

# Textos para Discussão N°14

Secretaria do Planejamento e Gestão  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

A burocracia pública no Brasil:  
um levantamento bibliográfico preliminar

Jorge Blascoviski Vieira

Porto Alegre, novembro de 2007



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

**Secretário: Ariosto Antunes Culau**



### DIRETORIA

**Presidente:** Adelar Fochezatto

**Diretor Técnico:** Octavio Augusto Camargo Conceição

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela Gundlach Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Roberto da Silva Wiltgen

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Míriam De Toni

**Informações Estatísticas:** Adalberto Alves Maia Neto

**Informática:** Luciano Zanuz

**Editoração:** Valesca Casa Nova Nonnig

**Recursos:** Alfredo Crestani

### TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **A burocracia pública no Brasil Um levantamento bibliográfico preliminar**

*Jorge Blascoviski Vieira*

*Economista FEE e Doutorando em Ciência Política. Este trabalho fez parte de um conjunto de elaborações visando o exame da Banca de Qualificação, requisito para obtenção do título de Doutor, do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, IFCH/UFRGS*

### **Resumo**

*Este trabalho representou um esforço exploratório e teve como foco a problemática do papel da burocracia brasileira no contexto do Estado. Resumidamente, a questão impulsionadora deste levantamento foi a seguinte: o que se “produziu” sobre a burocracia brasileira? E no contexto de cada uma dessas produções buscou-se identificar as metodologias empregadas e as hipóteses trabalhadas, tendo em vista a possibilidade de empregá-las e retrabalhá-las.*

## Introdução

O presente trabalho representou um esforço exploratório para avaliar o "estado das artes", ainda que de modo não exaustivo, levando em consideração estudos que tiveram como foco de análise a problemática do papel da burocracia brasileira no contexto do Estado. Resumidamente, a questão impulsionadora deste levantamento foi a seguinte: o que se "produziu" sobre a burocracia brasileira? E no contexto de cada uma dessas produções buscava-se identificar as *metodologias empregadas* e as *hipóteses trabalhadas*, tendo em vista a possibilidade empregá-las/retrabalhá-las em uma pesquisa mais ampla.

De modo imediato, percebeu-se que o conjunto de trabalhos explorados poderia ser dividido em dois blocos. Um primeiro conjunto abrangeria investigações de cunho acadêmico, calcadas em informações empíricas. O segundo grupo englobaria um significativo volume de trabalhos, numa perspectiva normativa, em geral realizados em um plano dedutivo, nos quais se busca discutir a burocracia brasileira como um entrave, ou para a democratização ou para a modernização administrativa do Estado, quer dizer, são elaborações prescritivas. A definição do segundo grupo como tendo um recorte normativo não significa que os textos ali enquadrados tenham sido elaborados de modo pouco rigoroso, ao contrário, são trabalhos que ostentam uma metodologia adequada e que são relevantes, para os propósitos deste artigo, pelos diagnósticos que manipulam, particularmente no tocante às visões acerca da burocracia brasileira, posto que, em geral, possuem visões negativas desta. O ponto que perpassa, ou unifica, os textos normativos é a discussão da reforma administrativa, que, em alguns deles, se denomina reforma do Estado, o que conduz, portanto, ao conteúdo prescritivo. Caberia chamar atenção, ainda, para o fato de que a manipulação do primeiro conjunto, ao se examinarem as fontes de referências bibliográficas, mostrou a existência de diversos trabalhos, alguns realizados por autores brasileiros, mas que se encontram, possivelmente, depositados em instituições acadêmicas no exterior e não disponíveis no Brasil, o que é frustrante para o estudioso do tema.

Para dar conta do propósito deste artigo, entendeu-se pertinente ter como ponto de partida as idéias de Weber no que diz respeito à temática da burocracia. Tal estratégia foi tomada em virtude do modo de como se efetiva a apropriação das idéias weberianas por parte dos autores que trabalham em um corte normativo, desde já definidas como distantes da concepção original de Max Weber. Em conseqüência, o texto ficará dividido em três blocos, um de caráter mais teórico, tendo como fonte principal Weber; e os outros dois sintetizarão os trabalhos examinados.

## A leitura weberiana

Como situar, no conjunto da obra weberiana, o conceito de burocracia? É possível entender esse conceito a partir unicamente do clássico texto contido nos *Ensaio de Sociologia*?

Ao observar-se a construção feita por Freund (2003) e Giddens (1972), na exposição das concepções do grande sociólogo alemão, verifica-se que o conceito de burocracia emerge no contexto

da temática da dominação, o que está de acordo com a disposição argumentativa do próprio Weber em sua obra máxima - *Economia e Sociedade*. Assim, não basta se ater unicamente aos *Ensaio de Sociologia*, dado que a posição da problemática da burocracia é parte de um encadeamento argumentativo, no qual estão imbricadas a dominação e a legitimidade. Ou seja, a burocracia é uma forma de poder, "domínio efetivo", que se expressa na direção de uma administração estatal, sendo que o Estado, do ponto de vista sociológico, somente pode ser revelado se for compreendido mediante um meio que lhe é específico - a coação -, ou, de outro modo, o monopólio da violência legítima. E imbricada ao Estado está a política, como uma tentativa de participar do poder, ou de influenciá-lo, e, nesse sentido, aquele que pratica a política reclama poder, seja este uma idealização, seja uma postura egoísta.

Tem-se, então, que o Estado (assim como a política) é uma relação de dominação de homens sobre homens, realizada através do emprego da coação considerada legítima. No entanto, para que essa conexão subsista perene no tempo, torna-se necessário que os dominados se submetam à autoridade do dominador. O elo de ligação entre esses dois pólos, justificador da legitimidade da dominação, pode ser disposto em três possibilidades: o costume do sagrado, o carisma e a legalidade racional. Cada um desses tipos de legitimidade tem um fundamento interno de considerável importância na estruturação da dominação.

A fundamentação da legalidade racional da dominação, que é o alvo deste trabalho, ocorre através de estatutos legais e da competência legítima, tendo como base regras racionalmente criadas. Coube ao Estado moderno ser a síntese na qual o domínio efetivo se realiza mediante a legalidade racional, ficando afastado o dom da graça ou a ação de um líder carismático. No Estado moderno, a dominação legal-racional ocorre no exercício da administração. Para que isso se viabilizasse, foi necessário sobrevir um processo de desenvolvimento na afirmação do funcionalismo burocrático, ancorado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, viabilizando a modernização do Estado. Além do mais, assim como no moderno exército, a força combativa da burocracia está fundamentada na disciplina do serviço.

