Burocracia e gerência pública: Notas sobre o debate nacional e internacional

Bureaucracy and public management: Notes on the national and international debate

Barbara Goulart[1]

Resumo: O presente trabalho pretende apresentar o debate atual sobre burocracia e dirigentes públicos, incorporando tanto a discussão nacional quanto internacional sobre o tema. Primeiro analiso o conceito de burocracia e o surgimento do fenômeno da gerência pública. Mostro que essas duas questões estão interligadas, pois é por meio de mudanças na conceituação da burocracia que surge a figura do dirigente público. Mostro que a figura do dirigente surge como contraponto ao paradigma weberiano de burocracia neutra, pois aceita e incentiva uma maior politização do cargo, já que os dirigentes devem atuar entre as esferas administrativa e política. Depois me atenho a questões nacionais mostrando como o dirigente aparece na discussão brasileira sobre burocracia. Nas conclusões sinalizo para a possibilidade de investir em estudos sobre a cultura política dos dirigentes, pois suas preferências políticas influenciam o trabalho que cumprem.

Palavras-chave: Burocracia; Gerência Pública; Dirigentes Públicos; Cultura Política.

Abstract: This work aims to present the current debate on bureaucracy and public managers, incorporating both the national and international discussion on the topic. I first analyze the concept of bureaucracy and the rise of the public management phenomenon. I show that these two issues are interconnected, as it was through changes in the conceptualization of bureaucracy that the role of public manager first appeared. I show that the role emerged as a counterpoint to the weberian paradigm of a neutral bureaucracy, as it accepts and encourages a greater politicization of the job, as public managers must act between the administrative and political spheres. I then focus on the national issues, showing

1 Barbara Goulart é doutoranda em sociologia pelo PPGSA/UFRJ e mestre pela mesma instituição. barbara_4578@hotmail.com. Este texto faz parte de sua dissertação de mestrado intitulada "*Visões do Estado: Percepções dos dirigentes públicos brasileiros nos últimos vinte anos (1993-2013)".* Ao longo do mestrado, foi bolsista da CAPES.

how public managers appear on the Brazilian discussion on bureaucracy. In the conclusions, I signal to the possibility of investing more in studies on the political culture of public managers, for their political preferences influence the work they deliver.

Keywords: Bureaucracy; Public Management; Public Managers; Political Culture.

1. Introdução

O termo dirigente público surgiu para designar aqueles que ocupam cargos nomeados no alto escalão do Executivo (Pacheco, 2002). Assim, os cargos de gerência pública não são cargos eletivos. Em geral, os dirigentes são compreendidos como o grupo social e político responsável pela execução das leis e regras do Estado, além de outras decisões governamentais, contribuindo para a formulação das políticas externas e domésticas. Os dirigentes públicos são considerados atores essenciais na alocação de recursos entre forças políticas competitivas (Dolan e Rosenbloom, 2003,). Possuindo papel central na administração estatal, eles formam parte do poder Executivo, dividindo suas funções com os políticos eleitos, também atores centrais nas democracias modernas.

Aqueles que ocupam cargos de gerência pública possuem maior poder político do que aqueles que fazem parte apenas da burocracia profissional e os dirigentes estão nos altos escalões da administração pública. Como intermediários, os dirigentes públicos atuam entre as esferas política e burocrática. Eles fazem parte da equipe do Executivo – tanto federal, quanto estadual e municipal – e no Brasil são cargos de livre nomeação (Pacheco, 2002). A nomeação do dirigente público pode ocorrer por motivos técnicos ou por motivos políticos. Assim, os dirigentes têm perfis variados, possuindo carreiras prévias distintas. Enquanto que alguns têm experiência política, outros têm perfil mais técnico.

O objetivo do presente artigo é fazer uma revisão bibliográfica do debate sobre burocracia e gerência pública. Assim, não se trata de uma pesquisa empírica, mas de um levantamento da literatura sobre dirigentes públicos, considerados a elite burocrática do país2. Apesar de parte dessa literatura já ter sido discutida por outros autores (Pacheco, 2002), eles focam principalmente na questão do recrutamento. Acredito que ainda seja necessário sinalizar para novas possibilidades nesse campo de pesquisa. Minha contribuição será mostrar que ainda é necessário pensar na possibilidade de um eixo cultural de pesquisa,

[2] Apesar dos dirigentes serem considerados a elite burocrática do país, pontuo aqui que a literatura sobre sociologia das elites não será tratada no presente artigo, pois envolve questões específicas sobre cargos políticos eletivos que vão além do escopo do presente texto, e que tiraria espaço para discutir o tema aqui proposto, que são os cargos nomeados da gerência pública.

analisando os valores e opiniões daqueles que fazem parte da gerência pública. Para isso, recupero também os resultados de trabalhos já publicadas sobre a cultura política dos dirigentes que ainda não foram analisados de forma conjunta. O artigo está dividido em duas partes. A primeira parte delineia a discussão internacional sobre burocracia e depois sobre gerência pública. A segunda parte mostra como essa discussão foi apropriada no contexto brasileiro. No final, sugiro como pode ser possível expandir o eixo cultural de pesquisa.

