
ALTERNATIVAS PARA UMA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA EM AMBIENTE DEMOCRÁTICO

*ALTERNATIVES FOR NEW PUBLIC GOVERNANCE IN A DEMOCRATIC
ENVIRONMENT*

Celso Fraga da Silva

Graduado em Ciências Sociais - UERJ

Especialização em Políticas Públicas - IE.UFRJ

Especialização em Administração Pública - UFF

Integrante da Carreira de Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool

Combustível e Gás Natural da Agência Nacional do Petróleo, Gás

Natural e Biocombustíveis, Assessor Técnico I

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de tentar responder os questionamentos sobre as novas demandas por mais e melhores serviços públicos através da melhor capacitação técnica dos servidores e da ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas, que ainda se mostra ineficientes em um cenário de crescimento de demandas. Neste processo de reconstrução de uma Administração Pública Republicana a participação dos cidadãos é de vital importância. Faz-se necessário a partir destas reflexões a construção de alternativas para conjugar essa nova governança pública, em ambiente democrático, com uma gestão orientada para resultados, fazendo usos de novas ferramentas gerenciais para alcance de resultados efetivos e eficazes.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Recrutamento e Seleção. Inovação. Nova Governança. Eficiência.

ABSTRACT: This paper aims to provide answer to the questions about the new demands for more and better public services through better technical training for public servants and expansion of capacity to implement public policies, which have shown inefficient in a growth scenario demands. In this process of reconstruction of a Republican Administration the participation of citizens is importance. It is necessary from these reflections to construct alternatives to combine this new public governance in a democratic environment with a results-oriented management, making use of new management tools to achieve tangible results and efficient.

KEYWORDS: Public Administration. Recruitment and Selection. Innovation .New Governance. Efficiency.

1. AS ORIGENS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A burocracia estatal brasileira é resultado de um modelo híbrido, isto é, está migrando do modelo patrimonialista ao republicano. Neste modelo os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as possíveis ações a serem tomadas pelas autoridades políticas e administrativas, e apresentam demandas ao Estado. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) introduziu inovações na administração pública, que fixou os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios objetivaram introduzir um marco mínimo de referências republicanas e afastar práticas há muito arraigadas na máquina pública brasileira, como o uso de recursos públicos para beneficiar interesses particulares, ou a troca de favores por apoio político.

As práticas introduzidas na CF/88 visam combater a corrupção, o patrimonialismo e o nepotismo na lógica político-institucional da administração pública. O principal objetivo da introdução destes princípios na CF/88 foi melhorar a qualidade da administração e a confiança que os cidadãos têm nas instituições públicas.

As práticas patrimonialistas na Administração Pública no Brasil se vinculam ao Estado patrimonial português. Como podemos notar no texto abaixo, a obra clássica de Faoro caracteriza o patrimonialismo como o poder político econômico do rei dado a posse de todas as terras, dotando a Coroa de enorme patrimônio rural, não se distinguindo, então, entre o que era de domínio privado (público) daquilo que pertencia ao monarca.

[...] sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio – o reino tem um dominus, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua.¹

Com o advento dos negócios da Coroa, emergiu o fortalecimento dos quadros de pessoal administrativos estatais ligados ao rei. Weber ² denominou de estamentos este conjunto de pessoas que se reconhecem como pertencentes a um determinado grupo, detentoras de certos privilégios, advindos de um sentimento de honra social que as diferencia e as distancia dos demais membros da coletividade.

1 FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

2 WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

O surgimento desses grupamentos gerou o Estado Patrimonial de Estamento, ou seja, aquele no qual um grupamento de funcionários, sob o comando do soberano, passa a gerenciar o Estado e a responsabilizar-se pela justiça e elaboração de leis. Trata-se, então, de um coletivo seleto de titulares supremos de importantes cargos públicos com origens históricas de corpos ministeriais governamentais. Segundo Faoro esses estamentos não se tratavam de burocracia moderna do século XX, mas sim de:

[...] uma burocracia de caráter aristocrático, como uma ética e um estilo de vida particularizado, de funcionários de alto escalão governamental que tomavam para si o direito de governar, ainda que à sombra de um soberano, assumindo-se como detentores de cargos e do saber técnico, colocando-se acima das demais categorias sociais à época – clero, nobreza, comerciante (burguesia em ascendência) e sociedade em geral.