A burocracia impõe-se como um fator impulsionado pela racionalização, decorrente da dificuldade da administração diletante frente à necessidade de uma atuação especializada, que responda melhor aos problemas criados pelo avanço das técnicas, da economia financeira e da economia de massas. Ao "funcionário autêntico", submetido às regras da profissão, não cabe fazer política, mas ater-se, tão-somente a administrar e, acima de tudo, de maneira imparcial. Em contraposição ao político, que age com parcialidade e paixão, o funcionário atua impessoalmente, sem ódio e rancor, inclusive executando ordens que lhe pareçam errôneas, fundadas em uma disciplina ética, embora possa - e deva - fazer objeções.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Na análise de Giddens (1972) sobre Weber estão expostos dois tipos de ética: a ética da convicção e a ética da responsabilidade, as quais merecem ser consideradas na análise da burocracia brasileira, especialmente quando em foco a liderança de interesse. A ética dos fins

A legitimidade da ação racional-legal vai a par com os diversos elementos que compõem o conjunto burocrático (ou os atributos brevemente apontados anteriormente), os quais devem ser compreendidos como constituindo os mecanismos de legitimação de uma ordem social. Sendo legítima a constituição do aparelho burocrático, os dominados, por seu turno, não podem prescindir de tal mecanismo, nem substituí-lo, porque se baseia numa síntese bem concatenada de instrução específica, especialização técnica com divisão do trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza. Numa hipótese de suspensão desse trabalho, as conseqüências seriam danosas para os dominados. Quer dizer, o efeito do produto da ação burocrática (positivo ou negativo) vai depender, por conseguinte, da direção que os poderes que empregam esse aparato lhe derem.

## O veio analítico

Neste segmento, dar-se-á atenção aos trabalhos que têm como alvo uma interpretação da nossa realidade no que diz respeito aos vários pontos relativos à "burocracia brasileira". Cabe, inicialmente, apontar que a expressão "burocracia brasileira" foi usada de modo livre, visto que não existem trabalhos que dêem conta da amplitude do conteúdo dessa expressão. Não foi possível localizar pesquisas que perpassem, analiticamente, os diferentes níveis de governo do Estado brasileiro: federal, estadual e municipal<sup>2</sup>; ou que analisem a burocracia do ponto de vista da composição dos poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Os trabalhos examinados fazem referência à "burocracia brasileira", mas, em geral, enfocam unidades específicas de gestão pública, majoritariamente na esfera federal. Evidentemente, um estudo comparativo que abrangesse os diferentes níveis burocráticos anteriormente citados seria algo de muito fôlego, que estaria distante das condições operativas de um pesquisador isolado, mas seria crível admitir a existência de referência analítica acerca de unidades importantes da Federação, ainda que, em perspectiva mais restrita, de um alvo específico. No entanto, tal possibilidade não foi localizada.

Para dar conta do propósito deste trabalho, focar-se-ão os seguintes textos, que possuem um recorte analítico e que estão fundados em pesquisa empírica: Martins (1985), Schneider (1994), Gouvêa (1994) e Nunes (2003). Parte-se estabelecendo que tais contribuições são fundamentais para o entendimento da temática em questão.

---

últimos é aquela em que o agente condutor da ação dirige seus objetivos em função de um ideal, relegando o cálculo racional dos meios. Na ética da responsabilidade o agente "(...) orienta suas ações não apenas em função da integridade da sua motivação, mas também em função do cálculo racional das conseqüências prováveis da sua conduta relativamente às finalidades que se propõe atingir" (Giddens, 1972, p.196).

<sup>2</sup> Um dos poucos trabalhos a fazer referência, simultaneamente, com dados empíricos, aos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) é o de Marconi (2003), no qual foi analisada a questão remuneratória. Torres (2004) também faz referência aos três níveis de governo, postulando que a União, os estados e os municípios se encontram em estágios diferentes quanto ao esforço de reformar e profissionalizar a administração pública.

Uma leitura da produção que foca a burocracia necessariamente deve ser iniciada a partir das contribuições de Martins (1985), pelo resultado que alcança e pelos métodos que emprega. Martins optou por romper com a ortodoxia marxista, ao incorporar outras ferramentas analíticas, o que resultou numa abordagem denominada interpretativa, bem como trouxe à luz, na análise da burocracia, informações então inovadoras, como, por exemplo, a origem social dos funcionários públicos.

A preocupação de Martins foi de duas ordens: a primeira buscava entender a forma do Estado numa sociedade como a brasileira, em uma etapa particular de desenvolvimento; a segunda objetivava problematizar a relação entre burocracia estatal e estrutura de classes nas condições em que ocorreu esse desenvolvimento. No tocante ao debate sobre o Estado, na visão de Martins, este estaria cristalizado em duas vertentes: de uma parte, o marxismo; de outra, o funcionalismo. Para ele, a variante marxista teria um conteúdo filosófico que estancaria onde as questões sociológicas começam. Já o funcionalismo produziria uma confusão entre Estado e sistema político.

A orientação adotada por Martins foi no sentido de que a questão do Estado somente ganha recorte teórico e prático se estiver relacionada às formas específicas de estruturação da sociedade capitalista em momentos históricos também específicos. Nesse sentido, seria preciso relacionar os seguintes aspectos: formas históricas concretas de organização e funcionamento do mercado e do sistema produtivo; estruturação das classes e das condições de representação de interesse desses segmentos sociais; grau de autonomia da dimensão política; e, por último, o papel dos burocratas. Salienta ainda esse pesquisador que o desenvolvimento capitalista gera padrões estruturais diferentes e percorre caminhos distintos, sem que deixe de ser capitalista. Dito de outra forma, um mesmo modo de produção pode engendrar distintos modos de desenvolvimento.

A rediscussão do papel do Estado, na visão de Martins, passaria, dentre outros pontos, pelo entendimento de que a diversificação da matriz de desenvolvimento, tendo como base um mesmo modo de produção, poderia produzir diferentes situações na formação do sistema produtivo, nos modelos de acumulação, nas estruturas de classes dominantes e na organização do poder. Tem-se, diante disso, a possibilidade de que o Estado e sua burocracia passem a desenvolver, na gestão da economia e no processo de acumulação, um papel *sui generis*. Qual seria esse papel?

