

DO PATRIMONIALISMO AO PARADIGMA GERENCIAL: PARADOXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE CAETÉ – MG

***PATRIMONIALISM OF THE MANAGERIAL
PARADIGM: PARADOXES IN THE MUNICIPAL
GOVERNMENT OF CAETÉ – MG***

DIOGO HENRIQUE HELAL

Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas
Gerais - UFMG
Professor do Programa de Mestrado em Administração da Faculdade
Novos Horizontes (MG)
diogohh@yahoo.com.br

GERALDO CÉSAR DIEGUES

Mestrando em Administração pela Faculdade Novos Horizontes (MG)
geraldodiegues_msa@yahoo.com.br

Recebido em: 28/01/2009

Aprovado em: 20/03/2009

Resumo

Este artigo analisa quais são os traços do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo existentes na administração pública do município de Caeté-MG. A pesquisa utilizou como estratégia o estudo de caso. Os dados primários foram coletados a partir da observação direta e sistemática, já os secundários referem-se às leis que gerem o Município. Os registros da observação direta foram analisados buscando identificar a presença de características dos três modelos da administração pública enquanto os secundários foram analisados com base na técnica de análise de conteúdo. Os resultados do estudo indicam que a administração pública do município de Caeté caracteriza-se por ter um modelo híbrido de gestão, que combina elementos dos três modelos, uma vez que coexistem, por exemplo, práticas de nepotismo, meritocracia e transparência. Todavia, ressalta-se a preponderância do patrimonialismo e da burocracia. O cruzamento dos dados secundários com os dados primários permitiu observar que, mesmo com a expressiva cultura do paradigma burocrático expressa nas leis, o patrimonialismo tem-se mostrado arraigado na conduta dos administradores municipais. Tal contraste se expressa na manifestação do formalismo, visto que os comportamentos e as ações não condizem com as regras formais.

Palavras-Chaves: Administração Pública Municipal, Formalismo, Patrimonialismo.

Abstract

The present article analyzes the traces of patrimonialism, bureaucracy and gerencialism in the public administration of the municipality of Caeté-MG. The research used as strategy the case study. The primary data had been collected from the direct and systematic observation. The secondary ones refer to the laws existing in the Municipality. The registers of the direct observation were analyzed, searching to identify the presence of characteristics of the three models of public administration. The secondary data, in turn, were analyzed based on of the technique of content analysis. The results of the present study indicate that the public administration of the municipality of Caeté characterizes itself for having a hybrid management model, which combines elements of the three models of administration, since coexist, for example, practices of nepotism, meritocracy and transparency. However, the preponderance of patrimonialism and the bureaucracy is highlighted. The crossing of the secondary data with the primary data allowed observing that, although the strong presence of bureaucratic traces in the municipal laws, the patrimonialism has revealed deeply present in the municipal administrators' behavior. Such express refers to the formalism's manifestation, when the behaviors and the actions do not match with the formal rules.

Key-Words: Municipal Public Administration, Formalism, Patrimonialism.

1- INTRODUÇÃO

Ao analisar a administração pública no Brasil, percebe-se que esta é caracterizada por diversos elementos e dimensões herdados das crenças e práticas provenientes da formação social e histórica do país. Estes manifestam traços peculiares que prevalecem no modelo de gestão pública. Sobre esse assunto, Nunes (1997) considera que a administração pública é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, a convivência de diversos tipos de gramática, como o personalismo, impersonalismo e as combinações destes: clientelismo, universalismo de procedimentos, corporativismo e práticas burocráticas. Didaticamente, contudo, ao analisar-se a trajetória da administração pública brasileira, pode-se destacar três modelos distintos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Apesar da percepção clara da existência destes três modelos em nosso país, não se pode imaginar que cada um tenha surgido na supressão ou ausência do anterior, uma vez que estes têm convivido, harmoniosa e paradoxalmente.

Entende-se, assim, que o grande desafio para o setor público nacional não é reformar o Estado. A questão reside na existência marcante e a conseqüente convivência dos dois modelos anteriores – o patrimonialista e o burocrático – com as propostas de reforma gerencial. Sendo assim, este estudo pretende identificar, no âmbito da administração pública municipal de Caeté-MG, a presença e convivência de traços dos três modelos de administração.

2- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

Para Faoro (2001), o Estado e a administração pública no país têm origens no patrimonialismo como marcas perceptíveis de uma ética, em que a apropriação da esfera pública se expressa, especialmente, nas práticas administrativas e estamentais. Já o patrimonialismo no Brasil surgiu no período colonial, quando o país era apenas um patrimônio da coroa portuguesa.

Segundo Faoro (2001), as tradições portuguesas foram reproduzidas no Brasil por intermédio de Dom Pedro I desde o tempo do Império, quando ocorreu a reformulação do Estado brasileiro, através da Carta de 1824. Um dos problemas daquela época era a preocupação dos representantes da nação em demonstrar seus próprios interesses, em detrimento dos das bases eleitorais. O próprio autor ressalta que estas práticas vigoraram por muitos anos, criando raízes no Brasil, mesmo depois de ter deixado de ser colônia. Outro ponto a destacar é que:

O modelo de governantes que se moldou a partir de tais costumes ficou caracterizado pela cordialidade, que trata de situações que deveriam ser de interesse geral e caráter impessoal da mesma maneira como trataria de seus problemas pessoais, mas sempre mantendo as relações de poder intactas, na qual os mesmo grupos sempre se encontram acima dos demais (HOLANDA, 1963, p.147).