Nessa configuração específica do Estado de Estamento, dava-se uma apropriação individual do cargo, a partir de uma indicação do monarca, sem ingresso por meio de aferição de critérios de conhecimento, mas sim pela vontade do senhor. A ascensão a um cargo público ungia o novo funcionário de honras aristocráticas. Essa conjugação entre aristocracia estamental e soberano configurava um Estado que manipulava a economia como um empresário, alimentando-se de receitas advindas da atividade comercial. Essas raízes passaram a influenciar a nossa Administração Pública.

A partir dos tempos coloniais, o Brasil vivenciou um estilo patrimonial e centralizador de Administração Pública, resultado da transposição do Estado português para a então Colônia, passando a prevalecer o paternalismo e o favoritismo como formas de acesso aos cargos públicos à época imperial.

Com a chegada da Corte portuguesa ao país, consolidou-se no Brasil uma Administração Pública forte, hierarquizada de forma difusa, complexa e fluída, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, configurando um espaço ambíguo e de difícil discernimento entre um e outro. O cargo público, por exemplo, era símbolo de status possibilitando benefícios e privilégios aos seus ocupantes. A gênese da relação Estado e sociedade no Brasil tiveram início nestas relações, no momento a partir do qual o Estado passou a ser visto e tomado.

[...] como uma providência que precede os indivíduos e a que se recorre como um sistema de amparo e de proteção. O que se vê,

atrás da estrutura do Estado, não é o interesse coletivo de que é ou deve ser a suprema expressão; não é uma vontade objetiva que se desenvolve e reforça a dos indivíduos, para que esta se possa realizar completamente; não é a sociedade politicamente organizada que, com um espelho mágico, transmite ao indivíduo, com sua imagem, um poder novo: são, antes de tudo, as forças vivas, as personalidades que agem e têm em suas mãos as alavancas do comando. Não são as instituições que se respeita, seja qual for o indivíduo em que ela se instalou; mas os personagens que detêm o poder ou se agitam no cenário político envolvendo-se numa auréola de prestígio.³

Assim, no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930 o Estado brasileiro assumiu, nesse período características inerentes ao conceito de patrimonialismo, institucionalizando-se um tipo de dominação tradicional definido pelos quadros administrativos estatais, pelo mando dos fazendeiros, dos senhores de engenho e dos coronéis. O patrimonialismo no Brasil formou camadas políticas que sempre se colocaram como superiores e autoritárias em relação à sociedade civil, situada à margem do processo de decisão política. Essa estrutura adaptou-se as mudanças contextuais, tendo sobrevivido à margem do tempo e do espaço, mantido o povo à margem das decisões e sobre ele governando. O patrimonialismo continuou marcante na primeira fase republicana, conhecida como República Velha, de 1889 a 1930. E o exemplo dessa reprodução patrimonial foi o fenômeno conhecido como coronelismo.

Com a criação da Guarda Nacional no país, foram criados regimentos nas províncias e municípios, cabendo a direção desses grupamentos locais a coronéis, recrutados entre grandes proprietários de terras e comerciantes abastados. As patentes eram por eles compradas. Esses coronéis, por sua vez, passaram a exercer também além do poder econômico, o militar e o político, tornando-se os grandes mandatários locais, com vínculos às grandes propriedades localizadas nas zonas rurais brasileiras, configurando uma oligarquia rural a qual originou o fenômeno que Leal ⁴ denominou coronelismo.

