

Submetido em: 12/11/2021

Publicado em:30/08/2023

A CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O SEU HIBRIDISMO FRENTE AOS PARADIGMAS BUROCRÁTICO E GERENCIAL

GUILHERME MALAGUTI SPINA¹

NATHALY CAMPITELLI ROQUE²

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2 O MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO: IMPESSOALIDADE, PREVISIBILIDADE E CONTROLE. 3 O MODELO GERENCIAL PÓS-WEBERIANO: EFICIÊNCIA, EFETIVIDADE E TRANSPARÊNCIA. 4 CONTINUIDADES ENTRE OS MODELOS BUROCRÁTICO E GERENCIAL: O ESTADO RACIONAL. 5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O SEU PERFIL HÍBRIDO, EM ESPECIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

RESUMO: O presente trabalho pretende estudar descritivamente os dois paradigmas que serviram de inspiração ao longo do século XX e início do século XXI para a atual configuração da administração pública brasileira e o direito

¹ Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Procurador do Estado de São Paulo.

² Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998). Mestrado (2005) e doutorado (2011) em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutorados pela Universidade Clássica de Lisboa (2013) e Universidade de Coimbra (2014). Professora da PUC/SP e Procuradora do Município de São Paulo.

administrativo que a regula: o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial pós-weberiano. Procura, também, demonstrar que os dois modelos possuem, cada qual, uma identidade própria e podem, portanto, ser concebidos distintamente, mas que, ao mesmo tempo, possuem uma raiz comum que permite a sua utilização concomitante no contexto brasileiro. Esta origem compartilhada pode ser encontrada em mais duas noções do pensamento weberiano: o Estado racional e o processo de racionalização da civilização ocidental, também abordadas no estudo. Para além de uma aparente contraposição, ao longo dos movimentos reformistas do Estado brasileiro, percebe-se um desenho institucional híbrido que busca referências tanto em um quanto em outro paradigma, circunstância muitas vezes não tão adequadamente compreendida pelos estudos dogmáticos do direito administrativo nacional. O trabalho almeja explicitar a proximidade entre a ciência política, a teoria do Estado e o direito, de modo que a dogmática administrativista detenha mais este instrumento para a adequada compreensão do seu objeto de estudo, o direito positivo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Burocracia. Gerencialismo. Estado racional.

THE CONSTRUCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL AND ITS HYBRIDITY IN FACE OF BUREAUCRATIC AND MANAGEMENT PARADIGMS

ABSTRACT: The present study seeks to investigate descriptively the two paradigms that served as inspiration throughout the 20th century and early 21st century for the current configuration of Brazilian public administration and the administrative law that regulates it: the weberian bureaucratic model and the post-weberian managerial model. It also seeks to demonstrate that both of them have, each one, its own identity and can, therefore, be conceived distinctly, but that, at the same time, they have a common root that permits their concomitant use in the Brazilian context. This shared origin can be found in two more notions of Weberian thought: the rational state and the process of rationalization of Western civilization, also addressed in the study. In addition to an apparent opposition, throughout the reform movements of the Brazilian State, a hybrid institutional design can be perceived that seeks references in both paradigms, a circumstance that is often not adequately understood by dogmatic studies of national administrative law. This study aims to explain the proximity between political science, state theory and law, so that dogmatic administrative law will have this additional instrument for a proper understanding of its object of study, Brazilian positive law.

KEYWORDS: Public administration. Bureaucracy. Managerialism. Rational state.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva apresentar a influência de duas propostas teóricas diferentes na construção de um modelo híbrido de Administração no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988: a proposta burocrática formulada por Max Weber e o gerencialismo anglo-saxão.

Do ponto de vista da ciência política e da teoria do Estado, tanto a atual configuração da administração pública brasileira quanto das normas que a regulam podem ser pensados como produtos de desses dois paradigmas teóricos, que serviram de fonte de inspiração para os institutos jurídicos que hoje são facilmente reconhecíveis por todos aqueles que se dispõem a estudar o tema, sejam juristas, sociólogos ou cientistas políticos.

Ao longo do século XX e início do século XXI estas duas concepções de organização da administração pública ajudaram a forjar a estrutura estatal consolidada nas normas de direito positivo vigentes no Brasil, notadamente acerca do que se convencionou chamar de direito público e, mais especificamente, de direito administrativo.

Resultado de um processo histórico, os modelos possuem uma identidade própria e podem, do ponto de vista teórico, ser concebidos distintamente, o que não impede o reconhecimento de uma raiz comum que permite a sua utilização concomitante no contexto brasileiro. Esta origem compartilhada pode ser encontrada em duas noções do pensamento weberiano: o Estado racional e o processo de racionalização da civilização ocidental.

Assim, para além de uma aparente contraposição, ao longo dos movimentos reformistas do Estado brasileiro, percebe-se um desenho institucional que busca referências tanto em um quanto em outro paradigma, circunstância muitas vezes não tão adequadamente compreendida pelos estudos dogmáticos do direito administrativo nacional. Advoga-se, pelo contrário,

uma real proximidade entre a ciência política, a teoria do Estado e o direito, de modo que os estudos que pretendem compreender sistematicamente a administração pública do Estado brasileiro podem se valer de mais esta ferramenta para descrever os institutos previstos no direito positivo.

Ao longo do processo de consolidação das instituições estatais vê-se um conjunto de continuidades e descontinuidades, que podem, a depender do ângulo de visão do estudioso, ser concebidas em um processo evolutivo, por vezes linear, por vezes dialético.

Como analisaremos, os paradigmas burocrático e gerencial não devem ser entendidos como essencialmente contrapostos ou, pelo contrário, sem identidade própria e amalgamados em uma única concepção. Esta é a razão pela qual os dois modelos devem ser analisados conjunta e paralelamente para que se chegue a uma visão geral do perfil híbrido da administração pública brasileira. E, como adiante se verá, esta análise conjunta é viabilizada pela noção de Estado racional.