São características do patrimonialismo, segundo Weber (2004), além da administração propriamente dita, a representação e o serviço pessoal por todos os funcionários e, em oposição à burocracia, a inexistência de especialização profissional; seleção dos empregados a partir do círculo pessoal do senhor e, a falta de distinção burocrática entre a esfera privada e oficial.

Em Weber (2004), o patrimonialismo é caracterizado como forma de dominação tradicional, em que o soberano organiza o poder político análogo ao poder exercido em sua casa.

A expressão mais extremada do patrimonialismo é, para Weber, a patriarcal, que é caracterizada como pré-burocrática. Nela a autoridade se baseia na submissão ao *pater-familias* em virtude de uma devoção rigorosamente pessoal. A expressão original do patriarcalismo é a autoridade paterna no seio da comunidade doméstica. O patrimonialismo é uma extensão dessa autoridade tradicional para além das fronteiras do lar, conservando os traços domésticos de uma administração não racional (VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2006, p. 13).

Bresser Pereira (2001) ressalta que a corrupção, o uso de recursos públicos e o nepotismo eram considerados normas na administração patrimonialista. Bresser Pereira e Spink (2006) destacam, contudo, que com o advento do capitalismo e da democracia, houve a necessidade da adoção de um novo paradigma capaz de combatê-los e de proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Este cenário impôs à administração pública a necessidade de desenvolver um sistema gerencial que procurasse distinguir o político do administrador público e também o privado do público (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

Nesse momento surge a administração burocrática, embasada pelo modelo de Max Weber, com o propósito de determinar um método de organização racional e eficiente, em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários.

A grande expectativa em torno da Administração Pública Burocrática refere-se à necessidade de conseguir controlar o conteúdo da ação governamental, impedindo que os políticos agissem contra os interesses coletivos da comunidade.

Schwartzman (1998), todavia, afirma que a continuidade do modelo de administração pública patrimonial é uma das marcas do nosso Estado, pois a sociedade ainda depara-se na

dificuldade de enxergar uma separação entre o público e o privado, o que faz com que a troca de favores ainda seja relevante no processo político.

3- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

A Administração Pública Burocrática ganha força no Brasil na década de 1930, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Tal departamento tinha o propósito de ser um agente modernizador dos processos administrativos, de acordo com o paradigma burocrático, promovendo a racionalidade e a eficiência do Estado. Além disso, objetivava implantar critérios profissionais para o ingresso, a promoção e o desenvolvimento da carreira no serviço público através da formação de uma política de administração de pessoal baseada no mérito, supervisionar a administração pública e fixar o orçamento nacional vinculado ao planejamento.

A administração burocrática moderna, racional-legal, era baseada: na centralização das decisões; na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando; na estrutura piramidal do poder; nas rotinas rígidas; no controle das etapas dos processos administrativos e em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados, que respondiam de forma neutra aos políticos (BRESSER PEREIRA, 1996).

No conceito de burocracia de Max Weber (1978), a eficiência está no detalhamento antecipado de como as coisas devem ser realizadas.

A decadência da Administração Pública Burocrática começou ainda no regime militar. Embora tenha valorizado importantes mecanismos, como a instituição do concurso público e treinamentos sistemáticos, a administração burocrática não adotou uma política de recursos humanos que suprisse a necessidade do Estado. Preferiu, em alguns casos contratar administradores por meio de empresas estatais, a consolidar uma burocracia profissional no país (BRESSER PEREIRA, 1997).

Ferreira (1999), entretanto, acredita que a burocracia não pode ser considerada criadora de falhas na administração pública. Ao contrário, esse modelo contribuiu na fase de estruturação dos governos, quando buscou racionalizar as ações governamentais. Para Marini (2003), a adoção dos princípios do paradigma burocrático pela administração pública foi fundamental para frear a lógica patrimonialista.

Bresser Pereira (1996) ressalta os limites do modelo burocrático na administração pública. Para o autor, esse modelo demonstrou-se ineficiente quando o Estado assumiu um número crescente de serviços sociais e econômicos. Assim, em resposta a estas limitações, à

expansão das funções econômicas e sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia, emerge na metade do século XX, a administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

4- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A Administração Pública Burocrática veio instaurar um método de organização racional e eficiente em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários. Todavia, a tentativa de moderar o conteúdo da ação governamental, evitando que os políticos agissem contra os interesses coletivos da comunidade, regulando os procedimentos e controlando os insumos, fez com que o controle se transformasse na própria razão de ser do funcionário, ignorando, desta forma, os resultados.

Quando o Estado amplia suas funções, a eficiência torna-se essencial, demandando mais efetividade e agilidade na prestação do serviço público, porém este modelo burocrático demonstra-se lento, oneroso e ineficiente. Tal fato está relacionado à importância dada às ferramentas de controle, que passaram a ter supremacia sobre os resultados da instituição, em relação ao atendimento da sociedade (TAVAREZ, 2002).

Abrúcio (1998) observa que, desde o final da década de 1970, a reforma do Estado tornou-se um tema central em quase todo mundo, fazendo com que a introdução do modelo gerencial no setor público começasse a ganhar força.

Partindo da constatação de que relevantes mudanças vêm ocorrendo na administração pública desde os anos 1980, Ferlie et al (1997) acreditam que se pode falar de uma nova gestão, todavia, não possui uma visão clara sobre o que é ou o que deveria ser.