Para responder a essa questão, torna-se necessário entender, na visão de Martins, o processo de como se verificou o desenvolvimento das sociedades latino-americanas, definidas como dependentes. Se, nas sociedades capitalistas centrais, o fator de mudança social foi o embate entre burguesia e proletariado, nas sociedades de desenvolvimento atrasado, ocorreu por outra via. Não foi essa relação conflituosa, no plano das relações de produção, o elemento deflagrador de um impulso de transformação, mas a mudança sobreveio das políticas públicas gestadas no Estado. Ou seja, o Estado passou a recobrir a ação da classe dirigente, na medida em que foi, progressivamente, se transformando em ator principal do processo de mudança social, ao não se restringir a garantir a ordem capitalista, porém atuando internamente ao sistema de produção, para organizar a acumulação. Em conseqüência, foi nesse Estado que se criou e que se reproduziu o aparelho

burocrático dotado de interesses próprios e onde se realizou o intervencionismo estatal, na opinião de Martins. O caráter *sui generis* da burocracia brasileira decorre do fato de que, se, nas sociedades de capitalismo avançado, o Estado é dependente do processo de acumulação, e, portanto, é vedado o acesso à organização da produção, nas sociedades atrasadas, ao contrário, cabe à burocracia criar suas próprias fontes de recursos para sua sustentação e reprodução, mediante intervenção direta no processo de acumulação, através de um conjunto de empresas estatais.

Uma das constatações de Martins que merecem ser enfatizadas diz respeito à tendência das agências burocráticas (no caso em questão basicamente empresas estatais) de buscarem autonomia. Uma "liberdade" que ele denomina de "feudalização", por coexistirem, ao mesmo tempo, um Estado burocrático e um Estado empresarial. Ou, como afirma, em uma passagem "(...) a expansão das atividades estatais se faz acompanhar de uma *privatização* do Estado, através da apropriação por grupos específicos (e não apenas de natureza burocrática) da *coisa pública*" (Martins, 1985, p.81). Essas definições são aprofundadas por Martins na análise dedicada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o qual define como "organização governamental autônoma" e "demiurgo do setor privado nacional", bem como sugere que essa agência se comportou como uma organização partidária.<sup>3</sup>

O caráter inovador do trabalho de Martins ganha em brilho ao expor, na parte final, como apêndice, dados relativos aos quadros de funcionários, mais precisamente à alta administração do País no setor do governo e nas empresas estatais. Martins analisou diversos dados, como as profissões dos antecedentes dos burocratas (pai e avô), grau de instrução, data de ingresso no Estado, entre outras informações. No que diz respeito ao processo de inserção de burocratas nos altos postos do Governo e das empresas estatais, os dados de Martins apontam para um processo de cooptação baseado na indicação, em detrimento da agregação por concurso. Martins salienta que essa sistemática não se traduz simplesmente por clientelismo, no sentido convencional do conceito, mas como um processo de cooptação, em que se mistura reconhecimento de talentos (que ele denomina subjetivo), afinidades sociais e/ou lealdades pessoais. A conclusão geral de Martins, no apêndice, abrange dois pontos: o primeiro atrela-se ao fato de que o mecanismo de seleção para ingresso nos postos do Estado, no universo estudado, ocorre basicamente mediante indicação pessoal, substituindo a clássica seleção universal; o segundo relaciona-se ao fato de que o Estado qualifica seus próprios quadros.

Se, em Martins, o foco nos atores emerge em uma dimensão mais reduzida, em Gouvêa (1994) a amplitude desse foco nos agentes pertencentes à burocracia é muito maior, ainda que seja apenas em indivíduos singulares. Na pesquisa realizada por Gouvêa, o universo empírico abarca a área econômica do Governo Federal, sendo que o objetivo do trabalho é o de examinar os recursos políticos e a lógica de ação desses agentes. A hipótese de trabalho está centrada na idéia de que um

---

<sup>3</sup> "Agora, vejamos: se tivesse sido omitida a identidade do órgão-objeto [o BNDE] desse breve relato histórico, seria perfeitamente cabível indagar se não estaríamos por acaso descrevendo a evolução mais de um partido político do que a de um órgão da administração burocrática." (Martins, 1985, p.93).

segmento da burocracia brasileira, situado na área econômica do Governo Federal, tem espaço de poder, objetivos definidos e uma lógica de ação, o que resulta em uma certa autonomia de movimentos. Gouvêa utiliza o conceito de espaço de poder como sendo um conjunto de recursos políticos a que os burocratas tiveram acesso e também o resultado de uma prática (ações concretas) que tinha um alvo.<sup>4</sup>

Ao discutir os principais desafios conceituais e empíricos na consecução da pesquisa, Gouvêa tem como orientação o pressuposto da ausência de conhecimento sociológico acerca da burocracia, como: "(...) quem é esta burocracia, de que grupo social se origina, o que a motiva, como utiliza os recursos que tem disponíveis, como se move em situação de conflito, que espaço pode deter, como constrói este espaço?" (Gouvêa, 1994, p.38). Para dar conta dessas questões, Gouvêa realiza o que denomina um "sincretismo teórico" fundado, principalmente, em Weber e Claus Offe.<sup>5</sup> Para o primeiro, a burocracia, é o agente das ações racionais nas sociedades capitalistas modernas e a base da legalidade do Estado, pois o capitalismo precisa dessa racionalidade para se desenvolver. No segundo, a ação da burocracia efetiva-se não no sentido da busca de interesses particulares, mas no de interesses comuns a todos os membros da sociedade.

O domínio empírico, alvo da análise de Gouvêa, no qual sustenta suas observações, foi a construção do Sistema Financeiro Nacional, e a formação da burocracia a ele ligada. Para dar conta da organização dessa burocracia, Gouvêa examinou a constituição de algumas agências governamentais como, dentre outras, Banco do Brasil, Dasp e Sumoc. Na efetivação desse estudo são apresentados alguns burocratas singulares, dos quais são expostos dados do "itinerário de carreira". Percebe-se, na argumentação dessa pesquisadora, que tais atores singulares, vinham de um segmento social médio (em parte expressiva, eram nordestinos), ingressaram por mérito nos quadros do Estado (em geral, mediante concurso no Banco do Brasil), com grau de capital escolar baixo, bem como foram treinados em instituições acadêmicas no exterior, quando já exerciam posições na estrutura do Estado, e ocuparam diversos postos na hierarquia da administração, significando, essa inserção na administração pública, para muitos, uma ascensão profissional e social.