O trabalho possui a seguinte estrutura metodológica: apresentará, primeiramente, os modelos burocrático e gerencial, considerados como verdadeiros tipos ideais, e como tal inexistentes empiricamente, mas úteis como ferramentas para a análise das realidades concretas.

Após, descreverá a noção de Estado racional, também como tipo ideal, como elemento unificador destes dois modelos. E, por fim, ao verificar a realidade da administração pública brasileira, concluirá pelo perfil híbrido desta, uma vez constatada a existência de institutos oriundos de ambas as matrizes, que convivem em um mesmo ordenamento jurídico.

2 O MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO: IMPESSOALIDADE, PREVISIBILIDADE E CONTROLE³

O chamado modelo weberiano de organização da administração pública consiste em um aspecto específico do que o autor denomina “sociologia da

³ As considerações a seguir são baseadas em: WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. v.2, p. 187 e seguintes.

dominação” ou sociologia política. Ao lado de outros dois tipos ideais de dominação legítima (dominação tradicional e dominação carismática), Weber descreve a estrutura da burocracia nas sociedades contemporâneas, constituídas a partir da segunda metade do século XIX.

A dominação legal consiste em um modelo que se fundamenta em um sistema de regras formais e abstratas, que atribuem legitimidade àquelas pessoas designadas para o exercício do poder de mando. O exercício desse poder deve contar com o auxílio de um aparato cujos princípios organizacionais não poderão se basear, de forma alguma, na vontade pessoal do funcionário (como na dominação carismática) ou em um costume arraigado na comunidade (como na dominação tradicional). A burocracia legitima-se na lei e os seus comportamentos são fundamentados, dentre outros aspectos, na impessoalidade, na previsibilidade e no controle.

Assim, segundo a concepção weberiana o aparato burocrático estatal é o mecanismo pelo qual a dominação legal se expressa na sua maior peculiaridade, sustentado pela crença de que as ordens por esse emitidas são legítimas porque em conformidade com um conjunto de regras previamente estabelecidas.

É evidente, portanto, a íntima conexão entre burocracia e Estado Moderno. Trata-se, assim, de uma engenharia organizacional que garante o funcionamento e aplicabilidade prática das ordens emanadas pelo sistema de dominação, instruída por determinados princípios que a caracterizam. Portanto, quanto à atividade, a administração pública burocrática pressupõe a instituição de competências fixas para os seus integrantes; hierarquia rígida entre estes funcionários; documentação e registro dos atos e processos por estes praticados; conhecimento técnico-especializado.

Sinteticamente, a existência de competências fixas, definidas por leis e regulamentos, devem prever quais as funções são exercidas pelos integrantes do aparato estatal, bem como os instrumentos postos à sua disposição. Porém, este conjunto de funcionários com atribuições pré-definidas não devem ser dispostos a esmo, sem nítidas conexões uns com os outros: daí que é necessário que os seus integrantes sejam organizados hierarquicamente, em que superiores controlam as atividades dos inferiores, garantindo a consistência das ações do aparelho estatal.

No entanto, este controle só pode ser inteiramente levado a cabo porque toda a atividade burocrática é devidamente documentada e registrada. A fim de garantir que os atos e processos estatais sejam baseados única e exclusivamente em regras objetivamente estabelecidas (e não na vontade pessoal do agente), tudo deve ser escrito, documentado e guardado em arquivos. Assim, superiores podem controlar inferiores, segundo suas competências fixas, porque toda a atividade é passível de verificação.

E, por fim, mas não menos importante, tem-se o que Weber denominada “intensa instrução na matéria” ou conhecimento técnico-especializado: como o Estado Moderno é avesso a todo tipo de improviso e amadorismo, os integrantes do aparato devem deter o conhecimento específico para melhor desempenho de suas atividades. Aliás, é justamente por isso que a sua admissão no quadro burocrático é feita por intermédio de exames, sendo-lhe também exigida normalmente uma formação prévia, que comprove o conhecimento das funções a serem exercidas. A legitimidade do burocrata é a lei e o seu conhecimento especializado, que o capacita a realizar as atividades exigidas pelo conjunto de competências ligadas ao seu cargo.

Também distingue o pensamento weberiano os princípios de proteção dos seus integrantes. Trata-se do chamado “estatuto”, isto é, um conjunto de regras concebido para assegurar que a atividade administrativa não se desvirtue de seus objetivos.

De maneira geral, o estatuto possui o seguinte delineamento: busca garantir a posição do funcionário e lhe permite o exercício de suas funções – o que se dá por intermédio de regras de preservação da obediência e eficácia das ordens emanadas, ou seja, o que no vocabulário weberiano consiste na proteção do “prestígio” do servidor. Aliás, relacionado ao conhecimento técnico-especializado exigido do burocrata, bem como de sua profissionalização, é a sua forma de nomeação: a burocracia é avessa às nomeações de caráter político e sem critérios técnicos, já que normalmente é um integrante da própria administração, normalmente após a realização de exames que buscam averiguar suas competências para o cargo, que nomeia o funcionário e permite o seu ingresso no aparelho estatal.

Além do mais, ao funcionário é garantida uma remuneração fixa e proporcional às suas responsabilidades, uma perspectiva de carreira, com

ascensão aos postos superiores do aparato e uma perspectiva de pensão na velhice. Suas atribuições são fixas e bem delimitadas (assim como as regras para ascensão na carreira), razão pela qual é possível exigir sua fidelidade à instituição e assunção do cargo como profissão para toda a vida, bem como dando-lhe garantias contra a demissão e transferência arbitrárias. É isso que se denomina “vitaliciedade do cargo”, segundo a concepção weberiana.

Todas estas características permitem concluir que a administração pública burocrática busca, a todo momento, a impessoalidade, a previsibilidade e o controle de suas atividades. Mas esta visão seria um tanto restrita e, segundo pensamos, não tão fiel ao pensamento weberiano, se não se agregasse outro elemento: a eficiência. As estruturas burocráticas têm uma relação íntima com os mecanismos do capitalismo moderno e a burocracia estatal não foge a esta regra: assim como as empresas estatais buscam sempre a eficiência, o aparelho estatal também é demandado a fazer mais com menos.