No Brasil, identifica-se como principal marco de Reforma Gerencial, aquela empreendida pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), o professor Luis Carlos Bresser Pereira, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. (BRESSER PEREIRA, 1997).

Bresser Pereira (1998) identifica três objetivos para esta Reforma: aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e assegurar o caráter democrático da administração pública. Para o autor, as características da nova gestão seriam: descentralização e desconcentração das políticas e atividades públicas; separação dos órgãos formuladores e executores; controle gerencial das agências autônomas; distinção de dois tipos de unidades descentralizadas, as agências que realizam atividades exclusivas de Estado e serviços sociais em que este poder

não está envolvido; transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais; terceirização das atividades auxiliares e o fortalecimento da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado.

Para alcançar a melhoria da qualidade das decisões, Bresser Pereira (1998) propõe uma maior autonomia e capacitação dos administradores e dos políticos eleitos. Finalmente, o caráter democrático da administração pública seria assegurado, segundo o autor, através de um serviço orientado para o cidadão-usuário, ou o cidadão-cliente, e baseado na responsabilização do servidor público perante os seus superiores, os políticos eleitos e os demais representantes, formais e informais, da sociedade.

Em síntese, Pimenta (1999, p.181) relaciona oito princípios da Reforma Gerencial: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Algumas características definem a administração pública gerencial, pressupondo-se que: os funcionários públicos são merecedores de confiança; há o incentivo a criatividade e a inovação; o contrato de gestão é o instrumento mediante o qual se faz o controle dos órgãos descentralizados; está organizada em poucos níveis hierárquicos, ao invés de estruturas piramidais; são organizações flexíveis, ao invés de unitárias e monolíticas; o controle é feito por resultados *a posteriori*, ao invés do controle rígido e sistemático dos processos administrativos; há descentralização financeira e administrativa, do ponto de vista político e por meio da delegação de autoridades para os administradores públicos, respectivamente e a administração é voltada para o atendimento do cidadão (BRESSER PEREIRA, 1998).

5- A CONVIVÊNCIA DE ELEMENTOS TRADICIONAIS E MODERNOS COMO CARACTERÍSTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Apesar do esforço empreendido no país para reformar o Estado, seja por meio do modelo burocrático ou do gerencial, percebe-se, que tal tarefa ocorre na permanência de elementos tradicionais encontrados na administração pública.

De acordo com Schommer (2003), fatores como as estruturas de poder, o sistema de representação política, o nível educacional e a baixa capacidade empreendedora de parte da população são apontados como heranças do processo de formação sociocultural brasileira, que reforçam os mecanismos coercitivos e limitam a capacidade de transformação.

Na análise de Martins (1997), as expressivas mudanças econômicas e sociais que aconteceram no país foram, sequer, suficientes para amenizar o favoritismo e o clientelismo

como características culturais que moldaram a organização da administração pública e a predisposição de aceitar essas práticas como normais.

Motta (2007), Schommer (2003) e Martins (1997) acreditam que a nossa culturapolítica não está suficientemente preparada para eliminar determinadas características históricas tradicionais, que ainda tem um forte domínio e que não condizem com práticas neoliberais.

Na visão de Marini (2003), as experiências recentes da reforma da administração pública no Brasil e no mundo não possuem, ainda, um desfecho.

[...] muitas das análises sobre a herança que condiciona a cultura política no Brasil destacam características negativas, como clientelismo, corporativismo, patrimonialismo, formalismo e nepotismo, disseminando a idéia de que algumas delas são recorrentes e difíceis, ou até mesmo impossíveis, de serem superadas. (SCHOMMER, 2003, p.104)

Entre as características tradicionais, este trabalho explora o formalismo. Apresentado por Riggs (1964), o termo refere-se à discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la, ou seja, a divergência entre o decretado e o descrito, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, através das leis e dos regulamentos, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade.

Essas práticas formalísticas são reforçadas na importação e adoção de modelos estrangeiros¹, quase sempre sem a preocupação de adaptá-los às realidades e particularidades locais (BERGUE, 2008). Para Machado-da-Silva et al (2003), o Brasil, em seus primórdios, não tinha povo. Os construtores não tinham em quem se inspirar a fim de criar as nossas instituições formais; recorreram, assim, a soluções formalísticas e exemplos estrangeiros, na maioria das vezes, estranhos à realidade nacional e muito diferente dos costumes da população.

Ramos (1966), com base em Riggs (1968)², afirma que o formalismo é uma das principais características funcionais das sociedades prismáticas – como é o caso do Brasil - em que se verifica um alto grau de heterogeneidade decorrente da coexistência do antigo com

¹ No caso de modelos da administração pública, em especial o gerencial, destaca-se a forte influência do modelo inglês, plenamente adotado pela então primeira ministra M. Thatcher na década de 1980, no modelo que foi implementado no Brasil.

² RIGGS, Fred W. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

o moderno, do obsoleto com o avançado. Todavia, o autor adverte que esse fenômeno tem incidência em todas as comunidades.

De acordo com o mesmo, o formalismo está associado à frequente adoção, pelas sociedades prismáticas, de modelos e conceitos as sociedades mais avançadas. Tal fato, segundo Motta e Alcadipani (1999), ocorre devido à dependência que essas têm das difratadas e serem, dessa forma, impelidas a adotar suas estruturas sociais, políticas e econômicas.