O coronelismo foi decisivo na República Velha pelo que se chamou de política dos governadores, ou seja, um pacto envolvendo ações políticas entre os municípios (poder local), Estados federativos (poder regional) e União (poder central). Por esse acordo, os Estados elegiam representantes legislativos em suas assembléias, que apoiavam politicamente o governo

3 AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

4 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

federal, garantindo aos dois poderes. Este círculo vicioso reproduziu práticas patrimoniais na Administração Pública que persistiram de forma simbólica, mesmo após a extinção da Guarda Nacional no fim dos anos da República Velha. O coronelismo continuou a existir como prática de indivíduos poderosos no Brasil, que eram assim denominados no imaginário popular pela sua forma autoritária de comandar os seus negócios e tratar as pessoas, bem como as suas influências no interesses políticos e de Estado. O fim da Primeira República foi anunciado em 1930, marcando, um período impar de rompimento com a velha ordem na Administração Pública.

Assim, no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, na história da vida sociopolítica do Brasil, é possível verificarmos a centralidade do Estado ao redor do qual foram sendo decididos os nossos destinos econômicos, sociais e políticos. O predomínio oligárquico rural, que configurava uma Administração Pública com fortes marcas patrimonialistas, começou a ter seus dias contado a partir de 1922, tomado como o ano de início da ruptura dessa ordem dominante dada à erupção de vários movimentos contestatórios.

Na tentativa de entrada para o capitalismo através do processo de industrialização e fortalecimento do poder da União sobre os estados federados, a partir de 1930 o Brasil adota o modelo burocrático racional-legal em sua gestão pública em contraposição ao patrimonialismo, clientelismo, e ao nepotismo vigente na época. No primeiro governo Vargas no processo de industrialização do país, forma-se uma nova burocracia estatal para impulsionar o desenvolvimento industrial. Novas técnicas de administração e coordenação são introduzidas na burocracia revelando uma concepção de Estado forte e centralizador. Uma iniciativa das mais marcantes desse novo período de reforma do Estado foi à criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n.579 de 30 de julho de 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que ficou responsável pela concepção, condução e execução das mudanças pretendidas, o que representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Via DASP os conhecimentos relativos à ciência da Administração foram introduzidos na gestão pública. Ou seja, a profissionalização das máquinas estatais com vistas a atenuar as influências de interesses políticos vinculados às práticas de não distinção entre o que seria público e privado.

Entretanto é importante ressaltar que, se a burocratização permite a profissionalização também possibilita o fortalecimento exacerbado do poder de detentores de altos cargos nas máquinas burocráticas

públicas, dado o seu alto grau de conhecimento técnico e dada a pose de informações. Assim surgem os tecnocratas, ou a tecnocracia pública. Os tecnocratas desenvolveram um círculo vicioso nocivo que dificultava a participação de diversos segmentos da sociedade civil sobre as ações estatais. Isso porque os tecnocratas, em nome de seu caráter técnico, passaram a praticar uma gestão na qual a população, não detendo aquele mesmo saber, fora isolada. Institucionalizando-se um tipo de conduta que descolava a sociedade civil do processo decisório, delegando à tecnocracia, a responsabilidade pela definição e condução das políticas de governo.

A partir de 1950, no segundo governo de Getúlio Vargas e no de Juscelino Kubistchek, foram criadas diversas agências estatais responsáveis pela formulação e implementação de políticas econômicas inerentes à industrialização, configurando a gramática do insulamento burocrático como a mais marcante. Esse período foi marcado pelo debate em torno do nacional desenvolvimentismo, em que as agências insuladas se incumbiam de traçar políticas isoladas das instancias partidárias, tidas como clientelistas.

O Decreto-lei nº 200, de 1967, é o 2º marco do aspecto normativo do gerenciamento burocrático na administração brasileira, baseados em princípios racionais-burocráticos. O sistema introduzido se caracterizou como um prenúncio de gerencialismo, com descentralização administrativa e centralização política. Porém a administração indireta se aproximava de um insulamento burocrático.