A expertise e profissionalização da burocracia permitem a realização de suas atividades com mais produtividade. Ademais, a burocracia aparece nas sociedades modernas capitalistas como uma estrutura dotada de rigidez e permanência, fazendo com que a sociedade se torne dependente das atividades por ela exercidas. Esta perenização, por sua vez, enseja a pressão da própria sociedade pela otimização das atividades da burocracia, sobretudo em regimes democráticos.

De todo modo, o conceito de eficiência da época da descrição weberiana não é idêntico àquele que após – ao longo do século XX – se consolidou. Embora o indivíduo já fosse visto como um cidadão e as ações estatais estivessem limitadas ao enquadramento legal, a eficiência da máquina pública tinha como foco precípuo a garantia da soberania estatal em determinado território, sendo-lhe praticamente desconhecidas as noções de qualidade e efetividade do serviço público, descentralização administrativa e preocupações com a saúde fiscal do Estado. Estes temas só foram desenvolvidos após algumas décadas pelo movimento que se convencionou chamar de gerencialismo.

Em outros termos, a eficiência da organização burocrática weberiana dizia respeito tão-somente ao próprio funcionamento do aparato estatal, o que mais tarde seus críticos qualificariam como uma estrutura autorreferida e autoritária, porque não baseada na democracia. A burocracia apenas alcançava eficiência

para si mesma e para dar condições para o desenvolvimento do capitalismo liberal, sem que em sua lógica fossem incluídos os chamados direitos sociais.

Em síntese, o modelo burocrático weberiano construiu-se a partir de dois pilares: a defesa do Estado contra o patrimonialismo, que historicamente antecedeu a administração pública burocrática, e a existência de um Estado liberal clássico, cujas funções resumiam-se à proteção da propriedade privada e à garantia dos contratos. Os dois aspectos podem ser vistos como inter-relacionados, uma vez que dizem respeito à função que o Estado cumpria naquele momento histórico: a convergência com o capitalismo industrial nascente no final do século XIX – que requer do Estado decisões previsíveis – e a afirmação de sua soberania.

3 O MODELO GERENCIAL PÓS-WEBERIANO: EFICIÊNCIA, EFETIVIDADE E TRANSPARÊNCIA

Embora tenha funcionado a contento durante determinado contexto histórico, a estrutura weberiana passou a ser questionada ante o advento do que se costuma denominar Estado Social e Democrático de Direito. Reivindicações e conquistas de direitos sociais, bem como avanço e consolidação da democracia são, portanto, dois fatores fundamentais que permitem compreender a crise do modelo burocrático.

Ao longo do século XX, o Estado passa a exercer diversas outras atividades, transformando-se do Estado liberal clássico para o Estado social e interventor na economia. Esta transformação operou uma radical mudança no tamanho da estrutura do Estado, demandado pela sociedade para a prestação de múltiplos serviços, tais como saúde, educação, cultura, previdência, pesquisa científica etc. E, por outro lado, o Estado passou a realizar intervenções no mercado, com vistas a corrigir suas imperfeições e garantir direitos básicos à população⁴.

⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34 / Brasília: Enap, 1998. p. 49/50.

Assim, a estrutura do Estado burocrático, que conseguia funcionar de maneira satisfatória quando a quantidade de atividades por este exercida não era relevante, torna-se pesada e ineficiente. O pressuposto de que o Estado burocrático era mais competente que o Estado patrimonialista para a realização das funções básicas passou a não fazer mais sentido, pois suas funções haviam se ampliado.

O novo contexto evidenciou que não bastava mais ao Estado ser puramente racional e previsível em suas decisões e impessoal no trato com os cidadãos: era necessário voltar-se para a população e atender suas demandas.⁵ A estrutura burocrática, concebida para um Estado enxuto e garantidor da ordem pública e do sistema econômico baseado na propriedade privada, não era suficientemente ágil para dar conta desta nova realidade, muito mais complexa que a anterior.

Portanto, era necessário reconstruir o Estado e criar modelos de organização da máquina pública que fizessem mais com menos. Segundo esta concepção, a burocracia monolítica nos moldes weberianos não servia a tais finalidades, pois já havia se mostrado cara, pesada e ineficiente. É neste contexto que surgem os chamados modelos gerenciais da administração pública: são soluções propostas na tentativa de superação do modelo burocrático – senão de todo, ao menos algumas de suas características – no contexto da reforma do Estado.

A primeira ideia a ser posta em prática com tais reformas foi a vinculação dos órgãos estatais e seus funcionários a um conjunto de resultados práticos, definidos a partir do que é necessário para o atingimento dos objetivos da organização estatal. Com isso, se fez necessário um controle orçamentário mais rígido e a introdução da chamada “consciência dos custos”, isto é, a percepção dos agentes estatais do peso que a sociedade deve carregar, por intermédio do pagamento de tributos, para que determinado serviço, órgão ou entidade possa existir⁶.

⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34 / Brasília: Enap, 1998. p. 49.

⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 17, 1997.

Esta necessidade de atingimento de resultados implicou na flexibilização da hierarquia administrativa rígida e no regime jurídico do emprego público regido por um estatuto único. O objetivo foi ampliar a descentralização da administração pública, atribuindo-se uma maior autonomia aos órgãos e entidades públicas. Assim, os controles deixam de se pautar pelos procedimentos e voltam-se para as finalidades do órgão ou serviço público em questão, por intermédio da prestação de contas das metas pré-fixadas. Esta nova postura implica a delegação de poderes aos agentes públicos envolvidos no processo e o treinamento para a mudança do seu perfil: com liberdade, se demanda criatividade na busca de soluções para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e eficiência no manejo dos recursos estatais⁷.