2. Questões clássicas sobre burocracia

Considerando os estudos seminais de Max Weber, a burocracia pode ser apontada como um tema clássico de pesquisa nas ciências sociais. A burocracia aparece como um dos atores centrais na análise weberiana sobre o Estado moderno. O autor argumentava que a modernização do Estado levaria a uma maior racionalização da relação entre governo e cidadãos, onde estruturas de dominação com características patriarcais, patrimoniais, feudais ou carismáticas se dissolveriam. Nesse novo contexto, a burocracia se tornaria cada vez mais relevante, pois a sua configuração técnica e impessoal seria o meio mais eficiente para promover essa mudança (Weber, 2004).

O tipo ideal burocrático seria um recurso metodológico, utilizado por Weber (2004), como contraponto para o tipo ideal carismático e o tipo ideal feudal – os três modelos considerados abstrações das experiências políticas reais. Enquanto que nos outros tipos ideais as figuras de autoridade eram baseadas em características pessoais de carisma ou familiares de sangue, a autoridade burocrática – representativa do modelo racional-legal – teria sua dominação legitimada pela impessoalidade da lei. O tipo ideal burocrático aparece como modelo analítico utilizado para descrever a administração pública orientada por regras racionais. Ele é caracterizado pela presença de funcionários públicos especializados, capazes de atuar de forma técnica e neutra. Nesse contexto, os burocratas agiriam de acordo com o que está prescrito na lei e nas regras administrativas, abstendo-se em questões que envolvessem preferências pessoais ou políticas.

Entretanto, o tipo ideal burocrático criado por Weber como recurso metodológico foi tomado por muitos estudiosos como "modelo prescritivo" (Martins, 1997a, pg. 45). Como argumentaram Meier e Krause (2003), por muito tempo o paradigma weberiano de uma burocracia neutra serviria de base para diversas análises sobre o tema, colocando-o não apenas como modelo teórico, mas também como objetivo normativo (Meier e Krause, 2003). Muitos textos acadêmicos sobre administração pública viam como solução para os problemas administrativos de seu país a construção de uma burocracia estatal que se aproximasse do modelo ideal clássico de burocracia racional-legal formulado por Weber (Pacheco, 2002).

Para que esse modelo fosse possível, seria necessário separar a política da administração do Estado. Enquanto os políticos se envolveriam em questões ideológicas, a burocracia deveria ser formada por técnicos especializados e politicamente neutros. Princípios de racionalidade e neutralidade científica passaram a ser almejados para uma burocracia mais eficiente (Brehm e Gates, 1999).

Os autores do início do século XX acreditavam que seria apenas com uma burocracia politicamente neutra que a vontade pública seria preservada na administração do Estado. Para que isso fosse possível, era necessário que a burocracia sofresse controle externo, havendo muito debate sobre quais deveriam ser os mecanismos de controle, já que eles eram considerados fundamentais para a preservação da democracia (Lynn Jr., 2001). Não apenas a qualidade democrática da burocracia neutra foi enfatizada, mas também a sua eficiência, pois suas decisões seriam baseadas no caráter técnico da questão e não buscando vantagens políticas (Brehm e Gates, 1999).

Entretanto, o período do pós-guerra gerou mudanças na administração estatal. Enquanto que o início do século foi marcado pelo crescimento do Estado, os anos 1950 foram caracterizados pela descentralização administrativa e política, levando a um forte questionamento do modelo burocrático vigente até então. As críticas no campo político foram diversas: desde a preocupação da esquerda com o autoritarismo de Estado praticado pela burocracia em nome da tecnocracia até a crítica liberal de que era necessário diminuir os altos gastos públicos com a burocracia (Olsen, 2008).

Nesse novo contexto de progressiva desburocratização do campo administrativo, fortes mudanças foram sentidas também no campo acadêmico, tornando perceptível a formação de uma nova literatura crítica às antigas análises do tipo ideal weberiano, que o tratavam como modelo prescritivo. O modelo de burocracia neutra passou a ser fortemente questionado, com diversos autores percebendo como as preferências pessoais dos próprios burocratas alteravam o resultado das políticas adotadas pelo governo (Brehm e Gates, 1999).

A literatura mais recente é consensual em afirmar que é impossível a existência empírica de uma burocracia totalmente neutra, pois sua atuação é intrinsecamente política, mesmo que seus membros não estejam formalmente subordinados aos políticos eleitos (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Pacheco, 2002). Decisões administrativas são decisões políticas e a capacidade de controlar o poder administrativo é uma questão crucial para o entendimento da *polity* democrática. Muitos autores lembraram que o próprio Max Weber havia afirmado que a ideia de uma burocracia neutra seria apenas um tipo ideal, reconhecendo a sua improbabilidade prática, pois a distinção entre decisões administrativas e políticas é, em última instância, inatingível (Weber, 2004).

