era entender quais as condições necessárias para o estabelecimento da democracia – entendida como o sistema político norte-americano, em contraposição ao socialismo soviético – e para a sua manutenção.

A questão do surgimento do conceito de cultura política, bem como sua manutenção e definição, está intrinsecamente vinculada a questões de ordem política e de sistemas políticos em geral. A necessária estabilidade política ou a definição de regimes são elementos que colaboraram na criação e efetivação do conceito e estudo do tema de cultura política.

Com essa definição histórica, os autores que primeiramente inauguram o conceito e a discussão de “cultura política” são Gabriel Almond e Sidney Verba, em 1963. Nesse ano, eles lançam a obra clássica da cultura política, intitulada *The civic culture*. Tal obra advém da confluência de pensamentos de estudos de opinião pública, teoria macrossociológica, psicologia social e técnica amostral de *survey*, conforme diz Amorim (2007). Nessa obra, os autores trabalham com a relação de causalidade, estabelecida entre a opinião pública com a possibilidade de surgimento de um sistema democrático, bem como de sua estabilidade (CASTRO, 2008). Os autores vinculam o conceito de cultura política ao conhecimento importante sobre as atitudes e comportamentos da população relativos ao sistema político. Em uma definição mais estrita do conceito, os autores definem a cultura política de uma nação como “a distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os [seus] membros” (ALMOND; VERBA apud CASTRO, 2008, grifo nosso). E se este é o conceito inicialmente trabalhado pelos autores em questão, deve-se atentar ao fato de compreender tais padrões de orientação relacionados à cultura política.

Na obra *Uma teoria de política comparada*, Almond e Powell (1972, p. 37) trazem novamente o conceito, referindo-se ao “padrão de atitudes e orientações individuais com relação à política compartilhadas por membros de um sistema político”.

Como se faz notar, a teoria da cultura política identifica como elemento fundamental de sua premissa analítica as atitudes, os comportamentos dos sujeitos com relação à questão política e aos sistemas políticos. Graus de confiança e de solidariedade, por exemplo, constituem a cultura política de determinado povo ou nação. Os elementos que concorrem à direção de uma teoria política estão diretamente relacionados com a opinião pública, com as opiniões e convicções acerca da questão política na sociedade.

Nesse sentido, Madueño (apud AMORIM, 2007 p. 107) cita a definição de cultura política como:

[...] contexto onde encontramos um conjunto de significados tecidos pelo homem e pelas instituições, onde os atores individuais e coletivos se reconhecem mutuamente e reproduzem as ações sociais e políticas sobre a base de crenças, hábitos e rituais, convertendo-se estas em regularidades de ação onde restabelece força a dimensão tempo e espaço.

Desse modo, os significados encontrados ou dados pelo homem no que concerne à questão política são demasiado importantes na concepção da teoria. Tal conceituação proporciona uma análise mais complexa – e menos determinista – do termo, revelando a importância das crenças dos homens, dos sujeitos na constituição de atitudes e de ações oriundas de crenças e opiniões.

A cultura política relaciona-se, dessa forma, à maneira pela qual os indivíduos desenvolvem suas atitudes relativas ao debate político ou à estrutura política. Tais atitudes são formatadas por valores e crenças que orientam tais indivíduos na leitura e interpretação do mundo político, bem como de suas vivências e espaços de convivência e aprendizados.

As orientações individuais com relação a um objeto político são influenciadas por três elementos, quais sejam:

[...] orientações *cognitivas* como o conhecimento, preciso ou não, de objetos e credos políticos; *orientações afetivas*, como os sentimentos de ligação, envolvimento, rejeição e outros, a respeito dos objetos políticos; e *orientações avaliativas*, como os julgamentos e opiniões sobre objetos políticos, que usualmente envolvem a aplicação de padrões de valores aos objetos e fatos políticos (ALMOND; POWELL, 1972, p. 37, grifo nosso).

Além da compreensão dos elementos que caracterizam a cultura política, é importante destacar formas de “inserção” nesse sistema político. Ao considerar que a cultura política é formada e caracterizada por atitudes individuais relacionadas ao sistema político, salutar se faz ressaltar de que forma tais atitudes ou a inserção nessa cultura é possível. Nesse sentido, a distinção feita pelos autores Almond e Powell (1972, p. 39, grifo do autor) acerca dessas formas de inclusão e participação (ou não) no sistema político contribuem ao debate:

[...] os *parochiais* são as pessoas que demonstram pouca ou nenhuma consciência do sistema político nacional; *sujeitos* são os indivíduos que têm consciência do sistema político [...], mas que não estão dispostos a participar das estruturas de *inputs*; *participantes* são os indivíduos que têm consciência das estruturas e processos de *inputs* e que, além disso, se engajam, ou se consideram potencialmente engajados, na articulação ou expressão de demandas e na elaboração de decisões.

Outro elemento característico da cultura política é a socialização política, a qual é compreendida enquanto “processo pelo qual as culturas políticas são mantidas ou transformadas” (ALMOND; POWELL, 1972, p. 46). As formas de

inclusão no debate sobre o objeto ou as questões políticas, os espaços estimuladores dessa discussão constituem-se enquanto possibilidades de uma socialização política. Para os autores Almond e Powell (1972), importa destacar os agentes da socialização política como espaços de referência. O primeiro deles seria a unidade familiar como a primeira estrutura de socialização encontrada pelo indivíduo; outro espaço se denota na estrutura escolar, como uma segunda influência poderosa de socialização política; outros grupos também são importantes nesse processo de socialização, como: o grupo da mesma posição social ou profissional; experiências em empregos; os sindicatos, o clube social; os meios de comunicação de massa; e por último o contato direto do cidadão com o sistema político. A partir das três formas de inclusão dos indivíduos nas sociedades supramencionadas, as relações com o sistema político e com a vida pública são estabelecidas, correspondendo ao grau de participação dos “cidadãos” nessa esfera. A participação social específica dos indivíduos está intimamente relacionada – segundo a compressão da cultura política –, com as características que desenvolveram e, ainda, com relação aos ambientes dos quais participaram. Tais elementos podem corroborar a uma questão de participação política e vida cidadã ou, no máximo contrário dessa expressão, da não participação de decisões e consciência desta vida “cidadã”.

Outro autor que estuda o tema e busca conceituá-lo é Moisés (2008, p. 16), quando fala:

[...] uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos – como orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse por política, tolerância, confiança interpessoal e institucional – que afeta o envolvimento das pessoas com a vida pública.

Sendo assim, a cultura política estaria ligada à orientação normativa dos indivíduos no que se refere à questão de valores, crenças e atitudes – não compreendidas aqui enquanto sinônimo de conduta ou comportamento – mas referente ao sistema político como um todo.

Porém, é importante destacar críticas que a teoria da cultura política (culturalismo) recebeu, tendo como pressuposto que tal teoria poderia ser “determinista” em sua forma de analisar questões referentes ao sistema político.

Na obra *The civic culture* defende-se a cultura cívica. Tal cultura seria diferenciada nas nações, porém, não menos importante; a cultura cívica entendida como forma específica da cultura política. Segundo Castro (2008), tal cultura seria fundamental no estabelecimento de regimes democráticos. O mesmo autor a denomina como modelo de “racionalidade-ativista da cidadania democrática”. Nesse modelo, o cidadão teria ações, atitudes de participação informada, analítica e racional (CASTRO, 2008).

Com relação às transformações que podem ser associadas à cultura política e seu desenvolvimento, liga-se a questão do Estado. Alguns autores trabalham a vinculação do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social, ou o *Welfare State*, como elemento significativo na construção e, até, redefinição desse conceito da cultura política. A partir do momento em que o Estado passou a garantir maior segurança física e econômica aos cidadãos pertencentes à sociedade, os valores acabam por serem alterados (CAPISTRANO; CASTRO, 2010). Diante dessa alteração, os valores políticos dos sujeitos-cidadãos também passam a ser alterados. Com a presença de um Estado mais protetor, é possível afirmar que outros valores surgem nesse processo, como “individualismo, da autoexpressão, da autonomia individual [...]” (CAPISTRANO; CASTRO, 2010, p. 353). Reafirma-se a importância da legitimidade do Estado – e de sua dominação –, no estabelecimento e delineamento da cultura política dos indivíduos. As questões referentes a crenças, atitudes e comportamentos podem estar vinculadas ao significado que o Estado pode ocupar nesse contexto.

Amorim (2007) discute a importância do conceito de cultura política, bem como sua significação e contribuições destacadas à análise de situações históricas, ressaltando o que a abordagem sobre cultura política pode fornecer:

[...] ferramentas de análise na explicação das predisposições e comportamentos políticos dos cidadãos. Enquanto conceito histórico e estrutural, a cultura política é uma variável importante que contribui para compreender a estabilidade e as mudanças dos sistemas políticos. Dessa forma, as pesquisas de opinião são fundamentais para avaliar crenças e atitudes políticas dos cidadãos em relação às instituições e à legitimidade do sistema político. (AMORIM 2007, p. 109).

A análise da realidade social, das mais diferentes sociedades, pode valer-se da cultura política buscando compreender os valores e atitudes da população de forma geral, bem como para vislumbrar os poderes atuantes no sistema político;

pode, ainda, avaliar o sistema político e o comportamento dos cidadãos com relação à legitimidade de tal sistema. Sendo a cultura política capaz de possibilitar tal análise, esse olhar será lançado na cultura política brasileira. Apesar de a cultura política brasileira ter sofrido variações e alterações, ainda persiste uma raiz histórica arraigada aos ditames políticos no Brasil.

Os regimes coloniais e os sistemas políticos estabelecidos foram organizados de forma a garantir a legitimidade do poder e do Estado – ou de quem fazia parte dele. Sendo assim, elementos como a “cultura política da dádiva” ou a “cidadania concedida”, tão bem citados por Sales (1993), corroboram esse histórico brasileiro.

A própria discussão conceitual proposta por Carvalho (1997), quando fala de mandonismo, coronelismo e clientelismo, aprofundando o debate do tema, lança luz sobre “que cultura política” foi vivenciada no Brasil e ainda, em alguma medida, pode ser vivida. É de considerar que a cultura política (já bem explicitada e que possibilita a compreensão do sistema político por parte dos indivíduos) pode influenciar significativamente na análise histórica brasileira. A compreensão do sistema político brasileiro, norteado por elementos políticos específicos, corrobora ao entendimento de que cultura política está se abordando e que influenciou – e ainda influencia – o imaginário social, trazendo tal discussão à realidade brasileira, assunto abordado na seção a seguir.

3.1.1 Cultura política e burocracia no Brasil

A cultura política no Brasil pode apresentar relação importante com o aspecto burocrático, pois não é estranho analisar e estabelecer conexão entre elementos próximos entre a cultura política e a burocracia brasileira.

A administração pública brasileira possui seus traços e vínculos com tal cultura política – e seus aspectos demarcados. O serviço público brasileiro (da forma como é estruturado na atualidade) não existe desde os tempos mais remotos, mas corresponde a um processo de evolução histórica das sociedades – em especial, da sociedade brasileira –, corroborando, por vezes, com seus aspectos culturais. Nesse sentido, a própria evolução das sociedades exemplifica esse aspecto. O autor Avelino Filho (1994, p. 227) aborda os diferentes tipos de sociedades e sua evolução, enquanto processo de transição e de intrínseca mudança. Trata-se de estágios diferenciados vivenciados pela sociedade:

[...] as sociedades tradicionais são caracterizadas pelos partidos dos “notáveis”, pela dependência dos recursos pessoais dos patronos que se reflete num poder quase doméstico, e pelo caráter afetivo da relação. Na transição, o poder pessoal dos “notáveis” é enfraquecido; os recursos passam a ter origem predominantemente estatal; os partidos são mais organizados e disputam posições no aparelho do Estado para manipular os recursos públicos; e as relações entre o patrono e o cliente ganham um acento mercantil. No estágio mais desenvolvido, as “sociedades mobilizadas”, são marcadas pela presença de partidos ideológicos e de massa, pela possibilidade de planejamento e execução de políticas de longo prazo, e pela legitimação do sistema político a partir de valores públicos e universais.

Nessa perspectiva, os diferentes estágios foram vivenciados na sociedade brasileira, possuindo cada qual, em sua respectiva característica, um acento cultural que representa as diversas formas identificadas no Brasil. Porém, cabe salientar que tais características não foram estanques e nem sequer foram fragmentadas quanto ao curso histórico de cultura política brasileira. Os diferentes momentos históricos e suas características específicas, o período de transição e as alterações não ocorreram de forma isolada ou descontextualizada. Toda mudança ou alteração é justificada pelo processo histórico – nesse caso, o brasileiro – pelas alterações de interesses, de grupos preferenciais e mudanças nas coligações políticas e de interesse. A própria burocracia e seus elementos de cultura política, por vezes, respondem a interesses e situações específicas e momentâneas de grupos dominantes.

As relações estabelecidas na sociedade brasileira, seu histórico, a cultura do favor, e no contraponto desta história (mas não sem sentido), o controle em excesso, identificam diversas, porém similares, sob o aspecto estrutural, formas de poder, ou seja, de manutenção do poder. Nessa esteira cabe lembrar Max Weber quando ensina sobre o poder e a dominação enquanto elementos característicos de uma sociedade.

No Brasil colonial, a organização da sociedade era caracterizada pelo tráfico de escravos e os senhores de engenho. Nesse sentido, as relações de dependência e submissão eram nítidas e corolárias. Porém, após 1888, em que pese fatos sociais importantes como a Lei Áurea e a Abolição da Escravatura, as relações sociais no Brasil não foram alteradas de forma significativa, no que tange ao aspecto da dependência, da submissão e da obediência. As relações eram estabelecidas na base de necessidade intensa aos recursos pessoais dos patronos, numa vinculação de trabalho em troca da satisfação de necessidades mínimas dos escravos. Mesmo

após a Abolição, as relações entre as pessoas que representavam as classes com maior poder aquisitivo e os homens pobres e livres não foi desenhada ou caracterizada como de liberdade e igualdade de condições.

A Abolição da Escravatura, considerável fato histórico que propunha a alteração significativa de relações de abuso de autoridade, preponderando e assumindo valores como liberdade, historicamente, não confirmou seu objetivo maior. São evidentes – e inegáveis – os ganhos e a evolução, no sentido lato do vocábulo, no que se refere à liberdade e à proibição de uso de seres humanos como mercadoria, proibindo o abuso de poder e a utilização de violência. Porém e, talvez por esse mesmo fato, a necessidade de manutenção de poder e controle permaneceram. E se essa necessidade era notável, alternativas e formas de controle se fizeram urgentes. Neste contexto histórico, sistemas com outras especificidades surgem, mas que mantêm a mesma base fundante, ou seja, o controle dos indivíduos, visando à manutenção do poder.

Dentre esses sistemas, um que se faz relevante na sociedade brasileira traduz-se no coronelismo, compreendido como “[...] um **sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos**” (CARVALHO, 1997, p. 1, grifo nosso). Assim, mesmo com a liberdade “recém-adquirida” da abolição da escravatura, os homens pobres e “livres” – em tese – dependiam significativamente dos senhores territoriais para manutenção de sua sobrevivência.

Com o coronelismo, seguiram-se ações relacionadas ao mando, aos favores em troca de votos, considerando que eram os coronéis que detinham o controle da política por meio de votos e troca de compromissos – em especial, com o governo. Um elemento intrínseco a esse movimento intitulado de “filhotismo” o qual “convoca muitos agregados para a ‘gamela’ municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais” (LEAL, 1997, p. 61). Nesse sentido, justifica-se a nomenclatura que Sales (1993) atribui à cidadania desenvolvida no Brasil, como uma “cidadania concedida”, considerando que:

[...] a **cidadania concedida**, que está na gênese da construção de nossa cidadania, **está vinculada**, contraditoriamente, **à não cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial**, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares de cidadania civil. À abolição da escravatura, que poderia ser

um marco para esse rompimento, seguiu-se o compromisso coronelista, ou, mais genericamente, os mecanismos de patronagem e clientelismo que marcaram toda a nossa Primeira República, contribuindo para perpetuar as bases sociais da cidadania concedida. (SALES, 1993, p. 2, grifo nosso).

Nesse modelo de cidadania trabalhado pela autora, a “cidadania concedida” está relacionada à dependência efetiva do “cidadão” (que não era assim considerado em diferentes épocas da sociedade brasileira) aos poderes do senhor territorial e, posteriormente, aos ricos fazendeiros, coronéis detentores do poder. Logo, é perceptível que a cidadania – no sentido pleno da palavra – é elemento afeto à contemporaneidade embora ainda não efetivamente, considerando que sistemas de favores ainda perduram nas relações políticas dentro da sociedade brasileira. Para contribuir com esse debate, a mesma autora lança o conceito de “cultura da dádiva”, tecendo argumentos adequados sobre os tipos de relações estabelecidas no Brasil. Conforme Sales (1993, p. 2, grifo nosso):

[...] se tivesse de definir poucas e curtas palavras o **significado desse enunciado**, diria que no nosso país **ou bem se manda ou bem se pede**. Está no simples conteúdo desses dois verbos o significado mais profundo de nossa cultura política do mando e da subserviência.

O sistema político coronelista, estabelecido pelas influências políticas entre senhores territoriais, governadores e Presidente da República, assumindo compromissos recíprocos, faz atentar para a organização vinculada ao serviço público – embora sob o espectro político. Tal sistema político era baseado num sistema de reciprocidade entre coronéis e os chefes de poder do governo, numa troca efetiva de votos para a eleição de tais chefes patrocinados pelos coronéis, os quais detinham seus “fiéis” garantidores de votos, em troca de garantias. Como bem demonstra Sales (1993, p. 8, grifo nosso):

[...] o cerne do sistema coronelista para Victor Nunes Leal está cerne de seu conceito está no referido compromisso, que resultaria num **sistema de reciprocidade** em que de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial. O compromisso coronelista é, pois, o dos chefes locais, de incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições; e, da parte da situação estadual, o da concessão de carta branca ao chefe local governista, até na nomeação de funcionários estaduais do lugar. É, portanto, um compromisso que decorre não da autonomia municipal, mas da autonomia extralegal contida nele. A autonomia municipal não é nesse caso um direito da maioria do eleitorado, e sim uma dádiva do poder.

Assim, o coronelismo enquanto sistema político detinha condições de influenciar nomeações de funcionários estaduais – ligados ao serviço público. É nesse sentido que elementos pertencentes ao passado da sociedade brasileira identificam questões afetas à cultura política brasileira de modo geral, presentes no serviço público. Logo, a gestão da coisa pública era vinculada inicialmente aos interesses da Coroa portuguesa para depois serem extensiva às diferentes classes que assumiram o poder e controle desse poder no Estado brasileiro:

[...] o recrutamento e a filiação dos agentes do Estado ocorriam, essencialmente, por meio de prebendas, pela lógica do favor, destoando-se dos preceitos racional-legais que guiam a organização burocrática, bem como pelo foco na eficiência na gestão dos negócios do Estado. (BRANDÃO, 2011, p. 145).

Traços de tais sistemas e suas configurações como subserviência, obediência, submissão e controle, ainda que relacionados na contemporaneidade com sistemas burocráticos e gerenciais, carregam características de um passado histórico, ainda presente.

Na continuidade desse sistema de reciprocidade e compromissos, seguindo a essência do coronelismo, identifica-se na sociedade brasileira o clientelismo. Este, definido como:

[...] um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional. (KAUFMAN apud CARVALHO, 1997).

Com a concessão de benefícios, as relações são permeadas pela troca de favores. A área pública passa, então, a constituir um terreno fértil para o estabelecimento de relações clientelistas. Com a possibilidade de garantia de benefícios públicos em troca de votos e favores, mais uma vez, a relação de poder e obediência estavam seladas, concretizando-se, mais uma vez, a relação de mando e subserviência tão bem observada em outras épocas brasileiras.

Após 1930, as práticas clientelistas puderam ser modificadas por contingências históricas, apesar de ainda garantirem sua continuidade. Afinal, o clientelismo precisa deter um mínimo de confiabilidade para que sua manutenção seja mantida. O autor Nunes (1997), ao tratar da gramática política do Brasil e a da burocracia, relaciona tal burocracia com práticas clientelistas em diferenciados

momentos históricos. Aponta que, após 1930, com a centralização política, as práticas clientelistas descentralizadas foram enfraquecidas, considerando o novo espectro organizacional centralizador. Porém, a partir de 1937, mesmo com a existência dessa estrutura centralizadora e de práticas corporativistas, o clientelismo se manteve sob novas formas – naquele momento contando com novos recursos para sua prática, contando com recursos do governo federal (NUNES, 1997).

Desse modo, nota-se a vinculação estreita e relacional entre práticas clientelistas e burocracia no serviço público. A cultura política encontra-se presente nas características do serviço público, seja nas práticas clientelistas, seja nas práticas de cunho burocrático. Desse modo, cabe salientar historicamente questões que localizam a burocracia brasileira e o serviço público. Ressalta-se, ainda, uma conceituação de burocracia que colabora na discussão:

[...] seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo. (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 9).

Desse modo, fica clara a ligação estreita entre aspectos da cultura política e da questão e dominação burocrática, vinculadas ao serviço público.

Para realizar com maior ênfase e domínio histórico esse resgate, dois autores serão utilizados como bases de referência teórica: Carlos Henrique Assunção Paiva (2009), em seu texto *A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica*, e Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007), com o texto *Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil*.

Uma das primeiras distinções que Paiva (2009) faz questão de esclarecer é a de centralização/descentralização com a de burocratização brasileira: são elementos diferenciados, os quais possuem legitimidades também diversas. O autor esclarece que enquanto a centralização/descentralização possui elementos de ordem marcadamente política, no que tange a questões como forma de governar, nos âmbitos político, econômico e administrativo, a burocracia em si possui dimensão mais ampla, mais complexa, não fechada exclusivamente ao item da política em si. A gênese da constituição burocrática no Estado moderno brasileiro não aconteceu de forma abrupta, ela seguiu rumos históricos. Entre as décadas de 1920 e 1930, procurou-se implantar no Brasil uma nova forma de governar e de instituir reformas

político-administrativas que estavam em pauta, podendo-se pensar, assim, na burocracia brasileira. Na análise de Paiva (2009, p. 784):

[...] a partir de 1930, sobretudo após a instauração do Estado Novo, em 1937, toda essa estrutura imposta “pelo alto” [...], no correr dos tempos dos barões do café, sofreu uma crise em suas velhas formas de organização política e social. Daí em diante, as decisões relativas às políticas públicas passaram a depender, mais do que na década de 1920, de negociações com a burocracia central do governo. O que era gestado no microcosmo local, passava a ser objeto e resultado de uma conjunção muito mais complexa de fatores e atores sociais. É chegada a Era da Burocracia.

Paiva (2009), nessa citação, expõe claramente o novo ordenamento jurídico e social pontuado por esse novo modelo de Estado. O poder, as relações e os canais de negociação “trocam de lugar”. Assumem novas roupagens, necessitando de poder para sua legitimidade, mas a localização e a forma de acesso a esse poder estavam diferenciadas. Enquanto em outras épocas as relações e o poderio estavam concentrados em pequenos locais, com classes específicas – como os barões do café, entre outros –, o que fazia com que grande parte do poder ficasse reduzida a uma camada mínima da população, agora, era gerenciado e negociado pelo Estado. Claramente, tal Estado era composto por camadas de classes sociais específicas, que defendiam seus interesses, tendo a burocracia, nesse sentido, seu papel a cumprir. Acerca do procedimento burocrático, o autor pontua análises, dizendo que:

[...] na ótica weberiana, o que ocorre relaciona-se a uma crescente divisão do trabalho; hierarquização de autoridade; normas extensivas e impessoais; separação entre administração e propriedade; seleção, salário e promoções baseados na competência técnica. (PAIVA, 2009, p. 783).

Bresser-Pereira (2007) pontua que a burocracia pública – realizada no Estado – irá se identificar com esse Estado, assumindo seus interesses e defendendo e respondendo às pressões das demais classes sociais. Tal burocracia pública estaria vinculada ao Estado de forma intrínseca, defendendo seus valores e definições. O autor, quando fala desse tipo de burocracia pertencente ao Estado – como aparato do Estado – e como classe profissional, classifica-se como classe dirigente. Expõe que em diferentes fatos históricos da vida brasileira, ela pontuou-se, organizou-se e colocou-se de forma diferenciada, mas sempre presente.

Bresser-Pereira (2007) faz com que se recorde que o Estado nacional desenvolvimentista brasileiro foi predominante nessa sociedade entre 1930 até 1980. No que tange à classe dirigente específica e relacionada a essa época, é de destaque a aliança integrada entre a burguesia industrial e burocracia pública, tal período marcado por significativo desenvolvimento econômico.

No Estado brasileiro, reformas de cunho burocrático foram implementadas, com o intuito de desenvolvimento econômico ou de reordenamento nas relações e interesses. Em meados de 1930, é iniciada a Reforma Burocrática ou do serviço público. Nesse momento, como relembra Bresser-Pereira (2007), a administração passa a ser de caráter burocrático ou weberiano, ou seja, preocupada, principalmente, com a efetividade de ação pública. Uma das peculiaridades da burocracia, esclarecem Motta e Pereira (1991, p. 54), enquanto organização:

[...] devemos acrescentar uma última causa para a crescente importância da burocracia no mundo moderno: a necessidade que logo sentiu a classe capitalista, na medida em que cresciam as empresas, de garantir a disciplina dos trabalhadores.