No trabalho realizado por Gouvêa, há um relato que merece ser destacado e que diz respeito ao reordenamento das finanças públicas no âmbito federal, realizado durante o governo de Figueiredo. O processo de reordenamento envolvia instituições com aparatos burocráticos densos como o Banco Central, o Banco do Brasil, o Conselho Monetário Nacional e o Ministério da Fazenda, estando implícito que redundaria em "perdas de poder" para algumas dessas agências. Segundo a narração de Gouvêa, as discussões foram tensas e com poucos avanços práticos. Mas, apesar de

---

<sup>4</sup> Nas análises de Gouvêa, o Banco do Brasil aparece com um sentido de escola de formação para a burocracia, do mesmo modo que forneceu as bases ideológicas para uma concepção do que seria o interesse público. Essa escola teria buscado resistir ao clientelismo nos empréstimos, àquele clientelismo sem condições para tal, ou seja, ensinou a defender a instituição Banco do Brasil acima de qualquer coisa.

<sup>5</sup> Cabe destacar que a obra citada de Weber é *Ensaio de Sociologia*, sem declinar de qual ponto retira as concepções, sendo que uma passagem de citação literal, na realidade, pertence a Gerth & Mills.

uma decisão de adiamento, as propostas de reordenamento das finanças públicas continuaram a ser discutidas, de modo informal, por alguns burocratas. Os acontecimentos que se seguiram a essas discussões, na visão de Gouvêa, parecem mais a luta de um grupo com um plataforma política definida do que os movimentos de um segmento da burocracia na tentativa de implementar uma proposta. Tal postura da burocracia, identificada por Gouvêa, seria compatível com a hipótese de Martins, para quem há, em grupos de agentes da burocracia brasileira, uma predisposição, para se destacarem do aparato burocrático como um todo, para lograrem formar uma independência relativa, expressando uma propensão para se constituírem em subpólos de poder.

Buscando entender quais foram os mecanismos que possibilitaram ao Brasil ser um dos exemplos mais bem-sucedidos em expansão industrial, Schneider (1994) elegeu como problemática de análise o sistema burocrático, no que diz respeito ao tema das carreiras dos funcionários públicos. A motivação inicial desse pesquisador foi compreender como, por que e para que fins o Estado gerenciou a intervenção na estrutura da economia brasileira. A preocupação de Schneider teve como conteúdo perceber de que maneira as decisões no topo da hierarquia do Estado se transformaram em algo efetivo, para resultar em um rápido processo de industrialização. Uma vontade política no segmento mais alto do Estado é condição estruturante, mas também é fundamental que haja aptidão e capacidade proporcional de funcionários nos segundo e terceiro escalões da hierarquia, para que decidam quantas e quais indústrias construir. Ou seja, a burocracia pública no Brasil não só funcionou, mas também levou à industrialização. A questão intrigante seria de que modo o Brasil, tendo uma burocracia fragmentada e permeada por nomeações clientelistas, logrou expandir seu parque industrial? Para responder a essa questão, Schneider optou por realizar um cuidadoso exame da circulação das carreiras e das nomeações dos burocratas brasileiros.<sup>6</sup>

A argumentação básica desse pesquisador, é que uma "(...) rápida circulação burocrática enfraquece lealdades para com a organização e aumenta a dependência de laços pessoais, um fator que, por sua vez, debilita ainda mais a organização formal" (Schneider, 1994, p.28). O alto trânsito dos burocratas entre as agências possibilita que haja formulação e coordenação de políticas públicas, a despeito da fragmentação organizacional, porque se preocupam menos com os órgãos e porque os laços pessoais mais fortes abrem canais de comunicação alternativos. Schneider concebe que o personalismo criou condições para melhorar o desempenho burocrático, naquele momento. Para Schneider, o personalismo que sustenta a ação do burocrata, é decorrência da forma escolhida de constituição da preferência desses agentes, que não coincidem com as dos órgãos nos quais atuam e, em consequência, as práticas tradicionais, de política burocrática baseada em interesses e procedimentos organizacionais, são de uso limitado. Quais são, então, as bases das preferências dos burocratas?

---

<sup>6</sup> Evans (1993) ao realizar um estudo comparativo entre alguns países da composição da burocracia estatal, afirma que no caso do Brasil os "(...) burocratas brasileiros enfrentam carreiras [descontínuas]\*, pontuadas pelos ritmos de mudança na liderança política e a gestão periódica de novas organizações" (Evans, 1993, p.139) \*No original, *staccato*.

Na concepção de Schneider, as carreiras moldam as preferências de dois modos. As carreiras são condicionadas, internamente, através de uma socialização, e, externamente, mediante sinais que os escalões no topo emitem àqueles que desejam avançar. A justificativa de Schneider para a análise da trajetória funcional dos burocratas está em que "(...) a beleza empírica da abordagem de carreiras desenvolvidas aqui está em que ela ajuda os pesquisadores a identificar tipos de percursos profissionais, usando um número pequeno de variáveis, como ingresso (qual a base social para recrutamento das elites burocráticas?), circulação (quão próximas estão ligadas as carreiras e agências particulares?), promoção (de ordem política ou de procedimento?) e saída (para onde vão os funcionários quando saem?)" (Schneider, 1994, p.35)

Ao focar as instituições, Schneider constata que as organizações formais freqüentemente deixaram de canalizar o poder ou de formular políticas, pois a política personalizada substituiu o processo formal institucional. Em consequência, poucos foram os órgãos estudados pelo pesquisador que preenchiam os requisitos convencionais, por três razões: as organizações burocráticas são altamente porosas, e os altos escalões são recrutados fora da instituição (apesar da presença de barreiras formais impeditivas); a burocracia é complexa, mas a divisão de trabalho é fluida; e os métodos de trabalho são altamente discricionários.<sup>7</sup>

Assim, o quadro situacional decorrente da *démarche* analítica de Schneider indica que as nomeações, mais do que as organizações, estruturam o poder e os incentivos no Estado, visto que o nomeador delimita o raio de ação do nomeado.<sup>8</sup> Tal estruturação de direção gerou uma hierarquia informal dentro do quadro da burocracia, pois, na análise de Schneider, são as nomeações, antes das regras e das eleições, que distribuem as posições de poder. Os dados da pesquisa de Schneider demonstram que todas as posições de poder, aquelas que efetuem decisões, são preenchidas por nomeações, significando que mudanças decisivas podem ser associadas a determinados agentes, em vez de às instituições ou aos interesses organizados. Depreende-se, da argumentação de Schneider, que a nomeação de agentes fora dos quadros de carreira existentes, tem como efeito criar um pólo de representação política paralela.