Todo dilema, por mais técnico que possa parecer, pode assumir significância política e sua solução pode ser influenciada decisivamente por considerações políticas (Diamant apud. Aberbach, Putnam e Rockman, 1981, pg. 5). Como notaram DiMaggio e Powell (1983), a homogeneização burocrática pode ser mais perigosa do que a presença de pluralidade política e diversidade de opiniões na administração pública, pois a heterogeneidade evita a coerção, o mimetismo e a normatividade3.

3. Analisando as culturas políticas burocráticas

A partir da crítica à ideia de uma burocracia neutra, diversos autores passaram a perceber a influência dos valores culturais nas preferências dos burocratas, enfatizando que as decisões administrativas vão além dos requerimentos técnicos de seu trabalho (Olsen, 2008, pg. 15). A relevância dos posicionamentos políticos dos burocratas foi enfatizada, tornando-se então fundamental estudá-los.

Com a publicação da obra *The Civic Culture* de Almond e Verba em 1963, se proliferam nas ciências sociais estudos sobre as diversas culturas políticas nacionais. O conceito de cultura política introduziu a possibilidade de ver o comportamento e a ação política do ator como possuindo também uma dimensão subjetiva central para o seu entendimento (Almond e Verba, 1963). Porém, algum tempo depois os estudos de cultura política passaram a ser criticados, pois muitos autores questionaram a existência de uma cultura política nacional única (Lane, 1992, pg. 367). Como resposta, a literatura sobre o assunto passou a focar em estudos de setores populacionais mais específicos, como a cultura das elites, por exemplo, onde seria mais fácil generalizar os dados (Verba, 1987). Também entra na agenda acadêmica o estudo das diversas culturas políticas burocráticas.

Em análise realizada no final dos anos 1970, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) têm o objetivo de estudar as culturas políticas burocráticas. Incorporando a discussão anterior, os autores buscaram compreender quais são as diferenças entre a cultura política dos burocratas e dos políticos. A obra é seminal, pois admite que as decisões burocráticas vão além de questões meramente técnicas, reafirmando a importância dos posicionamentos políticos dos burocratas na hora de realizar o seu trabalho.

O livro *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) analisa os burocratas e políticos nos Estados Unidos,

3 Para uma discussão mais aprofundada sobre essa questão, é possível ver a literatura sobre a Sociologia das Organizações, que mostra como as organizações influenciam o trabalho e a atuação dos agentes, assim como os próprios agentes influenciam as organizações pela cultura e formação particular deles próprios (Bertero e Caldas, 2007). Entretanto, essa literatura vai além do escopo do presente texto.

Grã-Bretanha, França, Alemanha, Suécia, Itália e Holanda, totalizando 700 entrevistas com burocratas e 600 com políticos4. Os entrevistados foram definidos pela sua posição profissional. Os políticos entrevistados faziam parte do parlamento nacional e os burocratas entrevistados eram aqueles em uma ou, no máximo, duas posições abaixo do mais alto funcionário administrativo em cada departamento de Estado. Ou seja, os burocratas não ocupavam cargos eletivos (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

De acordo com os autores, os resultados da pesquisa mostram que a maioria dos burocratas europeus entrevistados buscaria se ajustar às margens estabelecidas do processo político já instalado. Isso significa que eles raramente defendiam mudanças políticas mais radicais, preferindo defender pequenos ajustes no processo político já em prática. Assim, são mais conservadores do que os políticos entrevistados. Possuindo perfil mais técnico, eles estariam mais interessados em como o mundo funciona e não como deveria funcionar (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981). Eles assumiriam posições menos idealistas e mais realistas, quando comparados aos políticos eleitos. Os burocratas da Europa buscariam soluções mais técnicas e administrativamente viáveis (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

Esse modelo de pensamento é chamado pelos autores de "*centrismo ideológico*", pois os burocratas defenderiam de forma consistente posicionamentos no centro do espectro político, criticando medidas do Estado que fossem excessivamente liberais ou excessivamente intervencionistas. Enquanto isso, os parlamentares entrevistados teriam um maior "*radicalismo político*" em suas opiniões, preferindo medidas mais radicais do Estado, tanto para o lado liberal quanto para o lado intervencionista5 (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

Enquanto isso, o caso americano é tratado como uma anomalia pelos autores. Como dizem os próprios, haveria uma "*American anomaly*" (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981), pois no caso americano seria mais frequente a presença de burocratas com posições políticas mais radicais, seja para a esquerda ou para a direita do espectro político. Nos Estados Unidos, os burocratas teriam um papel muito mais assumidamente político, sendo mais céticos com a possibilidade de uma burocracia supostamente neutra. A burocracia americana

[4] O estudo inclui 96 entrevistas com burocratas da Grã-Bretanha, 76 entrevistas com burocratas franceses, 97 com alemães, 85 com italianos, 76 com holandeses, 317 com suecos e 126 com americanos.