Ainda no retrospecto histórico do Brasil e da burocracia moderna, deve-se salientar a importância do líder Getúlio Vargas, o que fez com a burocracia pública moderna ocupasse um papel importante nas ditas classes dirigentes brasileiras. As classes da burocracia pública moderna, a nova burguesia industrial manufatureira e os velhos setores da oligarquia voltados ao mercado interno assumirão o país em substituição à oligarquia agroexportadora associada aos interesses externos (BRESSER-PEREIRA, 2007). O mesmo autor pontua ainda questões referentes à constituição da necessária reforma burocrática do país, baseando-se numa série de desorganizações administrativo-financeiras do Estado. Impunha-se, então, a lógica de uma reforma que viesse a dar conta dessa questão. Esperava-se a racionalização, o planejamento do Estado a ser realizado de forma diferenciada, galgando, quem sabe, novos resultados dos que os alcançados até aquele momento. E, nesse escopo, justificava-se a Reforma Burocrática ou a Reforma do serviço público. Nesse ínterim, Bresser-Pereira (2007, p. 15) justifica a Reforma Burocrática ou a Reforma do Serviço Público nos seguintes termos:

[...] sem uma 'boa administração', nada seria possível fazer. A partir desta ótica, a reforma burocrática ou reforma do serviço público impunha-se. Em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, Vargas

lança seu governo nessa empreitada. A reforma burocrática de 1936, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, terá em Luiz Simões Lopes a figura política e administrativa principal. Em seguida, a Carta Constitucional de 1937 dá um passo adiante com a exigência de concurso público para os funcionários públicos e com a previsão de um departamento administrativo junto à presidência da República. No ano seguinte, este último dispositivo efetiva-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que passou a ser o poderoso órgão executor da reforma.

Diante disso, a reforma deixa de ser objeto apenas teórico de análise para ser constructo da realidade naquela época produzida. A constituição de diferentes órgãos, as normatizações, legislações atinentes, fazem com que a reforma burocrática crie força e referência, para alterar a dinâmica própria do Estado, das relações sociais e de poder, inexoravelmente. Nesse papel e com esse redesenho do Estado brasileiro, a burocracia começava a ter um papel diferenciado. Criava-se um Estado forte, com disciplina administrativa e no qual a burocracia pública alcançava papel de destaque no desenvolvimento econômico do país. A burocracia, nesse período, começou a pertencer a uma das classes dirigentes do país, colaborando no ordenamento e na forma de governar do Brasil.

A burocracia ocupa um lugar de destaque na organização administrativa brasileira, reforçando o papel do Estado. Diante da proporção que assume a burocracia pública do Estado brasileiro, órgãos também são criados, dando maior legitimidade a essa questão. A criação de órgãos como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), a Petrobrás e o Banco Central, entre outros, consolidava a forma de governo e a prática burocrática adotada no Estado brasileiro. Bresser-Pereira (2007, p. 18) ainda coloca no que diz respeito à criação de tais órgãos e da materialização da estratégia de insulamento burocrático, “[...] caracteriza o desenvolvimento econômico de países como o Brasil em que a burocracia pública joga um papel decisivo, mas a democracia nascente obriga os políticos ao exercício da prática do clientelismo”.

Após essa configuração, e continuando a linha histórica da burocracia no Estado brasileiro, o mesmo autor referencia a alternância do pacto popular nacional de Vargas (em crise desde 1960) para o pacto burocrático autoritário. Nesse momento de crise, alguns autores questionam o modelo burocrático do Estado, alegando práticas antigas para problemas novos – colocando a questão de forma simplista. Como ele relata:

[...] nos anos 1930 começa a Reforma Burocrática ou do serviço público e a administração passa a ser burocrática ou weberiana, preocupada principalmente com a efetividade da ação pública. A partir de 1995, quando começa a Reforma Gerencial ou da Gestão Pública, a administração assume caráter crescentemente gerencial na medida em que o critério da eficiência torna-se decisivo. A essas formas de Estado correspondem formas de burocracia: patrimonial, weberiana e gerencial, as duas últimas podendo ser consideradas 'modernas', mas a weberiana está ainda preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, enquanto que a gerencial já está voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias mas são flexibilizadas. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 27).

Começou-se, então, a proposta da reforma gerencial do aparelho do Estado, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, propondo novas estratégias à administração pública federal, que terá rebatimentos em âmbitos estadual e municipal.

3.2 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO

Diante do exposto, fica clara a relação intrínseca entre a cultura política brasileira, a burocracia e o Estado e suas formas de gestão/administração. Nesse diapasão, a figura do contexto histórico das sociedades e, em especial, no Brasil, revela sua importância e desvela seu caráter de “descortinador” de relações e fatos.

Não é por acaso que a cultura política brasileira foi vivenciada da forma que se relatou (recorde-se da exploração da colônia, dos traços coloniais portugueses, da escravatura, dos senhores de engenho, da abolição da escravatura, do coronelismo, do populismo, do estatismo, etc). Tais fatos não constituem apenas elementos históricos, mas revelam a estruturação histórica concreta da sociedade brasileira, seus interesses, bem como, do Estado e dos serviços públicos prestados. Nesse sentido, tratar a questão da Reforma Gerencial deve, obrigatoriamente, trazer à baila discussões anteriores de tal administração pública, corroborando, assim, para a criação da reforma gerencial. Importa lembrar a diferenciação entre o Estado e a reforma do *aparelho* do Estado, este último ligado a questões administrativas e de gestão deste.

Os sistemas políticos existentes consolidam e justificam o tipo de Estado e, conseqüentemente, a administração pública e sua prestação de serviços. No patrimonialismo, inicialmente, o aparelho do Estado representava o poder do

soberano em si e de seus auxiliares, dando ao Estado um caráter patrimonial, de posse e patrimônio. Em contraponto a esse objetivo, na segunda metade do século XX – na época histórica do Estado liberal – surge a administração pública burocrática, buscando combater o estado patrimonialista e suas regalias (BRASIL, 1995). É importante lembrar que o Estado possui também as funções e atribuições às quais responde:

[...] o Estado, portanto, não é a materialização da razão ou da lógica do capitalismo, nem se identifica com sua burocracia, mas é, em cada momento da história, a expressão da sociedade – uma expressão institucional de caráter organizacional e normativo. Na medida em que o Estado tem um pessoal, um patrimônio e uma dívida, é uma instituição organizacional ou um aparelho; na medida em que é ordem jurídica com poder de coerção, que é o sistema constitucional-legal, é instituição normativa. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 21).

Na década de 1930, iniciam-se perspectivas da reforma burocrática, com a industrialização do país e a necessidade de padronização de serviços e sua prestação. Em 1936, cria-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o objetivo de modernizar a administração pública brasileira. O capitalismo moderno presente no Brasil justifica tal necessidade. Há, no início da administração pública, a influência da teoria de Taylor, que tendia à racionalização por meio da “simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 18). Esse modelo de administração burocrática pretendia eliminar características como o nepotismo e a pessoalidade nas ações relativas ao Estado, lembranças do patrimonialismo:

[...] a administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresenta-se como reação ao nepotismo e subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da Revolução Industrial. (ARAGÃO, 1997, p. 105).

Na administração burocrática, o Estado é intervencionista, atuando em diferentes questões de ordem pública – o que gerou gastos significativos nesse sentido. “Durante a ditadura militar no Brasil, a intervenção estatal aumentou sobremaneira, criando maior quantidade de entidades estatais” (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 49). Ou seja, o fortalecimento estatal ocorreu por meio da intensificação

quantitativa de órgãos ligados à esfera pública. “O Brasil seguiu os moldes do estado liberal até a década de 30, quando seu posicionamento se transforma, acentuado a presença do Estado na economia durante toda a era Vargas” (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 48). Com as diferentes questões que surgem no Estado brasileiro, podem-se considerar três reformas administrativas como marco histórico. Como explana Rezende (2002b, p. 112):

[...] no Brasil, as reformas dos anos 1930 com o Estado Novo, a reforma administrativa desencadeada pelo Decreto-Lei n. 200/67 e, mais contemporaneamente, a Reforma Gerencial de 1995, constituem-se nos três grandes marcos reformadores no contexto da administração pública federal.

Com um Estado intervencionista, a administração burocrática era regida por uma série de princípios norteadores, os quais intentavam manter o controle do/sobre o serviço público e das questões afetas ao Estado. O Estado burocrático era consolidado pelo funcionamento da máquina administrativa com base em procedimentos de recrutamento e carreira excessivamente formais, critérios rígidos de controle e avaliação de desempenho (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003). Nesse sentido, surge a crítica a esse tipo de administração, excessivamente controladora e formal, que não correspondia, efetivamente, a elementos de eficiência e resultados na administração pública. Os serviços públicos prestados à população não atendiam a critérios de excelência ou qualidade, mesmo com a segurança de processos e procedimentos burocráticos. Com fundamento nestes – e em outros argumentos – propõe-se a Reforma Gerencial do Aparelho de Estado, na qual se aproveita efetivamente – embora alguns autores abandonem essa visão – especificidades da administração burocrática.

Tal tipo de administração gerencial surge:

[...] na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. (BRASIL, 1995, p. 15).

A Reforma Gerencial, proposta oficialmente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1995, surge da crítica ao modelo de

administração burocrática nas ações públicas, deixando a desejar nos resultados alcançados. Para Rezende (2002b, p. 112):

[...] resultante de uma forte crítica ao modo burocrático de gestão pública, esse paradigma ressalta a necessidade de orientar a ação da burocracia pública pelos resultados. A agenda convergente materializou-se em eixos complementares de mudança. O primeiro eixo focaliza a questão da eficiência, da efetividade e da qualidade na provisão dos serviços públicos. Para tanto, o novo paradigma aderiu a uma lógica pós-burocrática, por meio da qual são preferidas estruturas descentralizadas de gestão, aproximando o processo decisório e provisional de serviços públicos dos cidadãos-consumidores. Modelos flexíveis de gestão, operando em ambientes competitivos, são os “tipos ideais”. O segundo propõe a necessidade de mudança na cultura burocrática dos controles, a qual deveria ser progressivamente substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com maior autonomia, menores controles burocráticos e maior atenção para os resultados. O terceiro foi voltado para alterar o papel do Estado, reduzindo seu tamanho e seus custos e fundamentalmente introduzindo mecanismos de mercado, tanto pelas privatizações como por meio da criação de mecanismos de quase - mercado no setor público.

Nesse ínterim, as divergências de concepções entre os dois modelos de administração pública constituem o foco da Reforma do Aparelho do Estado, a qual compreendia e determinava as melhores condições de administração e resultado se este fosse gerido pela forma gerencial de administração. Um dos argumentos utilizados para a consolidação da Administração Gerencial referia-se à crise fiscal do Estado, o qual “gastava” em demasia pela realização de suas ações públicas. Não é sem motivo que, na propositura da reforma gerencial, os serviços são distribuídos de forma não equânime entre as suas características: os que devem ser prestados pelo Estado e os que poderiam ser direcionados a outra esfera competente. Tal expansão não espanta à medida que apresenta sua lógica de administração pública gerencial com a lógica mercadológica. Nessa característica, a lógica mercadológica da administração gerencial estimula o serviço público a atuar coerentemente com os interesses produtivos e orientadores de mercado, não se preocupando, efetivamente, com a provisão pública da prestação de serviços e da responsabilidade estatal. A lógica da reforma gerencial é radicalmente oposta, cabendo ao Estado uma prestação mínima de serviços públicos, descentralizando ou “desresponsabilizando-o” pela prestação de serviços com outras alternativas e instituições, associações e organizações. Corroborando tal perspectiva, López e Zeller (2006, p. 130) questionam a proposta de reformas, afirmando seu compromisso com o mercado quando dizem:

[...] con el auspicio de las reformas, se apostó a revertir este diseño por medio de las privatizaciones, la introducción de mecanismos de mercado, la reducción de personal y los sistemas de medición de desempeño.

Na administração gerencial, os cidadãos são vistos como *cidadãos-clientes*, os quais possuem interesses nos serviços prestados pelo Estado, além de serem vistos como contribuintes de impostos. Os resultados dos processos são bons “não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas” (BRASIL, 1995, p. 17). Nem tudo, porém, era controversia quanto ao modo de gestão burocrático: a administração gerencial e a burocrática possuem alguns elementos comuns nos dois modos de administração, como, por exemplo, a avaliação sistemática, recompensa pelo desempenho (mérito), a capacitação permanente; na administração gerencial, esses elementos se mantêm, sendo acrescidos pelos “princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (BRASIL, 1995, p. 17).

A Reforma Gerencial do Aparelho do Estado busca, com base em sua teoria e visão das atividades que devem ser inerentes ao Estado, a melhoria dos serviços prestados, com base em resultados para o cidadão-cliente. Com esse objetivo e como o foco é de mudança e melhorias, numa posição contrária à administração burocrática e ao controle excessivo, posturas diferenciadas são adotadas. Logo, a reforma gerencial está localizada dentro da figura de modernização política, que justificaria tal sistema. Tal modernização teria quatro características, quais sejam:

[...] the first characteristic of political modernization is a high degree of differentiation in political roles and institutions and the development of a centralized and unified polity with specific goals and orientations. The second characteristic is the extension of the activities of the “central” administrative and political organizations and their gradual permeation into all spheres and regions of the society. The third is the tendency of potential power to spread to wider and wider groups in society – ultimately to all adults citizens. Fourth, it is further characterized by the weakening of traditional elites and traditional legitimation of rulers and by the increase in ideological and institutional accountability of the rulers to the ruled who hold potential power. (EISENSTADT, 1963, p. 99).

Um núcleo revelador do objetivo dessa reforma é o que aborda os serviços e setores do Estado, divididos em: Núcleo Estratégico; Atividades Exclusivas; Serviços não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Diante dessa nova

configuração, compreende-se a proposta de estruturação desse aparelho de Estado e de quais atividades seriam de sua inteira responsabilidade e quais poderiam ser delegadas a outros entes. Com tais alterações, é de se pensar em uma mudança radical na visão de Estado – em que pese que se fale em reforma gerencial na mudança específica do aparelho do Estado. Porém, sem compreender a importância do Estado e seu papel social nessa perspectiva, não se compreende também tal proposição de reforma. Concepção de Estado e do processo de gestão desse Estado não pode ser analisada de forma estanque ou fragmentada, considerando que possibilita efeitos concorrentes e interligados. Como explica Fernando Henrique Cardoso, tecendo sua crítica à forma passada de concepção de Estado:

[...] mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que *a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor*. (CARDOSO, 1993, p. 15, grifo nosso).

Com essa citação, confirma-se a afirmativa de que não é possível a separação entre concepção e gestão de um Estado, até pela propositura que o autor destaca. Com esse novo ordenamento das funções do Estado, a concepção e ideologia do Estado sofrem alterações, no que corresponde ao seu papel e atribuições para com a sociedade de forma geral.

Na própria defesa da proposta da reforma gerencial – e talvez ainda sem clara certeza de sua garantia e sucesso com a sociedade – o mesmo autor (na época em que escreveu o texto, exercendo a função de Presidente da República), expõe a necessidade do apoio do funcionalismo público, ou seja, dos profissionais que compõem o serviço público, mudando a forma de gestão. Ele diz:

[...] a reforma tem que ganhar o apoio do funcionalismo. É preciso que o setor que administra seja parte ativa nessa transformação. E que, como parte ativa desse processo, os próprios funcionários convençam-se de que é preciso deixar de lado os resquícios do patrimonialismo, da troca de favores, das vantagens corporativistas, do servilismo clientelista ao poder político, como ocorre em certas áreas da administração pública. (CARDOSO, 1993, p. 18).

Há espaço, após essa afirmação, para uma reflexão acerca do conflito existente entre a concepção institucional da reforma e a concepção cultural.

Enquanto a reforma gerencial é proposta com base numa diretriz institucional, visando alterar os moldes da instituição e da forma de funcionamento do sistema como um todo, a alteração em campo específico de cultura política não atinge o mesmo objetivo e, sequer, com a mesma velocidade e, quiçá, com o mesmo processo de aceitação.

Para a proposição de uma reforma gerencial e a aceitação e efetivação de suas consequências em âmbito institucional, suas alterações não são tão exclusivas ou difíceis, pois realizando articulações e coalizões com grupos de interesse, os resultados esperados são possíveis de serem atingidos. Mas quando o objetivo é de alteração da cultura política (e quando se fala nesse sentido, pensa-se na alteração na relação entre indivíduos, seus valores e crenças e apoio a certos projetos), o resultado torna-se mais gradual e demorado. Pois aí, se for utilizado o conceito de cultura política (que baliza este trabalho como forma de compreensão de valores políticos), serão consideradas as experiências pessoais de cada um para o apoio e a aceitação da proposta de reforma gerencial. Logo, a dicotomia entre galgar resultados positivos e efetivos no que diz respeito à reforma gerencial de forma institucional difere em gênero e substância quanto ao mesmo apoio no que tange ao apoio político dos indivíduos envolvidos – de forma geral e não, de grupos dirigentes, preferenciais ou de interesse.

3.2.1 Reordenamento legal administrativo do serviço público

Com o Plano Diretor que concretiza o ideário da Reforma do Aparelho do Estado proposta de 1995 (reforma gerencial), as ações do serviço público, se assim pode-se dizer, foram redirecionadas e recolocadas quanto a sua obrigatoriedade, exclusividade e responsabilidade. No documento elaborado pela equipe do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, as ações e setores do Estado foram divididos entre: Núcleo Estratégico; Atividades Exclusivas; Serviços não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado, divisão esta que, no mínimo, deixa transparecer as novas configurações que seriam dadas pelo Estado no que diz respeito as suas atribuições e delegação de funções para outros entes. Porém, é mister lembrar a conceituação de Serviço Público, que parece ter sido esquecida (ou redimensionada) na esteira da reforma gerencial. “É todo aquele que a Administração Pública presta à comunidade (aos mais diversos grupos sociais),

admitindo que seja essencial para a sociedade ou por interesse próprio, sempre baseado por normas do direito público” (BRUDEKI, 2007, p. 19).

Nesse rol de setores do Estado, os que correspondem a ações de exclusividade do Estado são apenas o *Núcleo Estratégico* – que representa o governo em sentido lato, setor que define as leis e políticas públicas a serem realizadas – e as *Ações Exclusivas* – serviços que só o Estado pode realizar, implementar ou cobrar, como, por exemplo, a cobrança de impostos, a previdência social, etc. (BRASIL, 1995). Estes seriam os únicos serviços, segundo a reforma gerencial, de exclusividade específica do Estado, atribuição que apenas a ele caberia e seria designada.

Nos outros setores desenhados no Plano Diretor de 1995, as ações, em que pese que ainda permanecessem sob o olhar e a vigilância do Estado, não mais corroboram sua exclusividade ou execução. O Estado passa a não executar determinados serviços – em prol da melhoria dos resultados e da distribuição das ações –, possibilitando tal execução a outros entes. Como exemplo, têm-se os Serviços não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Como, novamente, a própria nomenclatura sugere, serviços que não mais compõem o aparelho estatal e sua execução de forma direta.

Nos serviços não exclusivos, pelo Plano Diretor, o Estado atuaria simultaneamente com organizações públicas não estatais e privadas. Exemplos desse tipo de serviço seriam a educação e a saúde. É notório que tal organização parece estar na contramão da história, quando a luta pela garantia de direitos sociais de forma constitucional foi alcançada por meio da Constituição Federal de 1988, conhecida como a *Constituição Cidadã*. A reformulação da estrutura de setores do Estado parece, por vezes, ser contrária à garantia estatal de serviços sociais básicos que devem ser prestados e garantidos à população ou, como quer a reforma gerencial, ao cidadão-cliente. Se na administração pública gerencial almejam-se os resultados, indica-se um contrassenso quando uma garantia constitucional que deveria ser executada pelo Estado possa ser relegada a outro plano executório – como de não exclusividade. A CF 1988 possibilita, sim, a prestação de serviços públicos (como educação, saúde, cultura) à área privada ou entidades sem fins lucrativos, porém, a partir do momento em que tais direitos estão expressos constitucionalmente, podem estar vinculados à garantia pública.

Por fim, as do setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado são atividades que vislumbram o lucro e atividades essenciais às empresas. Retornam para a execução do Estado apenas quando as empresas não apresentam condições de desenvolver tais ações, como a ausência de capital suficiente, por exemplo.

Nessa divisão, as “propriedades” referentes aos tipos de serviços também foram delineadas pelo Plano Diretor de 1995, ficando assim definidas: Núcleo Estratégico e Atividades Exclusivas do Estado: propriedade estatal; Serviços não Exclusivos: propriedade pública não estatal e privada e Produção de Bens e Serviços para o Mercado: propriedade privada. A instituição das propriedades aos tipos de serviços acima delineados nada mais representam do que a institucionalização e afirmação de serviços que não mais serão de responsabilidade exclusiva do Estado.

Diante dessa nova proposta de ordenamento, as Emendas Constitucionais (EC) propostas desvelam valor definidor da garantia da reforma. No plano diretor, três emendas são mencionadas enquanto estratégias de garantia da alteração do modelo de gestão/administração pública e, conseqüentemente, consolidação da reforma gerencial. Foram estratégias vinculantes à consolidação efetiva da reforma gerencial, ações planejadas com esse objetivo precípua. Uma das EC refere-se à Reforma da Previdência, sugerindo a eliminação de aposentadorias especiais, aposentadorias integrais e a eliminação da paridade entre os vencimentos dos servidores ativos e inativos. Com relação às EC da área administrativa: a primeira aborda temas como: exclusão do regime único dos servidores estatutários e retorno aos moldes de contratação de servidores regidos pela CLT; flexibilização da estabilidade para servidores estatutários quando da existência de falta grave atribuída a servidor (já existente), bem como quando o desempenho for aquém do esperado e quando houver excesso de quadro, sendo as duas últimas hipóteses passíveis de indenização. A segunda EC da área administrativa defende o princípio da autonomia dos três poderes (para haver equilíbrio federativo), bem como a fixação do vencimento dos servidores.

Com todo esse aparato previsto para a execução da reforma gerencial, instituições diferenciadas prestarão serviços para o Estado ou conjuntamente com ele. No Núcleo Estratégico, apenas o governo realizará as atividades previstas; as atividades exclusivas poderão ser prestadas por autarquias e fundações, estimulada a autonomia gerencial; os serviços não exclusivos poderão ser desempenhados por

organizações públicas não estatais – que podem ser privadas de interesse público e sem fins lucrativos, sendo subsidiadas; e por fim, a produção de bens e serviços para o mercado deve ser regida pela área privada, estimulando a privatização de empresas estatais que estejam nesse ramo. Com essa organização, o Estado sai do papel de executor exclusivo propriamente dito das ações públicas. Mas a eficiência da privatização de serviços públicos tem sido questionada:

[...] esperava-se que a iniciativa privada trouxesse as tecnologias recentes de gerenciamento empresarial para a administração dos serviços públicos e que isso fosse refletir de modo positivo nas tarifas dos serviços públicos oferecidos. O esperado não aconteceu, e as empresas privadas concessionárias continuam com problemas para financiar a expansão da infraestrutura dos serviços públicos que atualmente exploram, da mesma forma que não foi reduzida a ineficiência operacional e administrativa [...] (BRUDEKI, 2007, p. 47).

O novo reordenamento legal do aparelho do Estado organiza as ações de forma diferenciada, sendo então assumidas e realizadas por diferentes modelos de entidades. A busca pela alteração do modelo de administração pública (burocrática para gerencial) estimula que novas “parcerias” sejam criadas, como ressaltado por Di Pietro (2008, p. 8): “[...] a própria desburocratização proposta para algumas atividades da Administração Pública também constitui instrumento de privatização”.

A provisão de serviços pública x privada nas atividades do Estado inicia um processo de regulamentação teórico-legal com implicações significativas para a sociedade brasileira. A prestação de serviços públicos assume uma perspectiva inovadora – sem conceito de valor aqui aplicado –, estimulando novos desenhos da ação pública, embora, agora, nem tão pública assim. O plano diretor de 1995 apresenta diretrizes gerais para o governo federal, o que, em tese, torna-se consecutível para as outras esferas subnacionais – Distrito Federal, estados e municípios.

3.2.1.1 Normatização da relação público x privado

Os serviços públicos ofertados pela administração pública brasileira, a partir da reforma gerencial de 1995, sofreram alterações progressivas no que tange a sua entidade executora e responsabilidade estatal.

A normatização desses serviços, quando terceirizados (prestados por entidades públicas não estatais), por organizações não governamentais ou

organizações sociais de interesse público, altera seu perfil de provisão e execução e, por que não dizer, de garantia de serviços.

Toda relação estabelecida apresenta um objetivo ao qual se almeje, normalmente vinculado a melhorias desejadas. Com o processo de terceirização não seria diferente: “Terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando uma eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício [...]” (SANTO, 2010, p. 67).

