

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA RIGO SANTIN

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Rigo Santin; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-690-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

A complexidade das relações sociais, políticas, culturais e jurídicas neste limiar do século XXI exige um novo olhar sobre o fenômeno estatal, sobre a gestão pública e, por consequência, sobre o Direito Administrativo. É preciso inaugurar uma ordem regulatória dialética, capaz de articular os elementos que conformam a sociedade política com os elementos da sociedade civil. E para tanto, as novas tecnologias de informação e comunicação podem ser um importante meio de ligação entre governantes e governados, aproximando-se uns aos outros e otimizando a gestão pública.

Nesse sentido, o XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrido em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, teve como tema: TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INOVAÇÃO NO DIREITO. Realizou-se nos dias 14/11/2018 a 16/11/2018, nas dependências da UNISINOS, congregando pesquisadores de instituições e programas de Mestrado e Doutorado das mais diversas partes do Brasil e do exterior.

Com 24 (vinte e quatro) artigos aprovados e 22 (vinte e dois) efetivamente apresentados no GT, observou-se que os trabalhos produziram empatia entre os participantes, especialmente porque retrataram, de forma fidedigna, as grandes preocupações da sociedade brasileira contemporânea, tendo ocorrido quase que um alinhamento perfeito em torno de dois eixos temáticos: o combate à corrupção na esfera pública e a questão da eficiência administrativa.

O sensível interesse despertado pelos temas, a revelar uma evidente sintonia entre a academia e a sociedade, estimulou a ampla participação do público, por meio de intervenções voltadas ao aprofundamento das análises e a contribuir para o aperfeiçoamento das mais de duas dezenas de pesquisas divulgadas no Grupo de Trabalho 35, do CONPEDI Porto Alegre. Para além disso, os encaminhamentos da coordenação democratizaram as discussões, permitindo que diferenças fossem apresentadas com urbanidade, na senda de valorizar a divergência e a crítica, essenciais ao desenvolvimento e ao aprimoramento da pesquisa científica.

Assim, é com grande satisfação que apresentamos a comunidade jurídica a presente obra. Que todos possam se valer dos valiosos ensinamentos aqui presentes.

Professora Doutora Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Giovani da Silva Corralo – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

REFORMA DO ESTADO COMO PARADIGMA DE MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

STATE REFORM AS PARADIGM OF CHANGES IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION.

Clara de Nazare Souza da Silva ¹
Eliana Maria De Souza Franco Teixeira ²

Resumo

Este artigo discorre acerca das mudanças ocorridas no modelo de gestão da Administração Pública, caminhando cada vez mais para uma nova gestão pública e como a reforma estatal contribui para o processo de mudança de paradigmas da Administração Pública brasileira. O objetivo da pesquisa consiste em analisar os principais eixos da reforma do Estado e sua relação com as mudanças estruturais na gestão pública brasileira. A metodologia utilizada será bibliográfica, discorrendo acerca das mudanças propostas por Luiz Carlos Bresser-Pereira, e às percepções quanto a estas mudanças de modelos de gestão.

Palavras-chave: Gestão pública, Reforma, Estado, Administração pública, Eficiência

Abstract/Resumen/Résumé

This article discourses the changes that happened on the management model of Public Administration, moving increasingly more to a new public management and the state reformation contributes for a new process of change to the paradigms of Brazilian Public Administration. The objective of this research consist in new analysis of the principals axes of State reformation and this relationship with the structure changes in Brazilian public management. With a bibliographic study, discussing the changes proposed by Luiz Carlos Bresser-Pereira, and the perceptions regarding these changes in management models.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public management, Reform, State, Public administration, Efficiency

¹ Mestranda em Gestão Pública, Universidade Federal do Pará, 2017-2019.

² Doutora em Direito, Universidade Federal do Pará, 2014.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem vivenciando novos paradigmas quanto à forma de gerenciar o bem público, passando por um intenso processo de mudança em relação aos antigos padrões, muito mais ligados à questão burocrática de processos. Hoje essa realidade está em processo de mutação, pois o serviço público perpassa por grandes alterações, principalmente no que se refere à qualidade na gestão pública.

A relevância do tema surge a partir do momento em que se depara com esta nova realidade: a sociedade, que vem exigindo do poder público uma ação mais voltada para resultados, menos desperdícios, melhor atendimento, agilidade nas tarefas, menos burocracia, melhor comunicação e maior transparência quanto às ações do setor público.

No setor público já iniciou o processo de excesso de burocratização, com ferramentas de gestão que já vem avançando na implementação de uma gestão mais eficiente, com mais qualidade e voltada para a satisfação do cidadão.