Resumindo a posição de Schneider, tem-se que três conceitos são fundamentais para se compreender o comportamento burocrático brasileiro: circulação, carreira e nomeação. A alta circulação enfraquece a organização formal e inibe as lealdades do espaço de atividade burocrática e,

---

<sup>7</sup> Ao analisar o BNDE o pesquisador aponta na direção de que o personalismo e a circulação dos burocratas formam um círculo de desinstitucionalização, na medida em que a alta movimentação dos agentes enfraquece as organizações e faz com que os funcionários se apoiem em laços pessoais, e, por sua vez, esses laços pessoais entre órgãos abalam os procedimentos e a organização formal. Diante disso, tem-se a organização formal como hipótese e não como pressuposto.

<sup>8</sup> Schneider afirma que os militares no período da ditadura gerenciavam uma burocracia *ad hoc*, ou como diz textualmente: "Isso dá ao regime militar uma de suas qualidades curiosas: uma força altamente institucionalizada governando uma burocracia civil *ad hoc*" (Schneider, 1994, p.52).

portanto, a institucionalização.<sup>9</sup> Embora livres de compromissos com a organização, os funcionários seguem trajetórias identificáveis, que, através da socialização e das exigências para progredir, conformam tipos sociais com conjuntos distintos de preferências. Por último, são as nomeações, no lugar da autoridade formal, que distribuem esses tipos sociais nomeados pela burocracia e estruturam suas relações de poder.

Também chamando atenção para a lógica das nomeações, para os altos cargos governamentais, estão Loureiro & Abrucio (1999), tendo como foco de análise o Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse ministério é entendido como uma agência dominante na estrutura governamental, decorrente dos imperativos de ordem fiscal que perpassam os governos em praticamente todo o mundo. Soma-se a isso a definição de que os burocratas são políticos híbridos, na medida em que são técnicos especializados que agem politicamente, não só implementando políticas públicas, mas participando do processo decisório, aportando recursos políticos, articulando idéias e interesses, bem como saber técnico necessário.<sup>10</sup>

Loureiro & Abrucio argumentam que a disposição dos escalões mais altos da burocracia é dependente da relação entre o sistema político e a administração pública. Nessa direção, são variáveis relevantes o sistema de governo, o sistema partidário, a organização político-territorial e a permeabilidade política da alta burocracia. No caso brasileiro, a variável político-institucional mais importante é o presidencialismo, cabendo ao Presidente eleito a prerrogativa de compor o gabinete, e, nessa construção, o *spoil system* emerge como uma característica importante. A função do *spoil system* seria buscar obter apoio parlamentar, garantindo "maioria" na área legislativa, mas, de algum modo, fragilizando o Presidente, por reduzir, sua capacidade de controle. O que viabiliza o "loteamento de cargos", segundo Loureiro & Abrucio, e que está de acordo com as constatações de Schneider, é o fato de que a administração pública brasileira está montada a partir de cargos e não de carreiras, o que significa que os cargos mais elevados da hierarquia burocrática não são preenchidos, obrigatoriamente, por funcionários de carreira, mas mediante nomeações. Apontam que a prática da nomeação ocorre inclusive na área do Ministério da Fazenda, agência onde existem importantes carreiras, demonstrando a inexistência de uma correlação entre cargo e carreira. Os dados da pesquisa de Loureiro & Abrucio assinalam, inclusive, que os segmentos mais "duros" do Ministério da Fazenda, como aqueles da área de arrecadação de tributos, são preenchidos com nomeações

---

<sup>9</sup> Schneider (1995), ao analisar as burocracias de alguns países, como França, Japão, EUA, México e Brasil, constatou que, no caso dos dois últimos, há uma alta circulação dos funcionários nas diversas agências estatais. Especificamente no caso brasileiro, não há um fator que organize a circulação, pois alguns servidores permanecem em seus órgãos de ingresso, outros se unem a grupos informais, e os demais apenas circulam. Esses padrões de circulação determinam, então, os incentivos para as principais lealdades dos burocratas ambiciosos.

<sup>10</sup> Loureiro, Abrucio & Rosa (1998) sugerem que uma forma de compreender os burocratas seria adotar o conceito de *policymaker*, dado que o comportamento desses agentes é marcado por hibridismo, tanto pelo uso da técnica como pelo emprego da ação política.

políticas, reforçando a idéia de que a carreira não é a fonte natural de poder burocrático, que dá acesso, meritocraticamente, aos cargos mais elevados.<sup>11</sup>

Uma contribuição importante para o entendimento das ações de interesses na realidade brasileira e que merece ser citada é a de Nunes (2003), pela proposta da montagem de um arcabouço interpretativo das relações entre sociedade e instituições políticas, apesar de não contemplar o objetivo desta revisão. Nunes entende que existem quatro padrões institucionalizados de relações, ou gramáticas, que estruturam os laços entre sociedade e instituições: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. A institucionalização das quatro gramáticas progrediu de maneira desigual através do tempo, mas permite aos atores sociais jogarem ora com uma delas, ora com outra, dado que dominam seus artifícios. A pretensão de Nunes é mostrar que a introdução do capitalismo moderno no Brasil interagiu com a criação de um sistema institucional sincrético, agora nacional e multifacetado, e não mais regional e dualista (modernidade ou atraso).

## **O veio normativo**

No tocante aos trabalhos de corte normativo, tem-se a imposição de iniciar a exposição por aquele formulador que é central, e referência, em inúmeros trabalhos: Bresser Pereira. Deve-se reconhecer que em Bresser Pereira (1997) está presente, de modo forte, o gestor público e o propagador de uma idéia, sendo que esta perpassa sua imensa obra, qual seja, a "reforma do Estado". Em consequência, essa transformação foi a grande tarefa política dos anos 90, visto que, a partir dos 70, decorrente de um crescimento distorcido e do processo de globalização, o aparato estatal entrou em crise, bem como se tornou o principal fator de desajuste, em termos macroeconômicos (aumento da taxa de juro, desemprego, etc.). Para dar conta dessa tarefa foram necessárias várias medidas, segundo Bresser Pereira, dentre elas deve-se citar uma, no campo administrativo, que envolve a "(...) superação da forma burocrática de administrar o Estado" (Bresser Pereira, 1997, p.8).

O processo de reforma, segundo Bresser Pereira, implica enfrentar a questão da ampliação da capacidade de governança do Estado, entendendo a governança como um conjunto de condições, sejam administrativas, sejam financeiras, que permitem a execução das tarefas ou ações de Estado. Um dos aspectos da crise do Estado, portanto, é a queda da capacidade de governança. Diante desse diagnóstico, surge a necessidade de uma reforma administrativa que possa dotar o Estado de um novo conjunto de ferramentas de gestão.