A terceirização abre possibilidades alternativas à administração pública, não sobrecarregando os órgãos e atribuições do Estado enquanto gestor de políticas, transferindo, para outros setores de atividades, a execução de determinadas tarefas que, originariamente, seriam de origem pública.

Todavia, cabe refletir acerca dos “objetivos” e interesses da administração no processo de terceirização. Apenas elementos como: corte fiscal/contenção de gastos, agilidade nos processos ou provisão mais efetiva dos serviços não convencem quando a questão é redução dos serviços prestados pelo Estado. Tal justificativa não seria plausível, tendo em vista o contexto de reforma gerencial que busca características mercadológicas à provisão de serviços públicos, com a argumentação de que seria menos gasto “ao consumidor”. A própria discussão teórica acerca do termo “terceiro setor” causa dúvidas e suscita críticas. Como afirma Montaño (2002, p. 53):

[...] Assim, o termo é construído a partir de um recorte do social em esferas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a “sociedade civil” (“terceiro setor”). Recorte este, como mencionamos, claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social.

De acordo com a crítica proposta pelo autor, a terceirização não constitui um processo tão simples e resolutivo de questões referentes à provisão de serviços públicos. O termo e o debate são muito mais complexos e envolventes do que a ala defensora da reforma gerencial pode desejar.

Contudo, é salutar relatar que, em se tratando de processos relativos a entidades públicas não estatais, organizações sociais e organizações sociais de interesse público, estas são mantidas e subsidiadas com recursos próprios do governo, após comprovarem determinados critérios para seu funcionamento. A

aprovação de seu orçamento e sua manutenção está diretamente vinculada ao setor público estatal, no que diz respeito à provisão de recursos – nesse caso, públicos.

Nesse contexto, alterações legais e novas normas foram criadas com base na reforma administrativa, reorganizando o Estado e sua prestação de serviços. A terceirização de serviços encontra sua justificativa em alterações legais, como consta:

[...] muito embora esse tipo de contratação de serviços pela Administração Pública brasileira preceda à proposta de reforma dos anos 1990, a delimitação das funções do Estado desenhado no Plano Diretor do MARE, a instituição da Lei n. 8.666 de 1993 (Lei de Licitações e Contratos) e a Lei complementar n. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), são instrumentos da reforma que impulsionaram a terceirização na organização pública brasileira. (DIEESE, 2003 apud SANTO, 2010, p. 54).

As privatizações e publicizações também foram situações vivenciadas pelas práticas administrativas do Estado, devido à necessidade de o Estado delinear as fronteiras entre o público e o privado. Os modelos/tipos de serviços que antes eram de provisão pública foram redimensionados nessa perspectiva, adotando um discurso modernizador de reforma administrativa. López e Zeller (2006, p. 155) argumentam:

[...] la retirada del Estado redundó, así, en el acotamiento de los márgenes de lo público 'en beneficio de la esfera privada, haciendo uso del discurso modernizador' para encubrir el propósito expropiador [...].

Desse modo, cabe conceituar o processo de privatização, que apesar de apresentar peculiaridades no procedimento jurídico divergente à terceirização (e que não cabe neste estudo trabalhá-lo) em substância e objetivo estão equilibradamente vinculados, tendo em vista que obedecem à mesma lógica de interesse.

[...] trata-se, na realidade, de um **conceito ou de um processo em aberto**, que pode assumir diferentes formas, todas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos. (DI PIETRO, 2008, p. 7, grifo do autor).

Com tais alterações legais no que diz respeito à provisão de serviços públicos pela área privada, não é possível que se realize uma leitura da realidade de forma

simplesmente contemplativa. Não se pode, sequer, imaginar que a instituição de serviços com provisão privada – que antes seriam públicos – atendem apenas a interesses da população, ocultando ou reduzindo custos a ela. Deve-se proceder a uma leitura e análise críticas da realidade brasileira, dos processos vivenciados e dos grupos preferenciais que opinam e decidem reformas administrativas com o objetivo de galgar resultados a seus interesses particulares e não como forma de preocupação legítima de resposta às intensas demandas sociais da população. Como explicitado abaixo:

[...] o fenômeno em questão não é, portanto, o desenvolvimento de organizações de um “setor” em detrimento da crise de outro, mas a *alteração de um padrão de resposta social à “questão social”* (típica do *Welfare State*), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele). (MONTAÑO, 2002, p. 185, grifo do autor).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), “estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e se corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]” (REZENDE, 2010, p. 94). Tal lei define, ainda, limite de pessoal efetivo que poderá ser contratado pelo Estado e também se configura como mais um elemento da reforma administrativa, regulamentando, de alguma forma, a terceirização e a privatização de serviços públicos já que – ao menos teórica e legalmente – não há mais espaço garantido, nem previsão orçamentária para contratação de novos servidores públicos. Delimita-se, assim, a redução progressiva do tamanho do Estado.

O assustador, porém, é a alta incoerência histórica dessa administração pública gerencial com os princípios constitucionais e direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988. Num processo de luta significativa, a CF 88 galgou a garantia de direitos – em especial os sociais – nunca antes constitucionalmente assegurados à população e à sociedade brasileiras. População que, enfim, foi reconhecida enquanto sujeito de direitos e, por sequência lógica, o Estado, como garantidor da efetivação de tais direitos. Os direitos sociais em especial, que englobam: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, parecem ter sido objetos de esquecimento na reforma gerencial.

Esquecimento, na verdade, intencional. Afinal, o que não está escrito, não tem valor nem garantia consolidada. O que está escrito – em tese – deve ser cumprido. Porém, foram lembrados – tais direitos sociais – sob o outro prisma de análise, o de que não estão vinculados às atividades exclusivas do Estado.

Nesse sentido, poder-se-ia supor que o serviço público, então, não está diretamente ligado à Constituição ou obrigado a cumprir suas determinações – a não ser em matéria constitucional de interesse relevante. Inclusive, quanto às competências de ordem federal, estadual e municipal, com base no plano diretor de 1995, não se propõe que as atividades não sejam realizadas – e isso é fator verdadeiro –, porém, fica desatrelada a “obrigação” dos serviços garantidos constitucionalmente e sua provisão pública.

Nessa realidade, a reforma do aparelho do Estado de 1995 apresenta, sim, soluções no que tange a aspectos gerenciais e de resultados, porém, por vezes, desatrelados – intencionalmente ou não –, das obrigações constitucionais previstas para o Estado. Em realidade, os serviços que são de interesse do Estado – como exemplo, a reforma da previdência social – este, sim, está mencionado no Plano Diretor e na Constituição, no momento em que sabendo da previsão legal de obrigações estatais quanto à previdência, surge proposta de Emenda Constitucional para que o serviço seja prestado, mas nos moldes do interesse institucional e governamental.

E, para finalizar, apesar do plano diretor estar direcionado ao governo federal, quando há alteração em nível federal, por efeito aglutinador, os efeitos sucumbem aos estados e municípios. Tal modelo de administração pública poderá se “consolidar nas três esferas de governo, o que certamente levará alguns anos para que isto aconteça” (LESCURA; FREITAS JUNIOR; PEREIRA, s/a, p. 08).

Sucumbem, pois, a prestação de serviços públicos – em sua maioria –, que envolvam políticas públicas que, em geral, são gerenciadas estadual e nacionalmente, executadas, em geral, em nível municipal – e às vezes estadual. Se a provisão de tais serviços públicos é alterada para prestação por entidades e fundações, não determinando mais a obrigatoriedade e exclusividade da provisão estatal, com os níveis hierarquicamente inferiores a realidade não será diversa disso. Nesse sentido, Arretche (2002, p. 45, grifo nosso) fala dos estados subnacionais e da república federativa:

[...] no Brasil, as políticas sociais – entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar efetivo da população – não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos. Por esta razão, a descentralização dessas políticas não tende a ocorrer por uma disputa por créditos políticos entre os níveis de governo, mas – de modo semelhante ao caso norte-americano – por indução do governo federal. Desse modo, a *descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais.*

Essa descentralização dos serviços é um dos indicativos da reforma gerencial e da tentativa de minimizar os efeitos do controle burocrático e dos processos sem resolução. Tal transferência de atribuições não só ameniza as responsabilidades em âmbito federal – aumentando as de nível estadual e municipal –, mas, também, cria condições para implantar justificativas para a prestação de serviços por terceiros ou até privatizar serviços. Mesmo com a provisão constitucional de direitos sociais (políticas), como educação e saúde, as quais possuem orçamento definido para cada ente federativo, consideradas como políticas reguladas (ARRETCHE, 2010).

Com essa propositura do novo arranjo governamental e da prestação de serviços públicos, a esfera pública efetiva fica progressivamente reduzida. A esfera pública passa a ser assumida por diferentes entidades públicas não estatais, por ONGs, por OSCIPs e até, em alguns casos, sendo privatizadas. Nesse sentido, em que medida pode-se avaliar o serviço público, considerando que o público – na sua relação com o privado – vem cada vez mais perdendo espaço? É salutar pensar, ainda, em que objetivo tais “parcerias” coadunam? Quais são as reais intenções dessa progressiva transferência de serviços e desresponsabilização do Estado? Qual a ideologia que está intrínseca a esta proposta de reforma gerencial?

[...] na verdade, a *função* das “parcerias” entre o Estado e as ONGs não é a de “compensar”, mas a de *encobrir* e a de *gerar a aceitação* da população a um processo que, como vimos, tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital. É uma *função ideológica*. (MONTAÑO, 2002, p. 224, grifo do autor).

Outra visão ainda no que concerne a esse tema em questão é proposta por Motta (1967), quando menciona as ONGs e associações, porém, vinculando seus serviços à desconfiança política da população com relação ao Estado. Seria como se fossem alternativas aos serviços prestados pelo Estado, já que não há mais espaço para confiança no que está relacionado ao serviço prestado pelo Estado.

[...] como a administração pública e a cultura tradicional são ainda bastante interligadas, apesar dos progressos na modernização institucional, os relatos cotidianos na mídia ainda demonstram forte ligação da coisa pública com interesses privados de grupos preferenciais. O mundo das relações informais é fundamentalmente baseado no aspecto político tradicional, mas se ampliou pelo reforço de aspectos psicológicos culturais, como a maior descrença dos cidadãos na representação política e, em decorrência, nos órgãos da administração pública. Com a crença reduzida nas instituições e na formalidade burocrática, buscam-se o informal e novas instituições da sociedade, como associações de usuários, cidadãos e ONGs, para proteger interesses e direitos. Essas organizações e associações comunitárias diversas procuram contornar as instituições públicas existentes tentando assumir tarefas antes vistas como exclusivas do Estado e mesmo influenciar a gestão de órgãos públicos e a representatividade política. (MOTTA, 1967, p. 94).

O autor apresenta outra visão do problema, mas que não altera significativamente a questão e a redução dos serviços prestados pelo Estado. Na visão do autor, as associações e ONGs são procuradas pela desconfiança política com a administração pública. Então, pensa-se: se a questão de fundo é a confiança (ou desconfiança) na administração pública, será a reforma gerencial o caminho ideal para a propositura de mudanças de ações e de rumo? Se a preocupação é com a forma de gestão e resultados na área pública no que tange à população, alterações na gestão e nos processos não seriam mais coerentes com os objetivos divulgados? Se a proposta se reforça na melhoria do serviço público e dos resultados e efetividade, a terceirização e privatização de serviços apresentam resolutividade? Ou apenas uma transferência de responsabilidades? O próprio autor nos auxilia nestas reflexões, quando responde:

[...] na verdade, a administração pública desenvolveu-se como um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional, e carregava fortes características desse poder. A forma de organização e gestão obedecia menos a critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais. (MOTTA, 1967, p. 88).

E se a questão apresenta fundo ideológico, como afirma Montaño (2002), cabe repensar qual a proposta ideológica que está por detrás da reforma gerencial. Em que pese a já consolidada normatização da provisão pública de serviços pela área privada, compreender que esta alternativa possui interesses políticos e econômicos possibilita uma visão e compreensão da questão para além do imediato. Trabalhar o mediato, ou seja, o processo reflexivo entre o que está posto pela

reforma gerencial e os objetivos inerentes a ela reacende questões de ordem crítica e faz com que questionamentos sejam estimulados. É preciso compreender primeiro o processo, para depois questioná-lo. É importante, ainda, atrelar tal discussão com a cultura política inerente à história brasileira e as relações afetivas e pessoais que ainda permanecem e desenham o contexto brasileiro.

Sendo assim, sugerir a implantação da reforma gerencial deveria ser sinônimo de reflexão sobre questões aferentes à cultura política brasileira e suas influências significativas no sucesso da reforma, considerando que as “**relações pessoais e de afetividade** continuam a vigorar na administração pública” (LESCURA; FREITAS JUNIOR; PEREIRA, s/a, p. 12, grifo dos autores).

Talvez tal afirmação pareça muito simplista, considerando que a reforma gerencial, efetivamente, não apresenta apenas aspectos de cunho administrativo, mas também e, principalmente, de interesses e caráter político, buscando legitimar a ideologia dominante. E com fulcro nessa perspectiva, fez-se a pesquisa de campo (empírica), para que ela baseie as reflexões e análises acerca desse tema.

Desse modo, considerando a facilidade de acesso à base territorial e ao modelo de gestão, selecionou-se a cidade de Curitiba², a qual, conforme estudos indicam, é característica do modelo de administração pública gerencial de serviços.

² Na gestão do prefeito Beto Richa, o viés gerencial adotado pelas administrações anteriores foi mantido. De acordo com Lechinewski (2011, p. 79), em sua administração, [...] é adotado um conjunto de ações de cunho gerencial; dentre elas destacam-se a ampliação da utilização de contratos de gestão, a administração voltada para o desenvolvimento de competências, o mapeamento das estratégias governamentais e a adoção de metodologias gerenciais [...] na gestão de projetos.

4 VALORES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL

Essa seção relata os procedimentos metodológicos utilizados para a realização dos objetivos propostos pela pesquisa, bem como, apresenta a discussão de resultados.

4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

No contexto da pesquisa, os métodos são compreendidos como forma de atingir os objetivos esperados. São entendidos ainda como um “caminho para se chegar a determinado fim” (GIL, 2008, p. 8). Para essa pesquisa, o método adotado foi o método do individualismo metodológico.

No que tange ao tipo da pesquisa, esta será: com relação à natureza, será uma pesquisa básica, com o objetivo de gerar conhecimentos úteis. Quanto à forma de abordagem do problema, trata-se de pesquisa qualitativa, que:

[...] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20).

Quanto aos objetivos, essa pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois tem como premissa proporcionar maior visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato (GIL, 2008). Dessa forma, foi feito um levantamento bibliográfico sobre o tema estudado, para aproximação do objeto de estudo.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa de levantamento de dados, pois “a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer” (SILVA; MENEZES, 2001, p. 21).

Com relação à população que será objeto dessa pesquisa, será utilizada a “amostra por conveniência”, considerando a base territorial de Curitiba. Tal pesquisa servirá, nesse trabalho, como base de evidência empírica do foco de estudo.

4.2 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

4.2.1 Desenho da pesquisa

Para Castro (2007, p. 101), “o desenho da pesquisa contribui para a construção e delimitação visual do que deverá ser estudado, com base em constructos, objetivo geral e objetivos específicos do trabalho a ser realizado”.

O foco da pesquisa está centrado em especial nas formas de administração burocrática e gerencial e sua relação com a cultura política, considerando que este é um processo de transformação que está em curso na sociedade brasileira e, em especial, na administração municipal de Curitiba, conforme estudiosos apontam.

4.2.2 Procedimentos da pesquisa

Essa pesquisa foi desenvolvida em quatro fases, que serão descritas a seguir, para uma melhor compreensão da organização do procedimento.

A primeira fase da pesquisa refere-se ao estudo do tema em pauta, sendo dividido em dois momentos: o primeiro de revisão bibliográfica, fornecendo, assim, maiores subsídios ao desenvolvimento do trabalho em questão e, a segunda, de redação da fundamentação teórica do trabalho em questão.

A segunda fase é a definição da pesquisa, que acontece de acordo com os resultados obtidos na primeira fase, de leitura teórica, para posterior vinculação, aplicação e correlação da teoria com uma realidade específica. Para tanto, foi desenvolvido o protocolo de análise de pesquisa (QUADRO 1), para subsidiar o constructo e as variáveis que deveriam e poderiam inferir no estudo.

Quadro 1 – Protocolo de análise de pesquisa

| Protocolo de Análise de Pesquisa | | |
|---|---|---|
| 1. Estado e Dominação Burocrática | | |
| CONSTRUCTO | AUTORES | ASSUNTOS DISCUTIDOS |
| Estado e Estado moderno <i>Variáveis</i> Conceituação de Estado Atribuições do Estado | BOBBIO, N. WEBER, M. BRESSER-PEREIRA, L. C. | Qual o conceito de Estado? O que configura o Estado? Quando surge o Estado moderno? |

| | | |
|--|---|---|
| Surgimento do Estado moderno | FLORENZANO, M. KRITSCH, R. | Quais suas características? |
| Estado Racional <i>Variáveis</i> Conceituação de Estado Racional Racionalização | WEBER, M. BOBBIO, N. THIRY-CHERQUES, H. R. BRESSER-PEREIRA, L. C. | Qual o conceito desse tipo de Estado? De que forma ele se desenvolve? Qual sua vinculação com a teoria de Weber? |
| Burocracia e Dominação Burocrática <i>Variáveis</i> Definição da burocracia Elementos da burocracia A dominação na burocracia | WEBER, M. BRESSER-PEREIRA, L. C. PAULA, A. P. de PAIVA, C. H. A. | Quais são as características da burocracia? De que forma o Estado se organiza na burocracia? |
| 2. Cultura Política e Burocracia no Brasil | | |
| CONSTRUCTO | AUTORES | ASSUNTOS DISCUTIDOS |
| Cultura Política <i>Variáveis</i> Conceito de cultura política Surgimento do uso da cultura política; | ALMOND, G.A. VERBA, S | Qual o conceito de cultura política? Para qual objetivo ela é utilizada? De que forma ela contribui para a pesquisa? |
| Cultura Política Brasileira Culturalismo Valores Políticos | CHAUÍ, M. FAORO, R. HOLANDA, S. B. de FERNANDES, F. ALMOND, G. A. VERBA, S. NUNES, E. | Quais são os traços da cultura política? Qual é a história do povo brasileiro? Qual a cultura política e a relação com o homem cordial? |

| | | |
|---|--|---|
| | MOISÉS, J. A. | |
| <p>Cultura Política e Serviço Público</p> <p>Variáveis</p> <p>Quais são os valores políticos brasileiros?</p> <p>Histórico do serviço público</p> <p>Valores políticos sobre o serviço público</p> | <p>WEBER, M.</p> <p>CHAUÍ, M.</p> <p>FAORO, R.</p> <p>HOLANDA, S. B. de.</p> | <p>Valores políticos brasileiros.</p> <p>De que forma o serviço público entrou na história do Brasil?</p> <p>Como a administração burocrática influenciou a gestão da área pública no Brasil?</p> |
| <p>Administração Burocrática e Reforma Gerencial</p> <p>Administração burocrática no Brasil</p> <p>Características da administração burocrática no serviço público</p> <p>Conceituação da reforma gerencial no Brasil e sua necessidade</p> <p>Características da administração gerencial de serviços públicos</p> | <p>BRESSER-PEREIRA, L. C.</p> <p>ARAGÃO, C. V.</p> <p>CARDOSO, F. H.</p> <p>EISENSTADT, S. N.</p> | <p>Como a administração burocrática influenciou o serviço público brasileiro?</p> <p>Quais as características da gestão burocrática no Brasil e suas possibilidades e defeitos?</p> <p>Por que a proposta de alterar o modelo de gestão pública no Brasil?</p> <p>Quais as críticas feitas à gestão de forma burocrática?</p> |
| <p>Normatização da relação público x privada dos serviços</p> <p>Variáveis</p> <p>Alteração na prestação de serviços públicos para área privada</p> <p>Justificativa da transferência de serviços públicos para a área privada</p> | <p>ARRETCHE, M.</p> <p>LOPEZ, A.</p> <p>MONTAÑO, C.</p> <p>SALLES, T.</p> <p>ESPÍRITO SANTO, I. H. do.</p> <p>ZELLER, N.</p> | <p>Qual o motivo que ensejou a prestação de serviços anteriormente públicos para a área privada?</p> <p>Quais são as características da terceirização?</p> |

Fonte: a autora, 2012.

Outro elemento estudado na segunda fase diz respeito à elaboração do instrumento de coleta de dados, o qual buscaria identificar e comprovar – em tese – as questões norteadoras dessa pesquisa.

A terceira fase diz respeito à aplicação dos questionários com o público-alvo da pesquisa.

A quarta fase relaciona-se à realização final da pesquisa, proporcionando condições de análise dos questionários respondidos, bem como suas comparações e aproximações para chegar a um resultado final. Para a efetivação dessa última fase, os dados gerais foram tabulados inicialmente com o intuito de verificação do quantitativo de questionários respondidos e de sua representatividade de acordo com cada serviço relacionado. Depois, partiu-se para a interpretação dos dados, correlacionando-os com a linha e fundamentação teórica estudada. Finalizou-se a elaboração desse documento de dissertação, com os resultados finais alcançados e suas considerações finais.

4.2.3 Amostra e base territorial

Com relação à amostragem, Gil (2008, p. 89) ensina que:

[...] as pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade. Por essa razão, nas pesquisas sociais é muito frequente trabalhar com uma amostra, ou seja, com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo.

O universo refere-se à população de forma geral, sendo um “conjunto de elementos que possuem determinadas características” (GIL, 2008, p. 89). O universo dessa pesquisa são os gestores de serviços públicos municipais de Curitiba nas administrações regionais; a amostra é o “subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população” (GIL, 2008, p. 90).

Quanto ao tipo de amostragem, será amostragem não probabilística por acessibilidade ou conveniência.

Nesse tipo, o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam de alguma forma representar o universo. Aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão. (Gil, 2008, p. 94).

Nesse sentido, o delineamento dessa amostra seguiu alguns critérios de seleção específicos, quais sejam: inicialmente, considerando a base territorial de Curitiba e sua prestação de serviços públicos, identificou-se que tais serviços são prestados por meio das Administrações Regionais, como espécies de “subprefeituras” que prestam serviço público à população. Como relatado no endereço eletrônico oficial da prefeitura de Curitiba:

[...] são espécies de subprefeituras, encarregadas dos bairros de cada uma das nove regiões em que Curitiba está administrativamente subdividida. As Administrações Regionais identificam e estabelecem prioridades; promovem formas e métodos de execução de projetos comunitários; desenvolvem o planejamento local de modo compatível com as condições e a legislação vigente, de forma a instrumentalizar as ações concretas definidas pela municipalidade; promovem a interligação do planejamento local ao planejamento da cidade como um todo. (CURITIBA).

Com base na importância das administrações regionais na organização municipal de Curitiba e compreendendo-as enquanto *locus* privilegiado de vivência de modelo de administração pública (seja burocrática, seja gerencial ou uma transposição entre esses dois modelos de gestão), buscou-se escolher uma Administração Regional que represente cada região da cidade de Curitiba, considerando sua divisão geográfica nas regiões: Norte, Sul, Leste, Oeste e Central, conforme mapa anexo. Cabe salientar que a divisão geográfico-administrativa de Curitiba foi atualizada pela última vez em 2005, por meio do Decreto Municipal número 665, de 29/03/1995 (ANEXOS A e B).

Ao considerar que, pelo critério geográfico, algumas regionais pertencem à mesma região da cidade de Curitiba, optou-se por apenas uma delas, considerando o maior índice populacional registrado tanto no *site* do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), bem como da Prefeitura Municipal de Curitiba. Segue dados abaixo do censo 2010 do IBGE: Administração Regional Boa Vista: população de 248.698 habitantes; Administração Regional Cajuru: população de 215.503 habitantes; Administração Regional do CIC: 171.480 habitantes; Administração Regional Fazendinha-Portão: população de 243.506 habitantes; Administração Regional Matriz: população de 205.722 habitantes.

Desse modo, as administrações regionais escolhidas foram: Região Norte: Núcleo Regional Boa Vista; Região Sul: Núcleo Portão; Região Leste: Núcleo Cajuru; Região Oeste: Núcleo CIC e Região Central: Núcleo da Matriz.

De base das administrações regionais selecionadas, o público-alvo para resposta da pesquisa foram os gestores dos serviços públicos municipais localizados em cada administração regional. Tal escolha deve-se ao fato de compreender que, na função de gestores, estes vivenciam cotidianamente a experiência da gestão administrativa, bem como podem representar o elo do serviço que administram com a população usuária do serviço em pauta.

Cabe ressaltar duas questões importantes e de esclarecimento metodológico: os serviços públicos municipais não são idênticos em todas as administrações regionais selecionadas, havendo divergência entre eles, considerando que algumas regionais apresentam uma estrutura mais elaborada e completa de serviços do que outras. Outro item importante é o de que serviços públicos municipais prestados pelas administrações regionais são administrados e gestados por instituições de caráter diferenciado, quais sejam: secretarias municipais, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A própria racionalização e competência dos serviços são importantes, como ressaltado a seguir:

[...] a racionalização nas prefeituras diz respeito às reflexões para a eficiência dos processos municipais, pelo emprego de métodos eficazes e científicos, pela atuação efetiva dos servidores municipais, pela eliminação de repetições e pela diminuição da incompetência nos serviços da administração local. (REZENDE, 2005, p. 65).