Ramos (1966) identifica o fenômeno do formalismo como elemento inerente à sociedade brasileira. Ainda a respeito da manutenção de elementos tradicionais no país, Nunes (1997) afirma que o clientelismo (uma das representações do patrimonialismo) manteve-se forte nos períodos democráticos, não esmoreceu no período de autoritarismo, não se abalou com a industrialização e nem com a abertura política.

Em suma, percebe-se que o contexto brasileiro não tem sido adequado à formulação e implantação de reformas administrativas. O modelo tomado como referência, em cada proposta de reforma, apresenta soluções universais, mas demasiadamente simplistas para serem aplicadas a uma realidade complexa, com múltiplos aspectos interrelacionados e por vezes contraditórios (ANDRIOLO, 2006).

6- METODOLOGIA

A pesquisa utilizou como estratégia o estudo de caso, tendo como base, a Prefeitura Municipal de Caeté. Por se tratar fundamentalmente da descrição do modelo e em que momento se encontra a administração pública municipal, este estudo adotou a pesquisa descritiva. A metodologia nesta pesquisa assumiu a abordagem qualitativa, por descrever a complexidade de determinados problemas.

Os dados desse estudo são primários, coletados por meio da observação direta sistemática. Para Lakatos e Marconi (2002), a observação direta sistemática realiza-se em condições controladas para responder a propósitos pré-estabelecidos.

Teve como orientação as principais características de cada modelo: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Ao longo da observação foi utilizado um diário de campo para anotação dos dados.

A pesquisa foi realizada entre os meses de maio e setembro de 2008, no âmbito da administração direta e envolveu as seguintes secretarias: Governo e Planejamento, Fazenda, Obras, Educação, Saúde, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente, Administração, Esporte e Lazer e a Assessoria Jurídica e de Controle Interno.

Este utilizou, também, dados secundários – as leis que regulam a administração pública do município. Estas foram as seguintes³: Lei Orgânica Municipal e as Leis Municipais 2.409/05, 2.410/05, 2.411/05, 2.412/05 e 2.475/06.

O estudo e interpretação dos dados foram feitos de forma qualitativa, através da técnica de triangulação e análise de conteúdo. Esta técnica, segundo Trivinos (1987, p.138), “tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”, deu-se por meio do cruzamento dos conteúdos dos dados secundários e da observação direta (dados primários). Essa estratégia permitiu verificar a existência da correspondência entre o que está prescrito na lei e a prática observada - formalismo.

A análise de conteúdo é considerada, de acordo com Vergara (2005), uma técnica para o tratamento de dados, que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Esse método envolveu as leis municipais - Lei Orgânica e Leis 2.409/05, 2.410/05, 2.411/05 e 2.475/06 – com objetivo de identificar o conteúdo das mensagens e os significados implícitos, dessa forma, permitindo a interpretação e inferência relativa às variáveis pesquisadas (BARDIN, 1977).

Optou-se por não utilizar a entrevista, devido ao fato de um dos autores dessa pesquisa trabalhar na Prefeitura Municipal de Caeté-MG.

7- O CASO EM ESTUDO: O MUNICÍPIO DE CAETÉ-MG

O Município de Caeté é constituído como pessoa jurídica, de direito público interno, com autonomia política, administrativa e financeira, regida pela Lei Orgânica referente às Constituições da República Federativa do Brasil e do Estado de Minas Gerais.

O sistema administrativo ficou estabelecido pela Lei Municipal n.º. 2.475, na qual as funções do Chefe do Poder Executivo e dos Secretários Municipais estão descritas.

O quadro de servidores está distribuído na administração direta e indireta, contando com 968 e 350 servidores respectivamente.

8- ANÁLISE DOS DADOS SECUNDÁRIOS

A análise dos dados secundários demonstra que a administração pública do Município de Caeté convive com uma hibridez administrativa, ou seja, combina elementos dos modelos

³ Estas são as leis municipais que regem a administração pública na cidade. Não podem ser consideradas marcos da reforma administrativa.

de administração – Burocrático e Gerencial. Percebe-se, contudo, uma expressiva preponderância do modelo burocrático.

8.1- Características Burocráticas

A análise dos dados secundários evidenciou as seguintes características típicas do modelo de administração burocrático:

A) Caráter legal das normas e regulamentos e previsibilidade do funcionamento:

Art. 1º - Parágrafo Único - O município organiza-se e rege-se por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República e do Estado de Minas Gerais (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 10).

Art. 2º - §3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente [...]. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 10).

Art. 4º - A Ação Administrativa Municipal pautar-se-á pelos preceitos contidos nesta Lei e pelos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento; II - Coordenação; III - Controle; IV - Continuidade administrativa; V - Efetividade; VI - Modernização. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 11).

Art. 22 – A Lei Municipal disporá sobre a organização, o funcionamento, a fiscalização e a segurança dos serviços públicos e de utilidade pública, de interesse local, prestados mediante delegação, incumbindo aos que os executarem, sua permanente atualização e adequação às necessidades dos usuários. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 18).

De acordo com Weber (1985), as organizações devem trabalhar baseadas em normas e regulamentos pré-estabelecidos, abrangendo todas as áreas, com o objetivo de regular o que ocorre no ambiente interno, sendo que este deve ser registrado na forma escrita para assegurar uma interpretação sistemática e unívoca. Ainda segundo o autor, todos os funcionários deverão se comportar de acordo com as regras da organização a fim de que estas atinjam a máxima eficiência possível. Tudo é estabelecido no sentido de prever as ocorrências e rotinizar a execução.