Bresser Pereira (1999) argumenta que, no capitalismo, ocorreram duas reformas administrativas, uma envolvendo a implantação da administração pública burocrática, em substituição à administração patrimonial, e a outra significando a superação da primeira, com a adoção da

---

<sup>11</sup> Palermo (2000), ao analisar a relação entre instituições políticas e gestão de governo, também aponta a importância das nomeações no jogo político, no qual a " (...) burocracia torna-se elemento de troca".

administração pública gerencial.<sup>12</sup> Tal passagem decorreu do fato de que o Estado, no século XX, cresceu e assumiu novo papel, o que tornou pouco eficiente a burocracia do tipo weberiana. Assim, diante desse crescimento, o conjunto de administradores públicos profissionais necessitou adotar novas formas de gestão pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle do procedimento. Bresser Pereira salienta que um dos pontos fundamentais que viabiliza a nova administração pública é o aumento da autonomia da burocracia estatal, que está presente no bojo daquilo que é conhecido como gerencialismo.

No entanto, a expansão da autonomia da burocracia estatal não deve ser confundida com insulamento burocrático, freqüentemente proposto como solução frente ao populismo e ao clientelismo. Salienta Bresser que, em sociedades democráticas, a alta administração pública está inserida no processo político e dele faz parte. Assim, o tipo ideal de um burocrata estatal puramente técnico não faz sentido. Para superar essa contradição surgiu o conceito de autonomia imersa (*embedded autonomy*), ou seja, um burocrata que tenha autonomia para decidir e que esteja imerso na sociedade para ouvir opiniões.<sup>13</sup>

Fica muito claro, nos dois textos examinados, que Bresser Pereira qualifica a "burocracia weberiana" como uma técnica administrativa que, diante de algumas inovações tecnológicas, estaria superada. Essa concepção perpassa uma série de outros trabalhos, e, de alguma forma, se cristaliza como uma visão de mundo, especialmente naqueles que foram elaborados por gestores públicos e divulgados na Revista do Serviço Público da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que é um forte centro irradiador do gerencialismo.

Em Martins (1997), o foco da discussão é a redefinição do papel do Estado, chamando atenção para o papel dos burocratas e para os problemas da organização interna do aparelho estatal, tendo como pano de fundo a presença de uma cultura política. A experiência brasileira é diferente da de outros países por dois aspectos: em primeiro lugar, a autonomia do Estado, como produto de uma herança histórica; em segundo, a disputa pelo Estado e pelos favores da burocracia à qual foram levados os interesses heterogêneos e não hegemônicos. Esses dois aspectos, para Martins são uma simplificação, mas ajudam a entender que o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritos na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial.

---

<sup>12</sup> Bresser Pereira, em uma exposição no Senado Federal acerca da proposta de reforma da administração, argumentava que a administração burocrática clássica, racional-legal, descrita por Weber surgiu como resposta a administração patrimonialista. O gerencialismo tem como pressuposto o fato de que foi atingido "(...) um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado e a democracia é um regime político consolidado" (Bresser Pereira, 1997, p.12). Ou seja, Bresser Pereira argumenta no sentido de que existe um movimento linear em que as etapas se esgotam: patrimonialismo, burocracia weberiana e gerencialismo.

<sup>13</sup> Evans (1993) discute o conceito de *embedded autonomy*, alegando que estaria presente nas práticas da burocracia japonesa e nas de Formosa. Borges (2000) discute o papel da burocracia no bojo de uma resposta conservadora à "crise do caráter do Estado".

Tendo resgatado, de modo breve, a trajetória administrativa do Brasil e a reforma implementada por Vargas em 1930, Martins entende que existe um padrão dicotômico na administração pública brasileira: de uma parte, os altos escalões seguiram normas do "tipo weberiana" e formaram a melhor burocracia da América Latina, de outra, os escalões inferiores (incluídos os serviços de saúde e assistência social) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento. Assim, na visão de Martins, esse duplo padrão gera uma situação inusitada: a de que as instituições estrangeiras percebam a burocracia brasileira como eficiente, enquanto a população tem um conceito qualitativo totalmente oposto.

Para Martins, os vários acontecimentos políticos desde a queda de Vargas, em 1945, não provocaram grandes transformações na administração pública. A prática clientelista continuou, especialmente pelos políticos profissionais, como base para o sucesso eleitoral, o que resultou em excesso e má distribuição de pessoal, absenteísmo, ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade. Essas características se tornaram regra geral, mas deixando livres os altos escalões da burocracia no setor governo e nas empresas estatais, o que significou a preservação, nesses núcleos, de um *ethos* de serviço público, na visão de Martins. O engessamento desse quadro é decorrente, na análise de Martins, de uma variante estrutural do *spoil system*, que tornou difícil a modernização da maior parte da administração e levou ao fracasso as tentativas de transformação. Diante dessa situação, os altos escalões foram levados a desenvolver duas táticas defensivas: ou migravam para órgãos semi-independentes (autarquias, fundações e empresas estatais) ou constituíam feudos dentro do aparelho do Estado, dominando uma competência ou controlando uma informação.

Um resgate das diversas etapas da administração no Brasil está presente na tentativa de Lima Junior (1998), de localizar modelos, sucessos e fracassos das reformas administrativas no Brasil.<sup>14</sup> O ponto de partida de Lima Junior, como não poderia deixar de ser, é a Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, e à criação do Estado administrativo em nosso País, mediante o implante de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos administrativos e órgãos normativos fiscalizadores. Para Lima Junior, embora a reforma implementada por Vargas não possa ser definida como tipicamente weberiana, "racional e legalmente orientada", ela representou um momento fundamental, tanto para a administração em geral como para a gestão de pessoal. O diagnóstico de Lima Junior acerca da administração pública brasileira elenca o seguinte: "(...) o fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado. A nossa realidade

---

<sup>14</sup> Alverga (2003) explora as razões do fracasso nos seguintes termos: o conjunto de eventos de um reforma, que são dependentes uns dos outros, são obstaculizados por práticas clientelistas e patrimonialistas, reconduzindo sempre ao caminho já trilhado; ajustes contraditórios (controle fiscal *versus* mudança institucional) e amplitude muito larga das reformas levam ao fracasso; a realidade social freia técnicas importadas, especialmente dos EUA; numa perspectiva olsoniana, o público, principal interessado, assume uma posição de espectador, enquanto os funcionários possuem incentivos para não colaborar; por último, tem-se a questão política, decorrente dos interesses em jogo, da barganha da nomeação política.

administrativa tem se caracterizado, independentemente da intencionalidade das reformas e de seus eventuais êxitos e fracassos, pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos" (Lima Junior, 1998, p.27).