Cabe, então, pensar na reflexão da qualidade e racionalização dos serviços, vinculado com a prestação por diferentes entidades no serviço público. Segue a organização dos serviços municipais da prefeitura de Curitiba e sua natureza de execução (QUADRO 2).

Quadro 2 – Serviços públicos municipais nas administrações regionais

| SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS NAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS | | | |
|--|-----------------------|--|--|
| SECRETARIAS MUNICIPAIS | | | |
| SERVIÇO | CARACTERÍSTICA | OBJETIVO | REGIONAL |
| Administrações Regionais | Secretaria Municipal | Assessorar o Poder Executivo Municipal na sua representação junto às autoridades, comunidade e demais esferas; articular as ações governamentais de forma integrada, | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |

| | | | |
|----------------------------|----------------------|---|--|
| | | compartilhada e descentralizada; coordenar as administrações regionais, acolhendo e acompanhando o trâmite das reivindicações, de acordo com o Plano Estratégico do Governo. | |
| Abastecimento | Secretaria Municipal | Abastecimento alimentar à população de risco | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Defesa Social | Secretaria Municipal | Garantir a proteção ao cidadão. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Educação | Secretaria Municipal | Ser um agente ativo do desenvolvimento local, assegurando às crianças, jovens e adultos da rede municipal educação de qualidade para o exercício da cidadania. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Esporte, Lazer e Juventude | Secretaria Municipal | Fomentar práticas de esporte, lazer e atividades físicas ao cidadão curitibano para seu bem-estar, promoção social e inserção na sociedade. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Finanças | Secretaria Municipal | Planejar e executar a política financeira e tributária do município, promovendo o equilíbrio entre a receita e a despesa, e a modernização administrativa, para garantir o desenvolvimento da cidade e a qualidade na prestação dos serviços. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Meio Ambiente | Secretaria Municipal | Não consta no <i>site</i> da prefeitura municipal de Curitiba. | Boa Vista, Matriz. |
| Saúde | Secretaria Municipal | Planejar e executar a política de saúde para o município de Curitiba. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Trabalho e Emprego | Secretaria Municipal | Carteira de Trabalho e Emprego | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Urbanismo | Secretaria Municipal | Promover o | Boa Vista, Cajuru, CIC, |

| | | | |
|---|---|---|--|
| | | desenvolvimento urbano ordenado e sustentável. | Portão e Matriz. |
| FUNDAÇÕES | | | |
| SERVIÇO | CARACTERÍSTICA | OBJETIVO | REGIONAL |
| Fundação Cultural de Curitiba | Fundação | Promover o desenvolvimento sociocultural e artístico da comunidade. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| Ação Social | Fundação | Ação social à população. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão e Matriz. |
| EMPRESA | | | |
| Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A | Empresa | Desenvolvimento tecnológico e econômico de Curitiba. | Boa Vista, Cajuru, CIC, Portão. |
| Transporte (URBS) | Empresa | Melhorar a vida urbana. | Matriz, Portão, Boa Vista. |
| SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA | | | |
| COHAB | Sociedade de economia mista (público e privada), servidores regidos por CLT | Implementar políticas habitacionais. | Boa Vista, Cajuru, Portão e Matriz. |

Fonte: a autora, 2012.

Nota: quadro elaborado com base nas informações disponíveis no *site* www.curitiba.pr.gov.br

Com essa organização dos serviços públicos prestados pela Prefeitura Municipal de Curitiba, cabem reflexões quanto ao aspecto metodológico. Inicialmente, é importante expor a dificuldade apresentada em delimitar quais seriam os denominados “serviços essenciais” na área pública de forma geral, que devam ser prestados – em tese – pelo serviço público. Esse debate ilumina não apenas a discussão que foi subsidiada pela reforma gerencial, dizendo quais seriam os “serviços exclusivos”, como no que tange aos serviços prestados em âmbito municipal. Com relação à conceituação dos serviços essenciais, Brudeki (2007, p. 23) afirma:

[...] a jurisprudência não consegue definir o que são serviços públicos essenciais, da mesma forma que não é capaz de indicar quais são eles. Limita-se a dizer que são indispensáveis e se subordinam ao princípio da continuidade. Essa constatação torna necessária a análise do caráter de essencialidade do serviço de acordo com o caso concreto, observando as circunstâncias fáticas, sabendo que a interrupção dos serviços viola

princípios e direitos fundamentais de cunho constitucional. De todo modo, a questão da essencialidade realmente é o ponto fraco para um melhor entendimento da questão em análise. Mas o que é ser essencial? Deve-se pensar, então, que a falta de um determinado serviço público é tão importante para o usuário que essa ausência venha a impor (direta ou indiretamente) algum tipo de limitação que, anteriormente, tenha se tornado direito através de lei.

Nesse sentido, quais seriam os serviços essenciais que deveriam ser prestados pelo serviço público? Ainda resta dúvida nessa questão. Porém, é notório que na Administração Municipal de Curitiba os serviços públicos são prestados por quatro frentes diferenciadas, quais sejam: secretarias municipais, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Desse modo, é importante conceituar as três que não são propriamente públicas, para melhor compreender sua atuação. Vale ressaltar ainda que a prestação de serviços públicos (direta ou indiretamente) responde por suas ações da mesma forma. Conforme previsto:

Art. 37 § 6º: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Além da responsabilidade por suas ações, importa conceituar as empresas públicas, as sociedades de economia mista, bem como as fundações para compreender seu papel diante da sociedade e da prestação de serviços públicos.

[...] sendo pessoas jurídicas de direito privado, as empresas públicas têm regime, funcionamento e atividades regidas pelas normas de Direito Comercial, respondendo de forma objetiva no exercício de serviços públicos. Já as sociedades de economia mista são também pessoas jurídicas de direito privado que, por sua vez, necessitam de lei autorizativa para sua criação e se sujeitam ao controle do Poder Público. (BRUDEKI, 2007, p. 49).

[...]

as fundações públicas de direito privado têm regime jurídico no Direito Privado e são constituídas com o objetivo de assistência social, médica e hospitalar, educação e ensinos ou pesquisa e atividade cultural, todas caracterizadas como serviços públicos e, portanto, geradores de responsabilidade objetiva perante terceiros. (BRUDEKI, 2007, p. 50).

Diante da realidade de prestação de serviços públicos na Administração Municipal de Curitiba, o entendimento acerca das competências municipais no que tange à execução e proposição de serviços auxilia na reflexão metodológica e na

realidade apresentada, relembrando o debate sobre a descentralização dos serviços e políticas públicas. Para isso, cinco referências de apoio foram utilizadas, quais sejam: dois de âmbito teórico, apoiados nos artigos e compreensões das autoras Souza (2004) e Arretche (2010), o descrito e proposto na Constituição Federal de 1988, o proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (que aborda os serviços exclusivos e os não exclusivos), bem como os serviços efetivamente prestados pela Administração Municipal de Curitiba.

Quadro 3 – Comparativo entre políticas descentralizadas

| COMPARATIVO ENTRE POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS NO MUNICÍPIO E SUA OFERTA POR ENTES PÚBLICOS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS OU SOCIEDADES MISTAS. | | | | | |
|---|--|---------------------------------|-----------------------|--|--|
| POLÍTICA SERVIÇO | CF88 | PLANO DIRETOR | ADM. CTBA | SOUZA (2004) | ARRETCHÉ (2010) |
| Abastecimento | Competência comum entre União, estados, DF e municípios. | Não menciona especificamente | Secretaria Municipal. | Competência partilhada. | Não menciona. |
| Assistência Social | Competência comum entre União, estados, DF e municípios. | Não menciona especificamente. | Fundação. | Competência partilhada entre os três entes da federação. | Não menciona. |
| Cultura | Competência comum entre União, estados, DF e municípios. | Não menciona especificamente. | Fundação. | Competência partilhada entre os três entes da federação. | Não menciona. |
| Desenvolvimento Tecnológico | Não há previsão. | Não há previsão. | Empresa | Não faz menção. | Não menciona. |
| Educação | Competência municipal. | Serviço exclusivo (ed. básica). | Sec. Municipal. | Política predominantemente local | Política regulada – gasto limitado e controlado por esfera governamental superior. |
| Esporte, Lazer e Juventude | Não há previsão específica. | Não menciona especificamente. | Secretaria Municipal. | Não menciona. | Não menciona. |
| Finanças | Competência | Serviços | Secretaria | Não menciona. | Não menciona. |

| | Municipal. | exclusivos. | Municipal. | | |
|--------------------|--|--|------------------------------|--|--|
| Governo Municipal | Não há previsão. | Não há previsão. | Secretaria Municipal. | Não menciona. | Não menciona. |
| Habitação | Competência comum entre União, estados, DF e municípios. | Não menciona especificamente. | Sociedade de economia mista. | Competência partilhada entre os três entes da federação. | Política não regulada – sem previsão orçamentária mínima. |
| Meio Ambiente | Competência comum entre União, estados, DF e municípios. | Serviços exclusivos. | Secretaria Municipal. | Competência partilhada. | Não menciona. |
| Saúde | Competência municipal. | Serviço exclusivo – compra da saúde. Não exclusivo – a saúde em si. | Secretaria Municipal. | Política predominantemente local. | Política regulada – gasto limitado e controlado por esfera governamental superior. |
| Segurança Pública | Competência comum entre União, estados, DF e municípios. | Serviços exclusivos. | Secretaria Municipal. | Competência partilhada entre os três entes da federação. | Não menciona. |
| Trabalho e Emprego | Competência privativa da União (legislar). | Serviços exclusivos. | Secretaria Municipal. | Não menciona. | Não menciona. |
| Transporte | Competência Municipal | Não menciona especificamente. | Empresa Pública. | Competência apenas local. | Política não regulada – sem previsão orçamentária mínima. |
| Urbanismo | Competência municipal. | Não menciona especificamente. | Secretaria Municipal. | Competência apenas local. | Política não regulada – sem previsão orçamentária mínima. |

Fonte: a autora, 2012.

Nota: quadro elaborado com base nos textos e documentos: Constituição Federal de 1988, Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), site da prefeitura municipal de Curitiba onde constam os serviços prestados (www.curitiba.pr.gov.br/secretarias/); e os artigos: Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?, Arretche(2010) e Governos locais e gestão de políticas sociais universais SOUZA (2004).

Os serviços públicos integrantes dessa pesquisa são: Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A; Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB);

Fundação de Ação Social (FAS); Fundação Cultural de Curitiba (FCC); Secretaria do Governo Municipal (SGM); Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Finanças (SMF); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU); Secretaria Municipal da Defesa Social (SMDS); Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ); Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA); Urbanização de Curitiba S.A. (URBS). Tal organização e pesquisa de serviços foram retiradas do *site* oficial da Prefeitura Municipal de Curitiba, em que constam os serviços prestados e presentes em cada Administração Regional.

Vale ressaltar que o total de serviços públicos para a realização de pesquisa seria de 68 gestores. Porém, algumas questões de organização municipal alteram o público-alvo na questão quantitativa para resposta à pesquisa, totalizando 63 gestores, considerando que dois serviços são administrados de forma diferenciada: um deles é administrado pela mesma pessoa e em apenas quatro regionais e outro serviço é administrado pela mesma pessoa em três regionais e por outra pessoa em uma regional, e também é ofertado em apenas quatro regionais.

Elementos esclarecedores ainda são importantes: cinco pessoas não aceitaram participar da pesquisa; quanto à Secretaria Municipal de Saúde, a exigência era a de que se encaminhasse o projeto ao Comitê de Ética da Secretaria, o que não foi possível em tempo hábil, devido ao fato de terem data definida para entrega de protocolo e a documentação que foi encaminhada inicialmente não foi aceita por aquela secretaria. Sendo assim, o total possível de questionários respondidos seria de 49 e obteve-se resposta de 42 questionários, ficando assim relacionados: 1 da Agência Curitiba; 2 da COHAB; 4 da FAS; 3 da FCC; 3 da SGM; 3 da SMAB; 1 da SME; 3 da SMF; 3 da SMU; 4 da SMDS; da SMELJ; 5 da SMTE; 2 da SMMA; 3 da URBS.

4.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS E ANÁLISE

A técnica de coleta de dados a ser utilizada nessa pesquisa será o questionário, aplicado por meio de contato direto. “Os questionários cumprem, pelo menos, duas funções: descrever as características e medir determinadas variáveis de um grupo social” (RICHARDSON, 2009, p. 189). Ou, conforme Gil (2008, p. 121):

[...] pode-se definir questionário como a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores [...].

O questionário é composto de questões fechadas, abertas e semiestruturadas, além da parte de dados gerais. Para a resposta aos questionários, foram utilizadas quatro estratégias de convencimento aos respondentes: ligação telefônica inicial, esclarecendo o âmbito e a importância da pesquisa; envio do questionário por correio eletrônico para conhecimento e resposta; reiteração do e-mail aos participantes que não responderam após 10 dias do primeiro envio e, por fim, contato pessoal nas administrações regionais para possibilitar maior adesão à pesquisa. O modelo do questionário aplicado encontra-se no Apêndice B dessa pesquisa.

4.3.1 Estratégia metodológica para análise de dados

Para a sistematização, interpretação e análise dos dados, a base se deu no Método de Análise de Conteúdo proposto por Bardin (1977), utilizando ainda como autor complementar Richardson (2009). A teoria social de Weber consolidará a base teórica desse estudo, porém, tendo como estratégia de análise a de conteúdo. A análise de conteúdo resume-se em:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

Como ressalta Richardson (2009, p. 224), “trata-se de compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas, etc.) e extrair os momentos mais importantes”. Cabe salientar que com base no método em tela, não foram seguidos todos os elementos atinentes a ele, porém, fez-se uso daquilo que poderia contribuir de alguma forma para a análise da pesquisa, enriquecendo-a. Na primeira parte do questionário, no qual os dados buscados eram gerais, foi realizado um levantamento de forma

descritiva; nas perguntas abertas e nas de múltipla escolha, foi feita “análise temática” e, nas perguntas semiestruturadas, fez-se levantamento quantitativo.

Cabe ressaltar, ainda, que a análise teve como referência o chamado individualismo metodológico, que propõe:

[...] uma das deduções do individualismo metodológico é a de que as pessoas que compartilham da mesma situação social, funcional, econômica etc. e dos mesmos interesses não necessariamente agirão visando promover estes interesses coletivos, nem o farão uniformemente, na mesma direção ou de maneira conjunta. (PIETRARROIA, 2009, p. 6).

Desse modo, enquanto a análise de conteúdo fornece subsídios para a sistematização e interpretação dos dados, seja pelo que está revelado na escrita, no momento de comunicação e pelas análises temáticas, o individualismo metodológico oferece condições de compreensão dos indivíduos entrevistados num contexto micro, no qual podem agir de formas distintas e apresentar concepções diversas, mesmo submetidas às mesmas condições históricas.

4.4 RESULTADOS E ANÁLISE

Os questionários foram respondidos num total de 42 servidores públicos selecionados, sendo 25 do sexo feminino e 17 do sexo masculino. No que tange às funções desempenhadas pelos respondentes, essas foram assim mencionadas: administrador, agente administrativo, agente técnico administrativo, analista de tributos, arquiteta, arquiteto urbanista, assistente administrativo, assistente social, auxiliar administrativo, contador, educador social, engenheiro, engenheiro civil, engenheiro químico, guarda municipal, odontóloga, orientador de esporte e lazer, pedagoga, professor, professor de educação física, profissional do magistério, promotor cultural, técnico administrativo, técnico em administração, técnico em contabilidade, tributador.

Os cargos desempenhados são: Agente Administrativo, Administrativo Líder de Equipe, Administrador Regional, Analista de Desenvolvimento Organizacional, Chefe de Divisão, Chefe de Núcleo, Chefe de Serviço, Coordenador de Posto de Atendimento, Engenheiro(a) Químico(a), Gerente, Gerente de Agência, Gerente de Apoio Técnico, Gestor Municipal, Inspetor, Supervisor(a), Supervisor(a) Regional, Técnico em Administração.

Os respondentes^{3,4} estão alocados nos seguintes serviços: 1 da Agência Curitiba; 2 da COHAB; 4 da FAS; 3 da FCC; 3 da SGM; 3 da SMAB; 1 da SME; 3 da SMF; 3 da SMU; 4 da SMDS; 5 da SMELJ; 5 da SMTE; 2 da SMMA; 3 da URBS. Um respondente incluiu o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), porém, como ele responde por outro cargo vinculado a outra secretaria, não foi contabilizado. Para exposição do conteúdo escrito (falas) dos respondentes e atribuição a cada secretaria, garantindo o anonimato dos servidores, cada uma delas representa um número, sendo assim divididas: Agência Curitiba – 1; COHAB – 2; FAS – 3; FCC – 4; SGM – 5 ; SMAB – 6; SME – 7; SMF – 8; SMS – 9; SMU – 10; SMDS – 11; SMELJ – 12; SMTE – 13; SMMA – 14; URBS – 15.

O questionário (apêndice B) teve como objetivo analisar os valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação à administração burocrática e à reforma gerencial.

O questionário foi dividido em três blocos principais, além da parte dos dados gerais. Cada bloco busca compreender os valores dos servidores públicos selecionados com relação a um dos objetivos específicos, sendo que: o primeiro bloco está relacionado às questões sobre Valores Políticos sobre o Serviço Público; o segundo bloco relaciona-se às questões de valores políticos sobre as Administrações Públicas Burocráticas e Gerenciais e o terceiro bloco intenta saber sobre os Valores Políticos sobre a Provisão Pública x Privada de Serviços Públicos. Nesse sentido, análise é momento fundamental, visto que:

[...] outros autores já compreendem a 'análise' num sentido mais amplo, abrangendo a 'interpretação'. Somos partidários desse posicionamento por acreditarmos que a análise e a interpretação estão contidas no mesmo movimento: o de olhar atentamente para os dados da pesquisa. (GOMES, 1994, p. 68).

Tal reflexão revela a importância do processo analítico-qualitativo para consolidar os resultados da pesquisa.

³ A escolaridade dos respondentes está assim organizada: das 25 respondentes do sexo feminino, 2 possuem ensino médio completo; 1 possui ensino superior incompleto, 9 possuem ensino superior completo e 13 possuem outro tipo de escolaridade (tendo sido relatadas 13 pessoas com especialização/pós graduação, 3 com MBA e 1 com doutorado). Com relação aos 17 respondentes do sexo masculino, 2 possuem ensino médio completo, 2 ensino superior incompleto, 9 ensino superior completo e 4 relataram possuir outro tipo de escolaridade (tendo sido relatados 5 respondentes com pós graduação).

⁴ Como já explicitado anteriormente, estão assim delimitados: o total possível de questionários respondidos seria de 49 e obteve-se resposta de 42 questionários.

4.4.1 Valores políticos sobre o serviço público

Os valores políticos que foram tratados nesse primeiro bloco de questões dizem respeito a elementos relacionados: à cultura política dos respondentes sobre o serviço público (entendendo a importância deste segundo seus valores), formalismo de ações, características inerentes à burocracia, influência política, clientelismo no serviço público brasileiro. A elaboração desses questionamentos teve como referência teórica os estudos realizados em autores como Bresser-Pereira (1995, 2001, 2007), Faoro (2001), Holanda (1995), Moisés (2008), Weber (1999, 2000), entre outros. Cabe salientar que esses questionamentos buscam responder ao primeiro objetivo específico da pesquisa, que é identificar valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação às características do Estado brasileiro.

Questão 6: Na sua compreensão, qual é a função do serviço público em geral?

Para realizar a análise dessa questão, utilizou-se a metodologia de análise temática, com o objetivo de identificar quais os temas mais comuns às respostas do questionário e, conseqüentemente, a crença dos respondentes no que tange à função do serviço público. Cabe salientar que uma pessoa não respondeu a essa questão.

Tema 1: Cidadão contribuinte, usuário de serviços públicos e munícipes.

Sobre este tema, foi notória a presença de uma análise mais crítica e reflexiva no que tange à função do serviço público. Nesse bloco, as respostas identificam um respeito ao cidadão como indivíduo portador de direitos. Seguem respostas que consolidam essa compreensão:

Quadro 4 – Respostas ao tema 1 do questionário

| |
|--|
| “É orientar de forma direta ou indireta o contribuinte e ou usuário dos serviços públicos. Ele é um pagador de tributos e um cliente que deve ser respeitado.” (E-8) |
| “Atender o contribuinte cidadão, procurando sempre de maneira simples solucionar o seu pedido, ou encaminhá-lo para tanto.” (E-8) |
| “Atender as necessidades dos munícipes com responsabilidade, comprometimento, respeito |

| |
|--|
| procurando solucionar as suas solicitações dentro das possibilidades de cada órgão.” (E-2) |
| “Atender a comunidade ou seja os munícipes pois eles pagam imposto.” (E-13) |
| “Garantir uma cidade justa, assegurando o desenvolvimento em todas suas áreas oferecendo aos cidadãos um estado digno e adequado em todas suas necessidades.” (E-15) |

Fonte: a autora, 2012.

Com base nas respostas selecionadas, nota-se uma questão de obrigatoriedade do serviço público para com o cidadão ou usuário dos serviços, considerando seu perfil de contribuinte, pagador de impostos, fator que lhe garantiria direitos no que tange ao serviço público.

A compreensão de alguns respondentes quanto aos direitos do cidadão, vislumbrando-o enquanto cidadão contribuinte remete ao debate teórico no que tange ao papel da democracia. A base teórica que fortalece essa discussão pode ser encontrada em Moisés (2008), quando menciona que o “regime democrático capaz de assegurar princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos. (MOISÉS, 2008, p. 13).”

Deste modo, a democracia também aproxima os valores e noções acerca do cidadão enquanto sujeito de direitos. A democracia, enquanto elemento de estudo da cultura política, possibilita análises acerca da compreensão do serviço público para com o cidadão.

Tema 2: Interesse público e cidadão/população.

Nesta área temática, prevalecem crenças e concepções no que diz respeito à prestação de serviços públicos de acordo com o interesse público e as necessidades demonstradas pelo grupo de cidadãos ou da população em geral.

Quadro 5 – Respostas ao tema 2 do questionário

| |
|--|
| “Atendimento ao interesse público e do cidadão.” (E-3) |
| “Prestar serviços ao público.” (E-6) |
| “Servir à população da melhor maneira possível em suas necessidades, prontamente.” (E-11) |
| “Atendimento às demandas da população, não somente aos pedidos formais, por escrito ou por telefone, mas também orientações verbais quanto a procedimentos a serem adotados pelos cidadãos nas questões solicitadas.” (E-14) |
| “O bom atendimento ao público”. (E-1) |

| |
|---|
| “O serviço público deve atender os anseios de interesse público comum e coletivo da sociedade”. (E-5) |
|---|

| |
|---|
| “Na minha opinião, a função do serviço público em geral é, como o próprio nome diz, servir ao cidadão, resolver de maneira direta e objetiva suas solicitações”. (E-10) |
|---|

Fonte: a autora, 2012.

Nessas respostas, conforme quadro 5, depreende-se a opinião sobre a necessidade da prestação pública de serviços em atendimento às necessidades do cidadão de forma geral.

Tema 3: Políticas públicas.

Nesse item, vincula-se a prestação de serviços públicos à realização e efetivação de políticas públicas.

Quadro 6 – Respostas ao tema 3 do questionário

| |
|---|
| “O serviço público deve ser voltado para implantar e implementar políticas públicas, conforme preconiza as legislações vigentes em especial a Constituição Federal, as Leis Orgânicas, os Estatutos e as Legislações Pertinentes a cada área, educação, saúde, habitação, assistência social, esporte cultura, infraestrutura urbana etc. Deve estar articulado e atuar em rede com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral. A comunidade e a sociedade devem ser ouvidas para apresentar suas demandas, bem como avaliar as ofertas dos Programas, Projetos e Serviços. O poder público deve estar aberto para inovar.” (E-3) |
|---|

| |
|---|
| “Prestar serviços conforme estabelece as políticas públicas.” (E-3) |
|---|

| |
|--|
| “Elaborar, planejar e pôr em prática Políticas Públicas em benefício aos cidadãos em geral.” (E-6) |
|--|

Fonte: a autora, 2012.

Nesse item, fica explícita a relação entre a prestação de serviços públicos e a efetivação de políticas públicas (QUADRO 6). Nesse sentido, seria possível vincular a discussão das políticas públicas propiciadas pelo Estado com a prestação destes serviços, pois quando se delimitam políticas públicas com o objetivo de oferecer serviços à população, pensa-se nessa prestação de forma pública, o que não tem sido garantido conforme os preceitos da reforma gerencial.

Colaboram com esse debate estudiosas como Souza (2004) e Arretche (2010), quando tratam de temas como federalismo e políticas públicas. De modo geral, as autoras abordam temas tanto do federalismo de forma geral, bem como, da gestão local de políticas universais. Em que pese que a definição e/ou desenho das políticas públicas deva atentar ao atendimento e prestação de serviços em âmbito

territorial/local, nem sempre tais serviços são efetivados pela forma da provisão pública.