Nesse sentido, a pesquisa tem como problema identificar como a reforma estatal contribuiu para as mudanças de paradigmas ocorridas na administração pública brasileira. O objetivo geral da pesquisa é analisar os principais eixos da reforma administrativa e sua relação com as mudanças estruturais na gestão pública brasileira. Os objetivos específicos são: descrever os modelos de gestão na administração pública; analisar as mudanças, dentro desse contexto, na gestão pública e identificar a influência da reforma como fator de mudança na gestão pública brasileira.

A metodologia a ser abordada neste artigo contempla a pesquisa bibliográfica. Uma pesquisa bibliográfica abrange a bibliografia já tornada pública sobre o tema a ser estudado. Tem como finalidade fazer com que o pesquisador tenha contato direto com tudo o que já foi abordado sobre determinado assunto. A pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito sobre o tema, mas sim o exame do assunto sob novo enfoque, chegando a conclusões inovadoras. (LAKATOS; MARCONI, 2011, p. 57)

A pesquisa será bibliográfica quando for elaborada a partir de material já publicado, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi escrito sobre o assunto a ser pesquisado. (PRODANOV. FREITAS, 2013, p. 54)

Justifica-se, neste caso, o uso da pesquisa bibliográfica, como forma de analisar os diferentes modelos de gestão na administração pública e as mudanças ocorridas na Reforma do Estado, desde o modelo patrimonial até a reforma de 1995 e o que significaram estas mudanças para a gestão pública, no Brasil.

2 AS ORGANIZAÇÃO E OS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste item, serão abordados os principais aspectos referentes aos modelos de gestão na administração pública, destacando características específicas de cada modelo. A análise partirá da averiguação dos principais aspectos da gestão pública, iniciando-se pela gestão patrimonial até a reforma gerencial de 1995 e, em que sentido tal reforma impactou na mudança de paradigmas na Administração Pública brasileira.

2.1 MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os modelos de gestão nas organizações vêm passando por um intenso processo de mudanças. Desse modo, este tópico trará as evoluções ocorridas ao longo do tempo e os diferentes tipos de gestão que surgiram, destacando-se que um modelo não se sobressai sobre o outro, mas pode haver características de mais de um modelo de gestão pública, em determinados períodos.

A constituição histórica dos modelos de gestão pública no Brasil compreende três Fases: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial. Essa história representa três tipos ideais de organização do Estado no Brasil, mas como tipos ideais, eles compreendem um aspecto cognitivo, fazendo com que a realidade represente mais o cruzamento complexo das características dos três modelos, do que propriamente uma construção rígida e sequencial, tal como apresentada. (FILGUEIRAS, 2018)

2.1.1 O modelo de Gestão patrimonial

O conceito de patrimonialismo, no Brasil, foi fundamental como instrumento analítico e teórico para construir uma interpretação a respeito da formação do Estado. O pressuposto é que a tradição política brasileira não separa o público do privado, não sendo um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo, mais do que um modelo de organização, seria um sistema legitimador do governo em função de privilégios, no contexto de uma sociedade estamental herdada do mundo ibérico. (FILGUEIRAS, 2018)

Assim, o Estado brasileiro viveu em um período oligárquico e patrimonial, no início do século XX, organizado por uma economia mercantil e agrícola. Uma sociedade que acabara de sair do regime escravagista e ainda nitidamente dividida em classes sociais. A política desta sociedade era centralizada nas elites, havendo baixa

representatividade no que diz respeito aos governantes. A sociedade já não era uma sociedade dividida entre senhores e escravos, mas também ainda não comportava como uma sociedade capitalista clássica, assumindo características de uma sociedade pós-industrial considerando que o pequeno segmento estatal deu origem a uma nova classe média burocrática pública e privada, que passou a repartir com a alta burguesia não apenas o poder político, mas também o poder econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

Este fato ocorreu devido à nova classe média profissional, que se definia pelo controle de novo fator estratégico de produção, qual seja, o conhecimento técnico e organizacional. A burguesia capitalista e os trabalhadores organizados ampliaram suas bases e se diversificaram. Porém, uma imensa camada de trabalhadores pobres continuou a ser mal absorvida pelo sistema capitalista e excluída do desenvolvimento econômico. Este desenvolvimento, nos primeiros 80 (oitenta) anos, ainda que passasse por crises, avançou com bastante celeridade. Os últimos 20 (vinte) anos, marcados pela crise fiscal do Estado, foram anos de quase-estagnação da renda por habitante. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

A aceleração da modernização do país ocorreu principalmente entre 1850, quando houve o domínio da economia do café, no país, e 1980, quando o desenvolvimento industrial desacelera e tem início a crise do Estado. Porém, a modernização continuou a acontecer após esse período, de modo que o Brasil de hoje é radicalmente diferente do país há um século e meio, possuindo uma economia mais rica, sociedade mais diversificada, uma administração pública com menos resquícios de patrimonialismo e mais características gerenciais. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

Mas essa modernização não foi acompanhada de diminuição da injustiça e o desenvolvimento não levou o país à convergência com os países ricos. Foi uma transição profunda, mas incerta, não necessariamente porque a aceleração do progresso técnico tornou o futuro mais incerto e sim porque os sucessivos insucessos dos últimos 20 anos, no plano econômico, levaram os brasileiros a serem menos confiantes no futuro. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 2)

Bresser-Pereira (2001, p.4) ressalva que o Estado brasileiro de 1900 ainda era um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra e políticos patrimonialistas dominavam, sem restrições, o país.