[5] Entretanto, os autores afirmam que ainda havia um pequeno grupo de burocratas de ideologia de esquerda nos países europeus, do qual faziam parte um em cada seis entrevistados. Esses burocratas de esquerda assumiriam posições moderadas profissionalmente, mas ideologicamente eles seriam muito mais progressistas, possuindo então posições muito mais radicais em relação às políticas públicas vistas como necessárias (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

seria mais ideologicamente polarizada, sendo grande o número de servidores públicos de esquerda. Assim, a linha que separa os burocratas dos políticos eleitos é vista pelos autores de forma mais turva no caso americano, gerando maiores preocupações com a divisão do trabalho. Entretanto, como todos os outros países na amostra dos autores são europeus, não é possível saber o perfil dos burocratas de outros continentes. O caso americano, tratado pelos autores como exceção, pode ser bastante comum em outros países fora da Europa.

A obra de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) é de grande importância para essa área de estudo, pois ressalta que não há apenas uma cultura política burocrática, elas são diversas. Os burocratas americanos são diferentes dos burocratas europeus. Até mesmo dentro de um único país é possível encontrar burocratas de diversas posições dentro do espectro político. Assim, haveria uma heterogeneidade de percepções e culturas políticas dentro da administração estatal. Mais importante que isso, o livro mostra por meio de análise empírica a influência da política no trabalho burocrático. A expressão *"burocratização da política e politização da burocracia"* (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981, pg. 19), foi usada por diversos autores (Pacheco, 2002; Olivieri, 2007) para sinalizar a hibridização dos cargos.

Há um consenso entre os autores de que, muitas vezes, burocratas de carreira têm cargos políticos e muitas vezes a política influencia a decisão sobre quem vai ocupar certo cargo considerado burocrático. Entretanto, a completa sobreposição dos cargos políticos e burocráticos continuava sendo considerada uma teoria especulativa para os autores (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981). A estrutura administrativa da época tendia a seguir o modelo weberiano de separação entre política e administração do governo, principalmente na Europa. Mesmo que isso não fosse inteiramente possível, ainda se procurava manter uma burocracia estatal neutra.

Mais adiante, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) confirmam a existência de diferenças entre cargos políticos e burocráticos, sendo a existência do tipo híbrido uma possibilidade ou tendência para o futuro e não algo existente no presente momento. Como dizem os próprios: *"While straining for a glimpse of the future, we should not mistake it for the present"* 6(Aberbach, Putnam e Rockman, 1981, pg. 19). Assim, na época, mesmo no caso americano onde a linha entre burocratas e políticos é menos definida, a maioria dos ocupantes de cargos na alta burocracia eram técnicos do governo e não políticos.

Aberbach, Putnam e Rockman acreditavam que um aumento expressivo de comprometimento ideológico entre os burocratas prejudicaria as normas de imparcialidade e objetividade definidas por Weber (Aberbach, Putnam e

[6] Tradução minha: "Enquanto nos esforçamos para vislumbrar o futuro, não devemos confundi-lo com o presente".

Rockman, 1981). Apesar de aceitarem a sua incapacidade de ser aplicada inteiramente na prática, os autores ainda mantinham a neutralidade como ideal normativo. Portanto, mesmo que fosse admitida a influência da política no trabalho burocrático, ainda se afirmava a necessidade de manter a separação entre o trabalho político e burocrático.

4. A gerência pública como instituição política

Apesar das resistências em mudar o modelo burocrático vigente até então, a ideia de separação entre política e administração seria questionada de forma mais explícita ainda no final do século XX. Com a onda liberal dos anos 1990, o processo de desburocratização foi intensificado e muitos buscaram a redução do Estado, questionando a sua relevância política (Benington e Moore, 2011, pg. 7). A obra *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1995) de Mark Moore surge como resposta para esse questionamento, instigando uma nova discussão sobre o papel da burocracia dentro da administração do Estado.

Para Moore (1995), os administradores públicos devem ser vistos não apenas como burocratas passivos, mas como importantes agentes no processo de busca do chamado "valor público", auxiliando o próprio governo a descobrir o que fazer com os recursos delegados a sua seção. Para ele, o alto administrador público estaria muito mais próximo do político do que supunha Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Seria necessário que o administrador seguisse não apenas rotinas e procedimentos formais, mas que também fosse adaptável a novas condições materiais e sociais, além das diferentes necessidades políticas do momento (Benington e Moore, 2011). Moore sublinha o papel do administrador público nos processos de desenvolvimento das políticas públicas, pois ele assegura que o interesse público seja preservado, legitimando e guiando a implementação das políticas sancionadas pelo governo (Benington e Moore, 2011). O funcionário do Estado deixa de ser visto apenas como um burocrata e passa a ser considerado um "*public manager*" ou dirigente público.