Portanto, ao analisar os dados secundários, percebe-se que, mesmo as leis abrangendo muitos aspectos da administração pública municipal, nenhum artigo foi estabelecido para prever e rotinizar o comportamento dos funcionários e das ocorrências.

B) Impessoalidade nas relações:

Art. 25 - A atividade de administração pública dos Poderes do Município e de entidade descentralizada obedecerão a princípios de [...] impessoalidade. [...] § 2º - O princípio da impessoalidade determina ao administrador público tratamento igual a todos, sem qualquer privilégio ou favoritismo pessoal. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 20).

Conforme Weber (1985), na burocracia, as relações se caracterizam pela individualidade, sem interferências ou preferências emocionais. A obediência é ao cargo, não à pessoa. Os funcionários limitam-se a cumprir tarefas, podendo ser substituídos por outros - o sistema, como está formalizado, funcionará tanto com uma pessoa quanto com outra. A distribuição de atividades é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas e, por isso, o caráter impessoal da burocracia. Nota-se que o município de Caeté, em seu âmbito legal, prevê o caráter da impessoalidade.

C) Competência técnica e meritocrática:

Art. 43 - § 1º - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 23).

Art. 55 - A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes: II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; [...]IV - sistema do mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira; [...] Parágrafo Único - Para provimento de cargo de natureza técnica, exigir-se-á a respectiva habilitação profissional. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 26).

Ainda de acordo com o autor, a seleção para admissão dos funcionários deve ser baseada no mérito técnico e não nas preferências pessoais. Todos devem ser tratados igualmente, de forma que a admissão, a transferência e a promoção sejam baseadas em critérios de caráter universal de avaliação e classificação, considerando-se apenas a competência, a capacidade e o mérito do funcionário.

No entanto, mesmo existindo uma lei que determina que o investimento em cargo ou emprego público deva ser por meio de concurso público, sabe-se que o mesmo não acontece na maioria dos municípios no país, pois, comumente, o executivo tem utilizado critérios pessoais para provisão dos cargos.

Visando a combater essa prática, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou por unanimidade, no dia 20 de agosto de 2008, a 13ª Súmula Vinculante da Corte, que veda o nepotismo nos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e dos municípios. Esse dispositivo, na prática, proíbe a contratação de parentes de autoridades e de funcionários para cargos de confiança, de comissão, de função gratificada no serviço e deve ser seguido por todos os órgãos públicos.

Dessa forma, é importante destacar que a referida súmula só existe por causa do formalismo, ou seja, a discrepância entre o prescrito e o real (RIGGS, 1964).

A Súmula Vinculante nº 13⁴ foi publicada no dia 29 de agosto de 2008, passando a vigorar, desde então, com o seguinte enunciado:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

A súmula não abrange os cargos exercidos por agentes políticos, no caso, os secretários municipais.

Em Minas Gerais, o Ministério Público do Estado, em face da Súmula Vinculante nº 13 do STF, através do Procurador-Geral de Justiça Jarbas Soares Júnior, editou uma recomendação/orientação de nº. 001/2008, na data do dia 26 de agosto de 2008, reforçando o teor da referida súmula.

Conforme determina a lei, os órgãos públicos teriam um prazo de vinte dias, a contar da publicação da Súmula Vinculante nº 13 do STF, para remeterem às Promotorias de Justiça, com atuação na defesa do patrimônio público das respectivas comarcas, cópia dos atos de exoneração das pessoas que se enquadrem nas hipóteses citadas na alínea “a”.

Outro aspecto referente à valorização da competência técnica e da meritocracia pode ser observado e analisado no Plano de Cargos e Salários do município de Caeté, regido pelas leis: 2.411/05, da Secretária Municipal de Educação, 2.410/05 da Secretária Municipal de

⁴ Fonte: Supremo Tribunal Federal – Disponível no site: http://www.stf.gov.br/portal/cms/verTexto.asp?Servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula_001_013.

Saúde e a 2.409/05 referente ao Plano Geral de Cargos e Salários.

Observou-se que este apenas reclassificou algumas ocupações, sem apresentar objetivamente quais devem ser os mecanismos de progressão na carreira. A ausência de tais mecanismos abre margem para que o executivo, por interesse próprio, realize tal atividade. Nesse caso, pode-se abrir o precedente da utilização de critérios pessoais e não meritocráticos, por parte dos gestores e ocupantes de cargos públicos no município, quando da progressão de servidores.

O Plano de Cargos e Salários da Secretária Municipal de Educação é o único que contempla critérios meritocráticos. Em seu capítulo I, artigo 1º e parágrafo III busca “garantir a promoção na carreira do Servidor do Magistério de acordo com o crescente aperfeiçoamento profissional.” A lei estabelece, no art.6º, a formação necessária para alteração e progressão de nível e classe na carreira docente. Assim, nota-se que a lei prevê o reconhecimento do servidor e a posterior promoção com base em elementos impessoais.

D) Profissionalização do participante:

Art. 55 – A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes: II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 26).

De acordo com Weber (1985), cada funcionário da burocracia é um profissional pelas seguintes razões: é um especialista no seu cargo; à medida que é promovido na organização, torna-se um generalista; é um ocupante do cargo não por vaidade ou honraria, mas porque é um profissional selecionado e escolhido por competência e capacidade e é recompensado dentro da organização por uma sistemática de promoções, por meio de um plano de carreira, com base na competência técnica e na capacidade. Mesmo tendo contemplado essa característica, o parágrafo II do art.55 não deixa claro como isso será feito.