Ninguém descreveu melhor do que Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder* (1957/75) esse Estado, utilizando o conceito weberiano de burocracia patrimonial. De acordo com Faoro, o poder político do Estado estava concentrado em um estamento

aristocrático-burocrático de juristas letrados e militares, cujo poder e renda derivam do próprio Estado.

Ao contrário dos demais autores estudiosos da formação social brasileira no império e na Primeira República, para Faoro o regime político não é dominado por uma oligarquia de senhores de terra. Sendo em uma primeira fase, os senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão e em uma segunda fase, os primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba e, finalmente, os cafeicultores do Oeste Paulista. Estas oligarquias constituíram, juntamente com a burguesia mercantil, as classes sociais dominantes.

Faoro não nega essas classes, porém entende que o estamento patrimonialista, enquanto grupo político dirigente, reproduz no país o sistema montado em Portugal no século XIV, por Dom João I: um estamento originalmente aristocrático, constituído pela nobreza decadente que havia perdido as rendas da terra, depois se tornando cada vez mais burocrático, sem perder seu caráter aristocrático. Este estamento não é mais senhorial, porque não advém sua renda da terra, mas sim patrimonial, uma vez que deriva do patrimônio do Estado, se confundindo como o patrimonial individual de cada membro. O Estado arrecada impostos das classes, em particular da burguesia mercantil, os utilizando para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.4)

Enquanto que os senhores de terras, escravagistas e comerciantes dominavam a economia, a nova classe que surgia, dominava tanto o Estado quanto a política.

Crescia de certa forma:

uma nova classe média, uma classe burocrática, em formação, mas naquele momento tratava-se antes de um estamento de políticos e burocratas patrimonialistas, apropriando-se do excedente econômico no seio do próprio Estado, e não diretamente através da atividade econômica. O mais importante naquele momento, porém, era a ainda a marca da colonização portuguesa. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 4).

É muito comum a ideia de que uma das funções essenciais do Estado, nesse período, era providenciar empregos para a classe pobre ligada por laços de família ou de vínculo com os proprietários rurais. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

Assim, a elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente de famílias proprietárias de terras, ganhou aos poucos autonomia na sua própria reprodução. Suas características e o saber jurídico formal, transformado em instrumento de trabalho e de poder. A grande maioria dos ministros, conselheiros, presidentes de

província e deputados tem formação em Direito. Há, ainda, os com formação militar, religiosa e médica. Os engenheiros e empresários são poucos. Todos são burocratas, pois suas rendas derivavam essencialmente do Estado e são patrimonialistas, uma vez que os critérios de sua escolha não são racionais-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, arcado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 6-7)

Sérgio Buarque de Holanda (1936) foi quem pela primeira vez utilizou o conceito de patrimonialismo, caracterizando as elites políticas brasileiras, distinguindo o “funcionário patrimonial do puro burocrata”, observando que não era fácil aos detentores de posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a diferença fundamental entre os domínios do privado e do público. E essa elite política letrada e conservadora que mandou de forma autoritária, não havendo democracia. As eleições eram uma farsa. A distância social e educacional entre a elite política e o restante da população era imensa. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

Além disso, havia uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, devido à função do Estado patrimonialista de lhes garantir emprego e sobrevivência. O emprego público, ainda que não garantisse estabilidade, considerando as saídas quando mudavam ministérios de um partido para outro, era o único emprego possível para uma extensa classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 6-7)

Deduz-se, dessa forma, que os critérios da administração pública eram pessoais e a preocupação com a eficiência no funcionamento dos serviços estatais praticamente inexistentes. A classe média sem emprego era formada basicamente de profissionais liberais, em especial mestiços, que acabavam indo para o funcionalismo público. O Acesso era mais difícil na Marinha e Magistratura, que mantinham um caráter “aristocrático”, sendo mais viável para essa camada da sociedade, o ingresso ou no clero ou no Exército.