Arelada à ideia de flexibilização está a chamada contratualização da administração pública: significa atribuir maior margem de ação aos gestores por intermédio de contratos em que se fixam objetivos claros a serem perseguidos pelo órgão ou entidade, no sentido da busca da qualidade dos serviços postos à disposição da população⁸. Portanto, é tanto estreita a relação entre contratualização e controle por resultados quanto o é a relação entre hierarquia e controle por procedimentos.

Ademais, nota-se uma tendência de aproximação gradativa das regras a que estão submetidos funcionários estatais, no seu relacionamento com o Estado, com os empregados privados⁹. As alterações paulatinas no vínculo empregatício público evidenciam esta inclinação, com a crescente equalização dos direitos e deveres. Dessa maneira, os direitos exclusivos dos servidores públicos passam a ser contestados como “privilégios” sem razão com a função e papel exercido pela burocracia na organização estatal. Incluem-se neste ponto direitos de natureza pecuniária e não pecuniária, como a relativização da estabilidade no serviço público, além de regras específicas relativas à previdência social.

⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 17, 1997.

⁸ PACHECO, Regina Sílvia. **Contratualização de Resultados no Setor Público**: a experiência brasileira e o debate internacional. Madri: IX Congresso del Clad, 2004.

⁹ PACHECO, Regina Sílvia. Os benefícios da Nova Gestão Pública. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo. KETTL, Donald F. A Revolução Global: reforma da administração no setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 108-109. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016. p. 43.

Além disso, procura-se dar maior transparência às atividades dos servidores públicos, com vistas à sua responsabilização e prestação de contas à sociedade. Há uma tendência de que ao menos uma parte da remuneração destes seja variável e em conformidade com o desempenho na função. Além do mais, parte da mão-de-obra estatal é objeto de terceirização, em especial nas funções mais corriqueiras e que não demandam de conhecimento específico acumulado ao longo do tempo.

Desse modo, para além da eficiência – realizar as tarefas com menor custo possível – surge outra noção muito cara às novas demandas da sociedade: a efetividade das ações estatais. Esta, ao contrário da primeira, não é um conceito traduzível em termos econômicos, mas corresponde ao que é, de fato, entregue à população em termos dos serviços públicos. Para tanto, pretendeu-se dotar a administração de mecanismos de flexibilidade e adaptabilidade frente aos problemas não previstos quando da formulação das políticas públicas.

A chamada lógica do planejamento – formulação rígida de um programa e sua execução pela burocracia – cede espaço para a lógica da estratégia, em que se verificam as “relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais”¹⁰.

Incorpora-se a questão da qualidade dos serviços públicos prestados à população. A efetividade implica encarar o cidadão como cliente ou consumidor, para quem se deve prestar contas. O conceito é inspirado nas demandas do setor privado com as necessárias adaptações à seara pública, com grande desenvolvimento ao longo do século XX. O Estado, então, deixa de ser indiferente aos anseios dos cidadãos, que passam à condição de avaliadores do desempenho dos agentes públicos e organizações estatais e públicas prestadoras de serviços.

De todo modo, é importante salientar que não guarda relação com a realidade a conexão simples do gerencialismo com políticas liberais puras de diminuição do tamanho do Estado e enxugamento das estruturas existentes. Em outros termos: a reforma do Estado não é sinônimo de redução do Estado, embora a saúde fiscal deste seja pressuposto para o aprimoramento qualitativo

¹⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 20, 1997.

das suas atividades; a retirada da ação estatal direta em determinadas atividades é uma possibilidade para a melhoria na sua relação com os cidadãos, mas não uma necessidade inexorável que deva ser adotada sem detida análise dos pontos negativos e positivos da mudança proposta.

4 CONTINUIDADES ENTRE OS MODELOS BUROCRÁTICO E GERENCIAL: O ESTADO RACIONAL

Como acima mencionado, o movimento reformador do Estado e da Administração Pública caracteriza-se pelo seu distanciamento do modelo weberiano de dominação legal-burocrática e as diversas características e tendências acima explicitadas podem ser pensadas em conjunto em razão da tentativa de superação do paradigma burocrático. Portanto, em uma primeira análise, as discontinuidades com este sistema são o elemento central identificador de todas as tentativas de alterar o perfil do Estado no final do século XX e início do século XXI e este fator identitário é vocalizado pelos próprios reformadores, que negam a capacidade do modelo anterior de responder às demandas da sociedade atual.

No entanto, embora sejam evidentes as discontinuidades entre os paradigmas weberiano e o gerencialismo, é possível encontrar, na teoria sociológica do próprio Max Weber, elementos que permitem vislumbrar a continuidade entre a administração pública burocrática e a gerencial. Um aspecto pode ser destacado nesta seara: a racionalização do modo de vida. Trata-se de um conceito nuclear na teoria weberiana e que se espraia em diversas sociologias especiais – econômica, jurídica, religiosa, estética e política – e que encontra expressão, nesta última, no chamado Estado Racional.

Uma das preocupações de Max Weber é o entendimento da peculiaridade da sociedade ocidental, nascida na Europa moderna, mas que se espalhou por vários locais ao redor do mundo. Como é possível uma sociedade produzir um conhecimento sistemático, objetivo e com pretensões de validade universal como a ciência? O que permitiu a essa mesma sociedade criar uma estrutura organizacional de dominação, com capacidade para produzir em abundância

decisões sistemáticas, uniformes e eficazes, tal como é o Estado racional, legal e burocrático? O conceito que permeia todas estas construções sociais, e que é uma característica específica da civilização ocidental, é o de racionalização.