A figura do dirigente público surge como contraponto ao paradigma da burocracia neutra, mostrando a necessidade de ter dentro da administração do Estado indivíduos com capacidades decisórias, indo além das funções apenas técnicas. Assim, devem possuir papel de intermediário, atuando entre as esferas das decisões políticas e das funções burocráticas. O conceito de dirigente público também atribui maior poder político ao administrador do que permitia a antiga ideia de burocracia profissional. Eles possuem poder decisório e não apenas cumprem ordens. Assim, esses indivíduos seriam estrategistas políticos e não apenas técnicos do governo (Moore, 1995).

Indo além da inovação conceitual, vemos em análises empíricas que os dirigentes passaram a fazer parte dos altos escalões da administração pública de

vários países (Longo, 2003). Diversos textos sobre administração estatal (Pacheco, 2002; Olivieri, 2007) mostram que o dirigente público é um fenômeno internacional. Estão se multiplicando estudos sobre a *'dirigenza pubblica'* italiana, os *'directivos públicos'* iberoamericanos, os *'public managers'* americanos e os *'civil servants'* ingleses (Longo, 2003, pg. 9). Os autores enfatizam que o cargo de dirigente público não foi apenas uma inovação conceitual, mas resultou de fato em mudanças administrativas que introduziram novos cargos nomeados (Longo, 2003; Pacheco, 2002).

O grupo inclui os servidores públicos do topo da hierarquia administrativa de cada departamento de Estado. Suas responsabilidades políticas vão além do caráter técnico. Assim, é possível defini-lo como um tipo híbrido, pois na literatura sobre o assunto ainda é difícil encontrar um consenso sobre se devemos enquadrá-lo como burocrata ou político (Longo, 2003; Pacheco, 2002).

De fato, muitos dos ocupantes dos cargos não possuem apenas carreira administrativa, possuem também experiência política, já tendo ocupado cargos eleitos do legislativo ou executivo (D'Araújo, 2007). Formando parte do Executivo do Estado, esse grupo compõe uma pequena elite que possui capacidades que vão além das administrativas, tendo também poderes decisórios sobre as orientações dos governos.

5. Burocracia no Brasil

Nas ciências sociais brasileiras, a politização da burocracia foi tradicionalmente analisada como uma prática associada às grandes oligarquias e ao coronelismo político. Desde o período colonial, a burocracia brasileira era caracterizada como representante das grandes oligarquias do país (Martins, 1997b, pg. 14). Na análise clássica de Faoro (1957), argumentava-se que existiria no Brasil o chamado "estamento burocrático", modelo político português que teria sido transplantado para o Brasil. O estamento burocrático seria formado por um serviço público fraco e servil, constituído por uma elite privilegiada pertencente às classes aristocráticas. Nessa análise, o serviço público existiria apenas para satisfazer às vontades políticas das classes dominantes, distribuindo os recursos do Estado apenas entre a própria elite da qual faz parte.

Corroborando as conclusões de Faoro, os acadêmicos que estudaram o Estado brasileiro tenderam a concordar com a análise – percebida como weberiana – de que apenas com a profissionalização dos cargos públicos e a inserção de técnicos de carreira em toda a administração do Estado é que seria possível mudar essa conjuntura e modernizar a burocracia no Brasil (Martins, 1997b). Por causa do histórico brasileiro, muitos autores concluíram que todos os cargos nomeados no país são preenchidos por práticas clientelistas ou

nepotistas, acreditando que apenas o burocrata aceito por meio de concurso público seria eficiente na administração pública brasileira (Pacheco, 2002, pg. 4).

Como explicaram Pacheco (2002) e Barbosa (1996), era comum argumentar que o indivíduo nomeado serviria apenas como apoio político para o governante que o nomeou. Ele não seria um funcionário público eficiente ou competente, pois sua nomeação seria resultante apenas de uma troca de favores e não por meio da demonstração de qualidades técnicas. Nessa análise, a possibilidade de nomear indivíduos para cargos públicos era vista inevitavelmente como oportunidade de favorecimento pessoal. Assim, seria apenas por meio da instituição do concurso público para todas as carreiras na administração do Estado que seria possível extinguir as práticas clientelistas e criar um sistema meritocrático para o acesso à burocracia pública (Barbosa, 1996, pg. 74).

Essas demandas foram parcialmente atendidas na arena política do país nos anos 1930. A primeira tentativa de criação de um serviço público meritocrático, nos moldes weberianos, foi praticada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no primeiro governo de Getúlio Vargas (Martins, 1997b). Após as constantes crises políticas ocorridas na Primeira República, o governo Vargas procurou se afirmar por meio do estabelecimento de um Estado tecnocrático, criticando fortemente o clientelismo político e formulando propostas baseadas no *"universalismo de procedimentos"* (Portugal Gouvêa, 1994, pg. 99).