O tema da reforma administrativa está presente, de modo mais explícito, em Ferreira (1996), Falcão Martins (1997), Souza (1994), Azevedo & Loureiro (2003), Souza & Lamounier (1992), Marcelino (1989) e Wahrlich (1984).

Para Ferreira (1996), a "reforma do Estado", no que diz respeito ao aparato administrativo, implica na execução de três movimentos básicos: aumento da eficiência com aumento de produtividade (fazer mais com menos); melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos (fazer melhor); e resgate da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania (fazer o que deve ser feito). Na sustentação de suas idéias, Ferreira argumenta que o processo de reforma implica, necessariamente, o questionamento da suficiência do paradigma burocrático. Na perspectiva de Ferreira, o modelo weberiano está centrado em uma concepção de que o futuro é uma extensão do passado, mas as condições do presente apresentam questões diferentes, com capacidade de reação rápida, e, assim, a necessidade de antevisão, o que não está presente no modelo clássico burocrático.

Já em Falcão Martins (1997), a exposição dos argumentos da modernização administrativa foi efetivada levando em consideração o conceito weberiano de patrimonialismo. Nesse sentido, são apresentadas três proposições, que estão relacionadas, quais sejam: a administração brasileira foi fundada sobre um *ethos* patrimonialista; em sentido contrário, a trajetória modernizante vem procurando implementar uma lógica antipatrimonialista; por último, tem-se a presença de um caráter dissociativo entre política e administração, como produto de recorrência e persistência da lógica patrimonialista. A hipótese central de Falcão Martins é que a trajetória modernizadora da administração pública revela, na perspectiva do Estado, uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade entre política e administração.<sup>15</sup>

Um trabalho inusitado, comparativamente aos demais desta revisão, é o de Souza (1994), por ser o único que pode ser relacionado a um debate, ao expor uma controvérsia. A polêmica relatada ocorreu no início dos 60 do século passado e tinha como foco a reforma administrativa frente ao papel do setor público no desenvolvimento brasileiro e o impacto da crise social e dos valores culturais. Quer dizer, a absorção de novas classes sociais no sistema político, mudanças no modelo produtivo e no equilíbrio do poder eram percebidas, naquele período, como produtoras de uma miríade de tensões, que implicava uma redefinição do papel da administração pública. O centro da discussão envolvia uma avaliação da reforma administrativa feita no primeiro Governo Vargas, nos anos 30, que, segundo Souza, era percebida como dicotômica: para uns, foi um sucesso, para outros, um

---

<sup>15</sup> "Um outro lado do sincretismo burocrático-patrimonialista é conforme sugerido, neste ensaio, a modernização dissociativa, onde a construção burocrática é tendencialmente obstaculizada pela política. A consequência é que desse processo, se obtém uma modernização incompleta, resabiada, descolada e ressentida da política" (Falcão Martins, 1997, p.181)

fracasso.<sup>16</sup> Os que criticavam viam as afirmações de sucesso como insustentáveis, pois o Brasil, com uma economia pobre, era inadequado para esse ambicioso empreendimento. As condições brasileiras produziam resultados diferentes daqueles da experiência norte-americana, de onde era importada. Já os "daspianos" ortodoxos entendiam que era possível a busca de novos procedimentos administrativos independentemente do contexto social. Ou seja, o transplante da experiência norte-americana era um esforço viável, que nos economizaria tempo. A conclusão final de Souza é que a reforma de Vargas na administração pública teve escasso resultado, tendo em vista que era fruto da importação de idéias de uma realidade social - a realidade norte-americana - completamente diferente da brasileira.

Uma crítica às concepções de Bresser Pereira, contidas no documento de governo chamado Plano Diretor da Reforma do Estado, está em Azevedo & Loureiro (2003). O alvo principal da crítica assenta-se na formulação de que o modelo gerencialista sucedia o modelo burocrático, ou weberiano, pelo esgotamento deste último. No Plano Diretor, fica estabelecido que a busca de eficiência, agilidade e flexibilidade, na gestão pública, depende da substituição da administração burocrática, percebida como excessivamente formalista, autocentrada e ineficiente. Azevedo & Loureiro postulam que os defensores do gerencialismo não levam em conta o fato de que a realização histórico-concreta do tipo ideal weberiano não foi bem sucedida, e sequer concretizada, especialmente no Brasil, onde vicejam práticas clientelistas e patrimonialistas. No núcleo central de Azevedo & Loureiro está a compreensão de que a administração burocrática é o modelo mais compatível com uma ordem republicana e democrática, na qual impera a legalidade, a impessoalidade, as regras formais e universais, sendo que esses componentes devem orientar não só a ação dos funcionários, mas também as carreiras nas quais eles estão inseridos. No entanto, assinalam que o modelo burocrático deve ser flexibilizado, para a adoção de formas mais adequadas, ágeis e criativas, visando realizar os princípios da boa governança.

Ao ponderar a evolução, a situação atual e as perspectivas da administração pública brasileira, Marcelino (1989) estabelece que há dois obstáculos a serem ultrapassados. O primeiro está relacionado à extensão do clientelismo político, à ausência da tradição de sistema meritocrático, ao corporativismo e ao pratriarcalismo impregnado na "classe dirigente" e as desigualdades do sistema de remuneração, os quais somente serão vencidos com "muito tempo e vontade política"<sup>17</sup>. O segundo

---

<sup>16</sup> Souza apresenta a reforma de Vargas como tributária das teorias modernizantes norte-americanas, o que está em desacordo com o defendido por Wahrlich (1994). Para Wahrlich, a reforma varguista não tinha um plano e não adotou nenhuma teoria administrativa; somente no período 1936-45 começou a surgir um plano formal baseado nas teorias de Fayol e Taylor.

<sup>17</sup> Uma discussão sobre a aplicação do mérito no Brasil está presente em Barbosa (1996). A hipótese de Barbosa é que no serviço público brasileiro, apesar da presença de um sistema meritocrático (desde a primeira Constituição no Império), tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários não existe uma ideologia da meritocracia como um valor globalizante e central, pois viceja uma concepção radicalizada de igualdade que não legitima as diferenças individuais de talento e desempenho e o conseqüente estabelecimento de hierarquias. Assim, não se avalia o desempenho, mas tão-somente se justifica ou se contextualiza uma produção.

ponto a ser enfrentado diz respeito mais diretamente à postura dos funcionários, ou seja, "(...) abulia da grande massa de servidores, acomodada pela ausência de cobrança e de exigências e a predominância das soluções paternalistas incentivadoras das ineficiências"<sup>18</sup> (Marcelino, 1989, p.115).