A racionalização, como ele [Weber] a compreende, que ele por vezes associava à noção de intelectualização, é o resultado da especialização científica e da diferenciação técnica peculiar da sociedade ocidental. Consiste na organização da vida, por divisão e coordenação, das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio, com vistas à maior eficácia e rendimento. Trata-se, pois, de um puro desenvolvimento prático operado pelo gênio técnico do homem.”¹¹

É, portanto, inerente à noção de racionalização a busca de fins de ordem prática e utilitários. A sociedade ocidental é uma sociedade que é capaz de produzir mais e melhor, graças à sua organização – pela especialização de conhecimentos e profissões, devidamente coordenados – que direciona o “gênio técnico do homem” para estas finalidades.

Quando se diz “mais e melhor” deve-se entender estas duas palavras como sinônimas de “eficaz”, isto é, significando que a capacidade de produção de conhecimento pode se voltar, por exemplo, tanto para atividades pacíficas, como os desenvolvimentos da medicina e a melhoria da qualidade de vida do homem, quanto para atividades não pacíficas, como o aumento do número e variedade de máquinas de guerra e do seu potencial destrutivo¹².

Logo, o progresso é eminentemente técnico e, em princípio, infinito, já que o acúmulo do saber é, ele próprio, uma mola propulsora criadora de mais saber, uma espécie de força interna em constante expansão. A civilização ocidental, por meio da racionalização, estimula a capacidade do homem em criar utilidades para sua vida prática e em modificar a natureza para os seus próprios interesses, sejam estes de ordem material ou moral. O mundo da sociedade ocidental é um

¹¹ FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. p. 19. Mais à frente completa: “O progresso tem um sentido no domínio da ciência e da técnica sempre que o acúmulo do saber condiciona a possibilidade de novos conhecimentos e sempre a habilidade técnica de certos construtores permite, por exemplo, resolver o problema da curvatura de certos espaços e dar nascimento ao estilo gótico. Não se poderia, entretanto, dizer que o gótico constitui um progresso em relação ao romântico. Em suma, o progresso existe em todas as ordens que obedecem à lei do quantitativo; praticamente não tem sentido na esfera do puro qualitativo.” (p. 23).

¹² FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. p.19 e seguintes.

mundo cada vez mais artificial, pretensamente governado pelo homem tal como se controla uma máquina¹³.

Este dinamismo da racionalização da civilização ocidental é a sua característica mais marcante. Trata-se de um fenômeno histórico, destituído de qualquer conotação evolutiva no sentido axiológico, que atinge todas as áreas da vida e implica uma crença (muitas vezes desarrazoada) no poder do homem em controlar os fenômenos naturais. Previsibilidade, controle do devir, busca incessante em dominar o fluxo da causalidade: estes são os objetivos primordiais da especialização do conhecimento que fazem parte do cerne do processo de racionalização. O Estado Moderno criado no seio da civilização ocidental não foge a esta regra, e Weber o denomina de Estado racional.

“O Estado, no sentido do Estado racional, somente se deu no Ocidente”¹⁴. Com esta frase, Max Weber inicia a descrição das origens e das características do Estado racional surgido na civilização ocidental. Modernamente, tendo-se como pano de fundo a crescente racionalização de todos os setores da sociedade, o Estado exerce seu poder por intermédio de uma organização burocrática fundada na crença de que as ordens por este emitidas, porque fundadas em um estatuto legal e de acordo com competências pré-fixadas, são legítimas do ponto de vista dos destinatários da dominação.

A organização do aparato burocrático produz ordens e decisões racionais. É justamente por isso que Max Weber afirma que “o progresso em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão de trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado”¹⁵.

Esta organização tem a capacidade de emitir ordens previsíveis aos seus destinatários, que as entendem como “ordens racionais”. Os funcionários e agentes do Estado agem *sine ira et studio*, de maneira impessoal, evitando-se favoritismos, já que as suas referências são regras abstratas emitidas por outros

¹³ FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. p.107.

¹⁴ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. v.2, p. 517.

¹⁵ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. v.2, p. 529.

agentes estatais, também produzidas sem considerações pessoais ou favoritismos.

Assim, a concepção de Estado racional de Max Weber conecta-se intimamente com a dominação legal-burocrática e, portanto, com a organização da burocracia enquanto aparelho que viabiliza o exercício do poder político. A estrutura burocrática existe para produzir decisões impessoais e previsíveis e, por isso, é uma expressão muito bem-acabada da racionalização do ocidente moderno. Os cidadãos e os agentes econômicos podem calcular suas ações cotidianas e desenvolver suas atividades com mais segurança, já que os agentes estatais não agem senão de maneira previsível e controlável.

O Estado racional organiza o seu aparato de modo que este tome decisões apenas e tão-somente após conhecimento exaustivo da matéria, segundo uma especialização de funções. Quando bem desenvolvido, o Estado moderno age por meio do cálculo, controlando os meios disponíveis para que sejam atingidos determinados fins. Do mesmo modo, os destinatários das ordens estatais, também envoltos na paulatina racionalização da vida, calculam antes de agir. Assim, verificam-se os meios disponíveis e os fins a serem alcançados. Notadamente no campo econômico, o modo de vida contemporâneo é avesso a surpresas e favoritismos e demanda segurança para que resultados práticos sejam alcançados como consequência de escolhas calculadas.

O movimento de reforma do Estado que surge na segunda metade do século XX e início do século XXI procura alterar o paradigma weberiano em muitos aspectos. Todavia, esta superação se dá no nível organizacional, pois considera que a estrutura da burocracia nos moldes tradicionais não mais responde às demandas da sociedade atual. Assim, as principais tendências que procuram implementar o gerencialismo na administração pública propugnam alterações organizacionais do aparato estatal, com vistas a um melhor aproveitamento dos orçamentos públicos frente às diversas e crescentes funções atribuídas ao Estado e ao serviço público de maneira geral.

No entanto, embora seja possível vislumbrar descontinuidades neste novo papel atribuído às organizações estatais, a racionalidade inerente ao Estado Moderno persiste. Esta pode ser considerada o principal elemento de continuidade entre os paradigmas weberianos e pós-weberianos. De maneira

alguma se abandonou o cálculo, a previsibilidade, o controle das decisões, pois persiste a escolha perspicaz dos meios para o atingimento de fins.