A reforma da burocracia pública era vista como fundamental, pois era necessário criar um sistema universal de seleção para cargos públicos onde não houvesse nomeações por critérios pessoais. Esse novo modelo universalista defendido por Vargas seria baseado na seleção por concurso público, que teria como objetivo avaliar a competência técnica do indivíduo e evitar nomeações por critérios pessoais de afinidade política. Essa nova burocracia concursada, considerada mais técnica e eficiente, era vista como elemento central para a realização do projeto modernizador do Estado Novo proposto por Vargas.

Entretanto, era necessário que o governo mantivesse as antigas oligarquias como aliadas políticas e isso só seria possível por meio da troca de favores, mantendo assim a patronagem política. Para que fosse possível criar uma burocracia concursada e ao mesmo tempo satisfazer às oligarquias políticas, foi necessário implementar um novo modelo de administração pública que contemplasse esses dois objetivos (Martins, 1997b; Portugal Gouvêa, 1994; Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010).

Como afirmou Martins (1997b, pg. 9), houve um duplo padrão para o acesso a administração pública. Para os cargos no topo da hierarquia se estabeleceram critérios de acesso por meio de concursos e carreiras, com promoções profissionais baseadas em critérios de mérito e aumento de salários

de forma adequada. Porém, para os níveis de baixo escalão, a admissão ocorria por indicação clientelista e o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito.

As agências de recrutamento do DASP foram responsáveis pela inserção de técnicos concursados na burocracia pública. Elas foram blindadas pelo Estado, com funcionários aprovados apenas por concurso público e sem cargos eleitos. As agências do DASP serviram como agentes do processo de reforma do Estado, formando as chamadas "ilhas de excelência administrativa". Enquanto isso, membros da base política do governo eram indicados para cargos no baixo escalão da administração federal, onde ainda se praticava as chamadas práticas clientelistas (Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010). Assim a questão do clientelismo de Estado foi temporariamente camuflada pela eficiência técnica do DASP.

Após o fim do Estado Novo, a maioria das medidas tomadas pelos governos do período democrático era voltada para a manutenção do modelo de insulamento burocrático7 praticado pelo DASP. Nos anos 1950 o clientelismo foi combatido de forma mais efetiva com a diminuição do número de cargos nomeados, pois os governantes da época consideravam necessária a presença de um maior número de profissionais técnicos capacitados para realizar o projeto nacional-desenvolvimentista (Martins, 1997b).

Entretanto, o modelo do insulamento burocrático permanecia vigente, com quadros cada vez mais eficientes no topo da administração, mas com a patronagem política sendo praticada intensamente nos baixos escalões do governo. Com a eleição de Vargas em 1951 novamente tentou-se combater o clientelismo, com uma nova reforma administrativa mais abrangente, onde seria possível diminuir o número de cargos nomeados e aumentar o número de agências com seleção por meio de concurso. Entretanto o governo não obteve sucesso, pois as medidas não foram aprovadas no Congresso (Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010).

Com o governo de Juscelino Kubitscheck e a criação de Brasília, uma reforma administrativa é novamente proposta adicionando ainda incentivos em moradia, benefícios e salários compensatórios para os administradores (Pacheco, 2002, pg. 3). Entretanto, as resistências no Congresso fizeram com que o projeto fosse novamente abandonado. Apenas com as agências insuladas e paralelas foi possível coordenar os diversos planos econômicos desenvolvidos nos anos 1950, como por exemplo, o Plano de Metas (Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010). Novas

7 Nunes (1997) explica que o conceito é aplicado quando a administração das diversas políticas do governo passa a ser feita fora dos órgãos representativos do sistema partidário (Nunes, 1997, pg. 98). Assim, as decisões políticas que deveriam ser tomadas dentro da esfera eleitoral, com o aval de outras figuras eleitas pela população, passam a ser tomadas como decisões administrativas, realizadas apenas dentro da esfera burocrática do DASP, controlada pelo próprio governo federal.

tentativas de reforma ocorreram posteriormente, mas as turbulências políticas do período impediram qualquer tipo de mudança efetiva na administração do Estado.

A demanda de superioridade técnica do DASP e a necessidade de satisfazer a base política aliada dificultava a administração do Estado. A incerteza política do período resultava em um dilema para o governante, que deveria escolher entre a nomeação clientelista e o concurso público para cargos no governo. Ao mesmo tempo em que o governante buscava o desenvolvimento econômico e o crescimento do país, necessitando de técnicos para implementar o projeto nacional-desenvolvimentista, o momento de crise política e instabilidade democrática impunham a necessidade de se ter aliados no poder (Geddes, 1994).

Com o advento da ditadura militar, procurou-se expandir as empresas estatais e acelerar o desenvolvimento industrial, resultando em altas taxas de crescimento no país, mesmo que de forma efêmera (Pacheco, 2002, pg. 3). O período foi marcado pela descentralização administrativa do Estado, permitindo uma atuação mais ágil dos setores governamentais, principalmente na área econômica (Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010, pg. 49). A imposição de um governo autoritário permitiu que mudanças administrativas fossem realizadas sem precisar passar pelo processo democrático de tramitação das leis. Como parte do projeto do governo Castelo Branco, foi promulgado no dia 25 de fevereiro de 1967 o decreto-lei n° 200, estabelecendo o cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no Brasil.