No entanto, conforme Bresser-Pereira (2001, p.7-8):

Quando a burocracia estamental, de caráter aristocrático, começa a ser infiltrada por elementos externos, de origem social mais baixa, como aconteceu com o clero e, dentro do aparelho do Estado propriamente dito, com os militares do Exército, é claro que já não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial, como aquele pretendido por Faoro. É a administração pública burocrática que está surgindo, é o autoritarismo burocrático-capitalista que está emergindo através principalmente dos

militares e das revoluções que promovem em nome de uma abstrata “razão”, cujas fontes capitalistas e burocráticas clássicas são claras.

Filgueiras (2018) aduz que essa cultura patriarcal seria herança do mundo ibérico, e seria uma sociedade estruturada pela cordialidade, em que a ação não se presume em critérios racionais, mas em critérios oriundos da irracionalidade dos sentimentos. A ruptura com esse passado e com os modelos de personalismo que se reproduzem em conceitos como patrimonialismo, patriarcalismo e cordialidade compõe uma vertente interpretativa do Brasil.

2.1.2 O modelo de Gestão burocrática

O Estado brasileiro vivenciou duas grandes reformas administrativas. A burocrática, que teve início em 1937 e a gerencial, que iniciou em 1995. A primeira ocorreu no Governo de Getúlio Vargas, tendo como objetivo modificar a administração pública brasileira, que vivia em um Estado Patrimonialista, transformando-a em um aparelho de estado capaz de garantir seu próprio sistema constitucional. Tratava-se de uma reforma própria do Estado Liberal, pois iniciada em um governo autoritário, era concebida com reforma pré-democrática. Baseada nos modelos de reforma do serviço público realizadas pelos países desenvolvidos, na segunda metade do século XIX. (BRESSER-PEREIRA, 2010)

O modelo burocrático teve notável disseminação nas organizações públicas no século XX. Este modelo é atribuído a Max Weber, porque ponderou e sintetizou seus principais atributos. No entanto, esse modelo já vinha sendo disseminado desde o século XVI, nas organizações públicas, militares e religiosas, em especial, no continente europeu, tendo sido experimentando em diversos níveis organizacionais, culminando, assim, com sua adoção no século XX por organizações privadas, públicas e do terceiro setor. (SECCHI, 2009)

Apenas após a morte de Weber e, após a publicação em 1922, do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), é que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas. Em sua descrição sobre os modelos ideias típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como sendo fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder decorre das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição. (SECCHI, 2009)

A partir desse postulado fundamental derivam as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, os documentos escritos de procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e formalização da comunicação interna e externa. As tarefas do empregado são formalmente instituídas de forma a garantir a continuidade do trabalho e standardização dos serviços prestados, para evitar o máximo possível a discricionariedade na execução de rotinas. (SECCHI, 2009, p.351-352)

A impessoalidade estabelece que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está fundamentada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Além disso, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que estão ocupando as funções, ajudando a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização. (SECCHI, 2009, p.351-352)

O profissionalismo está intimamente relacionado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem revelar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. O profissionalismo é um princípio que vai de encontro aos efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático patrimonialista (March, 1961; Bresser-Pereira, 1996). A promoção do empregado para postos mais altos na hierarquia depende da experiência na função (senioridade) e desempenho (performance). O ideal é a criação de uma hierarquia de competências com base na meritocracia. Outras características do modelo que resultam do profissionalismo são a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e distinção dos ambientes de vida e trabalho. (SECCHI, 2009, p.351-352)

Outro fator inerente à gestão burocrática é a preocupação com a eficiência organizacional. Os valores desta no âmbito econômico conferem a alocação racional dos recursos, culminando com a alocação controlada de pessoas dentro do órgão público. Já a eficiência administrativa leva à obediência estrita em relação à formalidade dos

procedimentos. Outra característica inerente à gestão burocrática é a equidade de tratamento aos funcionários que desempenham tarefas iguais, sem levar em consideração as peculiaridades de cada pessoa que a executa. Também se enquadra como valor tácito ao modelo burocrático a desconfiança com relação à natureza humana. Por isso, este modelo se atém ao controle dos procedimentos e frequente preocupação com a imparcialidade no tratamento entre empregados e clientes. (SECCHI, 2009)

Filgueiras (2018, p. 75) destaca que no período do governo Collor, foi promovida uma reforma administrativa motivada pela “caça aos marajás”, que procurava recompor os mecanismos de gestão pública, organizando-a e combatendo a corrupção que assolava o serviço público brasileiro.