Desse modo, é tanto racional controlar os agentes públicos por procedimentos como por resultados pelo atingimento de metas pré-fixadas; é tanto racional estabelecer relações hierárquicas baseadas em competências fixas como flexibilizar a hierarquia e priorizar relações horizontais; é tanto racional priorizar relações baseadas em um estatuto legal quanto em um contrato com prévia negociação dos direitos e deveres. Nos dois casos, estão presentes o atingimento de finalidades através escolha dos meios adequados, elemento característico da racionalidade do modo de vida moderno.

Na realidade, já é possível afirmar que o Estado do século XXI pretende-se até mesmo mais radical em sua racionalidade e eficiência que o Estado do século XX. Ao contrário de um abandono dos padrões anteriores, o que se vê é um fenômeno no âmbito institucional que bem exemplifica um aumento paulatino no grau de racionalidade do modo de vida moderno, muito além daquele testemunhado pelo próprio Weber no primeiro quartel do século XX.

Dessa forma, embora o conceito de eficiência esteja presente no modelo weberiano, o paradigma gerencial o eleva a um patamar superior, pois tanto o crescente número de atividades quanto a qualidade exigida do serviço prestado à população faz do Estado refém da lógica do “fazer mais e melhor sempre”. Hodiernamente, não há setor da atividade estatal que não seja cobrado em termos de qualidade, bem como não há despesa pública que não seja questionada frente a resultados práticos e efetivos. Portanto, tudo isso apenas reforça a continuidade dos padrões do Estado racional no paradigma gerencial¹⁶.

5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O SEU PERFIL HÍBRIDO, EM ESPECIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

¹⁶ Esta exacerbação da racionalização do Estado corresponde à respectiva fase do capitalismo em que estão inseridos dos modelos burocrático e gerencial. Como bem anota Bresser-Pereira, o Estado Burocrático foi desenhado e implementado antes da consolidação do processo de globalização e, portanto, tinham a função de proteger sua economia, ao passo que o Estado Gerencial não tem este papel porque este, após a integração total dos mercados, se mostra impraticável atualmente. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998. p. 33-34.

Um breve olhar para o percurso histórico das instituições da administração pública do Estado Brasileiro ao longo do século XX e início do século XXI demonstra a consolidação dos modelos burocrático e gerencial como referências teóricas para legisladores e administradores públicos que forjaram o atual perfil do aparato administrativo nacional. Esta característica é ressaltada, sobretudo, quando se analisam os movimentos reformadores, sejam no nível constitucional, seja no infraconstitucional.

Dessa maneira, a reforma daspiiana da década de 1930 e a Constituição Federal de 1988 foram movimentos que se inspiraram, predominantemente, no paradigma weberiano. Já a reforma do Decreto-lei n.º 200/67 do regime militar pode ser considerada, em especial com referência à descentralização e autonomia da administração pública indireta, um prenúncio do gerencialismo, ainda que assim não se tenha autodenominado. Por fim, a reforma da década de 1990, sem qualquer sombra de dúvida, é uma reforma que se pretendeu gerencial. Os movimentos mais recentes, por não configurarem reformas amplas e não serem embasados em projetos mais globais, possuem ora conteúdos gerenciais, ora conteúdos burocráticos.

Ademais, em razão da sobreposição de reformas, muitas vezes inacabadas ou mitigadas por força de alterações posteriores, é possível afirmar que a administração pública brasileira é uma administração híbrida, já que sua estrutura e suas finalidades são constituídas tanto de elementos trazidos pelo paradigma weberiano quanto pelo paradigma gerencial.

Uma vez que o modelo burocrático foi explicitado por Max Weber há mais de cem anos, é natural que o direito administrativo brasileiro tenha sido e ainda seja enormemente influenciado pelas ideias do sociólogo alemão. A dominação legal-burocrática, contraposta às dominações tradicional e carismática, é um sistema consolidado e que já demonstrou sua utilidade ao longo de décadas, sobretudo quando se pensa na profissionalização dos quadros dos funcionários públicos, na preservação da impessoalidade no trato da coisa pública e na separação entre o público e o privado.

Estes ganhos não devem ser menosprezados e muitas de suas funcionalidades merecem ser preservadas. Notadamente, em países de grandes

contrastes como o Brasil, em que a desigualdade social é um empecilho para a qualidade e amplitude da representação nos cargos políticos e o acesso aos postos da alta burocracia não é uniforme para todas as camadas sociais – nada obstante a universalização formal do concurso público –, regras de proteção do patrimônio público são necessários para a evitar a captura da máquina burocrática por grupos de interesse, seja pela própria burocracia, seja pelos setores detentores do poder econômico.

No entanto, uma nova realidade se impõe, sobretudo a partir do último quarto do século XX. Ao lado do incremento das tarefas sob o encargo da organização estatal – incremento este que se dá tanto qualitativa quanto quantitativamente – sobrevém a necessidade de otimização dos gastos públicos e a atribuição de uma maior agilidade nas ações da administração pública.

Dentro deste contexto é que surge o movimento do gerencialismo, que procura apontar os problemas do paradigma weberiano e propor alterações na organização do aparato burocrático, com o intuito de corrigir suas imperfeições: sua lentidão e autorreferência devem ceder lugar para a agilidade e o olhar para o cidadão, com qualidade na prestação dos serviços públicos e objetivos e metas claros a serem perseguidos pelos agentes públicos.

No caso brasileiro, esta nova concepção ainda não possui o amadurecimento institucional da tradicional burocracia weberiana. Mas o gerencialismo se consolida aos poucos e, paulatinamente, ganha espaço nas mentes dos políticos, legisladores, administradores, juristas e da população em geral. Após o seu impacto, a administração deixa de ser inteiramente burocrática e os institutos tradicionais do direito administrativo passam a conviver com novas formas organizacionais, tais como o contrato de gestão, as agências reguladoras, as parcerias público-privadas e a transparência administrativa.