[...] foram criadas instituições corporativistas; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação do sistema de mérito. Estas novas gramáticas modernizantes interagiram com uma antiga, o clientelismo, que foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha.⁵

A implantação da tipologia burocrática na Administração Pública brasileira não impediu a reprodução de velhas práticas e a institucionalização de novas no Brasil. Nunes⁶ mostra que esse processo

5 NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, p.47, 1997.

6 Ibid., p. 61.

pode ser visualizado no período que vai de 1930 a 1960 e demonstra como foram estabelecidos quatro grandes padrões institucionais que disciplinaram essa relação, por meio de quatro gramáticas modernizantes conhecidas como: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Combinadas de formas diversas ao longo do tempo, ora prevalecendo uma em detrimento e/ou conjugação com as demais, servindo de base para a ação dos aparelhos estatais junto à sociedade.

O clientelismo, que pode ser vinculado à origem patrimonialista do Estado brasileiro e, portanto vigente desde os tempos do descobrimento, refere-se a mecanismos de controle de certos recursos materiais e de mediação de interesses por intermédio de relações pessoais. Ele não obedece a qualquer critério formal ou jurídico, pressuposto consentimento individual entre as pessoas sem nenhum instrumento legal condicionante.

O corporativismo envolve, por outro lado, a mediação de interesses via instrumentos formalizados cujos agentes são representativos de determinadas categorias sociais diferenciadas reconhecidas ou até mesmo criadas pelo Estado. Os arranjos do corporativismo passam pela organização horizontal de determinadas categorias sociais que são diferenciadas entre si e que possuem determinantes hierárquicos e formais. Ele constitui uma forma de intermediação pelo Estado de interesses distintos entre empresários e trabalhadores e objetiva a eliminação ou a antecipação dos conflitos em uma sociedade de classes.

O universalismo de procedimentos refere-se ao conjunto de regras de ação que garantem a impessoalidade, isto é, baseia-se no princípio de igualdade de tratamento dos cidadãos perante a lei. Já o insulamento burocrático refere-se à definição de instrumentos que promovam certa proteção do núcleo técnico do Estado, ou, ainda, certo distanciamento do técnico em relação à política, em busca de evitar a interferência da sociedade civil nas ações estatais.

O plano nacional de desburocratização, da década de 1980, foi um novo impulso militar reformista que visava à revitalização das organizações do Estado ⁷. Com melhoria e simplificação dos processos administrativos, promoção da eficiência e foco no usuário cidadão. O paradigma gerencial passa a ser perseguido, com a adoção de estratégias de melhor prestação de serviço ao cidadão.

O modelo burocrático weberiano passou a sofrer fortes críticas com o desenvolvimento de novos modelos organizacionais para a

7 BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

administração, no final do século XX. Os críticos argumentavam que a organização burocrática era ineficiente, vagarosa, autocentrada e afastada das necessidades dos cidadãos.

De acordo com Bresser Pereira ⁸, a última reforma administrativa do aparelho do Estado emergiu como resposta às disfunções típicas das organizações burocráticas do setor público, como: centralização, rigidez de procedimentos e padronizações, apego as regras e reduzida orientação por resultados. Bresser Pereira⁹ acredita que a burocracia é uma barreira para a democracia plural, por ser centralizadora e por pressupor ser a garantia da racionalidade absoluta.

A reforma institucional, de cunho gerencialista, orientou-se por tornar a gestão pública mais efetiva em termos dos resultados das políticas, bem como os gestores mais responsivos perante a sociedade. Desde 2005 o Governo Federal, implementou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GestPública) , decorrente da evolução de iniciativas voltadas à missão de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos ao cidadão e o aumento da competitividade do Brasil. A grande inovação deste programa foi incentivo a criação de uma rede de compartilhamento federativo de conhecimentos e soluções para a gestão pública brasileira .O ponto nodal deste programa é alcançar uma mudança cultural na Administração Pública.

A questão crucial nesta análise é como promover a mudança cultural da Administração Pública e como introduzir valores republicanos, em que o interesse público esteja em primeiro lugar?