De imediato, ocorreu a reincorporação das funções de governo pela administração direta, que antes eram exercidas pela administração indireta. Evitou-se a proliferação de empresas estatais e fundações sem fontes próprias de recursos, além da promoção de um maior controle sobre estas. O ponto principal das reformas administrativas do período Collor foi o desmonte da máquina pública para “enxugar” o quadro de pessoal, adotando-se os planos de demissão voluntária como saída para a crise fiscal do Estado e, também, para a inconstitucionalidade julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da redução de vencimentos dos servidores. O *impeachment* e o fracasso das reformas de Collor mostraram que o problema da governabilidade seria um ponto chave para uma reforma mais ampla do Estado Brasileiro. (FILGUEIRAS, 2018)

Nesse contexto histórico, ocorreu profunda crítica do aparelho burocrático brasileiro, de modo que essa crítica impulsionou um contexto de reforma da administração movida pelo apelo gerencial. A burocracia corroeria a eficiência das organizações em função de suas disfunções internas. A adesão literal às regras, expressa no cumprimento restrito das normas, conduziria o modelo burocrático weberiano a uma visão acrítica de mundo, a qual produz efeitos adversos que potencializam os problemas (Friedberg, 1995). Além disso, o modelo burocrático promoveria uma série de suborganizações dentro da organização burocrática, o que promoveria total descoordenação das atividades e políticas (Selznick, 1957). Diante dessas críticas, o modelo gerencial ganhou pujança na experiência brasileira, sendo adotado como horizonte de mudança. (FILGUEIRAS, 2018, p. 74-75)

Desse modo, observa-se, com esse contexto, uma gradual mudança de paradigmas, saindo de um Estado eminentemente patrimonial, em que não há a distinção entre patrimônio público e privado, voltado para o clientelismo e em um sistema de governo legitimador de privilégios, com critérios de ocupação de cargos

públicos estritamente pessoais para um modelo burocrático, que valorizava a formalidade nos procedimentos, a impessoalidade, o profissionalismo, uma maior preocupação com eficiência e imparcialidade, além de controle de procedimento, impulsionando para uma reforma mais profunda no aparelho estatal, culminando com o que se chamará de reforma gerencial ou nova administração pública, com ações voltadas mais para a qualidade na administração pública e em gestão voltada para resultados do que com o excesso de controle de procedimentos.

2.1.3 A reforma gerencial brasileira de 1995

Secchi (2009) observa que a administração pública gerencial ou nova gestão pública é um modelo normativo pós-burocrático, que pretende a estruturação e gestão da administração pública, de forma eficiente, eficaz e com competitividade.

Bresser-Pereira (2002, p. 1-2) observa esta reforma como marco de reconstrução estatal, uma mudança estratégica para que o Estado Brasileiro pudesse competir no mundo globalizado.

Desse modo, a Reforma da Gestão pública de 1995 foi um marco de esforço de reconstrução do Estado Brasileiro, tendo sido uma mudança decisiva para habilitá-lo a competir em um mundo global em que os Estados nacionais se tornaram mais estratégicos do que antes, apesar de terem também, se tornando mais independentes. Esse tipo de reforma aconteceu em quase todos os países desenvolvidos. Entre os países em desenvolvimento, o Brasil esteve na dianteira, ainda que tenha havido algum avanço no Chile e México. (BRESSER-PEREIRA 2002)

A reforma da gestão pública deve ser compreendida no âmbito de duas grandes forças que moldaram a sociedade contemporânea do século XX. De um lado, a globalização, o capitalismo tendo se tornado dominante em nível mundial e a abertura dos mercados para a competição capitalista. De outro lado, a democracia, que só nesse século se tornou o regime político dominante. Mesmo nos países mais avançados economicamente, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França, as mulheres e os pobres só obtiveram o direito de voto no começo do século XX. A Revolução Francesa e a revolução americana, muitas vezes apresentadas como democráticas, foram de fato revoluções liberais: instituíram um regime liberal ainda mais autoritário. Já na segunda metade do século XIX, dentro de um liberalismo autoritário, porém no qual já havia o estado de direito que, nos países ricos, ocorreram as reformas burocráticas. No Brasil,

sucedeu nos anos 30, no governo Vargas, sendo conhecida como a Reforma Burocrática de 1936. (BRESSER-PEREIRA 2002)

A partir dos anos de 1980, uma segunda grande reforma do Estado começou a ocorrer nos países desenvolvidos - a reforma da gestão pública. Deriva de resposta às duas grandes forças que definiram o século XX - a globalização e a democracia - resposta que a administração pública burocrática não conseguia dar, pois foi resultado de regimes autoritários e relativamente fechados ao resto do mundo. (BRESSER-PEREIRA, 2002)

No Brasil, a Reforma da Gestão Pública de 1995 foi uma resposta aos desafios apresentados pela globalização. Antes tínhamos um sistema internacional baseado no equilíbrio de poderes, no qual grandes potências, geralmente vizinhas, ameaçavam-se com guerras e usavam a diplomacia para eventualmente evitá-la. Desde o tratado de Westfália, no século XVII, esta foi a situação que dominou o mundo. Esse tipo de diplomacia internacional acabou. Atualmente, os grandes países não têm mais inimigos. Os grandes inimigos são o terrorismo, as drogas, a criminalidade, a exploração de crianças e de mulheres pelo tráfico internacional, o aquecimento global, não mais outros países. Entretanto, os países ainda competem fortemente entre si. A globalização significa competição em nível mundial. (BRESSER-PEREIRA 2002)