Com a promulgação dos DAS, a figura do dirigente público passou a fazer parte da administração pública brasileira. Os cargos no alto escalão voltaram a ser de livre nomeação, acabando com o modelo daspiano de indicação por meio de concurso público. Os cargos de DAS são parte do Executivo federal, sendo os de níveis 5 e 6 os mais altos, respondendo diretamente aos ministros e a quem todos os outros DAS estão subordinados. Além disso, existem aqueles que ocupam os cargos de Natureza Especial (NES).

Nesse novo contexto, o objetivo era tornar a administração pública mais eficiente e possibilitar um processo de desburocratização dos serviços públicos (D'Araújo, 2007). A meta era estabelecer normas sobre a organização da administração pública e diretrizes para a reforma administrativa, além de outorgar ao Executivo competência para estruturar novos órgãos e poderes para promover a reforma. Governos posteriores promoveram mudanças nas regras de provimento dos cargos de direção (D'Araújo, 2007), mas o sistema de DAS permaneceu.

O surgimento do cargo de DAS no Brasil coincide com o cenário internacional de politização dos cargos burocráticos. Assim como em outros países, os cargos de alto escalão no Brasil passaram a ser de livre nomeação. Entretanto, a discussão brasileira envolveu questões distintas. No Brasil o

número de indivíduos com carreira política nomeados é muito maior do que na Europa e nos Estados Unidos, havendo também maiores alterações na composição dos órgãos a cada nova eleição (D'Araújo, 2011; Pacheco, 2002). As mudanças institucionais são frequentes, principalmente quando se tem um novo partido no poder, pois cada governante nomeia de acordo com as suas necessidades políticas específicas.

Com novas nomeações ocorrendo a cada período eleitoral no Brasil, a mobilidade dos funcionários entre agências e ministérios se torna muito maior no período militar e posterior (Pacheco, 2002). Ademais, a longa e profunda presença da patronagem política no Brasil gerou questionamentos sobre a validade da existência de cargos de livre nomeação no Brasil, principalmente no alto escalão (Schneider, 1991).

6. Novas análises sobre dirigentes públicos no Brasil

Com o fim da ditadura, começaram a surgir análises sobre os dilemas da montagem do governo em um Estado democrático. Com a redemocratização e abertura política, foi iniciado um amplo debate sobre quais seriam as vantagens e desvantagens do sistema de nomeação dos cargos de DAS. Muitos analistas buscaram descobrir qual seria o meio mais eficaz para se conseguir um melhor desempenho dos dirigentes públicos, se seria mais positiva a nomeação de um político ou a nomeação de um técnico (Pacheco, 2002; Gaetani, 2002; Loureiro e Abrúcio, 1998). A grande maioria desses estudos analisa empiricamente os critérios de recrutamento dos dirigentes públicos, contestando a visão tradicionalista de que as nomeações são realizadas por objetivos apenas político-partidários ou por práticas clientelistas.

A peculiaridade da função de dirigente, que envolve poderes políticos e também burocráticos, levou a uma discussão sobre a qualificação dos seus ocupantes. Entre os trabalhos que estudam essa temática estão os de Gaetani (2002), Loureiro e Abrúcio (1999) e D'Araújo (2011), entre outros. Todos eles afirmam que é necessário equilibrar critérios técnicos e políticos na hora da nomeação, pois ambos devem ser considerados, mesmo que com pesos diferentes em cada contexto político.

Esses estudos mais recentes mostram que nem todos os critérios políticos de nomeação são personalistas. Analisando os critérios de seleção para cargos no Executivo federal brasileiro no período democrático recente, Gaetani (2002) argumenta que até mesmo quando a indicação ocorre por afinidade política ou confiança pessoal, isso não significa necessariamente que a nomeação é clientelista. Muitas vezes, a presença de alguém próximo no trabalho pode facilitar a sua atuação, pois aumenta o grau de confiança e de afinidade política (Gaetani, 2002).

Analisando o caso das nomeações para o Ministério da Fazenda no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Loureiro e Abrúcio (1999) concluem que até mesmo em órgãos com perfil mais técnico, como é o caso da Fazenda, critérios políticos também devem ser levados em consideração. Ademais, eles sublinham que a complexidade do sistema político brasileiro – de presidencialismo de coalizão – dificulta ainda mais o processo de nomeação, pois ainda é necessário incluir os partidos da base aliada na composição do Executivo federal para que seja possível manter os critérios de governabilidade por meio de maioria parlamentar (Loureiro e Abrúcio, 1999, pg. 85).