8.2- Características gerenciais

A análise dos dados secundários demonstrou as seguintes características típicas do modelo de administração gerencial:

A) Transparência:

Art.5º - § 9º - Ao Município é vedado: V - deixar de prestar as contas devidas, na forma da lei. (Lei Org. Municipal, 2006, p. 18). **Art. 98** - Compete privativamente ao Prefeito: XIII - prestar, anualmente, dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa, as contas, referentes ao exercício anterior. (Lei Org. Municipal, 2001, p.40-41).

A redemocratização vivenciada pelo Brasil nas duas últimas décadas fez com que este fator na administração pública tornasse um ponto essencial da agenda política. A transparência dos atos praticados por aqueles que gerenciam os recursos, tem motivado a sociedade brasileira a uma maior aproximação e participação na gestão pública.

O maior detalhamento das ações e a disponibilização de variados tipos de informações, sobre as ações previstas e em andamento, garantem maior transparência e ampliam as condições para o controle das ações governamentais.

Nota-se que os artigos citados buscam garantir a publicidade da administração pública através da obrigatoriedade da prestação de contas, organizadas e elaboradas conforme as normas demandadas, subsidiadas e expedidas pelos órgãos de controle. Entretanto, leva-se em conta que transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, visto que uma informação pode ser pública, porém não relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

Dessa forma, mais do que garantir o atendimento das normas legais, estas iniciativas na administração do município de Caeté deveriam contemplar uma política de gestão que permitisse à sociedade o conhecimento dos atos praticados para o exercício do poder democrático, favorecendo dessa forma, o exercício da cidadania pela população.

B) Administração voltada para o atendimento do cidadão: A análise dos dados secundários demonstrou que a criação da Ouvidoria por meio da lei 2.412/05 foi o único mecanismo que demonstra tal característica.

C) Descentralização administrativa:

Art. 36 - Lei Municipal, de iniciativa do Prefeito, poderá criar administrações distritais. (Lei Orgânica Municipal, 2001, p.21).

A descentralização dos níveis do governo delega o máximo de poder aos gerentes através de competência, fixação de responsabilidade e prestação de contas à sociedade ou como descentralização intersetorial.

Todavia, esta medida também pode ser entendida como a implantação de núcleos regionais responsáveis pela formulação de projetos locais e pelo contato direto com as demandas populares, favorecendo o relacionamento direto com os cidadãos.

Entretanto, os dados secundários demonstram essa característica no art. 36, que observa a possibilidade da criação de administrações distritais pelo executivo. Nota-se, que as leis aqui estudadas, não se referem aos fatores citados acima entre os níveis do governo e nem aos gerentes.

D) Valorização do servidor público:

Art. 15 - III - Desenvolvimento de recursos humanos: o aperfeiçoamento contínuo e sistemático do servidor por meio de projetos e programas educacionais, qualificação profissional e gerencial. (Lei Municipal 2.475/06, p.03).

Art. 55 - A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes: I. valorização e dignificação da função pública e do servidor público; profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público [...] (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 26).

A diretriz da nova administração pública é desenvolver nos funcionários um compromisso de enfrentar as demandas contextualizadas em uma era de mudanças, modificando os modelos organizacionais existentes em busca da eficiência, eficácia e efetividade. Da mesma forma, o setor público não pode mais relegar a importância do fortalecimento da autoestima dos servidores para a melhoria dos serviços prestados. É preciso encorajar a inovação, incentivando a criatividade dos funcionários para que estes utilizem ao máximo suas potencialidades. É preciso considerá-los parceiros, respeitando suas individualidades e promovendo um espírito de confiança, incentivando-os a participar e a trabalhar em equipe, reconhecendo e recompensando suas contribuições.

Percebe-se que, no âmbito legal, a valorização do servidor público está assegurada. Os dois artigos (15 da lei 2.475/06 e 55 da LOM) trazem um conteúdo mais pragmático do que normativo, incentivando o processo de valorização, na medida em que estabelece as diretrizes por meio de projetos e programas educacionais, da qualificação profissional e gerencial, do sistema de mérito para ingresso e progressão de carreira e da remuneração compatível com a tarefa.

E) Flexibilidade: Há algumas questões nas leis (Lei Orgânica Municipal – LOM e Lei 2.475/06) que, para serem classificadas, precisam de observação, como é o caso da lei de livre nomeação: **Art. 36** - Lei Municipal, de iniciativa do Prefeito, poderá criar administrações distritais. **§1º** - O administrador será de livre escolha do Prefeito. (Lei Orgânica Municipal, 2006, p. 21). **Art.43 - § 1º** - [...] ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Lei Org. Municipal, 2006, p. 21).

A livre nomeação pode ser considerada uma característica do patrimonialismo, por permitir ao executivo a prática de nepotismo e clientelismo, através de contratação e/ou

elevação de cargos de parentes e de loteamento dos cargos públicos indicados por membros de partidos políticos e grupos de interesses, em troca de favores como votos e apoio a projetos.

Trata-se de resquícios de épocas passadas, em que prevaleciam os interesses individuais ou da agremiação política a que pertencia o cidadão em detrimento da competência profissional. A adoção dessa prática contribuiu e continua a contribuir para a desvalorização da administração pública de nosso país.

Contudo, pode ser uma característica do modelo de administração gerencial permitir ao executivo a contratação de pessoas com maior capacidade do que as que pertencem ao quadro de concursados. Sendo assim, é o uso da flexibilidade prevista em lei – a maneira pela qual serão ocupados os cargos – que vai definir se a administração pública no município de Caeté é patrimonialista ou gerencial.