Uma das fragilidades encontradas nesta garantia das políticas, diz respeito à obrigação constitucional de um limite orçamentário de gasto com tais políticas, o que praticamente não ocorre, excluindo-se desse rol apenas as políticas de saúde e educação- intituladas políticas reguladas como propõe Arretche(2010). E, sendo assim, se tais gastos orçamentários não são definidos claramente em normas legais, a efetivação de tais políticas e serviços públicos pode ficar condicionada a interesses que não refletem o interesse da sociedade local.

Tema 4: Preceitos legais e constitucionais.

A análise temática com relação aos preceitos legais e constitucionais associa a função do serviço pública a suas obrigações legais, previstas constitucionalmente.

Quadro 7 – Respostas ao tema 4 do questionário

| |
|---|
| “Prestação de serviços para atender as necessidades do cliente de forma a atender os preceitos legais.” (E-10) |
| “Atender ao disposto na Constituição Federal, ou seja, atender ao cidadão nos seus direitos constitucionais.” (E-5) |

Fonte: a autora, 2012.

Desse modo, a previsão dos serviços públicos atinge uma previsão mais ampla, vinculada a um preceito legalmente previsto e necessário de ser cumprido. É possível refletir que, nesse campo de análise, em tese, as ações relativas às questões de cultura política brasileira como clientelismo ou mesmo o coronelismo estariam reduzidas, considerando a obrigatoriedade de responder e acatar as determinações legais, apesar de interesses individuais.

Tema 5: Prestação de serviço público com eficiência, eficácia e qualidade.

Nessa análise temática, os itens que mais se destacam referem-se a eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços públicos, como relatado a seguir:

Quadro 8 – Respostas ao tema 5 do questionário

Quadro 8 – Respostas ao tema 5 do questionário

| |
|--|
| “Prestação de serviços públicos de interesse individual ou coletivo, com eficiência e qualidade” (E-3) |
| “Prestar um serviço de qualidade, com agilidade e eficácia, para toda a população.” (E-10) |
| “Prestar serviços com qualidade e excelência, buscando o bem estar da sociedade nas diversas áreas”. (E-4) |
| “Atender o cidadão com excelência, com mais agilidade e menos burocracia.” (E-6) |
| “Realizar atendimento a população com eficiência e eficácia”. (E-12) |

Fonte: a autora, 2012.

Com essas crenças e opiniões com relação à prestação e à função do serviço público, os elementos acima mencionados fazem alusão à reforma gerencial proposta pelo MARE no ano de 1995. Na reforma gerencial, tais elementos são extremamente valorizados e característicos da propositura da reforma. Nesse sentido, os servidores públicos gerenciados apresentam – ao menos no que diz respeito a essa questão – valores aproximados dos que dizem respeito à reforma gerencial.

A proposta da reforma gerencial vem na contramão de alguns aspectos da administração burocrática, propondo novos elementos norteadores de administração e gestão. Em que pese que algumas características da administração burocrática são mantidas, em outros aspectos inovações são propostas. Como afirma Rezende (2002b, p. 112):

O primeiro eixo focaliza a questão da eficiência, da efetividade e da qualidade na provisão dos serviços públicos. Para tanto, o novo paradigma aderiu a uma lógica pós-burocrática, por meio da qual são preferidas estruturas descentralizadas de gestão, aproximando o processo decisório e provisional de serviços públicos dos cidadãos- consumidores.

Questão 7: No serviço público, por vezes, as relações são pautadas pela obediência a regras e normas e baixa autonomia do servidor nas decisões. O(A) Sr.(a) concorda com essa afirmação?

Quadro 9 – Serviço público: obediência a regras e normas e baixa autonomia do servidor

| | |
|---------------------|----|
| Concorda totalmente | 08 |
| Concorda em parte | 28 |
| Discorda totalmente | 02 |
| Discorda em parte | 04 |
| TOTAL | 42 |

Fonte: a autora, 2012.

Tal questão buscou analisar a crença dos servidores respondentes no que diz respeito à estruturação do serviço público e à cultura política vinculada a ela, considerando sua “baixa autonomia nas decisões”. Nesse sentido, a maioria dos respondentes assinalou que concorda em parte com essa afirmativa, não a referendando em 100% da questão. É importante salientar que oito respondentes concordam integralmente com a afirmativa acima, referendando o entendimento de que o excesso de regras, obediência a normas e baixa autonomia do servidor são vivenciadas por eles. Nessa parte, cabe lembrar do debate acerca da burocracia e do excesso de normas e da organização do serviço público no que tange aos servidores:

[...] o funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se da forma seguinte: I. Rege o princípio de *competências* oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais. [...] (WEBER, 1999, p. 198).

O ordenamento do serviço público prestado por normatizações e regulamentos remete ao debate da caracterização do Estado, indicando sobre o “modelo” de Estado que é compreendido pelos respondentes da pesquisa. Deste modo, relembra-se o proposto por Bobbio no que tange ao Estado “positivo” ou “negativo” e suas conceituações. Enquanto a visão positiva compreende que é por meio do Estado que a sociedade se organiza; na perspectiva negativa entende-se que o Estado seria um “mal necessário”, ou seja, apesar da necessidade latente de organização e regulamentações, o controle é compreendido de forma negativa por esta teoria.

Questão 8: Assinale abaixo a(s) característica(s) que o(a) Sr.(a) considera existente(s) no serviço público brasileiro (pode marcar quantas alternativas considerar necessárias).

Quadro 10 – Características do serviço público

| | |
|---|----|
| Favores políticos | 25 |
| Favores pessoais em troca de cargos políticos | 19 |

| | |
|--|----|
| Nepotismo | 25 |
| Estreita relação entre serviço público e política | 28 |
| Utilização de serviços públicos de direito para conseguir votos políticos | 22 |
| Estabilidade | 30 |
| Respeito ao usuário | 27 |
| Burocracia | 30 |
| Relações de mando e obediência | 19 |
| Qualidade nos serviços prestados | 27 |
| Respeito a cargos e funções | 22 |
| Competência profissional | 23 |
| Hierarquia | 31 |
| Resolutividade | 14 |
| Eficiência | 20 |
| Excesso de regras | 18 |
| Diretrizes, regulamentos e normas estabelecidas | 30 |
| Seleção de servidores públicos por concurso (mérito) e regras de promoção estabelecidas por mérito | 20 |
| Outras. Qual?_____. | 00 |

Fonte: a autora, 2012.

Nos itens avaliados, o que foi identificado mais fortemente característica do serviço público refere-se ao conceito de hierarquia, presente na opinião de 31 servidores. Após, com empate de votos de 30 servidores, estão os conceitos de estabilidade, burocracia, diretrizes, regulamentos e normas estabelecidas. Outro conceito com voto de 28 servidores foi o de: estreita relação entre serviço público e política, e 27 votos para qualidade nos serviços prestados. Outros conceitos também foram valorados, mas em menor quantidade. Cabe ressaltar que nenhum conceito obteve unanimidade, nem mesmo o de estabilidade, o que pode ser justificado pelo fato de os servidores não pertencerem exclusivamente ao quadro estatal e serem regidos pelo regime estatutário, mas como existem empresas públicas e sociedade de economia mista, o conceito de “estabilidade” ficaria restrito ou com menor influência.

Os conceitos que aparecem com o maior número de votos estão relacionados, significativamente, com o debate da literatura no que diz respeito à burocracia, cultura política e, minimamente, à reforma gerencial.

No tocante à burocracia, estão relacionados com o que a literatura apresenta e com o debate feito por Weber (1999) os conceitos de: burocracia, hierarquia, estabilidade, diretrizes, regulamentos e normas estabelecidas e qualidade nos serviços prestados. Tais elementos são defendidos na dominação burocrática e racional, buscando caracterizar o serviço público de forma organizada, sem a interferência de relações de cunho pessoal. Esses elementos compõem a burocracia e a dominação burocrática, segundo a teoria burocrática weberiana.

Outro conceito que aparece como importante e que caracterizaria o serviço público brasileiro segundo os valores dos respondentes seria a “estreita relação entre serviço público e política”. Desse modo, apesar da literatura defender oposições contrárias entre cultura política e burocracia, os dois elementos aparecem interligados na análise realizada. A burocracia, conforme apregoa a literatura, surgiu com o intento de terminar com os compromissos pessoais e favores políticos restantes do patrimonialismo, gerando desconfiança entre servidores públicos. Porém, na realidade apresentada, os dois fatores encontram-se presentes e interligados.

No momento em que os participantes da pesquisa identificam o Estado que conhecem e do qual se constituem como funcionários ou empregados, trazer à tona a literatura sobre o Estado Racional parece conveniente. Como relata Bobbio (1986, p. 91): “[...] as razões do Estado são, no final das contas, as razões da razão: a racionalização do Estado se converte na estatização da razão, e a teoria da razão de Estado se torna a outra face da teoria do Estado racional.”

Questão 9: O(A) Sr(a). concorda ou discorda com a seguinte afirmação: No serviço público, os cargos de chefia e representação são, em sua maioria, ocupados por pessoas com influência política.

Quadro 11 – Cargos de chefia e influência política

| | |
|---------------------|----|
| Concorda totalmente | 07 |
| Concorda em parte | 27 |

| | |
|---------------------|----|
| Discorda totalmente | 01 |
| Discorda em parte | 7 |
| TOTAL | 42 |

Fonte: a autora, 2012.

Em sua maioria, os servidores selecionados responderam que “concordam em parte” com a afirmativa acima, para depois empatarem em menor número nas opiniões: “concordam totalmente” e “discordam em parte”. Apenas 01 servidor discorda totalmente da afirmação acima referida. Aqui fica nítida a vinculação da questão à cultura política presente no Brasil, lembrando, inclusive, a questão do coronelismo, quando os coronéis detinham o poder político e dos currais eleitorais (LEAL, 1997). O fato de assumir cargos de representação perante a Administração Pública pode apresentar estreita relação política com esse objetivo, representando, assim, os interesses da classe detentora do poder e relacionada às questões políticas. Uma hipótese que seria possível de inferir nessa análise seria a de que os servidores selecionados não concordaram totalmente com essa afirmativa por haver servidores detentores de cargo na Administração Municipal pelo fato da competência e não especificamente da questão política. Se este for o caso, o intento da administração burocrática estaria logrando êxito quando busca minimizar ou eliminar as questões de cunho pessoal no que tange ao trabalho e aos processos de trabalho.

Questão 10: O(A) Sr(a). concorda ou discorda com a seguinte afirmação: faz parte da cultura, no âmbito do serviço público brasileiro, um aspecto do clientelismo, qual seja, a influência política para a inserção no serviço público.

Quadro 12 – Clientelismo e inserção no serviço público

| | |
|---------------------|----|
| Concorda totalmente | 00 |
| Concorda em parte | 35 |
| Discorda totalmente | 03 |
| Discorda em parte | 04 |
| TOTAL | 42 |

Fonte: a autora, 2012.

Com relação à questão de estratégias afetas ao clientelismo para inserção no serviço público, os servidores selecionados apresentaram opiniões divergentes. Na grande maioria, os servidores concordam em parte com essa afirmativa, ou seja, não consideram totalmente verdadeira, mas, também, não consideram de todo falsa, tendo sua justificativa no âmbito da administração pública. Ainda, quatro servidores discordam em parte e três discordam totalmente, reforçando a crença de que não haveria esta prática no serviço público.

É salutar reforçar os valores políticos da grande maioria quando concordam parcialmente com tal afirmativa. Em que pese que não há como descobrir por que tais servidores concordam parcialmente e não integralmente com a afirmativa, é importante ressaltar uma visão do clientelismo para reforçar o subsídio analítico em tela. Sendo assim, “o clientelismo, na sua versão mais estatal e partidária, é produto do desajuste entre a estrutura social e o sistema político” (AVELINO FILHO, 1994, p. 227). De acordo com essa concepção, fica claro, na literatura escolhida, o resgate do clientelismo com o sistema político, indicando que não seria possível fazer tal distinção já que são elementos atinentes ao mesmo processo. O clientelismo e o sistema político se complementam, pois o primeiro não pode subsistir sem o segundo, embora a recíproca não seja verdadeira.

Sendo assim, finaliza-se o primeiro bloco de questões referente aos valores políticos sobre o Estado Brasileiro, que buscava responder ao primeiro objetivo específico dessa pesquisa. Nesse sentido, os valores políticos dos servidores selecionados foram: quanto à função do serviço público está relacionado à prestação de serviços públicos e de qualidade para a população e a comunidade; o desenvolvimento de atividades e políticas públicas previstas legal e constitucionalmente, bem como prestar o serviço à população com características como qualidade, eficácia e excelência. Ainda, numa visão mais crítica da realidade, percebem o cidadão como contribuinte, que paga impostos, o que, em tese, garante seus direitos.

Quanto às relações no serviço público serem pautadas pela obediência a regras e normas e baixa autonomia dos servidores, os respondentes, em sua maioria, concordam em parte com essa afirmação.

O serviço público foi caracterizado com elementos como hierarquia, burocracia, estabilidade, diretrizes e regulamentos e normas estabelecidas, estreita relação entre serviço público e política e qualidade nos serviços prestados.

Quanto aos cargos de chefia e representação serem ocupados por pessoas com influência política, a maioria concorda em parte com essa afirmação. Quanto ao clientelismo como forma de inserção no serviço público, a maior parte concorda apenas em parte com tal afirmação.

4.4.2 Valores políticos sobre administrações públicas burocráticas e gerenciais

Neste segundo bloco de questões buscou-se responder ao segundo objetivo específico da pesquisa, que era: compreender em que medida os valores de funcionários públicos selecionados de Curitiba são compatíveis com as diretrizes da Reforma Gerencial de 1990 ou com a Administração Burocrática.

Para isso, serão analisadas as respostas às questões específicas a esse bloco. Os autores que mais subsidiaram essa análise foram Bresser-Pereira (1995, 2001, 2007), Cardoso (1993) e Eisenstadt (1963). Tais autores consolidam o debate no que tange às administrações públicas burocrática e gerencial, demonstrando sua diferenciação e, de certo modo, validando a importância da reforma gerencial. Cabe relatar que a proposta da reforma gerencial possui caráter histórico e é apresentada como contraponto a até então forma de administração pública, qual seja, a burocrática. Salienta-se ainda que, os dois primeiros autores mencionados são defensores expoentes deste novo modelo de administração, considerando ainda que fizeram parte do governo brasileiro que propôs tal reforma.

Questão 11. Na administração burocrática, o controle rígido das ações é uma das características. O(A) Sr.(a) considera que isso represente um entrave no desenvolvimento do serviço e das ações? Por quê?

Nessa questão, três servidores não responderam e quatro não concordam com a afirmação. Os demais apresentam seu ponto de vista, alguns concordando com a afirmativa, outros apenas em parte e outros, ainda, discordando, como segue abaixo:

Quadro 13 – Resposta de crenças favoráveis à rigidez na administração burocrática

| |
|---|
| “Não concordo, pois as leis são muito bem pautadas, e podem ser modificadas, quando necessárias. Existe burocracia é um entrave, sim, mas é necessário.” (E-10) |
|---|

Fonte: a autora, 2012.

Quadro 14 – Resposta de crenças favoráveis, em parte, à rigidez na administração burocrática

“Aparentemente sim, porém se faz necessário um controle rígido para evitar desmandos e má aplicação das verbas públicas. Porém, ainda há situações que precisam melhorar, como mais fiscalização nos serviços que estão sendo executados. Com a informatização é possível melhor controle e assim haver mais agilidade nos serviços.” (E-6)

“De certa forma sim, porém devido à abrangência do serviço público considero mais uma garantia na execução dos procedimentos.” (E-5)

“Em parte, mas acho uma necessidade, pois propicia controle da própria utilização do serviço público para favorecimentos.” (E-2).

Fonte: a autora, 2012.

Quadro 15 – Resposta de crenças desfavoráveis à rigidez na administração burocrática

“Sim, questões burocráticas muitas vezes tornam o processo moroso. Demora para dar retorno satisfatório ao(aos) munícipe(s). Situações que envolvem mais do que um setor, geralmente perduram por um tempo maior, o que demonstra a necessidade de avançarmos nas questões de comunicação e atendimento intersetorial.” (E-3)

“Pelo viés centralizador e autoritário, a administração burocrática representa um entrave traduzido pela morosidade. Os serviços, por tal dependência, ficam comprometidos em sua efetividade.” (E-3)

“Sim, porque rigidez e controle em excesso dificulta o andamento do trabalho, limita a ação para resultados.” (E-4)

“Sim há serviços que necessitam da desburocratização, o processo poderia ser simplificado, o excesso de burocracia engessa o serviço público.” (E-15)

“Sim, mas acredito que na Prefeitura de Curitiba já existe um processo de desburocratização.” (E-10)

Fonte: a autora, 2012.

Nas respostas selecionadas, é notório que os respondentes consideram o controle rígido das ações, por vezes, como necessário, mas que afirmativamente prejudicam o desempenho das ações em âmbito público. Nesse sentido, faz-se alusão aqui à crítica à administração burocrática como elemento norteador da proposta de reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1995). É interessante notar, ainda, o termo utilizado “desburocratização”, quando um dos respondentes menciona que, em Curitiba, acredita que esse processo já esteja ocorrendo, o que vem referendar os estudos que afirmam que a administração municipal de Curitiba já apresenta elementos da Administração Gerencial.

Porém, remete-se à outra análise no que diz respeito ao controle por parte do Estado. Trata-se de controle objetivado na garantia de legitimidade do Estado. Como afirma Marcuse (1964, p. 28):

[...] sob o jugo de um todo repressivo, a liberdade pode ser transformada em poderoso instrumento de dominação. O alcance da escolha aberta ao indivíduo não é o fator decisivo para a determinação do grau de liberdade humana, mas o que pode ser escolhido e o que é escolhido pelo indivíduo.

O critério para a livre escolha jamais pode ser absoluto, mas tampouco é inteiramente relativo. A eleição livre dos senhores não abole os senhores ou os escravos. A livre escolha entre ampla variedade de mercadorias e serviços não significa liberdade se esses serviços e mercadorias sustentam os controles sociais sobre uma vida de labuta e temor – isto é, sustentam alienação. E a reprodução espontânea, pelo indivíduo, de necessidades superimpostas não estabelece autonomia; apenas testemunha a eficácia dos controles.

Questão 12. O(A) Sr.(a) concorda ou discorda da seguinte afirmação: A administração burocrática no serviço público faz com que a prestação de serviços aconteça de forma lenta, demorada, prejudicando, assim, a resolução das questões.

Quadro 16 – Burocracia como fator prejudicial ao serviço público

| | |
|---------------------|----|
| Concorda totalmente | 21 |
| Concorda em parte | 14 |
| Discorda totalmente | 02 |
| Discorda em parte | 05 |
| TOTAL | 42 |

Fonte: a autora, 2012.

A maioria dos respondentes concorda totalmente com a afirmação realizada, sendo que 14 respondentes concordam em parte, 5 discordam em parte e apenas 2 discordam totalmente.

Nesse escopo, pode-se inferir que a maior parte dos servidores selecionados compreende a burocracia como um aspecto “negativo” inerente ao serviço público. Segundo defensores da administração burocrática, seus elementos constituintes, como racionalização dos processos, ausência de decisões permeadas de personalidade, organização das tarefas e hierarquia são características, para a maioria desse grupo submetido à pesquisa, que apenas dificultam e trazem prejuízos à administração pública de forma geral. Desse modo, a burocracia, acaba por ser compreendida enquanto sistema de feições negativas e inoperantes ao serviço público.

[...] seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo. (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 9).

Questão 13: Na administração burocrática do serviço público, a prestação de serviços é adequada, pois significa regras e padrões estabelecidos de forma igualitária, eliminando atendimentos que privilegiem pessoas específicas, garantindo, assim, maior eficiência e qualidade no atendimento.

Nessa questão, 22 respondentes concordam em parte com a afirmativa, 11 concordam integralmente e 9 não concordam. Sendo assim, verifica-se, com esse quantitativo de respostas, que em sua maioria, os servidores públicos selecionados concordam em parte com a afirmativa, que valoriza a administração burocrática.

Desse modo, é importante relacionar com a questão anterior, para que se compreenda que numa análise mais ampliada, os servidores acabam por apresentar valores e crenças dúbias no que diz respeito à administração burocrática. Concebem esta crença, pois, simultaneamente, indicam aspectos negativos com relação ao modelo burocrático de administração, considerando a questão anterior, porém, vislumbram um perfil positivo quando o valor político diz respeito a uma possibilidade de atendimento igualitário, diminuindo as possibilidades de inferência e interferência política no serviço público.

É possível, nesse contexto, estabelecer uma conexão entre a administração burocrática e a cultura política, verificando que com a resposta dos servidores, o tratamento realizado de forma igualitária e sem vantagens de cunho pessoal é considerado importante, eficiente e de qualidade, afastando-se, conseqüentemente, da cultura política de mando e subserviência tão inerente ao sistema político brasileiro e, também, ao serviço público brasileiro. Seria o lado oposto o contrassenso à cultura da dádiva proposta por Sales (1993, p. 1):

[...] a cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias.

Com a reflexão da autora acima, nota-se que a cultura do favor e da subserviência ainda sobrevive no Brasil, em que pese as diversas alterações nos sistemas políticos e organizacionais. Ainda há resquícios dessa cultura, o que, por

meio da análise dessa questão, pode ter sido notado como elemento reduzido à medida que a administração burocrática “controla” tais processos.

Questão 14: No serviço público, devem ser considerados (pode marcar quantas alternativas considerar necessárias):

Quadro 17 – Características do serviço público

| ALTERNATIVA | QUANTAS VEZES FOI MARCADA |
|---|---------------------------|
| Normas, legislações e regulamentos. | 28 |
| A análise das situações caso a caso e autonomia do servidor para tomada de decisão. | 15 |
| No caso de solicitações provenientes de cargos hierárquicos superiores, os encaminhamentos poderão ser facilitados. | 07 |
| No caso de solicitações provenientes de políticos profissionais, os encaminhamentos poderão ser facilitados | 04 |
| Em caso de pessoa conhecida, os encaminhamentos poderão ser facilitados. | 03 |

Fonte: a autora, 2012.

Nota: Quadro elaborado de forma regressiva, do item mais votado ao menos votado.

Nessa questão, o elemento inerente ao serviço público e que foi opção de escolha de grande parte dos respondentes foi o uso de normas, legislações e regulamentos, seguido de análise de situações caso a caso e autonomia dos servidores. Esses dois itens foram os escolhidos com maior frequência entre os respondentes, contrapondo a escolha dos demais itens, que dizem respeito à solicitação de cargos hierárquicos superiores, políticos profissionais, sendo o menos votado o de pessoa conhecida.

Nesse item, fica claro o valor político dos respondentes no que diz respeito à importância que é valorada para normas, regulamentos e legislações, em detrimento das demais escolhas. Essa opção foi construída com base teórica fundamentada no modelo de administração burocrática, que privilegia a realização de processos de forma racional e exclusivamente atrelado a questões normativas. Sendo assim, e consolidando esta análise, o item com menor aprovação (encaminhamentos facilitados em caso de pessoa conhecida), indica o item diametralmente oposto,

contrário à administração burocrática e mantenedor da cultura política de favores dentro do sistema político.

Nesse íterim, é possível inferir uma tendência maior às características da administração burocrática do que de elementos da cultura política do favor, com base nas opções escolhidas pelos servidores públicos selecionados. Após a ponderação dessas escolhas opostas, é importante verificar as outras opções que foram realizadas, não sem menor importância. Os servidores (após a escolha das orientações normativas) escolheram com maior frequência a análise de caso a caso, valorizando a autonomia do servidor. Após, escolheram as alternativas de encaminhamentos facilitados encaminhados por cargos hierárquicos superiores (mais um elemento da administração burocrática), de políticos profissionais.

Na segunda parte dessa questão, foi trabalhada a justificativa das escolhas feitas. A maior parte das justificativas, porém, trata das questões de ordem normativa, da influência política, dos cargos hierárquicos e da autonomia profissional. De modo geral, refletem questões afetas à administração burocrática (QUADRO 18).

Quadro 18 – Respostas quanto ao valor político

| |
|---|
| “Igualdade precisa ser respeitada.” (E-5) |
| “Para que haja uniformidade de atendimento.” (E-6) |
| “As normas, legislações e regulamentos devem ser respeitadas, caso contrário viraria um caos, mas a análise caso a caso, também é utilizada, visto que existem diferenças entre as situações avaliadas. Quanto às interferências políticas e cargos hierárquicos, isto existe na questão de agilização de atendimentos e não na liberação, aqui onde trabalho.” (E-14) |
| “Deve haver um procedimento uniforme e integrado dentro de uma Instituição e entre as demais secretarias. Em casos de atendimento direto na área social, o próprio servidor pode analisar os casos de urgência e tomar uma decisão de sua responsabilidade. Há cargos e funções onde a responsabilidade é do profissional dentro do seu exercício, onde a análise e tomada de decisão é inerente à sua atribuição profissional. Casos do médico e do engenheiro que são fiscalizados pelos conselhos regionais e são responsáveis pelos seus projetos, obras e ações realizadas. Também deve se observar a pluralidade de serviços de atendimento público, que envolve a segurança, educação, saúde, cultura e muitos outros que necessitam certa autonomia para o melhor atendimento à população.” (E-5) |
| “Dessa forma não há privilégio.” (E-2) |
| “Para que não haja o favorecimento. E em certas situações o funcionário tem que ter poder de autonomia, para não atrapalhar o andamento do processo.” (E-13) |
| “As leis têm de ser respeitadas, as exigências podem ser reduzidas.” (E-1) |
| “Referente à autonomia do servidor para tomada de decisão creio que isso possa ser afirmativo |

| |
|---|
| desde que o momento tenha condições e seja preparado para função.” (E-15) |
|---|

Fonte: a autora, 2012.