Desse modo, passou a ser importante a questão da competitividade e o Estado assumiu um papel estratégico de apoio às suas empresas. Mais estratégico no plano econômico do que no tempo da diplomacia do equilíbrio de poderes, em que os Estados eram chamados somente nas horas de guerra, ou para garantir o estado de direito. Na globalização, ao invés do que afirma a ideologia multinacional, o papel econômico dos Estados aumentou, ao invés de ter diminuído. Entretanto, se for excessivo, o custo do aparelho do Estado pesará sobre as empresas, e o país poderá perder terreno na competição global. Esse é um desafio fundamental e, diante dele, é óbvio que a nova gestão pública, com as ideias de mais autonomia e de mais responsabilidade para os gestores, é um modo muito mais adequado de resposta. (BRESSER-PEREIRA 2002)

No entanto, com a democracia, a administração pública tornou-se uma questão eminentemente política. A qualidade dos serviços públicos tornou-se um dos fatores que elegem ou não governadores, prefeitos e eventualmente presidentes. Até pouco tempo atrás, os candidatos a governadores e presidente diziam que eram melhores porque realizavam mais obras. Hoje, votaremos neles se forem capazes de praticar uma política macroeconômica correta, que garanta o pleno emprego, e, também, se forem capazes de

ter políticas efetivas de segurança pública, de educação, de saúde, de assistência social que produzam resultados. (BRESSER-PEREIRA 2002)

Bresser-Pereira (2001, p. 24) esclarece que a reforma gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional outra cultural e a terceira, de gestão. No trabalho que o autor e sua equipe realizaram no MAREⁱ foi dada prioridade para a mudança institucional, considerando que, segundo o autor, uma reforma é, antes de tudo, uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições após um debate nacional no qual a cultura burocrática, que era até então dominante, ter sido submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição Republicana de 1988, e a ideia de modificar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

Observa-se que, no tocante à estabilidade dos servidores públicos, embora esta ainda permaneça, não ocorre mais de forma absoluta, podendo o servidor ser demitido nas situações previstas na Constituição republicana de 1988, conforme previsto em seu artigo 41, § 1º, incisos I a III, de acordo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Esta reforma foi fundamentada em um modelo de reforma desenvolvido por Bresser-Pereira e sua equipe nos primeiros meses de governo de Fernando Henrique Cardoso. O autor não estava interessado em discutir com neoliberais qual seria o grau de intervenção do Estado na economia, pois acreditava ter se chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado.

Dessa forma, Bresser-Pereira (2001, p. 24) ao invés de insistir nessa questão, perguntou-se primeiro quais são as atividades que o Estado executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado; quais as atividades que, embora não existam essa exclusividade, são atividades que a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (tais como serviços sociais e científicos); por fim, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? Além destas, o autor considera mais uma pergunta: quais seriam as formas de propriedade ou de organização relevantes no capitalismo contemporâneo: somente a propriedade privada e a estatal, ou

haveria uma terceira, a propriedade pública não-estatal, que assumiria cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas?

Para Bresser-Pereira (1995) dar um salto adiante, em uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, envolvida em controle de resultados e descentralizada, para ser alcançada pelo cidadão que é quem concede legitimidade às instituições, em uma sociedade democrática, e que, portanto, torna-se cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado.

Bresser defende que:

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 10)

Depreende-se que o processo de reforma gerencial ainda subsiste, em que pese o mencionado Ministério (MARE), que foi transformado posteriormente no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não ter dado a devida atenção à missão de implementar a reforma gerencial, uma vez que, apesar de ter implementado os projetos do Plano Plurianual – PPA, o orçamento não estava diretamente correlacionado com o programa de gestão de qualidade. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

Nesse sentido:

A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram descontinuados a título de economia fiscal. Mas as ideias gerenciais continuaram vivas, particularmente entre os gestores públicos mais jovens. Por outro lado, no nível dos estados da federação, e dos municípios, as ideias e instituições das reformas gerenciais vão sendo implantadas de forma cada vez mais consistente. Em um nível mais amplo, as ideias da Reforma Gerencial de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, através do CLAD – Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 27)

Conforme o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2002) o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, representou o primeiro momento da administração pública gerencial no Brasil, pois possibilitou a introdução de princípios como o da racionalidade administrativa, do planejamento e orçamento, descongestionamento das chefias executivas superiores, da tentativa de reunir competência e informação no processo decisório e da coordenação e controle.