2. NOVAS FORMAS DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Primeiramente para mudar a cultura administrativa é preciso transformar as pessoas inseridas neste contexto. A análise da gestão pública brasileira tem dado excessiva ênfase à herança histórica e as raízes culturais do patrimonialismo português.

A Administração Pública brasileira sempre foi refém de práticas globalizantes de gestão de recursos humanos (GRH). É claro que devemos ser abertos a parcerias e cooperação. As influências das reformas na Administração Pública baseada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) transformaram alguns sistemas de gestão de recursos humanos regulatórios e reativos em sistemas estratégicos e proativos. Porém, precisamos encontrar soluções inovadoras para velhos e novos

8 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

9 BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 215.

problemas ou desafios para o século XXI. O desafio do novo milênio na Administração Pública é como mudar as práticas e políticas de GRH no setor público para melhorar o atendimento ao cidadão?

Um problema a ser enfrentado é a deficiência de planejamento do dimensionamento da força de trabalho necessária a proporcionar um melhor atendimento ao público com respostas mais rápidas e eficazes. Isto faz que algumas organizações permaneçam sem concursos públicos por muito tempo. As vagas são liberadas após um longo período, gerando dificuldades de transferência de conhecimento entre servidores antigos e novos e de manutenção de um contingente equilibrado de força de trabalho ao longo do tempo.

Existem também problemas na forma de recrutamento de funcionários qualificados para o setor público. No Brasil o ingresso no setor público ocorre através de concursos, por meio de provas, ou provas e comprovação de titulação acadêmica. Como consequência deste fato se proliferaram diversos cursos preparatórios para ingresso na carreira pública. Atualmente são publicados diversos livros que prometem oferecer a fórmula mágica para entrar na carreira pública através de dicas de como passar em concurso público. Existem também vários sites na internet que fornecem informações sobre concursos abertos, divulgam editais, provas de concursos anteriores e diversas matérias a respeito de concursos públicos no Brasil. A cada dia aparecem mais jornais e revistas especializadas em concursos públicos. Já existem até feiras especializadas em concursos públicos, onde são oferecidas palestras e editoras expõem seus livros.

Desde a década de 1990 até os dias atuais o Brasil criou um nicho de mercador promissor em função dos concursos públicos. A suposta segurança e estabilidade no emprego; a oportunidade de ganhar um salário acima da média nacional; e o prestígio social atribuído ao funcionário público tem atraído milhares de candidatos às vagas de concursos públicos. Numa ordem social hierárquica, passar em um concurso público confere um grau de respeitabilidade e reconhecimento.

Mas será que estes concursos têm suprido as organizações com profissionais com conhecimentos e as habilidades necessárias ao desempenho de serviços públicos? É importante qualificar previamente as necessidades, definindo as competências requeridas. É preciso fugir das avaliações estritas de conhecimento e buscar novos instrumentos para aferir o perfil dos candidatos, valorizando o raciocínio e a capacidade de interpretar, posicionar-se e resolver problemas. O interessante é que a Administração Pública pudesse dá um peso menor a titulações que são influenciadas pela cultura bacharelesca no Brasil e criasse um método

de avaliação que enfatizasse os estudos de casos, questões discursivas e interpretativas e métodos em que se pudesse avaliar não somente o conhecimento técnico, mas capacidade de resolver problemas, de aprender rapidamente, a visão estratégica, a capacidade de negociar e atuar em rede.

Como formar de exemplificar um processo inovativo na Administração Pública, poderíamos ter a seleção unificada de profissionais que compõem o quadro das agências reguladoras. Elas poderiam realizar um convênio para a seleção de novos profissionais. A primeira etapa poderia constar de provas que avaliassem a dimensão humana (ciência política, administração pública, políticas públicas, atualidades, língua portuguesa e redação). Os classificados na primeira avaliação, após nota de corte estipulada, disputariam a segunda etapa do processo seletivo. Deste modo os candidatos escolheriam a agência reguladora e a especialidade que desejassem trabalhar de acordo com suas respectivas formações. Nesta fase os candidatos fariam uma prova de caráter técnico de acordo com suas respectivas áreas. Este processo unificado além de gerar economia para administração selecionaria candidatos com uma visão multidisciplinar e, além disto, preparados para enfrentar questões da administração pública que não são somente técnicas. Precisamos também investir no processo de ambientação e capacitação pós-concurso preparando os candidatos para ocuparem setores na organização de acordo com suas habilidades, conhecimentos e atitudes.