É possível, portanto, entrever alguns conflitos: faz-se necessário conciliar o que poderia ser chamado de antinomia ou incompatibilidade entre normas e institutos pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico, mas provenientes de matrizes distintas. Não se deve renunciar à releitura de conceitos consolidados, tal como a hierarquia rígida entre superiores e subalternos, sob pena de se proferir um discurso sobre uma realidade que não mais existe.

Uma chave para esta conciliação é a consideração das duas matrizes da organização administrativa como variantes do conceito weberiano de Estado

racional. Esta percepção tem um valor ainda subestimado pelos estudiosos no tema. Cálculo, previsibilidade e eficiência são características do processo de racionalização da organização do Estado moderno e que estão presentes nos modelos burocrático e gerencial da administração pública.

Nesse sentido, o Estado deve proporcionar segurança para os particulares e agentes econômicos, vistos como cidadãos titulares de direitos subjetivos estáveis, o que implica também o crescente e paulatino aparelhamento institucional capaz de garantir rapidez na tomada e execução de decisões.

Assim, se por um lado são evidentes as diferenças entre os paradigmas burocrático e gerencial, o que permite considerá-los como distintos do ponto de vista conceitual, muito maiores são as diferenças destes dois modelos pensados em conjunto quando contrapostos aos paradigmas tradicional e carismático.

Estas duas formas de dominação não guardam qualquer relação com Estado racional weberiano e, portanto, são destituídas de uma organização profissional nos quadros do funcionalismo público que garanta o cálculo, a previsibilidade, a impessoalidade e a eficiência do processo decisório estatal. Ao contrário do que ocorre no Estado racional, a lei formal não serve de padrão para as ações do aparelho, já que são dependentes ora dos humores do senhor carismático, ora dos julgamentos pessoais do senhor tradicional.

Malgrado todas as suas imperfeições, a administração pública brasileira é dotada de um aparato estável, capaz de garantir um mínimo de direitos subjetivos aos cidadãos e agentes econômicos. A lei, constitucional ou infraconstitucional, é o padrão básico que serve de referência para a organização das suas estruturas, bem como traça os limites de suas ações. O Estado brasileiro, ao menos em seu desenho institucional, pode ser visto como um Estado racional nos moldes como o sociólogo Max Weber o concebeu.

Ademais, são distinguíveis no direito administrativo brasileiro diversos institutos, seja de matriz weberiana (concurso público, estabilidade, hierarquia administrativa, licitação, impessoalidade etc.), seja de matriz gerencial (agências reguladoras, contrato de gestão, parcerias público-privadas, concessões de serviço público, descentralização, etc.).

Este hibridismo do atual direito posto reafirma a racionalidade do Estado nacional, associado ao fato de que há uma tendência para se coibir práticas

patrimonialistas, que infelizmente ainda sobrevivem na ilegalidade. No entanto, condutas deste tipo não mais são legitimadas socialmente (como seriam numa dominação carismática) e sobrevivem apenas como práticas, passíveis de repreensão pelos órgãos estatais destinados à fiscalização dos atos desviantes da lei.

Todas estas considerações permitem se desenhar um específico perfil da estrutura burocrática brasileira, uma chave que possibilita aos estudiosos do direito administrativo compreender dogmaticamente este específico ramo do direito público. Dessa forma, leituras do direito posto sem o prévio conhecimento das origens dos diversos institutos presentes na administração pública brasileira podem recair em interpretações incompletas, que negam o seu caráter híbrido e derivado dos paradigmas weberiano e gerencial.

O fato de existirem múltiplos entendimentos de como deve ser organizada a administração pública é algo saudável do ponto de vista do debate público de ideias. Porém, de alguma forma, este debate deve ser devidamente pautado, de modo que as origens das concepções defendidas, assim como as funções dos novos e velhos institutos, sejam de conhecimento dos contendores, sob pena de se produzirem discussões inócuas.

Sem prejuízo, a análise dos estudiosos do direito administrativo não pode desconhecer os termos do debate público, até mesmo porque é dever destes compreender os rumos que a administração pública poderá vir a tomar em um futuro próximo. Todavia, a dogmática, enquanto ramo do conhecimento jurídico preocupado em encontrar caminhos para a decidibilidade dos conflitos, não pode servir estritamente às pautas de grupos políticos: dado que o seu ponto de partida é o direito positivo atual, enveredar-se por este tipo de perspectiva seria muito arriscado, já que muitas vezes concepções pleiteiam mudanças que se chocam com os institutos jurídicos vigentes.

Logo, um estudo zetético que preserve a neutralidade pode qualificar o entendimento da dogmática administrativista sobre o seu objeto de estudo. Saber se tal ou qual instituto presente no direito brasileiro possui raízes em tal ou qual paradigma, justamente porque dentro deste modelo possui tal ou qual função, certamente é um modo de entender o direito no contexto social que contribuiu para forjá-lo. As normas jurídicas postas são, de um lado, produto de forças econômicas, políticas e culturais presentes na sociedade, mas ao mesmo

tempo, especialmente a partir do momento em que são interpretadas e aplicadas pelos órgãos e poderes competentes, exercem influência sobre estas mesmas forças, impelindo-as em determinado sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o que se almejou demonstrar neste trabalho é que a perspectiva aqui adotada pode ser um instrumento extremamente útil para o aprimoramento dos estudos da administração pública e do direito positivo brasileiros. A teoria do Estado e da administração pública devem caminhar em conjunto com a dogmática jurídica: aquelas seriam simples considerações abstratas com pouca efetividade sem os estudos concretos desta, com sua capacidade de esmiuçar o direito posto e concebê-lo com um mínimo de coerência.