Com as respostas efetuadas, traços típicos do modelo burocrático de administração são demonstrados nas crenças dos servidores públicos selecionados. Apresenta-se, ainda, de forma tímida, um traço característico da reforma gerencial que diz respeito à autonomia do servidor. Os traços típicos do modelo burocrático podem ser reafirmados de acordo com a ótica weberiana, como relatado abaixo:

[...] na ótica weberiana, o que ocorre relaciona-se a uma crescente divisão do trabalho; hierarquização de autoridade; normas extensivas e impessoais; separação entre administração e propriedade; seleção, salário e promoções baseados na competência técnica. (PAIVA, 2009, p. 783).

Questão 15: O(A) Sr.(a) concorda com a seguinte afirmação: No serviço público, a hierarquia de cargos é fator relevante.

Nessa questão, 33 respondentes afirmam que sim, a hierarquia é relevante, contra 8 respondentes que afirmam que não é importante e 1 respondente que afirma ser relevante em parte (embora não houvesse essa alternativa). Os motivos que justificam as opções de alguns dos respondentes estão listados abaixo, no quadro 19:

Quadro 19 – Justificativas favoráveis à hierarquia de cargos

| |
|---|
| “É relevante, não a mais importante. Todos os servidores públicos são regidos por estatutos, devem conhecer e cumprir as leis, ter ética, ser proativo, no entanto a(as) equipe(s), devem ser lideradas, a hierarquia bem trabalhada, demonstra a organização da instituição, em especial quando tratamos de instituições de grande porte.” (E-3) |
|---|

| |
|---|
| “Para estabelecimento das regras e procedimentos.” (E-10) |
|---|

| |
|---|
| “Sempre que uma ação é executada, quem responde por dar certo ou errado é a chefia imediata.” (E-4) |
|---|

| |
|--|
| “Em todo lugar a chefia é importante, pois é necessário alguém, o chefe no caso, para dar uma diretriz ao servidor, senão pode virar uma anarquia. Quando os serviços já estão estabelecidos, cabe ao chefe atender as prioridades e ordenar. Atualmente existe a questão da liderança, que pode ou não ser o chefe. Caso o líder não atenda a chefia, esta não terá como chefiar os demais.” (E-14) |
|--|

| |
|--|
| “Como qualquer organização ou empresa pública ou privada, deve-se ter um plano estratégico, de governo ou diretrizes que devem ser seguidas pela administração. Dessa forma, o respeito e a determinação de uma gestão pública se conseguem com um mínimo de estrutura gerencial onde a hierarquia é um componente do próprio gestor dentro de uma matriz de responsabilidades. Ou seja, sem hierarquia, não haveria a necessidade de designar gestores públicos”. (E-5) |
|--|

| |
|--|
| “O cargo público é criado por meio de ato normativo, leis e resoluções.” (E-6) |
|--|

Fonte: a autora, 2012.

Essas justificativas podem apresentar, minimamente, uma confirmação mínima do “tipo ideal” proposto por Weber (1999, 2000) de dominação burocrática. É notório que o modelo burocrático ou a administração burocrática de forma geral e integral não se apresenta apenas, porém, nesse item, considerando a hierarquia como um de seus elementos presentes, a adequação à administração burocrática parece estar presente para grande parte dos respondentes. Inclusive, a hierarquia considerada como elemento de ordem natural (retirando seu caráter político e ideológico de análise), como ressalta a afirmação a seguir (QUADRO 20):

Quadro 20 – Resposta quanto ao modelo de administração burocrática

| |
|---|
| “Porque a nossa cultura determina que há os que mandam e os que obedecem. Até no meio dos animais ‘irracionais’ há líderes e liderados. Isso não exclui que um subordinado não possa tomar de decisões. É possível delegar atribuições de mando para servidores capacitados, especialmente se for alguém que tenha apresentado algum projeto.” (E-6). |
|---|

Fonte: a autora, 2012.

Desse modo, os respondentes confirmam a importância da hierarquia no serviço público. Porém, na contramão dessa crença valorativa, encontram-se, também, os servidores públicos selecionados que possuem opiniões diferenciadas a esse respeito, como segue no quadro 21:

Quadro 21 – Resposta quanto ao modelo de administração burocrática

| |
|---|
| “Com todo respeito à questão da hierarquia, entendo que o compromisso com o cliente independe de posição hierárquica para prestar o atendimento.” (E-2) |
|---|

| |
|---|
| “Fator relevante é o conhecimento, dominar o que está fazendo.” (E-4) |
|---|

| |
|--|
| “A hierarquia é máxima para o bem do serviço público, mas nem sempre é relevante, pois, os cargos são ocupados por pessoas sem competência.” (E-3) |
|--|

| |
|---|
| “Mas a disciplina e não grupinhos e nem amiguinhos e sim profissionalismo (a impessoalidade) deve prevalecer. Respeito de certa forma a hierarquia e disciplina a excelência da prestação do serviço público.” (E-11) |
|---|

Fonte: a autora, 2012.

Nessas respostas acima, a hierarquia como elemento específico não é considerada tão relevante como o compromisso de trabalho com o cidadão que é atendido, por exemplo. Discorre-se, ainda, sobre a competência necessária para

desempenhar o trabalho, característica que nem sempre está ligada diretamente à hierarquia. Vale lembrar que esse elemento não coaduna com as propostas das administrações burocrática e gerencial, pois, nos dois modelos, a competência e preparação profissional são fatores relevantes (BRASIL, 1995). Pode-se, nesse contexto, desmembrar uma perspectiva de cultura política no que tange aos postos, cargos ocupados por servidores sem a devida capacidade técnica. Quando esta é a realidade, pode-se retomar a discussão (antiga e ainda contemporânea) dos cargos ocupados por influência política, pelas elites no serviço público (LEAL, 1997).

Neste íterim ocupa espaço o sistema coronelista, com sua troca de favores políticos e cargos no serviço público. Como ressalta Sales (1993, p. 8, grifo nosso):

[...] o cerne do sistema coronelista para Victor Nunes Leal está cerne de seu conceito está no referido compromisso, que resultaria num **sistema de reciprocidade** em que de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial. O compromisso coronelista é, pois, o dos chefes locais, de incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições; e, da parte da situação estadual, o da concessão de carta branca ao chefe local governista, até na nomeação de funcionários estaduais do lugar. É, portanto, um compromisso que decorre não da autonomia municipal, mas da autonomia extralegal contida nele. A autonomia municipal não é nesse caso um direito da maioria do eleitorado, e sim uma dádiva do poder.

Questão 16: Na reforma gerencial de 1995, proposta pelo extinto MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), propõe-se um serviço público mais eficiente, com foco no cliente-cidadão e com menos controle burocrático. O(A) Sr.(a) concorda com essa perspectiva?

Quadro 22 – Reforma gerencial, serviço público mais eficiente e menos controle burocrático

| | |
|-----------------------|----|
| Concorda parcialmente | 15 |
| Concorda plenamente | 24 |
| Discorda parcialmente | 02 |
| Discorda totalmente | 00 |
| Não responderam | 01 |

Fonte: a autora, 2012.

Das respostas apresentadas pelos respondentes nessa questão, a grande parte concorda plenamente com o fato de a necessidade de um serviço público mais

eficiente e menos burocrático, contra 15 respondentes que concordam apenas parcialmente e 2 que discordam parcialmente. Nesse sentido, a crença da necessidade de um serviço público eficiente e menos burocrático parece ser um valor que orienta os valores políticos dos servidores públicos selecionados para responder a essa pesquisa.

Com relação aos motivos dessa opinião, os servidores opinaram de forma relativamente diversa. Eixos temáticos podem ser reforçados com base nas opiniões emanadas.

Tema 1 – Celeridade/igualdade/agilidade

Nesse tema, as justificativas estão localizadas no debate sobre a necessidade de celeridade dos processos no serviço público, na igualdade de atendimento, na agilidade das respostas e resultados, como relatado no quadro 23:

Quadro 23 – Respostas para o tema 1 da questão 16

| |
|--|
| “Visto que, precisa ser implantado um sistema de soluções com maior celeridade, contemplando o processo de igualdade.” (E. -5) |
|--|

| |
|---|
| “Para agilidade nos serviços e para ter como foco principal o funcionário publico.” (E. -6) |
|---|

Fonte: a autora, 2012.

Outros elementos que aparecem bastante frequentes na resposta dizem respeito à necessária eficiência do serviço público, bem como à satisfação do cliente. Fica evidente, assim, que alguns servidores públicos selecionados já apresentam uma leitura gerencial acerca do serviço público, tendo como base os conceitos utilizados nas justificativas e a crença no que tange ao serviço público (QUADRO 24).

Quadro 24 – Respostas quanto ao objetivo do serviço público

| |
|---|
| “Porque o objetivo final do trabalho do servidor público é a eficiência no atendimento ao cidadão.” (E. -5) |
|---|

| |
|--|
| “A satisfação do cliente é sempre o principal objetivo, porém em certos momentos os interesses dos clientes se contrapõem as normas existentes e as insatisfações aparecem em formas de críticas injustas aos servidores públicos e não a quem instituiu as normas.” (E. -10). |
|--|

Fonte: a autora, 2012.

Tema 2 – Burocracia/desonestidade

Com relação a esse tema, as justificativas que aparecem relacionam a necessidade da burocracia devido à desonestidade existente no Brasil, inclusive no que diz respeito à utilização de recursos públicos. A burocracia entendida como uma forma de controle, com a capacidade de minimizar tais efeitos negativos quando não se detém o controle dos processos. A teoria da dominação burocrática fica mais notória nesse elemento, demonstrando a necessidade de controle dos processos na área pública (WEBER, 1999, 2000). A burocracia como possibilidade de controle e de minimização de práticas clientelistas, como lembra Nunes (1997). Os servidores selecionados assim relatam:

Quadro 25 – Respostas quanto à burocracia/desonestidade

| |
|--|
| “Alguma burocracia ainda deve existir, devido à desonestidade de alguns cidadãos.” (E-10) |
| “O serviço público deve sempre ter o cidadão como foco, porém a seriedade nos procedimentos torna-se necessária e de forma padronizada, evitando desta forma um atendimento específico beneficiando um cidadão e vindo em prejuízo a um grupo maior de cidadãos.” (E-15) |
| “Apesar da quantidade de controles existentes, o mau uso do dinheiro público é notório, muito embora a grande maioria dos controladores são os próprios corruptos, por isso é necessária uma maior participação da sociedade civil nas ações do governo.” (E-8) |
| “Alguns serviços devem ter muito controle.” (E-13). |

Fonte: a autora, 2012.

Questão 17: A reforma gerencial de 1995 apresentou alguns elementos característicos da administração gerencial. Assinale quais elementos considera positivo (pode marcar quantas alternativas considerar necessárias).

Quadro 26 – Elementos positivos da reforma gerencial

| Valores/Crenças | Número de votações |
|---|--------------------|
| Eficiência do serviço público. | 39 |
| Foco no cliente-cidadão. | 38 |
| Administração baseada em resultados. | 38 |
| Interesse público como interesse da coletividade. | 36 |
| Avaliação sistemática. | 30 |
| Recompensa pelo desempenho. | 24 |

| | |
|--|----|
| Divisão das atividades em: estatais, públicas não estatais e privadas. | 21 |
| Contrária ao formalismo e ao rigor técnico. | 10 |

Fonte: a autora, 2012.

Nota: O quadro foi elaborado de forma regressiva, do mais votado ao menos votado.

Nessa questão, a maioria dos respondentes considerou como elementos positivos da reforma gerencial a grande maioria proposta, com destaque para os elementos relativos a: eficiência, foco no cliente-cidadão, administração por resultados e interesse público como interesse da coletividade, demonstrando análises similares com as propostas pela reforma gerencial de 1995. Porém, apenas dez respondentes consideram como fator positivo o item “contrário ao formalismo e ao rigor técnico”, que se constitui como perspectiva específica da administração burocrática. Desse modo, é possível depreender dessa análise que os servidores públicos selecionados que responderam a essa pesquisa estão mais próximos de características afetas ao gerencialismo, porém, ainda conservam valores políticos relativos à burocracia como o próprio processo de controle como visto em quesitos anteriores.

Questão 18: No serviço público, alguns elementos são característicos. Assinale o(s) que o(a) Sr(a.) considerar importante(s):

Quadro 27 – Elementos característicos do serviço público, que devem ser considerados

| Valores/Crenças | Número de votações |
|------------------------------|--------------------|
| Eficiência | 34 |
| Administração por resultados | 26 |
| Hierarquia | 25 |
| Controle de processos | 19 |
| Flexibilização dos processos | 18 |
| Formalismo nas ações | 11 |
| Estrito sistema de cargos | 06 |

Fonte: a autora, 2012.

Nota: o quadro foi elaborada de forma regressiva, do mais votado ao menos votado.

Esse quadro demonstra as opções escolhidas pelos respondentes, de acordo com o que consideram importante no serviço público. Esse quesito foi elaborado propositalmente em comparação com a questão anterior. Enquanto a questão anterior fornecia condições de análise dos quesitos relativos à Reforma Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1995, 2010), essa questão associa os valores políticos referentes tanto ao gerencialismo quanto à administração burocrática (WEBER, 1999, 2000). Essa elaboração teve como objetivo identificar os valores políticos que ainda regem os respondentes nos dois modelos de administração, possibilitando, assim, identificar quais características das duas formas de administração ainda são consideradas importantes para tais servidores. O resultado reforça o que tem sido analisado nas questões anteriores.

Os itens mais escolhidos primeiramente foram eficiência e administração por resultados, específicos do gerencialismo. Em seguida, a hierarquia também foi escolhida, sendo que é característica mais específica da administração burocrática. Praticamente num empate de opiniões, foram escolhidos tanto o controle de processos (burocrático) como a flexibilização destes (gerencial), havendo divergência nesse quesito. E como últimos elementos importantes, mas também votados, o formalismo nas ações e o estrito sistema de cargos, relativos à administração burocrática.

Desse modo, é perceptível que as crenças dos respondentes de forma geral podem ser assim delineadas: estes crêem numa visão mais gerencial da prestação de serviços, considerando elementos como eficiência, administração por resultados e flexibilização dos processos, mas não descartam as possibilidades de controle das ações e processos, além do formalismo das ações. O que responde ao segundo objetivo específico dessa pesquisa, que era: compreender em que medida os valores de funcionários públicos selecionados de Curitiba são compatíveis com as diretrizes da Reforma Gerencial de 1990 ou com a Administração Burocrática.

4.4.3IV – Valores políticos sobre a provisão pública x privada de serviços públicos

Esse bloco de questões está relacionado ao terceiro objetivo específico da pesquisa, que busca: discutir valores políticos de servidores públicos selecionados quanto à provisão pública e à terceirização/privatização de serviços públicos. Busca-

se entender de que forma os servidores públicos participantes da pesquisa entendem a provisão de serviços públicos pela área privada ou pela própria área pública. Por meio das questões elaboradas, intenta-se desvendar os valores políticos demonstrados pelos respondentes com o que tem sido debatido amplamente pela literatura nacional e internacional acerca do tema em questão. Alguns autores que embasam essa parte da pesquisa são López e Zeller (2006), Milani (2004), Montañó (2002), Espírito Santo (2010), entre outros. Tais autores trabalham com as questões afetas à transferência de serviços públicos para a área privada; a terceirização de serviços e até a “desresponsabilização” do Estado no que tange a suas áreas de atuação/ intervenção específicas. Deste modo, este bloco de questões busca compreender quais são as noções que orienta os servidores de forma geral com relação a estas questões.

Questão 19: O(A) Sr.(a) concorda ou discorda da seguinte afirmação: A terceirização dos serviços públicos é uma alternativa importante para não sobrecarregar o Estado em suas atividades.

Quadro 28 – A terceirização como forma de não sobrecarregar o Estado

| | |
|------------------------|-----|
| Concorda parcialmente. | 29 |
| Concorda plenamente. | 04. |
| Discorda parcialmente. | 04. |
| Discorda plenamente. | 05. |

Fonte: a autora, 2012.

A grande parte dos respondentes concorda parcialmente com a afirmativa, enquanto que há um empate entre os que concordam plenamente e os que discordam parcialmente do que é afirmado. Desse modo, de forma geral, os servidores selecionados concordam parcialmente no que diz respeito à terceirização como forma de não sobrecarregar as atividades do Estado. Cabe lembrar o debate da literatura no que tange a essa questão do terceiro setor. Milani (2004, p. 64) afirma que “a estruturação do terceiro setor no Brasil é o resultado de uma combinação de fatores de origem socioeconômica e política da sociedade, da cultura e da política social, como modo de interação entre Estado – sociedade civil”.

Com base nisso, a autora apresenta uma análise crítica acerca do terceiro setor e de sua estruturação na realidade brasileira.

Questão 20: Com a reforma gerencial de 1995, no governo FHC, vários serviços – antes prestados pelo Estado – foram delegados a organizações ou empresas privadas. Qual sua opinião sobre isso?

Por se tratar de questão aberta, diferentes opiniões surgiram no que tange à questão colocada. Desse modo e como forma metodológica de facilitar a análise de conteúdo dos dados respondidos, algumas respostas consideradas foram divididas nas definições de favoráveis e desfavoráveis à terceirização/privatização de serviços. Com essa base de divisão, reforça-se o que é considerado pela literatura do individualismo metodológico que, mesmo que um grupo de pessoas submetido às mesmas condições apresente opiniões divergentes.

FAVORÁVEIS

Os respondentes são favoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos por parte do Estado, como segue no quadro 29:

Quadro 29 – Respostas favoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 1

| |
|--|
| “Acho importante, pois só o governo não dá conta de tudo.” (E-7). |
| “Desonerou o Estado de realizar grandes investimentos que a iniciativa privada poderia fazer. É o caso das telecomunicações e energia. Bem como as rodovias que o governo Lula deu continuidade ao processo de delegação à iniciativa privada.” (E-5). |
| “Concordo desde que o serviço em questão seja prestado de forma mais eficiente, garantindo uma melhor qualidade nos serviços prestados e satisfação aos cidadãos.” (E-15) |

Fonte: a autora, 2012.

Dentro dessa perspectiva, os respondentes apresentaram valores políticos bem próximos dos propostos pela reforma gerencial, quando coloca que o Estado deverá prestar apenas os serviços exclusivos de Estado, na sua divisão de tarefas e competências. Deste modo, cabe ressaltar e lembrar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), quando aborda a questão dos serviços exclusivos. Tais serviços estariam vinculados ao *Núcleo Estratégico* – que representa o governo em sentido lato, setor que define as leis e políticas públicas a serem realizadas – e as *Ações Exclusivas* – serviços que só o Estado pode realizar, implementar ou cobrar, como, por exemplo, a cobrança de impostos, a previdência social, etc. (BRASIL, 1995). Estes seriam os únicos serviços, segundo a reforma gerencial, de

exclusividade específica do Estado, atribuição que apenas a ele caberia e seria designada.

Quadro 30 – Respostas favoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 2

“O Estado deve desenvolver apenas os serviços de Estado.” (E-8)

“As atividades que não são estritamente de incumbência do Estado não devem ser gerenciadas pelo Estado em razão de os serviços estatais não devem visar lucro e sim revertidos à comunidade em forma de melhores serviços.” (E-10).

Fonte: a autora, 2012.

Nesse íterim, busca-se a discussão inclusive no que tange ao “que são os serviços de incumbência estrita do Estado”, considerando, primeiramente, que esta definição nunca será apenas estratégia ou técnica, mas principalmente, e amplamente, uma decisão de cunho político. Nesse patamar de debate, surge a cultura política, os valores políticos referentes ao serviço público demonstrado pelos respondentes, como esfera de serviços lenta e demorada na resolução de questões.

Quadro 31 – Respostas favoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 3

“A privatização de determinadas ações e serviços são necessárias, pois a máquina governamental é muito lenta nas respostas, como por exemplo a coleta e disposição do lixo, não há tempo para a realização das formalidades, pois o despejo é diário e abundante, por isso uma empresa privada tem mais agilidade para suas ações. Mas existem ações e atividades que o Governo não pode estender a terceiros, pois a obrigação é constitucionalmente sua, como a Educação e a Saúde da população.” (E-8).

“Sendo a empresa privada, acredita-se que o serviço realizado levará menos tempo para ser executado.” (E-13).

Fonte: a autora, 2012.

As respostas acima mencionadas demonstram noções positivas acerca do processo de terceirização. Entende-se que as ações prestadas pelo serviço público não são eficazes e nem demonstram respostas satisfatórias, podendo assim, a terceirização ser entendida e valorizada como elemento importante e resolutivo das questões.

Para Santo (2010, p. 67) “terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando uma eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício [...]”.

DESFAVORÁVEL

De maneira diversa e com argumentos diferenciados, respondentes apresentaram-se desfavoráveis a este processo, argumentando:

Quadro 32 – Respostas desfavoráveis à terceirização ou privatização de serviços públicos 1

| |
|---|
| “Serviço público tem de ser atendido por órgão público.” (E-1) |
| “O governo repassa sua responsabilidade a terceiro, detonando sua incompetência em gerir e responsabilizar se por suas atribuições.” (E-15) |
| “Trata-se de aumentar a capacidade do Estado em suas funções.” (E-5) |
| “Que o serviço público deve se modernizar, investir na formação dos servidores antigos e promover novos concursos para renovação das suas equipes.” (E-4) |

Fonte: a autora, 2012.

Tais afirmativas asseveram a necessidade de manutenção da prestação de serviços públicos pela área pública, que esta provisão deve ser de caráter público. Argumentam que o Estado “repassa” suas responsabilidades a terceiros, pela incapacidade própria de gerir suas demandas. Nessa esteira de valores políticos, justificam-se valores atinentes com a necessidade de aumentar e solidificar a capacidade estatal, para que isso seja demonstrado por meio da prestação de serviços. Os respondentes desfavoráveis a essa questão argumentam a necessidade de modernização do Estado, de capacitação e realização de novos concursos. Nas duas primeiras necessidades demonstradas, a proposta da reforma gerencial estaria de acordo, porém, com a terceira é que se diferencia, pois, pela reforma, moderniza-se o serviço e divide-se o que é de responsabilidade exclusiva do Estado ou não. Numa perspectiva diferenciada, as áreas públicas devem permanecer no escopo do serviço público. E aí reside o debate na literatura: quais seriam os serviços exclusivos ou essenciais do Estado? Não se pode esquecer aqui da intenção política presente nesse processo.

Deste modo, a concepção crítica acerca desse processo toma corpo, dando espaço a estudiosos que compreendem essa questão de forma diversa e com um olhar atento às estratégias adotadas pelo Estado, objetivando não responder às demandas específicas:

[...] o fenômeno em questão não é, portanto, o desenvolvimento de organizações de um “setor” em detrimento da crise de outro, mas a *alteração de um padrão de resposta social à “questão social”* (típica do *Welfare State*), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do

capital e a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele). (MONTAÑO, 2002, p. 185, grifo do autor).

Questão 21: O(A) Sr.(a) concorda ou discorda da seguinte afirmação? As obrigações do serviço público devem ser prestadas pelo Estado e, jamais, ser terceirizadas para a área privada ou organizações.

Quadro 33 – Os serviços públicos devem ser prestados exclusivamente pelo Estado

| | |
|------------------------|----|
| Concorda parcialmente. | 23 |
| Concorda plenamente. | 06 |
| Discorda parcialmente. | 09 |
| Discorda plenamente. | 04 |

Fonte: a autora, 2012.

Na contramão da questão anterior, esta objetiva avaliar se as questões públicas devem ser prestadas exclusivamente pelo Estado, no que 23 respondentes concordam parcialmente, 6 concordam plenamente, 9 discordam parcialmente e 4 discordam plenamente. A questão da parcialidade é elemento característico nas respostas dos servidores selecionados. Talvez até porque no que tange às questões anteriores não foi diferente, sendo que os respondentes avaliam a questão de forma ponderada, nem julgando exclusivamente pela provisão privada de serviços, nem defendendo intensamente a provisão pública. A parcialidade nessa questão é fator importante, pois os servidores concordam ou discordam parcialmente, sendo que poucos adentram a esfera da concordância ou discordância plena. Tal fator pode ser entendido como uma ação característica de sua recente intervenção no país, fazendo com que os servidores públicos ainda se acostumem à tal situação.