3 O EXCESSO DE FORMALISMO E OS ENTRAVES A INOVAÇÃO

A Administração Pública também precisa se preocupar com o desenvolvimento profissional de seu quadro. A Administração Pública precisa ter clareza sobre o que espera de seus quadros em geral. É preciso melhorar também a capacidade de identificação e profissionalização de servidores públicos com potencial para se tornarem gestores de alto nível, preparando-os para tanto. Isso pressupõe profissionais generalistas, inovadores, empreendedores, participativos, com comportamento ético, e elevada qualificação.

Entretanto, a cultura administrativa brasileira ainda está permeada pelas estruturas patrimonialistas; “amiguismo” e “compadrio” são manifestações arraigadas dessa particularidade. Isto ocasiona nepotismo em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação de cargos.

Geralmente os valores comportamentais do administrador público tende a refletir uma visão de poder. De um modo geral as decisões na Administração Pública são hierárquicas e autocentradas, fluem do topo, a propensão para delegar é bastante rara. Esta estrutura perversa desestimula o empreendedorismo e a inovação. Vale muitas vezes à máxima “quem não faz, não erra, e quem não erra, não pode ser penalizado”. Quem empreende e às vezes erra, trabalha muito mais e às vezes é chamado a prestar esclarecimentos aos órgãos de controle.

As análises clássicas de Merton¹⁰, explicam as disfunções da burocracia associadas a deficiências como: excesso de papelada, rigidez regulatória, falta de iniciativa, sigilo, e tudo que distorce um modelo racional e eficiente. Esta patologia burocrática provoca disfunções na racionalidade administrativa, o formalismo excessivo, que se reflete no excesso de papelório e o legalismo das práticas administrativas provocam consequências imprevistas. As normas e regulamentos passam a se transformar de meios em objetivos. Passam a ser absolutas e prioritárias. Não há espaço para a flexibilidade, mesmo as normas que não se adequam mais ao modelo da organização se tornam sagradas. Um sistema como este em um mundo de mudança contínua torna praticamente impossível a racionalidade e eficiência. A lei poderia definir de modo genérico os objetivos e os meios, e sua especificação depender necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso. As disfunções da burocracia geralmente são utilizadas como um mecanismo para justificar a lentidão das resoluções dos problemas. A lei regula praticamente todos os aspectos da burocracia administrativa, a missão, meios e *modus operandi* são prescritos explicitamente por lei; os administradores públicos têm que certificar cada ação ou plano antes de agir, se não existe previsão legal a tendência é pela inação, pelo medo de ser responsabilizado por fazer algo que não estava contido na lei.

É necessário também que o gestor público entenda que ele não possui o monopólio sobre os problemas públicos. Assuntos públicos devem ser construídos em conjunto com a sociedade. Os gestores públicos devem compreender que assuntos públicos não podem ser governados de modo autárquico pelas instituições públicas.

Qualquer reforma administrativa envolve tanto mudanças estruturais como de valores. Portanto, o trato da cultura administrativa é o principal elemento na dinâmica de mudança. A aplicação de reformas por imitação não resolve o problema da Administração Pública no Brasil.

10 MERTON, R.F. *Social theory and social structure*. New York: Free Press of Glencoe, 1949.

Como formar gestores que estão mais preocupados com o descumprimento de algum aspecto legal, com o medo de errar e consequentemente serem responsabilizado? Como formar gestores de alto nível em uma ambiente em que cargos de alta complexidade são preenchidos pela cultura do compadrio?