Bresser- Pereira apresentou três preocupações nucleares. A primeira, indaga sobre como o estado moderno se transformou; a segunda, a respeito da importância e legitimidade de um Estado forte no sistema global; e a terceira de suas inquietações faz emergir proposta concreta para a reforma estrutural na Administração Pública (GODOY, 2012).

Segundo Godoy (2012, p. 248), a gestão pública defendida por Bresser-Pereira, é o modelo que corresponde à democracia republicana ou participativa, núcleo do Estado social-liberal e republicano. Para Bresser, o Estado republicano é resposta e ao mesmo tempo reação ao uso indevido de bens públicos, assim como à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos.

Bresser defendeu este novo tipo de Estado, que deve respeitar regras de democracia, princípios liberais e sociais, enfatizando direitos republicanos e que garantisse a participação política de cidadãos. Direitos republicanos que são afirmados na parte final do século XX, se fixando, em sua primeira parte, direitos sociais e de cidadania, que radicavam na definição e afirmação de direitos civis, movimento que remete às revoluções liberais do século XVIII. Este novo Estado admite que esfera pública e sociedade civil sejam sinônimas. De todo modo, para Bresser, esta linhagem poderia ter começado quando Hobbes minou o poder real, mesmo que o defendesse entusiasticamente. (GODOY, 2012)

Bresser defende um Estado forte como solução às influências e pressões de mercados globais. Caminhou em sentido contrário àqueles que percebiam no movimento de globalização uma fragilização do Estado, que se revelaria grande demais para as pequenas tarefas e muito pequeno para os grandes desafios. É que a globalização e o neoliberalismo teriam substancialmente alterado o sentido de soberania e do próprio conceito de Estado, o que refletiria nos modelos de políticas públicas. Cogitou-se de reformulação negativa do papel do Estado, que sofreu ataques daqueles que o pretendiam mínimo, de forma que a principiologia do Direito Administrativo ocorreria em tumultuado processo de reestruturação. (GODOY, 2012)

Essas mudanças no perfil do Estado causariam imediatas alterações nas entidades e órgãos públicos, nos próprios agentes do Estado, na natureza jurídica e operacional das administrações direta e indireta, no controle dos atos da administração, na essência dos atos administrativos, nos contratos celebrados pela administração, no conceito de bens públicos, na intervenção do Estado na propriedade, na

responsabilidade civil do Estado, nos servidores públicos, apenas como referência do que é convencional e mais comum. (GODOY, 2012)

O Estado republicano que Bresser defendeu contaria com funcionários públicos e cidadãos políticos engajados em um ideal comum. Seria um Estado democrático forte que garantiria os direitos políticos dos cidadãos e um Estado social forte, com a garantia dos direitos sociais e que combateria ao desemprego e às desigualdades econômicas. Um Estado que pudesse garantir direitos republicanos, deveria contar com cidadãos instruídos e participativos (GODOY, 2012).

Para Bresser-Pereira (2009, p.164), o Estado republicano se torna viável no contexto de uma sociedade civil ativa, em que sejam observados os princípios da democracia liberal, social, participativa ou deliberativa. Os Estados republicanos diferem de um país para outro, sendo o reflexo de sua história e cultura, porém compartilhando alguns valores e instituições, básicos e comuns. O autor acredita que estaria havendo um encaminhamento para Estados republicanos, pois desde o surgimento do Estado moderno, o sistema de governo democrático vem progredindo, não de forma linear e nem seguindo um padrão constante, mas com altos e baixos, avanços significantes e, algumas vezes, apresentando trágicas regressões.

Os países avançados contam, ainda com instituições mais eficazes quanto à responsabilização de políticos e funcionários burocráticos e à proteção do Estado contra o *rent-seeking*¹. Por outro lado, contam com cidadãos mais participativos e instruídos. Os direitos republicanos, ainda que constantemente violados, são, na atualidade, mais bem protegidos e definidos. As reformas institucionais, em especial a reforma da gestão pública, avançaram em toda parte, significando que o Estado se tornou mais capaz. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.164).

Ainda, conforme Bresser-Pereira (2009), os direitos sociais, mesmo tendo tido um ataque severo durante a onda neoliberal, acabaram por se reafirmar em quase todos os países, na medida em que a sociedade rejeitou a proposta de um Estado mínimo. Pelo contrário, ampliou-se o papel do Estado na garantia de mercados competitivos, liberdade e justiça social. Ao invés de forçar sua organização a retornar a uma

¹ Para a economia *rent-seeking* ou busca de renda é uma forma de tentar obter renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político no qual as atividades econômicas se desenvolvem, ao invés de agregar valor aos produtos. Um exemplo de *rent-seeking* era a limitação do acesso a cargos qualificados imposta pelas guildas medievais. Muitos estudos atuais sobre *rent-seeking* focam na captura do regulador, ou seja, na exploração pelo agente público dos privilégios de monopólio decorrentes da regulação governamental da concorrência. (Feenstra, Robert; Taylor, Alan. International Economics. New York: Worth Publishers, 2008).

administração pública burocrática, o Estado se envolveu na reforma da gestão pública, só se tornando possível porque os cidadãos, organizados na sociedade civil, se mostraram capazes de participar efetivamente dos assuntos de caráter público e de esboçar a estrutura de uma democracia participativa e republicana.