9- ANÁLISE DOS DADOS PRIMÁRIOS

Assim como a análise dos dados secundários, a observação também demonstrou que a administração pública do Município de Caeté convive com uma hibridez administrativa.

9.1- Patrimonialismo

Com relação ao nepotismo, a análise demonstrou que, em atendimento à súmula vinculante nº13, (julgada por unanimidade no dia 20 de agosto de 2008 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que veda o nepotismo nos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e dos municípios) o Prefeito decretou a imediata exoneração dos servidores que se adequariam à súmula em questão.

Inicialmente, constatou-se que, em torno de trinta servidores deveriam ser exonerados. Após análise criteriosa dos casos em questão, a Assessoria Jurídica entendeu e deferiu que não seriam alcançados pela súmula os servidores ocupantes de cargos idênticos, ou seja, na mesma linha hierárquica. A justificativa é que, estando no mesmo nível hierárquico, o servidor não poderia, em tese, utilizar os poderes do cargo para nomear parente em outra colocação comissionada.

Portanto, o número final de servidores exonerados reduziu-se para dezesseis, na qual quatorze eram da administração direta e dois da administração indireta, sendo um no Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e outro na Fundação Educacional de Caeté.

A partir da decisão tomada, tem-se analisado em cada caso a possível reintegração dos servidores exonerados. Esse fato tem sido possível graças à equiparação de cargos entre aqueles que foram exonerados e os que permaneceram na administração.

Exemplificando, se o servidor exonerado ocupava o cargo de diretor de departamento e o seu parente o de chefe de divisão, buscará, na estrutura administrativa, um cargo de diretor de departamento que esteja vago para elevar o daquele que ocupa o de chefe de divisão, ou então, um cargo de chefe de divisão para equiparar ao do servidor que trabalhava como diretor de departamento.

No caso das diretoras das unidades sócio-educativas, que possuem cargos de livre nomeação, serão mantidas na função, perdendo apenas o cargo atual (diretora) – voltando ao de origem (professora) – sendo que complemento salarial será feito através de pagamento em regime suplementar.

A (re)interpretação da lei, resultando nas práticas acima citadas, demonstra a interação de dois modelos de administração pública no município de Caeté: o burocrático, expresso na lei, e o patrimonialista, manifesto na prática.

Nesta perspectiva, assume destaque o contraste entre os preceitos da lei e as práticas do governo, sendo estas caracterizadas como manifestação do formalismo, traço cultural característico e sensivelmente associado à trajetória histórica da formação social, política e econômica do nosso país.

9.2- Burocracia

A) Impessoalidade nas relações: A observação demonstrou que a variável política, na administração pública do município de Caeté, exerce grande influência. Considera-se estas variáveis as relações pessoais de apoio a A ou B, não em razão de alguma meta ou objetivo, técnico ou organizacional, mas em virtude dos objetivos pessoais de fortalecimento de posições, de controle e de poder. Na maioria dos casos observados, a relação pessoal sobrepõe às relações de impessoalidade e de trabalho.

B) Rotinas e procedimentos padronizados: Percebeu-se que, mesmo tendo inúmeros fluxos de trabalho que são realizados de forma repetitiva, são raros os instrumentos de gerenciamento desses fluxos. Quando existentes, demonstram ser resultado de iniciativas isoladas de determinadas secretarias ou órgãos, como é o caso do departamento de transporte da Secretaria Municipal de Saúde.

Portanto, não foi constatado em nenhum outro departamento ou secretaria algum mecanismo formal, como manuais de normas e procedimentos, fluxogramas de atividades, procedimento operacional padrão ou itens de controle e de verificação, que busque garantir a execução e o controle das atividades que auxiliam no alcance dos objetivos da organização e não no entrave para os mesmos.

Notou-se que a inexistência de tais mecanismos tem causado prejuízo para administração pública municipal como, na substituição de servidores em situações normais do dia a dia e, principalmente, em período eleitoral, no qual o conhecimento do trabalho, o fluxo das atividades e o domínio tecnológico ficam comprometidos pela falta de registro de serviços.

A falta do manual tem gerado, no cotidiano da administração municipal, constantes conflitos, tanto entre departamentos e secretarias como entre os próprios servidores por consequência da indefinição da responsabilidade de determinadas atividades.

C) Competência técnica e meritocrática: Os dados primários apontaram, como elementos meritocráticos na prática da administração, aquilo que é obrigatório por lei: a composição do quadro de efetivos através de concurso público (em toda a administração) e a progressão de nível através do aperfeiçoamento profissional (na secretaria municipal de educação).

A falta de critérios meritocráticos na administração tem gerado insatisfação e falta de comprometimento por parte dos servidores, pois estes entendem que a organização não os valoriza, resultando em perda da qualidade dos serviços e em prejuízos, tanto para gestão pública quanto para a sociedade.

9.3- Gerencial:

A) Administração voltada para o atendimento do cidadão: Constatou-se que a forma encontrada pela administração para ouvir o cliente foi à criação da Ouvidoria Municipal por meio da lei 2.412/05. Este tem sido o principal canal de *feedback* utilizado para conhecer os anseios dos munícipes. Como ainda não está disponível na internet, o cidadão faz sua sugestão, pedido ou reclamação por telefone ou mesmo na prefeitura e, em seguida, é aberto um protocolo que é encaminhado ao órgão competente.