4 CARREIRAS HORIZONTAIS E TRANSVERSAIS

Outro contexto que merece reflexão é a distribuição da força de trabalho. Muitos entendem que o sistema de alocação por órgãos e a dificuldade de movimentação dificulta uma melhor distribuição, inserção e utilização dos profissionais da administração pública de acordo com suas competências. A pergunta que se faz é: deve-se continuar fragmentando as carreiras por órgão ou partir para carreiras horizontais ou transversais? A carreira horizontal é aquela que possibilita a atuação em diversas organizações, porém sempre na área ou setor correspondente as competências da carreira, como é o caso na carreira de Analista de Planejamento e Orçamento - APO. Já uma carreira transversal possibilita a atuação em diversos órgãos, em princípio em qualquer área ou setor, como é o caso na carreira de Especialista em Políticas e Gestão Governamental. O Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, mais conhecido como gestor governamental, desempenha atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, assim como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Uma das características distintivas da carreira é a possibilidade de movimentação de seus membros entre os diversos órgãos e entidades. Isso possibilita uma ampla distribuição dos EPPGG, formando uma rede de atuação abrangente e permitindo a cada um dos gestores trilharem uma trajetória profissional diferenciada. É responsabilidade da Secretaria de Gestão coordenar a definição da unidade de exercício dos gestores e autorizar suas movimentações; definir os termos do concurso e o conteúdo do curso de formação; acompanhar a inserção dos EPPGG durante o estágio probatório; formular os programas de desenvolvimento profissional; e supervisionar as normas para fins de progressão e promoção dos gestores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a administração pública a partir do referencial republicano significa compreender como responder e atender as novas demandas

por mais e melhores serviços públicos através da melhor capacitação técnica dos servidores e da ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas, que ainda se mostra ineficiente em um cenário de crescimento de demandas.

O processo de reconstrução de uma Administração Pública Republicana com a participação dos cidadãos é de vital importância. Neste novo movimento de republicanismos, precisamos superar a concepção de Carvalho¹¹, de um povo “bestializado”, por falta de uma organização e apatia política pela sociedade, após a conquista da República.

Faz-se necessário a partir destas reflexões a construção de alternativas para conjugar essa nova governança pública, em ambiente democrático, com uma gestão orientada para resultados, fazendo usos de novas ferramentas gerenciais.

O gestor público não pode pensar a administração como simplesmente a utilização de métodos para alcance de resultados, “the one best way” (a única melhor maneira). Estruturas organizacionais com um receituário pré-formatado e imposto de “cima para baixo”, e prontas para serem utilizadas como um modelo por quaisquer organizações não são a melhor forma de solucionar os problemas organizacionais.

É preciso associar a perspectiva da política nas organizações, em contraposição ao tecnicismo. Esta perspectiva dá ênfase à questão dos conflitos de interesse entre grupos nas organizações. Percebe-se então que os ambientes intra e interorganizacionais são dotados de grandes incertezas. Existem coalizões que disputam, entre si, processos de escolha decisória, apoiadas em exercícios de relação de poder. É necessário entendermos que a Administração Pública é uma organização com grupos dotados de interesses divergentes em busca do controle das decisões.

Por isto, a administração vista como prática social atua de forma que procedimentos, métodos e técnicas sejam executados e manejados de forma apropriada por atores sociais tomando como base a consciência que eles detêm sobre os procedimentos de uma ação. O tripé técnica; conflitos políticos grupais e estruturais devem atuar em conjunto integrando em seu bojo, questões inerentes à técnica e aos dilemas éticos e políticos aos quais as organizações e os seus membros são submetidos no dia a dia.

11 CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília - UnB, 1963.

BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitu%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 5 out. 2011.

_____. *Decreto n. 5.378*, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 5 out 2011.

_____. *Decreto-Lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 215-235.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MERTON, R.F. *Social theory and social structure*. New York: Free Press of Glencoe, 1949.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997. 146 p.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UNB, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987