Para Bresser-Pereira (1995), a reforma do aparelho do Estado teria a finalidade de aumentar a governança estatal, definindo esta como a capacidade de efetivar políticas públicas, de forma eficiente.

Bresser observa que:

A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa a se basear nos processos para se concentrar nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 16)

Esta nova administração pública não significa que os parâmetros com os modelos patrimoniais e burocráticos definitivamente se romperam, considerando que a divisão dos modelos anteriores seria apenas para fins didáticos, uma vez que estes se entrelaçam, sendo perfeitamente possível perceber características de um modelo dentro de outro. O que ocorre é que, com a administração pública gerencial procurou-se buscar formas mais inovadoras de gestão, flexibilizando alguns princípios do modelo anterior, tal como a admissão segundo critérios rígidos de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação periódica de desempenho e treinamento sistemático, além de ter uma gestão mais voltada para resultados e não centralizada somente na quantificação de processos executados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da literatura pesquisada, observa-se que houve mudanças significativas na administração pública, com a reforma do Estado de Bresser-Pereira, uma vez que ocasionou a mudança gradual de paradigmas patriarcais e demasiadamente burocráticos para uma nova administração pública.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, se tornou um instrumento importante para a nova administração pública, no Brasil, pois possibilitou a introdução de princípios até então inexistentes, tais como o da racionalidade administrativa, do planejamento e

orçamento, do descongestionamento das chefias executivas superiores, da tentativa de reunir competência e informação no processo decisório de coordenação e controle.

Na administração patrimonial, os critérios da administração pública eram pessoais e a sem preocupação com a eficiência do serviço público. A Reforma da Gestão Pública de 1995 veio para se tornar um marco na reconstrução do Estado brasileiro, uma resposta aos desafios apresentados pela globalização, tendo o Estado verdadeiramente assumido um papel estratégico de apoio às empresas, sendo mais estratégico no plano econômico do que no tempo da diplomacia do equilíbrio de poderes. Nesse sentido, o papel econômico dos Estados aumentou, ao invés de diminuir.

A nova gestão pública concede mais autonomia e também responsabilidades aos administradores públicos. Também percebe-se que, com a democracia, a administração pública torna-se também uma questão política. Bresser-Pereira ressalta que a qualidade dos serviços públicos torna-se fator de eleição de candidatos a cargos políticos. Estes candidatos precisam ser capazes de praticar políticas macroeconômicas corretas e que garantam o equilíbrio econômico e social do país, produzindo resultados. As ideias e instituições da reforma vão sendo aplicadas de forma cada vez mais consistente.

Essas mudanças na estrutura do Estado provocaram alterações nas entidades e órgãos públicos, nos agentes do Estado, na natureza jurídica e operacional das administrações direta e indireta, no controle dos atos da administração, na essência dos atos administrativos, nos contratos celebrados pela administração, no conceito de bens públicos, na intervenção do Estado na propriedade, na responsabilidade civil do Estado e quanto aos servidores públicos.

Esta reforma, com suas características peculiares, ainda se encontra em processo contínuo de implantação nas organizações públicas, o que significa que ainda subsistem características dos diversos modelos na administração pública, mas não se pode olvidar o desenvolvimento que este modelo tem causado, no sentido de inovação nos processos organizacionais, descentralização de atividades, antes excessivamente burocratizadas, de forma que a nova gestão pública passa a ser voltada para um modelo menos burocrático e mais gerencial, com tendências a ações de melhoria e mudanças nas práticas de gestão da administração pública, além de maior participação dos cidadãos nos processos decisórios.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão empreendedora**. Brasília. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 07 ago. 2108.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Ângela; MARTINS, Hermínio. (Orgs.). **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 171-212. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2834>> Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. A Reforma da gestão pública. **Correio Brasiliense**. 02 dez. 2002. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2002/02.12.02-Reforma_Gest%C3%A3o_P%C3%ABblica.pdf> Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>> Acesso em 08 ago. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n.1, p. 71-88, jan./ fev. 2018. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73926/70956>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Argumentação e renovação institucional em Bresser-Pereira: Introdução à leitura de “Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública”. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre, v. 27, n. 1, p. 243-272, jan./jun. 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo:Atlas, 2011.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo amburgo: Feevale, 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

ⁱ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em substituição à SAF – Secretaria de Administração Federal