Os paradigmas weberiano e gerencial estão presentes no direito positivo brasileiro e foram as duas principais fontes de inspiração do legislador ao longo do século XX e início do século XXI. Desconsiderar este fato é contentar-se com um estudo incompleto da administração pública, que dificilmente compreenderá a razão de institutos de matriz diferente conviverem em um mesmo sistema, coexistência esta viabilizada pela compreensão das noções de Estado racional e da progressiva racionalização da civilização ocidental.

Desse modo, é possível afirmar que no futuro próximo a propagada agenda de reformas do movimento gerencial tenda a intensificar a alteração na organização do Estado quanto às suas finalidades, atreladas a resultados práticos e objetivos. Não se sabe a velocidade em que as estruturas estatais serão alteradas, mas a realidade dinâmica em que o Estado do século XXI se vê inserido fatalmente irá impor a adoção de medidas que o tornem mais ágil para a tomada de decisões com capacidade rápida de implementação.

A globalização é um fato posto e acabado e o fluxo de informações, contatos, trocas não dá mostras de desaceleração. Cotidianamente, os governos de todo o mundo se veem diante de crises de diversas naturezas geradas em outras partes do globo e a sua minimização e tratamento depende de ações

rápidas e eficazes. A burocracia estatal deve, portanto, estar à altura deste desafio, já que se constitui em instrumento essencial para que os governos alcancem os objetivos que melhorem a vida dos cidadãos de seus países.

Nesse contexto, a dominação legal-burocrática deve ser compreendida como um arranjo institucional que teve seu papel em determinado contexto histórico e que, passados cem anos da morte do sociólogo, é perfeitamente possível considerar a sua revisão em determinados aspectos. O modelo gerencial sobreveio ao modelo burocrático e o alterou. Governos de todos os espectros políticos, cada um à sua maneira, acabam por defender pautas enquadráveis no movimento da nova gestão pública. Não há hoje movimento político que não advogue que políticas públicas tenham efetividade e que é perfeitamente plausível criar instrumentos para a mensuração de desempenho, seja do ponto de vista individual, seja do ponto de vista coletivo.

Nos próximos anos, a administração Pública brasileira dificilmente abandonará o seu perfil híbrido, com elementos oriundos dos modelos burocráticos e pós-burocráticos ou gerenciais. No Brasil, tanto em razão da tradição do direito administrativo, quanto por força dos seculares problemas de uma sociedade patrimonialista – em que persistem práticas que confundem o público e o privado –, os elementos do modelo weberiano se fazem necessários para a proteção do patrimônio público e para a garantia da impessoalidade e a defesa do interesse coletivo pelos agentes do estado.

Por outro lado, em uma sociedade que, além de urbana, se mostra a cada dia mais interconectada, a prestação de serviços com mais qualidade, em correlação com a responsabilidade na gestão dos recursos que financiam a máquina estatal, também são imperativos inescusáveis da administração pública, e esta é uma preocupação trazida pelo modelo gerencial.

As parcerias com organizações da sociedade e a mensuração de resultados são instrumentos encontrados para que o Estado responda às crescentes demandas que lhe são dirigidas. De nada adianta o reconhecimento de direitos sem uma estrutura e organização que lhes dê concretização e efetividade. Assim, negar que o modelo gerencial tenha muito a contribuir para a melhoria da condição de vida dos cidadãos e para a modernização da administração pública é fechar os olhos para o que é evidente para todos aqueles

que buscam uma escola, hospital ou transporte públicos de qualidade minimamente aceitável.

Quando se analisa a evolução da administração pública brasileira, sobretudo ao longo do século XX, verifica-se que os dois paradigmas, burocrático e gerencial, foram fontes inspiradoras das instituições da administração pública e do direito administrativo brasileiro. Ora explícita, ora implicitamente, os padrões permaneceram como referências neste um século e três décadas da república brasileira.

Dessa forma, a administração gerencial existia antes da reforma gerencial da década de 1990: a descentralização forjada pelo Decreto-lei n. 200/67 e instituições com perfil regulador de mercados, mas que não ostentam a denominação “agências reguladoras”, como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários. Por outro lado, a administração burocrática permanece mesmo após a introdução de elementos da administração gerencial, como o concurso, a estabilidade e o procedimento licitatório.

Este hibridismo do modelo brasileiro pode ser associado ao fato de que ambos os paradigmas possuem raízes na racionalização progressiva do ocidente e do chamado Estado racional, tal como descrito por Max Weber. Não há como defender uma leitura dogmática de que a administração seja puramente burocrática ou puramente gerencial, pois o que existe na realidade é uma superposição de institutos, de inspiração nos dois paradigmas, mas que conseguem conviver dentro de um mesmo sistema porque possuem raízes comuns. Esta convivência se dá, portanto, em um sutil equilíbrio entre institutos de origem diversa.

Portanto, o desafio brasileiro para o futuro é duplo e hercúleo: em um país da periferia do capitalismo, que demanda atração de capital externo para o seu desenvolvimento econômico e social, o Estado deve proteger o patrimônio público dos grupos de interesse e da corrupção, criando condições para sua competitividade internacional; mas, também, deve proporcionar efetividade nos serviços postos à disposição da população e tratar o indivíduo como cidadão portador de direitos e deveres.

Além do mais, as escolhas legislativas e institucionais que demandam alterações no perfil da administração pública devem ter sempre o foco no

cidadão e nos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico, sobretudo na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41m, n. especial, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Um Balanço da Administração Pública Federal Brasileira: de FHC a Lula. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo. **Capital Humano, gestão pública e competitividade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FLEURY, Maria Tereza Leme; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo (Orgs.). **Capital Humano, gestão pública e competitividade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

KETTL, Donald F. A Revolução Global: reforma da administração no setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LOUREIRO, Rita Maria; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PACHECO, Regina Sílvia. **Contratualização de Resultados no Setor Público: a experiência brasileira e o debate internacional**. Madri: IX Congresso del Clad, 2004.

PACHECO, Regina Sílvia. Os benefícios da Nova Gestão Pública. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz;

BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo. **Capital Humano, gestão pública e competitividade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. v.2.