## Conclusão

A motivação do presente trabalho foi buscar identificar uma "produção" que tivesse como foco de investigação a "burocracia brasileira". Como passo inicial de resolução desse propósito, procurou-se situar, de modo sintético, aquilo que Weber elaborou sobre a temática da burocracia, como um contraponto aos trabalhos examinados que tratam dessa na realidade brasileira. Assinalou-se que tal tema somente tem sentido prático, na obra weberiana, se operado conjuntamente com os conceitos de dominação e de legitimidade. Transparece, de modo cristalino, que as elaborações de Weber não conduzem à afirmação de que a temática da burocracia possa ser entendida como uma técnica administrativa ou um modelo de estruturação institucional. Postular uma leitura nessa direção seria cometer um reducionismo teórico, na medida em que não há, nos escritos de Weber, qualquer sugestão nesse sentido. Weber tão-somente percebeu uma realidade e buscou identificar as implicações desta para os atores sociais.

Dos trabalhos analisados, são relevantes para o entendimento dessa problemática no Brasil os de Martins e Schneider. O primeiro, por sugerir a hipótese de que algumas agências estatais brasileiras possam atuar de modo semelhante a partidos políticos. O segundo, por chamar atenção para a questão da nomeação de burocratas na estrutura do aparelho de Estado brasileiro - que operaria com uma burocracia *ad hoc* - e pela hipótese de que os burocratas formam seus itinerários a partir de uma circulação em diferentes agências, ocupando postos, e não pela atuação em uma única agência. Em Schneider, percebeu-se que as nomeações, mais do que as instituições, são elemento estruturador do "poder burocrático". A questão das nomeações também emergiu nas análises de Loureiro & Abrucio, bem como em Loureiro, Abrucio & Rosa, sugerindo, esses pesquisadores, que o *spoil system* é uma prática importante para o presidencialismo brasileiro. Assim, uma compreensão mais ampla da burocracia do País passa pela adoção do conceito *polycymaker*, visto que os comportamentos dos agentes burocráticos situados nos escalões mais elevados da hierarquia institucional seria o de políticos híbridos, por atuarem usando a técnica e pelo emprego da ação política.

A revisão feita também permitiu identificar um ponto de unidade entre os trabalhos de Martins, Gouvêa e Schneider, o qual se refere à relevância dada aos atores, na tentativa de identificar singularidades nas trajetórias. Esse esforço de focar os agentes aparece com mais nitidez em Gouvêa e Schneider e representa uma opção analítica isolada no conjunto de trabalhos aqui examinados.

---

<sup>18</sup> Em Maílson da Nóbrega tem-se uma visão do mesmo porte nos seguintes termos: "É ineficiente [o Estado], é um estorvo ao progresso, é um gerador de grande potencial de corrupção e é dominado pelo corporativismo da burocracia, da administração direta e das estatais" (In: Souza&Lamounier, 1992, p.19).

Do conjunto de trabalhos definidos como normativos (ou prescritivos), na maior extensão dedicados às questões da reforma administrativa, que alguns, ousadamente, demarcam como reforma do Estado, especialmente Bresser Pereira, vários se salientam pela concepção de que os conceitos weberianos foram elaborados como técnicas administrativas, a qual, diante de uma nova realidade, especialmente da "globalização" econômica, estaria esgotada e sendo superada por uma nova concepção de gestão pública denominada de gerencialismo.

## Bibliografia

ALVERGA, C. F. **Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.53, n.3, p.27-42, jul/set. 2003.

AZEVEDO, C. B.; LOUREIRO, M. R. **Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocráticos e gerencial.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.54, nº1, p.45-58, 2003.

BARBOSA, L. **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.120, n.3, p.59-102, set/dez, 1996.

BORGES, A. **Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "Crítica de Caráter" do Estado.** Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.43, n.1, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: **Lógica e Mecanismos de Controle.** Cadernos do Mare: Brasília, MARE, n.1, 1997a.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.** Cadernos Mare: Brasília, Mare, 1997b.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. **A administração pública gerencial: a reforma de 1995.** Brasília: ENAP, p.17-62, 1999.

EVANS, P. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 28/29, p.107-156, 1993.

FERREIRA, C. M. M. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.120, n.2, p.5-33, set/dez. 1996.

FREUND, M. A sociologia política. In: **Sociologia de Max Weber.** Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2003, p.159-178.

GIDDENS, A. Max Weber: O protestantismo e o capitalismo. In: **Capitalismo e moderna teoria social.** Lisboa: Editorial Presença, 1972, p.175-251.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e Elites Burocráticas.** São Paulo, 1994.

LIMA JUNIOR, O. B. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, n.2, p.5-31, abr/jun. 1998.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.** Revista Brasileira de Ciências Sociais: São Paulo, ANPOCS, n.41, p.69-89 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. **Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.49, n.4, p.46-81, out/dez. 1998.

MARCELINO, G. F. **Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.117, n.2, p.105-116, set/dez. 1989.

MARCONI, N. **A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.54, n.1, p.7-43, jan/mar. 2003.

FALCÃO MARTINS, H. A ética do patrimonialismo e a modernização pública brasileira. In: Org: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira.** São Paulo: Editora Atlas, p.171-183, 1997.

MARTINS, L. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura no Brasil: uma visão geral.** Cadernos ENAP: Brasília, ENAP, n.8, 1997.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

PALERMO, V. **Como se governa o Brasil? O debate sobre as instituições políticas e gestão de governo.** Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.43, n.3, 2000.

RUA, M. G.; AGUIAR, A. **A política industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making.** Planejamento e Políticas Públicas: Brasília, IPEA, n.12, 1995.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial.** São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, B. R. **A conexão da Carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático.** Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP, v.119, n.1, p.9-43, jan/abr. 1995.

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. **As elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate.** São Paulo: Editora Sumaré, 1992.

SOUZA, N. M. **Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável.** Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, FGV, V.28, n.1, p.54-70, jan/mar. 1994.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WAHRLICH, B. **A reforma administrativa no Brasil: a experiência anterior, situação atual e perspectiva - Uma apreciação geral.** Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, FGV, V.18, n.1, p.49-59, jan/mar. 1984.

WEBER, M. A política como vocação. In: **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 55-89.

WEBER, M. Burocracia. In: **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 138-170.

WEBER, M. Sociologia do Estado. In: **Economia e Sociedade.** Brasília: Editora Unb, 1999, p.517-580.