[...] trata-se, na realidade, de um **conceito ou de um processo em aberto**, que pode assumir diferentes formas, todas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos. (DI PIETRO, 2008, p. 7, grifo do autor).

Questão 22: A reforma gerencial foi proposta em 1995, considerando a crise fiscal do Estado (altos gastos do governo). Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o limite máximo do orçamento – tanto da

União, quanto dos Estados e municípios – com o gasto da folha de pessoal (com os servidores públicos). Qual a sua opinião sobre isso?

Com base nas respostas dos servidores públicos selecionados, de forma geral, há favorabilidade à Lei de Responsabilidade Fiscal, surgindo diferenciados argumentos: melhor planejamento e gasto de recursos públicos, diminuição de cargos comissionados e apadrinhamentos.

Quadro 34 – Respostas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal 1

| |
|---|
| “Concordo visto que antes disto, gastava-se mais do que se arrecadava, ficando para o governo seguinte a dívida. Na LDO já fica estabelecido onde vai ser gasto o dinheiro arrecadado, ficando mais fácil o planejamento.” (E-14) |
|---|

| |
|---|
| “Foi e ainda é o maior avanço da Adm. Pública no Brasil.” (E-3) |
|---|

| |
|--|
| “Entendo como necessário para evitar populismos, apadrinhamentos e mau uso do dinheiro público.” (E-3) |
|--|

Fonte: a autora, 2012.

Outro argumento relacionado é a aplicação correta de recursos, conforme se propõe:

Quadro 35 – Respostas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal 2

| |
|---|
| “Acredito que a Lei de R.F. limitando o gasto com pessoal garante a aplicação dos recursos de forma mais coerente.” (E-5) |
|---|

| |
|--|
| “[...] gasto com a Folha de Pagamento tem que ser bem controlada para que não falte verbas para a execução de serviços, compra de materiais ou equipamentos. Além do mais, servidores públicos, depois que passam o estágio probatório, se acomodam, assim como há os que passam em concursos sem comprometimento com o serviço público, só querem ganhar o salário no final do mês. Fora os que vivem em Licença para Tratamento de Saúde.” (E-6) |
|--|

Fonte: a autora, 2012.

Nesse argumento acima, fica nítido o valor político acerca do servidor público, que o caracteriza como acomodado e sem comprometimento. Não é uma afirmação generalizada, embora, por vezes, possa representar a opinião do respondente em questão. Ainda na esteira da cultura política e da utilização do serviço público para galgar cargos políticos, pontua-se:

Quadro 36 – Respostas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal 3

| |
|---|
| “Importantíssimo, pois limita alguns desmando políticos com lei de responsabilidade fiscal.” (E-15) |
|---|

| |
|---|
| “Por um lado evita contratações desnecessárias e baseadas em atos políticos como nepotismo por exemplo. Por outro lado acaba prejudicando de certa forma alguns órgãos/serviços que realmente necessitam de aumento em seus quadros funcionais.” (E-15) |
|---|

“No meu modo de ver, o que onera a folha de pagamento são pessoas de cargos comissionados, isto é, “Cargos de Confianças” os governantes deveriam colocá-los em folhas separadas. Só assim poderíamos ver quem realmente trabalha para a população e quem trabalha para os interesses dos governantes. Acredito que é injusto os Servidores Públicos concursados carregarem essa culpa, dentro de um estereótipo que não condiz com a realidade.” (E-4)

Fonte: a autora, 2012.

Nos argumentados apresentados, novamente o debate acerca da cultura política esteve presente. Em que pese a limitação de gasto com pessoal e o impacto que isso pode representar – e onerar – o serviço público, o que fica mais presente são as insatisfações relativas a cargos de origem política. O que demonstra, por vezes, que apesar da estreita necessidade de se pensar na redução do Estado e de suas funções e de seu quadro de pessoal, o que fica na análise são os cargos com inferência política, gerando ainda seus mandos e desmandos no serviço público brasileiro. Tal debate rememora a discussão sobre o clientelismo, conceituado como: “de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997, p. 3).

Alguns respondentes opinaram de forma diferenciada, justificando serem contrários a essa questão, pois:

Quadro 37 – Respostas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal 4

“A lei não é cumprida, os servidores públicos são pouco valorizados.” (E-3)

“Deve ser revista, pois, não eliminou as contratações em cargos de comissão (políticos) em detrimento das demais carreiras.” (E-8)

“Com isso diminuíram os números de concursos feitos e os salários ficaram estabilizados e baixos.” (E-6)

Fonte: a autora, 2012.

Para esses respondentes, a questão é mais ampla do que simplesmente analisada pelo prisma do planejamento e eficiência pública. Avaliam a questão de forma complexa, com suas repercussões na vida prática de quem desenvolve suas atividades profissionais no serviço público. Identificam limitações tanto de âmbito de fortalecimento do Estado (quando são reduzidas as possibilidades de realização de concurso público), além de confirmarem a permanência de cargos de caráter político em âmbito público.

Questão 23: Nesse processo, a partir da reforma gerencial de 1995, legislações versaram de Organizações Não Governamentais e as Organizações Sociais de Interesse Público. Tanto as ONGs quanto as OSCIPs podem desempenhar serviços que antes seriam realizados pelo Estado. Nesse sentido, o Estado está se “desresponsabilizando” quanto aos serviços que deveria prestar?

Quadro 38 – Os serviços públicos prestados por ONGs e OSCIPs é de desresponsabilização do Estado

| | |
|-----------------|----|
| Sim | 09 |
| Não | 17 |
| Em parte | 14 |
| Não responderam | 02 |

Fonte: a autora, 2012.

Dos respondentes, a maior parte considera que não é desresponsabilização do Estado, 14 consideram que pode ser considerado desresponsabilização em parte e há outros 9 respondentes que concordam com a afirmativa. Seguem algumas justificativas das opiniões para serem analisadas. As justificativas abaixo elencam os motivos para a existência de ONGs e OSCIPs e não as consideram como desresponsabilização do Estado (QUADRO 39).

Quadro 39 – Respostas quanto aos serviços públicos prestados por ONGs e OSCIPs 1

| |
|---|
| “As ONGs estão para atuar em conjunto, para alcançar áreas que o Estado sozinho não alcançaria e não para substituir o Estado”. (E-3) |
| “A sociedade civil passou a compartilhar responsabilidades na execução de políticas públicas.” (E-3) |
| “O Estado não dá conta da execução de todos os serviços, por isso a necessidade das parcerias junto às ONGs, OSCIPs, iniciativa privada.” (E-3) |
| “Estas organizações recebem verbas públicas, sendo também responsáveis pelos serviços. O Estado não consegue estar em todos os locais ao mesmo tempo e às vezes não tem como atender todas as demandas, pois pode não possuir recursos humanos suficientes para o atendimento, quer pelo baixo salário, quer pela necessidade de atendimento da legislação na contratação de pessoal. Também grande parte destas organizações possuem pessoal capacitado, com graduação e pós-graduação, podendo dar um atendimento melhor, levando-se em consideração que o servidor público não tem tempo ou condições financeiras de se graduar ou realizar uma especialização.” (E-14). |

Fonte: a autora, 2012.

Desse modo, compreendem a importância dessas Organizações considerando a inoperância ou incapacidade administrativa do Estado.

Compreendem a limitação administrativa, orçamentária ou específica do Estado na prestação de serviços públicos que, a princípio, seriam de sua responsabilidade. Por vivenciarem o cotidiano no serviço público, podem compreender que, apenas o Estado não supre a necessidade de prestação de serviços, sendo necessário estender tal prestação de serviços para organizações com outra especificidade, mas que, todavia, também respondem legalmente por suas ações e serviços disponibilizados.

Há, ainda, quem concorde, mas com ressalvas, ponderando a necessidade de controle:

Quadro 40 – Respostas quanto aos serviços públicos prestados por ONGs e OSCIPs 2

| |
|---|
| “Desde que sejam permanentemente fiscalizadas quanto à arrecadação e aplicação dos recursos geridos elas ONGs e OSCIPs.” (E-5) |
| “Porque o governo continua prestando serviço público, fiscalizando e acompanhando a execução do mesmo. Ele não transfere responsabilidades, a responsabilidade é a mesma, porém com mais agilidade, menos demora e, muitas vezes, com mais eficiência.” (E-6) |
| “Se estas instituições prestarem um serviço mais eficiente e satisfatório sem onerar o sistema e sendo sempre fiscalizado pelo estado creio que este possa ser um caminho.” (E-15) |

Fonte: a autora, 2012.

Uma reflexão sobre a provisão privada de tais serviços, mas para que não os configure como de âmbito mercadológico, é importante citar neste espaço:

[...] para que essas ‘organizações privadas’ passem a distinguir-se do mercado e assumir caráter ‘público’ é preciso que o segmento institucional classificado como terceiro setor siga dois princípios: não gerar lucro e responder às necessidades coletivas. (MILANI, 2004, p. 65).

Há ainda o discurso de corresponsabilização utilizado na compreensão desse fator. O Estado responsabiliza-se, mas em conjunto com tais organizações e, não mais, exclusivamente. Porém, também não existe a desresponsabilização de forma total.

Quadro 41 – Respostas quanto aos serviços públicos prestados por ONGs e OSCIPs 3

| |
|---|
| “Neste formato entendo que não significa “desresponsabilização”. Significa corresponsabilização.” (E-3) |
| “Em todo contrato de prestação de serviço existe a corresponsabilidade do Estado, ele monitora, avalia, mantém ou não o contrato, esta afirmação não procede.” (E-12) |

Fonte: a autora, 2012.

Dessa maneira, encerra-se o terceiro bloco e último da pesquisa, que objetivava responder ao terceiro objetivo específico dessa pesquisa, ou seja, discutir valores políticos de servidores públicos selecionados quanto à provisão pública e à terceirização/privatização de serviços públicos. Sendo assim, verificou-se que de forma geral os respondentes são favoráveis a esse processo de terceirização e privatização de serviços públicos, porém, com algumas ressalvas. Concordam com a provisão privada de tais serviços, pois isso não oneraria mais o Estado, pois tais organizações apresentariam – em tese –, mais e melhores condições de suprir a demanda e com maior resolutividade, e consideram os profissionais de tais organizações, em geral, mais capacitados. Consideram a provisão privada de serviços públicos como uma estratégia do Estado, articulando parcerias e corresponsabilização com relação aos serviços a serem prestados à população. Consideram ainda algumas questões – como a Lei de Responsabilidade Fiscal – por exemplo, como oportunidade de reduzir os cargos de confiança existentes na administração pública, geridos pela questão política. Por fim, poucos respondentes defendem a bandeira de que serviço público deve ser realizado por meio de provisão pública, como responsabilidade do Estado.

Em síntese, os resultados de forma geral, demonstram que com relação à função do serviço público, este é responsável pela prestação de serviços públicos e de qualidade à população e à comunidade; o desenvolvimento de atividades e políticas públicas previstas legal e constitucionalmente, bem como prestar o serviço à população com características como qualidade, eficácia e excelência. Ainda, numa visão mais crítica da realidade, percebem o cidadão como contribuinte, que paga impostos, o que, em tese, garante seus direitos. Elementos característicos considerados foram: hierarquia, burocracia, estabilidade, diretrizes e regulamentos e normas estabelecidas, estreita relação entre serviço público e política e qualidade nos serviços prestados. Foi entendido que, em parte, cargos de chefia correspondem a questões políticas, bem como existe a prática do clientelismo.

Com estas respostas, deve-se lembrar o papel do Estado Brasileiro. Independentemente das crenças e valores atribuídos a ele, o que se torna perceptível é sua função específica e sua legitimação pelos respondentes. A legitimação, pontuada por Weber em seus estudos, trabalhando elementos como poder, transmuta da teoria à realidade prática e fática vivenciada pelos servidores

respondentes. Ao legitimarem a função do serviço público no Estado Brasileiro, acabam por legitimar o papel do Estado, bem como, sua contribuição neste.

Outra observação teórica diz respeito à teoria da cultura política, que também transcende da teoria à prática cotidiana dos servidores. A observação de cargos representados de hierarquia e legitimação de papel do Estado, com práticas clientelistas, utilizando o serviço público como espaço de trocas e favores políticos, demonstra a congruência entre o que é sugerido teoricamente e vivenciado cotidianamente.

Com relação aos valores dos respondentes com relação à reforma gerencial e à administração burocrática, estes crêem numa visão mais gerencial da prestação de serviços, considerando elementos como eficiência, administração por resultados e flexibilização dos processos, mas não descartam as possibilidades de controle das ações e processos, além do formalismo das ações.

Sendo assim, em que pese à importância do serviço público no Estado Brasileiro e sua legitimação – já referendadas anteriormente -, a forma do processo de gestão dos serviços também pode ser elemento de debate teórico entre sugestão teórica e prática cotidiana vivenciada. Deste modo, a forma desta legitimação foi debatida pelos servidores respondentes, os quais transitam entre um espaço de tensionamento da administração burocrática com sua necessidade de controles, à administração gerencial, referendando práticas efetivas, com garantia de resultados. O controle excessivo e rígido, a formalidade da burocracia também é duramente criticada pelos servidores respondentes, apesar de considerarem minimamente sua permanência, garantindo assim, a honestidade de processos. Porém, a atualidade e contemporaneidade de processos relativos à gestão por resultados e qualidade de serviços, utilizados em larga escala na área privada, seduzem significativamente o setor público.

Quanto aos valores políticos de funcionários públicos selecionados quanto à provisão pública e à terceirização/privatização de serviços públicos, os respondentes de maneira geral são favoráveis à provisão pela área privada, entendendo-a como complementação do Estado e das demandas às quais o Estado não consegue suprir; porém, também apresentam ressalvas no que diz respeito ao controle dos recursos destinados e do trabalho realizado.

As variáveis apresentadas nesta pesquisa demonstram a coerência histórica e teórica com o processo de construção e legitimação do Estado e de seus serviços.

A relevância do Estado enquanto detentor e gestor da oferta de serviço público, ficando esse tipo de serviço a ela vinculado. Tal referência fornece, progressivamente, legitimidade ao papel do Estado.

Defronte com tal legitimação, a teoria da cultura política permeia o espaço público, com suas relações de mando e obediência, troca de favores políticos entre o cidadão e o que é do próprio serviço público. As relações continuam a ser estabelecidas pelo poder, no qual, pela troca de favores políticos, ocupam-se, por vezes, cargos de chefia e representação que, garantem – em tese-, o controle de recursos públicos e sua destinação.

Por fim, a relativa “destituição” do papel precípua do Estado no que tange aos processos de terceirização e privatização, reafirmam, reiteradamente, a busca incessante pelo poder. Em que pese que o orçamento público possa manter e fiscalizar atividades de ordem pública gerenciadas pelo Terceiro Setor, a legitimação única e exclusiva do Estado enquanto ente do serviço público perde sua garantia e efetividade. A legitimidade Estatal perante a prestação de serviços públicos fica relativizada, aumentando o potencial de oferta de serviços públicos de forma terceirizada.

5 CONCLUSÃO

Essa pesquisa teve como base o aporte teórico relacionado à cultura política, à teoria burocrática e ao novo ordenamento proposto pela reforma gerencial, com reflexos no serviço público. Desse modo, o objetivo geral dessa pesquisa era o de analisar os valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação à administração burocrática e à reforma gerencial. Os servidores públicos compreendem o serviço público como elemento relevante de prestação de serviços à população; entendem a necessidade da provisão estatal de serviços públicos e sua responsabilidade, porém, de modo geral, não compreendem essa questão de forma exclusiva, aceitando assim, a provisão privada de serviços públicos como realidade necessária e inerente à realidade contemporânea.

A análise apontou os seguintes resultados gerais: a função do serviço público é a de prestar serviço público com qualidade à população e à comunidade destinatária; elementos de cultura política de base messiânica, clientelística e coronelista ainda se fazem presentes, em especial no que tange aos cargos de confiança e de chefia.

A análise ainda demonstrou que os respondentes, de forma geral, concordam com fatores que caracterizam a reforma gerencial como eficiência, administração por resultados, flexibilização de processos, autonomia, porém, também concordam que existem fatores como hierarquia, burocracia, normas e regulamentos no serviço público, próprios da administração burocrática. Sendo assim, é possível concluir que os respondentes estão numa linha tênue divisória entre os dois modelos de administração, sendo conquistados pela promessa de eficiência e resultados nos serviços prestados proposta pela reforma gerencial, mas, por outro lado, também se sentem seduzidos e vinculados aos controles de processos burocráticos que sugerem segurança aos encaminhamentos dentro do serviço público.

Por fim, os respondentes, de forma geral, concordam com a provisão privada de serviços públicos, considerando a indisponibilidade do Estado e evitando onerá-lo com tantos gastos, mas, nesse debate, também fazem referência à necessidade de controle.

Com essa análise, é possível responder às questões norteadoras dessa pesquisa. Primeiramente, a questão o serviço público brasileiro e a presença do Estado são importantes na visão dos funcionários públicos selecionados pode ser

respondida afirmativamente. Tanto são importantes que, ao mencionarem a função do serviço público, relacionam-na ao Estado, ao desenvolvimento de políticas públicas e à necessidade de um atendimento digno e igualitário a ser destinado aos cidadãos. A cultura política existente de compadrio e favorecimento pessoal parece incomodar aos respondentes, pelo fato de terem mencionado a necessidade de controle por conta desse tipo de encaminhamento. Afinal, a necessidade de uma institucionalidade clientelista é necessária para a manutenção de um clientelismo presente ao serviço público, estimulando suas garantias. Como afirma o autor ao dizer que “nessa direção, o funcionamento de uma suposta institucionalidade clientelista exige que se ofereçam garantias mínimas de continuidade de maneira a gerar alguma certeza, alongar as expectativas e ordenar as demandas” (AVELINO FILHO, 1994, p. 228).

Uma segunda questão da pesquisa era compreender se os valores dos funcionários públicos selecionados demonstram congruência com a reforma gerencial ou com a administração burocrática, apresentando uma congruência de elementos afetos aos dois modos de administração. A expectativa de bons resultados, eficiência e qualidade nos serviços prestados contrasta com a necessidade vislumbrada pelos respondentes de controles permanentes no que tange às áreas de recursos públicos de forma geral. Como alerta Kauchakje (2010), o Estado como garantidor de direitos e cidadania perante a lei, formal, mas que, nem sempre, tem rebatimento nas condições objetivas e no exercício efetivo da cidadania por parcela significativa da população.

A última questão norteadora abordava se a terceirização/privatização de serviços públicos de responsabilidade constitucional do Estado, promulgados pela Constituição Federal de 1988 seria um retrocesso responde-se negativamente, tendo em vista que os servidores públicos selecionados, de forma geral, posicionam-se de maneira favorável à provisão privada de serviços públicos, considerando os custos da prestação de tais serviços pelo Estado, a qualificação de equipes da área privada, a parceria estabelecida com tais organizações, possibilitando, assim, uma resposta melhor no que diz respeito à qualidade e à resposta à demanda dos serviços prestados.

A importância que a autora desta pesquisa fornece à discussão sobre tais questões incentivou a realização da pesquisa. Na trajetória da pesquisa ocorreram algumas dificuldades como: o próprio procedimento burocrático ainda muito presente

nas instituições que fariam parte da pesquisa, mesmo sendo a resposta ao questionário de livre escolha apenas do servidor em questão. Procedimentos burocráticos, como autorizações, encaminhamentos para Comitê de Ética, dificuldade de contato com alguns servidores pela inúmera demanda de atividades, além de não lograr êxito em sensibilizar alguns servidores em participar da pesquisa, demonstram as dificuldades do processo. Porém, também há o lado oposto e diverso da questão, ou seja, as facilidades. Alguns servidores, já sensibilizados com a questão, responderam prontamente e a valorização da pesquisa por parte de alguns servidores revelou o quanto o debate sobre o tema é válido, pois há servidores desejosos pelo debate, considerando apenas o questionário como elemento “inicial” de discussão. As próprias respostas e participação dos servidores em questão certamente enriqueceram o processo e fizeram luz ao debate na academia, trazendo suas experiências e “verdades”.

Importa, porém, ressaltar a limitação que a abrangência territorial impõe à pesquisa. Ao se tratar do limite territorial de Curitiba, representada por algumas Administrações Regionais – focada na amostra por conveniência-, as limitações são claras, não sendo possível a generalização da análise extensível a todos os servidores ou ao serviço público de modo amplo e complexo. Mas, de qualquer modo, a contribuição do estudo é válida ao âmbito acadêmico.

O debate com a literatura e, posteriormente, a análise dos resultados deixou transparecer o quanto o tema é enriquecedor e o quanto a conjunção entre literatura e empiria são fatores desveladores e enriquecedores. Por vezes, na leitura crítica e reflexiva, em especial o tema de cultura política no sistema político brasileiro, traçado com bases messiânicas, clientelistas e coronelistas, é lançado como verdade, mas que “pede para sair do papel” e demonstrar sua veracidade e vivência. A pesquisa empírica possibilitou essa inter-relação, esse enriquecimento recíproco. Tal vivência enriquece quem a realiza e enriquece quem participa, possibilitando a ambos um novo olhar sob o mesmo objeto – a realidade vivida pelos sujeitos da pesquisa.

Sendo assim, o debate com a literatura no que tange à cultura política brasileira sobre a administração burocrática e a reforma gerencial, bem como o processo de provisão pública ou privada dos serviços, complementou-se de forma significativa na pesquisa.

A proposta da administração burocrática e da reforma gerencial não escapou de uma visão e valores políticos críticos da autora desta pesquisa. Na leitura, a tentativa de concatenar ideias de quem defende uma reforma gerencial e de quem a analisa de forma crítica, ou ainda, com relação à provisão pública, é salutar. A necessidade de um Estado racional, que opte pela dominação burocrática, também legitimando as classes dominantes, propicia reflexões a esse respeito. Compreender todas essas questões certamente foi importante, significativo e enriquecedor. Porém, apenas fortaleceram a perspectiva crítica com a qual dialogo.

Tal perspectiva reforça que o Estado compreendido como ente com legitimidade popular, representa um instrumento de controle e ordenamento dos serviços públicos que devem ser direcionados à população. Sendo assim, compreende-se a relevância do Estado enquanto ordenador de despesa e como meio efetivador de políticas públicas destinadas ao cidadão. As conquistas alcançadas dentro do ordenamento jurídico – administrativo na Constituição Federal de 1988 atualizam o papel do Estado.

A partir dessa compreensão, posiciono-me de forma contrária ao processo de provisão privada de serviços públicos, considerando o papel do Estado enquanto ente responsável pela elaboração, desenvolvimento e execução de políticas garantidoras de uma melhor qualidade de vida à população. Em que pese o reconhecimento das questões fiscais relacionadas ao provimento de tais serviços e políticas, cabe repensar estratégias de provimento público de tais serviços; não optando, de modo direto, pela transferência imediata à provisão privada de serviços.

Nesse sentido, entende-se que a contribuição desse trabalho está em demonstrar de que forma o serviço público é compreendido pelos próprios servidores públicos e em que medida eles concordam ou apresentam valores políticos referentes às duas formas de administração: burocrática e gerencial. Essa contribuição é importante, não apenas para compreender a crença de que tais servidores possuem acerca de seu trabalho, mas, também, e principalmente, entender de que forma estão relacionados com o tipo de administração, porque isso também revela qual a opinião que possuem sobre o serviço público, o Estado e, até, de sua importância nesse Estado. Inclusive, quando alguns estudiosos defendem que Curitiba possui um modelo de administração gerencial, em que medida tais servidores estão concatenados com essa nova proposta. Os resultados demonstraram que há uma congruência desses servidores públicos com os dois

modelos de gestão: burocrática no que tange aos controles necessários, mas gerencial, no que está relacionado a resultados, eficiência e qualidade nos serviços.

Mas, a contribuição a que esse trabalho se propõe é instigar uma discussão do tema de forma crítica. Uma visão crítica que compreenda e possibilite uma leitura ampla e complexa acerca dos interesses sociopolítico-ideológicos quando se fala da provisão privada de serviços, da reforma gerencial. A provisão privada, desresponsabilizando o Estado no que tange às suas atribuições e, ainda, assumindo um serviço público de forma geral (com base na forma de gestão da área privada), faz com que se aproxime, progressivamente, da lógica mercadológica. A preocupação maior que se deixa é: de tão mercadológica que será a lógica do serviço público, ele não acabará por transformar-se também em mercado? O tamanho do Estado tem sido reduzido progressivamente, assim, então, intenta-se reduzir suas responsabilidades e atribuições?

Os resultados e novas questões que a pesquisa trouxe sugerem pesquisas futuras que poderão ser relacionadas à administração gerencial e sua influência em administrações municipais específicas; pesquisa sobre a cultura política no serviço público relacionando a cargos e sistemas políticos; pesquisa sobre o Estado mínimo e reforma gerencial; pesquisa sobre as reformas administrativas no Estado brasileiro, bem como a ampliação mesmo dessa pesquisa, questionando-se a opinião sobre o serviço público para outros grupos sociais, como pessoas atendidas, grupos políticos, empresários, entre outros.