Outras ferramentas como pesquisas, reuniões com organizações não governamentais (associações comunitárias, prestadores de serviços comunitários, etc), também são frequentemente utilizadas. No que se refere aos mecanismos de participação e fiscalização dos

cidadãos na administração, a opção de participação e atendimento efetiva-se por meio dos conselhos de controle social (com caráter deliberativo e consultivo).

B) Transparência: Constatou-se que os meios de divulgar os atos administrativos são o jornal oficial, os jornais comerciais locais, o *site* oficial e os informativos específicos. Também são utilizadas as audiências públicas.

C) Controle a posteriori: A observação demonstrou que o controle na administração pública do Município de Caeté é realizado a priori, sobretudo pelos órgãos de controle interno, sendo que os itens que são controlados referem-se apenas aos relacionados à Lei Complementar nº101/00 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças e administração públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Os relatórios financeiros e administrativos são frequentemente encaminhados aos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas), que acompanham os gastos públicos.

D) Valorização do servidor: Não se encontrou nenhum mecanismo de valorização do servidor. Com exceção de alguns casos, como motoristas e profissionais da saúde, os salários dos demais servidores podem ser considerados condizentes com o mercado de trabalho.

Com relação à política orgânica de formação continuada para o servidor, esta somente é contemplada na secretaria de educação através de um contrato de assessoramento pedagógico de formação continuada dos profissionais de magistério.

10- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi analisar quais são os traços do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo existentes na administração pública do município de Caeté.

Nesse sentido, os resultados desta pesquisa demonstraram que a gestão pública deste município caracteriza-se por ter um modelo híbrido, que combina características dos três modelos, uma vez que coexistem práticas de nepotismo, meritocracia e transparência.

Todavia, destaca-se o predomínio do primeiro – o patrimonialista – e do segundo – o burocrático, em relação ao terceiro modelo – o gerencial – cujas características encontradas revelam estar mais em função da obrigatoriedade das leis – principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - do que propriamente de uma iniciativa de reforma.

O cruzamento dos dados secundários com os primários permitiu observar que, mesmo com a expressiva cultura do paradigma burocrático expressa nas leis, o patrimonialismo - marco cultural da sociedade brasileira - e suas diferentes variantes e fenômenos complementares, tem-se mostrado arraigado na conduta concreta.

Cita-se a relação da organização com seus atores, que é marcada pela convivência de elementos meritocráticos ou não, com destaque para o segundo. Neste caso, abre-se o precedente da utilização de critérios pessoais e não meritocráticos – como, por exemplo, a prática do nepotismo - por parte dos gestores e ocupantes do sistema público no município, quando do ingresso e progressão dos servidores.

Tal contraste se expressa na manifestação do formalismo, visto que os comportamentos e as ações não condizem com as regras formais. As práticas formalísticas promovem uma ligação entre uma estrutura de leis impessoais e universais e um sistema de relações pessoais, que permite tornar essas mesmas leis flexíveis.

O formalismo é uma das principais características funcionais das sociedades prismáticas – como é o caso do nosso país - que são sociedades em transição, Estas são marcadas também por um alto grau de heterogeneidade, decorrente da convivência do antigo e do moderno, do obsoleto com o avançado.

Essas constatações reforçam a necessidade de continuar a estudar as particularidades do processo de reforma, ampliando alternativas. Destaca-se, desta forma, oportuna a realização de uma investigação que contemple diferentes dimensões e fatores que mais intensamente têm influenciado a constituição desse sistema de administração.

Nesse sentido, as características históricas, sociais e políticas do Estado devem ser consideradas, pois, esquecer isto seria negar toda uma história e apagar os traços deixados por essa sociedade.

11- REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

ANDRIOLO, L. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., Salvador, 1996. **Anais...** Salvador: [s.n.], 1996.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERGUE, S. T. A Redução Gerencial no Processo de Transposição de Tecnologias de Gestão para Organizações Públicas. ENCONTRO DA ANPAD, 32., Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, v.120, n.1, jan-abr. 1996.

_____. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. **Cadernos do MARE**, Brasília, n. 3. 1997.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 1998.

_____. Do Estado Patrimonial Ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

_____; SPINK, Peter (Coords.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

_____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n.1, p. 5-27, jan.-mar. 2002.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1997.

FERREIRA, F. G. **Desenvolvimento e aplicação de um modelo de programa da qualidade para o serviço público**. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 4. ed. [S.I.]: Editora da Universidade, 1963.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MACHADO DA SILVA, Clóvis L. et al. In: CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F. (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: [s.n.]. 2003.

MARINI, Caio. Gestão pública: o debate contemporâneo. **Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães**, Salvador, n. 7. 2003.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1. jan-abr. 1997.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007. Edição Especial.

MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 39, n.1, jan-mar, 1999.

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

PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração à gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: o caso Brasileiro. **Revista Licitar**, v.8, fev. 1999.

RAMOS, A. G. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

RIGGS, F.W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

SCHOMMER, P. Gestão Pública no Brasil. **Revista de Administração de Empresas - RAE**. Pensata, vol.43, nº4, out-dez. 2003

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

FERREIRA, F. G. **Desenvolvimento e aplicação de um modelo de programa da qualidade para o serviço público**. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

TAVAREZ, R. **Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública tributária**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

TRIVINOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo; Atlas, 1987.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. **Patrimonialismo e a Realidade latinoamericana**. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. S Paulo: Atlas, 2005.

WEBER, Max. **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985.

_____. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.