REFERÊNCIAS

- ALMOND, G. A.; POWELL, G. B. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- AMORIM, M. S. S. de. Cultura política e estudos de poder local. **Revista debates**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 99 -120, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br>>. Acesso em: 17 ago. 2011.
- ARAGÃO, C. V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do serviço público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, set./dez 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 2 fev. 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados – Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2012.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 1 abr. 2012.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 225-240, [1994].
- AZEVEDO, C. B. de; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 54, jan./mar. 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/03-Bueno,C%20e%20Loureiro,M.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: edições 70, 1977.
- BOBBIO, N. **Estado governo sociedade**: para uma teoria geral da política. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BOBBIO, N. O Estado segundo a razão. In: BOBBIO, N.; BOVERO, M.. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRANDÃO, T. B. Administração pública brasileira e a importância da burocracia como uma dimensão analítica da política social. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 3, n. 3, p.138-156, jan./jun. 2011. Disponível em:

<<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/929/1035>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 19, de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção política do Estado. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 81, p. 117-146, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452010000300006&script=sci_arttext> Acesso em: 1 ago. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a03n28.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Burocracia pública na construção do Brasil**. 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2012.

BRUDEKI, N. M. **Gestão de serviços públicos municipais**. Curitiba: Ibpex, 2007.

CAPISTRANO, J. D.; CASTRO, H. C. de O. O papel do Estado e cultura política na Argentina e no Brasil. **Opinião pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p.338-365, nov. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 ago. 2011.

CARDOSO, F. H. O modelo político brasileiro e outros ensaios. **Coleção Corpo e Alma do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152581997000200003&script=sci_arttext> . Acesso em: 10 out. 2010.

CASTRO, A. C. de. **Criança e adolescente em situação de violência doméstica: gestão pública e a rede de direitos em Curitiba**. 174 f. 2007. Dissertação (Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

CASTRO, H. C. de O. de. Cultura política: a tentativa de construção de um conceito adequado à América Latina. **Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em:

<<http://www.red.unb.br/index.php/repam/article/view/1465/1098>>. Acesso em: 5 ago. 2011.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Administração de regionais e bairros**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/regionais-e-ruas-da-cidadania-administracao-de-regionais-e-bairros/80>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público: privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

EISENSTADT, S. N. Bureaucracy and political development. In: LAPALOMBARA, J. (Ed). **Bureaucracy and political development**. Princenton, New Jersey: Princenton University Princenton, 1963.

ESPÍRITO SANTO, I. H. do. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: o caso Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. 136 f. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8052>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

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

FILIPE, R. G. Max Weber e o Liberalismo. **Res – Publica. Revista Lusófana de ciências políticas e relações internacionais**, v. 5, n. 6, 2007. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/respublica/article/view/1037/857>>. Acesso em: 1 jan. 2012.

FLORENZANO, M. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no ocidente. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 11-39, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/01.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M.C.de S. (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KAUCHAKJE, S. Cidadania e participação social: inclusão social no campo dos direitos à igualdade e à diferença. In: SOUZA, M. A.; COSTA, L. C. (Org.).

Sociedade e cidadania: desafios para o século XXI. Ponta Grossa: UEPG, 2010, p. 57-72.

KRITSCH, R. Rumo ao Estado moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de sociologia política**, Curitiba, n. 23, p. 103-114, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24625.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LESCURA, C.; FREITAS JÚNIOR, D. B. de; PEREIRA, R. **Aspectos culturais predominantes na administração pública brasileira.** Disponível em: <<http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo64.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

LIMA, L. A. de O.; BELLUZZO, L. G. de M. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1981. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1340>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

LÓPEZ, A.; ZELLER, N. La administración pública nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal. **Revista Argentina de sociología**, v. 4, n. 6, p. 129-159, 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26940607>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

MARCUSE, H. **Ideologia da sociedade industrial.** Tradução: Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

MILANI, M.L. **A expressão da solidariedade dos voluntários no terceiro setor.** Tese (Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira, de José Álvaro Moisés. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 23, n. 66, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/02.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática.** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 87-96, 1967/2007.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista da administração pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 45, p. 1395- 1424, set./out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122011000500007&script=sci_arttext> Acesso em: 2 jan. 2012.

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **Revista história**, São Paulo, v. 2, n. 28, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

PIERATROIA, F.L.S. O Individualismo Metodológico Marxista e a contribuição epistemológica de sua crítica à abordagem marxista tradicional. **Revista FACOM**, n. 21, jan. 2009. Disponível em: <http://www.fAAP.br/revista_faap/revista_facom/facom_21/fabio.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2012.

REZENDE, D. A. Integração do plano plurianual municipal e o planejamento estratégico municipal: proposta e experiência de um município paranaense. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92-119, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/1142/1474>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

REZENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham? **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, out. 2002a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a08v1750.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2012.

REZENDE, F. C. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista sociologia política**, Curitiba, n. 19, p. 11-121, nov. 2002b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n19/14626.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. ver. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, n. 25, 1993. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação**. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível em: <<http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>>. Acesso em: 10 de out. 2010.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2012.

THIRY-CHERQUES; H. R. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 43, p. 897-918, jul./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a07.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1967-1968.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994. v. 1.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. v. 1.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 2.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. ed. esp. Rio de Janeiro: RAP, p. 67-86, 1967/ 2007. Disponível em:

<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=241016441005>>. Acesso em: 12 out. 2011.

BERNSTEIN, A.; MERTZ, E. Bureaucracy: ethnography of the State in everyday life.

Polar: Political and Legal Anthropology Review, v. 34, n. 1, p. 6- 10. Disponível em:

<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1555-2934.2011.01135.x/abstract>>.

Acesso em: 1 maio 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W.;

SACHS (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras,

2001. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf)

73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.

Revista do Serviço Público, v. 50, n. 4., p. 5-30, 1999. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.reflexoessobrefgerencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2012.

CARVALHO, A. B. de. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999.

Anais... Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

CASTRO, H. C. de O. de; CAPISTRANO, D. Cultura política pós: consenso de

Washington: o conceito de cultura cívica e a mudança política na América Latina.

Revista Debates, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 75-97, jan./jun. 2008. Disponível em:

<<http://seer.ufrgs.br>>. Acesso em: 17 ago. 2011.

CHAUÍ, M. Cultura política e política cultural. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, jan./ abril 1995. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0103-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0103-40141995000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

40141995000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 16 ago. 2011.

CIOCHINÃ, L.; FARIA, L. Individualismo-coletivismo: dos aspectos conceptuais às questões de avaliação. **Análise psicológica**, v. 4, n. 26, p. 537-549, 2008.

Disponível em:

<[http://www.scielo.oces.mctes.ptqsciELO.php?script=sci_arttext&pid=SO870-](http://www.scielo.oces.mctes.ptqsciELO.php?script=sci_arttext&pid=SO870-82312008000400001&lang=pt)

82312008000400001&lang=pt>. Acesso em: 7 jul. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Nova administração**

pública: gestão municipal e tendências contemporâneas. Brasília: Confederação

Nacional dos Municípios, 2008.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 ago. 2011.

DUEK, C.; INDA, G. Individualismo metodológico y concepción del estado en Max Weber. La acción individual como productora del orden político. In: **Universum (Tacla)**, v. 20, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_aettext&pid=S071823762005000100003&lang=pt>. Acesso em: 6 jul. 2012.

FAGUNDES, B. F. L. Matrizes do pensamento culturalista: Tocqueville e Almond – Verba. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 74, p. 131-150, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.org.br>>. Acesso em: 2 out. 2010.

FARIA, C. **As estruturas de poder na burocracia brasileira**. Disponível em: <http://www.uff.br/sihd/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=47>. Acesso em: 2 jan. 2012.

FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Revista Lua Nova**, n. 37-96. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n37/a07n37.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

HABERMAS, J. **O discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

HABERMAS. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

KRISCHKE, P. J. A cultura política em Porto Alegre e Curitiba: Democracia, modernização e o conteúdo da razão pública. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 1, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.org.br>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

LECHINEWSKI, H. R. G. **Instituições, democracia e participação na administração pública municipal**: análise dos modelos de gestão pública de Curitiba e Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.

MARCUSE, H. **Cultura e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1997. v. 1.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, v. 4, n. 1, jan./abr. 1997. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

MEIRELLES, J. L. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762005000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 dez. 2011.

NUNES, E.; SANCHES, F.; CHAIA, V. Cultura política e valores de cidadania na região metropolitana de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, nov. 2010, p. 478-515. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 ago. 2011.

PAULA, A. P. P. de. Maurício Tragtenberg: contribuições de um marxista anarquizante para os estudos organizacionais críticos. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 949-68, set./out 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a07v42n5.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PIRES, J. C. S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./fev 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

ROCHA, C. V. R. Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 3, Brasília, p. 863-880, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v24n3/10.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2011.

SANTOS, W. G. dos. **Poder e Política: crônica do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **RAC**, v. 6, n. 1, p. 187-207, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/rac61_10.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 15 maio 2012.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Moraes, 1980.

TRAGTENBERG, M. **Max Weber e a revolução Russa**. Weber, Max (2005), Estudos Políticos – Rússia 1905 e 1917, Tradução e apresentação de Maurício Tragtenberg. Rio de Janeiro.

VIEIRA, S. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**: parte I. 4. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

APÊNDICE A – OBJETIVOS E QUESTÕES NORTEADORAS DA PESQUISA

| Objetivo Geral: Analisar os valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação à administração burocrática e à reforma gerencial. | | |
|---|--|--|
| Questões Norteadoras | Objetivos Específicos | Questionário |
| O serviço público brasileiro e a presença do Estado são importantes na visão dos funcionários públicos selecionados? | Identificar valores políticos de funcionários públicos selecionados de Curitiba com relação às características do Estado brasileiro. | Questões: 6, 7, 8, 9 e 10. |
| A terceirização/privatização de serviços públicos de responsabilidade constitucional do Estado, promulgados pela Constituição Federal de 1988, é um retrocesso? | Discutir valores políticos de funcionários públicos selecionados quanto à provisão pública e à terceirização/privatização de serviços públicos. | Questões: 19, 20, 21, 22 e 23. |
| Os valores dos funcionários públicos selecionados demonstram congruência com a reforma gerencial ou com a administração burocrática? | Compreender em que medida os valores de funcionários públicos selecionados são compatíveis com as diretrizes da Reforma Gerencial de 1990 ou da administração burocrática. | Questões: 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18. |

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO NA PESQUISA

Desde já agradecemos pela atenção e tempo dedicado, ressaltando que os dados individuais da pesquisa são confidenciais e que apenas os dados consolidados serão divulgados.

Este questionário refere-se à pesquisa intitulada: **Valores políticos sobre o serviço público**: entre o *ethos* burocrático e o gerencial, desenvolvida pela acadêmica Mariana Patrício Richter, do Mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Samira Kauchakje. Cabe salientar que essa pesquisa busca compreender a opinião de servidores públicos sobre o serviço público. A sua contribuição é de suma importância na consolidação deste trabalho. Obrigada pela atenção dispensada.

Pesquisadora Responsável: Mariana Patrício Richter.

Telefone: (41) 3321-2861/ 9802-1923.

E-mail: marianarichter@bol.com.br.

I – DADOS GERAIS DOS RESPONDENTES

1. Com relação ao seu sexo, indique:

Sexo: () Feminino. () Masculino.

2. Qual é a sua função (prestada por concurso público) no serviço público?

3. Qual é o seu cargo?

4. Qual é o seu nível de escolaridade:

() Ensino Fundamental incompleto. () Ensino Fundamental completo.

() Ensino Médio incompleto. () Ensino Médio completo.

() Ensino Superior incompleto. () Ensino Superior completo.

() Outro.

5. Com relação às secretarias indicadas abaixo, a qual delas você pertence?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> COHAB | <input type="checkbox"/> SMTE |
| <input type="checkbox"/> FAS | <input type="checkbox"/> SME |
| <input type="checkbox"/> FCC | <input type="checkbox"/> SMEL |
| <input type="checkbox"/> SMDS | <input type="checkbox"/> URBS |
| <input type="checkbox"/> SMMA | <input type="checkbox"/> SMF |
| <input type="checkbox"/> SMS | <input type="checkbox"/> SMU |
| <input type="checkbox"/> SMAB | <input type="checkbox"/> AGÊNCIA CURITIBA |
| <input type="checkbox"/> SGM | |
| <input type="checkbox"/> Outra. Qual? _____. | |

II – VALORES POLÍTICOS SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO**6. Na sua compreensão, qual é a função do serviço público em geral?****7. No serviço público, por vezes, as relações são pautadas pela obediência a regras e normas e baixa autonomia do servidor nas decisões. O(A) Sr.(a) concorda com essa afirmação?**

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Concorda totalmente. | <input type="checkbox"/> Concorda em parte. |
| <input type="checkbox"/> Discordo totalmente. | <input type="checkbox"/> Discorda em parte. |

8. Assinale abaixo a(s) característica(s) que o(a) Sr.(a) considera existente(s) no serviço público brasileiro (pode marcar quantas alternativas considerar necessárias):

- Favores políticos.
- Favores pessoais em troca de cargos políticos.
- Nepotismo.

- Estreita relação entre serviço público e política.
- Utilização de serviços públicos de direito para conseguir votos políticos.
- Estabilidade.
- Respeito ao usuário.
- Burocracia.
- Relações de mando e obediência.
- Qualidade nos serviços prestados.
- Respeito a cargos e funções.
- Competência profissional.
- Hierarquia.
- Resolutividade.
- Eficiência.
- Excesso de regras.
- Diretrizes e regulamentos e normas estabelecidas.
- Seleção de servidores públicos por concurso (mérito) e regras de promoção estabelecidas por mérito.
- Outras. Qual? _____.

9. O(A) Sr(a). concorda ou discorda com a seguinte afirmação: No serviço público, os cargos de chefia e representação são, em sua maioria, ocupados por pessoas com influência política.

- Concorda totalmente. Concorda em parte.
- Discordo totalmente. Discorda em parte.

10. O(A) Sr(a). concorda ou discorda com a seguinte afirmação: faz parte da cultura no âmbito do serviço público brasileiro, um aspecto do clientelismo, qual seja, a influência política para a inserção no serviço público.

- Concorda totalmente. Concorda em parte.
- Discordo totalmente. Discorda em parte.

III – VALORES POLÍTICOS SOBRE AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS BUROCRÁTICAS E GERENCIAIS

11. Na administração burocrática, o controle rígido das ações é uma das características. O(A) Sr.(a) considera que isso represente um entrave no desenvolvimento do serviço e das ações?

Por quê?

12. O(A) Sr.(a) concorda ou discorda da seguinte afirmação: A administração burocrática no serviço público faz com que a prestação de serviços aconteça de forma lenta, demorada, prejudicando, assim, a resolução das questões.

Discorda totalmente.

Concorda totalmente.

Discorda em parte.

Concorda em parte.

13. Na administração burocrática do serviço público, a prestação de serviços é adequada, pois significa regras e padrões estabelecidos de forma igualitária, eliminando atendimentos que privilegiem pessoas específicas, garantindo, assim, maior eficiência e qualidade no atendimento.

Sim.

Não.

Em parte.

14. No serviço público, devem ser considerados (pode marcar quantas alternativas considerar necessárias):

Normas, legislações e regulamentos.

A análise das situações caso a caso e autonomia do servidor para tomada de decisão.

Em caso de pessoa conhecida, os encaminhamentos poderão ser facilitados.

No caso de solicitações provenientes de políticos profissionais, os encaminhamentos poderão ser facilitados.

No caso de solicitações provenientes de cargos hierárquicos superiores, os encaminhamentos poderão ser facilitados.

Outro.

Por quê?

15. O(A) Sr.(a) concorda com a seguinte afirmação: No serviço público, a hierarquia de cargos é fator relevante.

Sim. Não.

16. Na reforma gerencial de 1995, proposta pelo extinto MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), propõe-se um serviço público mais eficiente, com foco no cliente-cidadão e com menos controle burocrático. O(A) Sr.(a) concorda com esta perspectiva?

Concordo parcialmente. Concordo plenamente.
 Discordo parcialmente. Discordo plenamente.

Por quê?

17. A reforma gerencial de 1995 apresentou alguns elementos característicos da administração gerencial. Assinale quais elementos considera positivo (pode marcar quantas alternativas considerar necessárias).

Foco no cliente-cidadão. Eficiência do serviço público.
 Administração baseada em resultados. Recompensa pelo desempenho.
 Avaliação sistemática.
 Interesse público como interesse da coletividade.
 Divisão das atividades em: estatais, públicas não estatais e privadas.
 Contrária ao formalismo e ao rigor técnico.

18. No serviço público, alguns elementos são característicos. Assinale o(s) que o(a) Sr.(a) considerar importante(s):

Hierarquia. Eficiência.
 Estrito sistema de cargos. Administração por resultados.
 Controle de processos. Flexibilização dos processos.
 Formalismo nas ações.

IV – VALORES POLÍTICOS SOBRE A PROVISÃO PÚBLICA X PRIVADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

19. O(A) Sr.(a) concorda ou discorda da seguinte afirmação: A terceirização dos serviços públicos é uma alternativa importante para não sobrecarregar o Estado em suas atividades.

- Concordo parcialmente. Concordo plenamente.
 Discordo parcialmente. Discordo plenamente.

20. Com a Reforma Gerencial de 1995, no governo FHC, vários serviços – antes prestados pelo Estado – foram delegados a organizações ou empresas privadas. Qual sua opinião sobre isso?

21. O(A) Sr.(a) concorda ou discorda da seguinte afirmação? As obrigações do serviço público devem ser prestadas pelo Estado e, jamais, ser terceirizadas para a área privada ou organizações.

- Concordo parcialmente. Concordo plenamente.
 Discordo parcialmente. Discordo plenamente.

22. A Reforma Gerencial foi proposta em 1995, considerado a crise fiscal do Estado (altos gastos do governo). Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o limite máximo do orçamento – tanto da União, quanto dos Estados e municípios – com o gasto da folha de pessoal (com os servidores públicos). Qual a sua opinião sobre isso?

23. Neste processo a partir da Reforma Gerencial de 1995, legislações versaram de Organizações Não Governamentais e as Organizações Sociais de Interesse Público. Tanto as ONGs quanto as OSCIPs podem desempenhar serviços que antes seriam realizados pelo Estado. Neste sentido, o Estado está se “desresponsabilizando” quanto aos serviços que deveria prestar?

- Sim. Não. Em parte.

Por quê?

ANEXO B – ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS E RUAS DA CIDADANIA DE CURITIBA

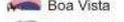
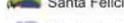
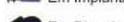
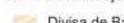
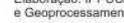
Administrações Regionais e Ruas da Cidadania de Curitiba - 2005

Decreto nº 665 de 29.03.2005

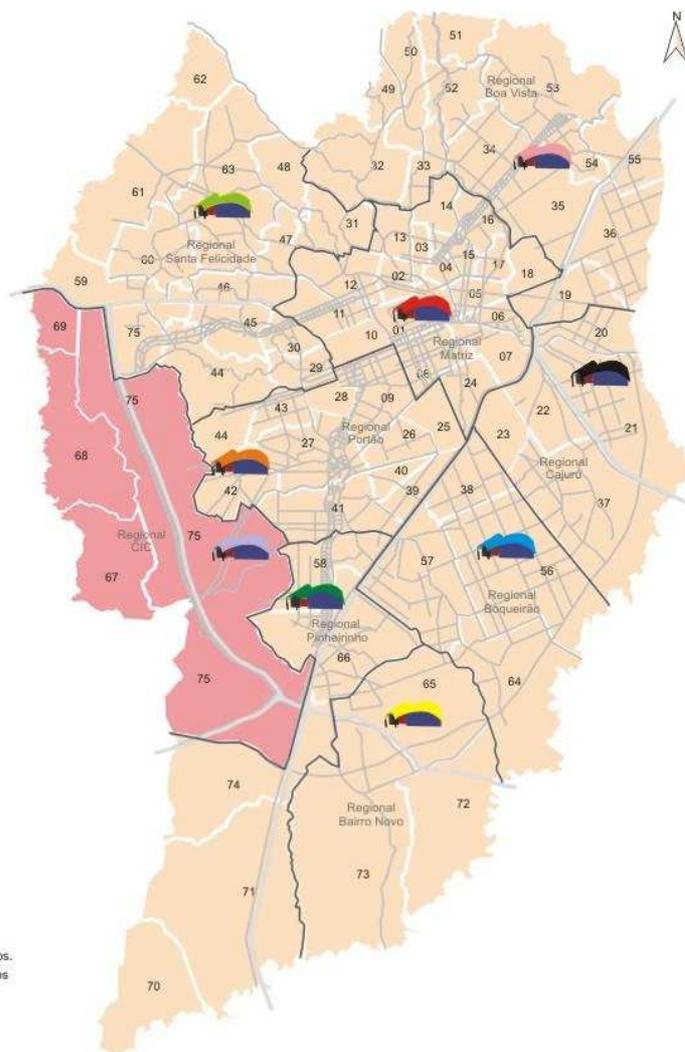
BAIRROS

- 01 - Centro
- 02 - São Francisco
- 03 - Centro Cívico
- 04 - Alto da Glória
- 05 - Alto da Rua XV
- 06 - Cristo Rei
- 07 - Jardim Botânico
- 08 - Rebouçás
- 09 - Água Verde
- 10 - Batel
- 11 - Bigorrião
- 12 - Mercês
- 13 - Bom Retiro
- 14 - Ahú
- 15 - Juvevê
- 16 - Cabral
- 17 - Hugo Lange
- 18 - Jardim Social
- 19 - Tarumã
- 20 - Capão da Imbuia
- 21 - Cajuru
- 22 - Jardim das Américas
- 23 - Guabirota
- 24 - Prado Velho
- 25 - Parolim
- 26 - Guaira
- 27 - Portão
- 28 - Vila Isabel
- 29 - Seminário
- 30 - Campina do Siqueira
- 31 - Vista Alegre
- 32 - Pilarzinho
- 33 - São Lourenço
- 34 - Boa Vista
- 35 - Bacacheri
- 36 - Bairro Alto
- 37 - Uberaba
- 38 - Hauer
- 39 - Fanny
- 40 - Lindóia
- 41 - Novo Mundo
- 42 - Fazendinha
- 43 - Santa Quitéria
- 44 - Campo Comprido
- 45 - Mossunguê
- 46 - Santo Inácio
- 47 - Cascatinha
- 48 - São João
- 49 - Taboão
- 50 - Abranches
- 51 - Cachoeira
- 52 - Barreirinha
- 53 - Santa Cândida
- 54 - Tingui
- 55 - Atuba
- 56 - Boqueirão
- 57 - Xaxim
- 58 - Capão Raso
- 59 - Orleans
- 60 - São Braz
- 61 - Butatuvinha
- 62 - Lamenha Pequena
- 63 - Santa Felicidade
- 64 - Alto Boqueirão
- 65 - Sítio Cercado
- 66 - Pinheirinho
- 67 - São Miguel
- 68 - Augusta
- 69 - Riviera
- 70 - Caximba
- 71 - Campo de Santana
- 72 - Ganchinho
- 73 - Umbará
- 74 - Tatuquara
- 75 - Cidade Industrial

LEGENDA

- Ruas da Cidadania
-  Bairro Novo
 -  Boa Vista
 -  Boqueirão / Carmo
 -  Fazendinha
 -  Matriz
 -  Pinheirinho
 -  Santa Felicidade
 -  Em Implantação
 -  Em Planejamento
 -  Divisa de Bairros
 -  Divisa das Regionais

Fonte: SGM/IPPUC/Banco de Dados.
Elaboração: IPPUC/Banco de Dados e Geoprocessamento.
Escala: 1:150.000



Ruas da Cidadania no Município de Curitiba

| NOME | ENDEREÇO | Nº | TELEFONE | FAX | BAIRRO |
|---------------------------------------|-------------------------------|------|-----------|-----------|-----------------|
| Adm. Regional Bairro Novo | R. Tijucas do Sul | 1700 | 3289-4141 | 3289-4737 | Sítio Cercado |
| Adm. Regional Boa Vista | Av. Paraná | 3600 | 3356-2566 | 3256-1464 | Boa Vista |
| Adm. Regional Cajuru | R. Luiz França | 2032 | 3361-2391 | 3361-2358 | Cajuru |
| Adm. Regional CIC | R. Manoel Valdomiro de Macedo | 2460 | 3212-1552 | 3268-0505 | CIC |
| Adm. Regional Portão | R. Carlos Klemtz | 1700 | 3245-1100 | 3245-5452 | Portão |
| Adm. Regional da Matriz | Praça Rui Barbosa | 101 | 3323-4474 | 3324-2552 | Centro |
| Adm. Regional Santa Felicidade | Rua Santa Bertila Boscardim | 213 | 3297-3259 | 3297-1817 | Sta. Felicidade |
| Adm. Regional Boqueirão | Av. Mal. Floriano Peixoto | 8430 | 3276-6016 | 3277-3319 | Boqueirão |
| Adm. Regional Pinheirinho | Av. Winston Churchil | 2033 | 3346-1419 | 3346-4117 | Capão Raso |



IPPUC Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - SIN - Banco de Dados

:: Rua Bom Jesus, 669 :: Cabral :: Curitiba :: Paraná :: CEP 80035-010 :: Fone (41) 3250-1414 :: Fax (41) 3254-8661 :: E-Mail ippuc@ippuc.org.br ::