Em outro trabalho, Loureiro e Abrúcio (1998) analisam o perfil ministerial de diferentes governos do período democrático recente. Eles mostram como os critérios de nomeação ministerial refletem o perfil político de cada governo analisado e também o contexto histórico em que se encontram. Os autores procuraram examinar o peso de diferentes critérios que orientaram o provimento dos cargos ministeriais. São eles: partidário, federativo, técnico, grupos de interesse, pessoal e imagem.

Eles indicam que o governo Sarney pautou suas escolhas ministeriais por critérios partidário-federativos, pois tentava sustentar o seu governo em um momento de profunda crise política. Enquanto isso, Collor pretendia governar acima dos partidos e do Congresso, confiando em seu apoio popular nas urnas e orientando suas escolhas ministeriais pela lógica do marketing e da imagem pública. Segundo os autores, no período de Itamar o critério pessoal adquiriu preponderância. Porém, por ter sido empossado após um impeachment, as alianças partidárias também foram importantes para Itamar Franco, tentando evitar os conflitos políticos causados no governo Collor. Apenas na presidência de Fernando Henrique Cardoso foi possível enfatizar o caráter técnico nas nomeações para os ministérios, pois ele foi eleito em um momento de fortalecimento do processo democrático, com uma ampla base aliada e com o sucesso do Plano Real (Loureiro e Abrúcio, 1998).

Também analisando o período democrático recente, Maria Celina D'Araújo estuda a composição dos dirigentes públicos do governo Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, percebendo como os próprios partidos políticos lidam com os dilemas da nomeação. Assim como mostraram Loureiro e Abrúcio (1998), a análise de D'Araújo (2011) confirma que não há um modelo definitivo para a escolha de quem fará parte da gerência pública brasileira. Logo, cada presidente terá critérios distintos para o recrutamento.

No artigo *PSDB e PT e o Poder Executivo* (2011), a autora analisa o perfil político, econômico e social dos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior, níveis 5 e 6, nos governos Cardoso e Lula. Ela avalia suas relações com a política e formas associativas da sociedade civil, em especial os sindicatos e os partidos políticos. A autora demonstra que a presença de um

ou outro partido no governo tem impactos importantes sobre os critérios de escolha dos altos dirigentes públicos, pois a composição do Executivo federal reflete o perfil do partido no poder.

D'Araújo (2011) analisa os critérios de seleção dos ocupantes de cargos no Executivo federal, chamados pela autora de "estratégias políticas de recrutamento" dos dirigentes públicos, o que, segundo ela, envolveria também estratégias partidárias. Por meio de entrevistas qualitativas com os próprios dirigentes e análise do perfil dos ocupantes do cargo, a autora mostra que "o PSDB seria um partido cujo sucesso eleitoral dependeria mais da estratégia na busca de resultados administrativos em suas gestões do que do fortalecimento de laços com a sociedade civil" (D'Araújo, 2011, pg. 92). O PSDB não se caracteriza como um "partido demandante" ou como um partido de militância. O governo FHC nomeou dirigentes filiados a diversos partidos políticos, inclusive do PT.

Enquanto isso, no governo Lula, a escolha dos dirigentes públicos seria mais partidarizada, dando preferência a membros do próprio partido ou da base aliada. Ao contrário do PSDB, a elite dirigente do governo Lula é mais sindicalizada e tem altos índices de engajamento social. A autora conclui que o PSDB, se comparado ao PT, tem menor inserção na máquina pública, mais distanciamento dos movimentos sociais e do mundo sindical. Portanto, haveria uma maior concentração de petistas no governo de Lula da Silva em comparação à participação de membros do PSDB no governo Fernando Henrique.

Por meio dessas análises é possível perceber que são diversos os fatores que devem ser levados em consideração na hora de realizar uma nomeação para cargos de gerência pública. Os critérios variam já que o recrutamento dos dirigentes públicos parece levar em consideração o contexto político específico daquele momento e o perfil do governo no poder, e a nomeação muda a cada período eleitoral. Assim, apesar de os dirigentes públicos serem agentes do Estado, o perfil dos cargos de gerência pública pode alterar a cada governo.

7. A cultura política dos dirigentes públicos brasileiros: Literatura recente

No caso brasileiro, comento aqui sobre três estudos importantes sobre dirigentes públicos no período pós-democratização. Neles, os autores buscam analisar a cultura política dos dirigentes. Apesar de os autores não usarem explicitamente o termo 'dirigente público', o perfil dos entrevistados nessas três pesquisas nos mostra que de fato as análises tratam das percepções dos dirigentes públicos brasileiros. As obras de Lima e Cheibub (1994) e Reis e Cheibub (1996) se utilizam de uma mesma base de dados de 1993, mas podem ser comentadas aqui de forma separada, pois tem escopos diferentes. A outra obra analisada será a de Diniz e Boschi (2011).

A partir de um survey realizado em 1993 com lideranças políticas, empresariais, sindicais e burocráticas, a pesquisa intitulada *Elites Estratégicas e Dilemas do Desenvolvimento* (1994), organizada por Maria Regina Soares de Lima e Zairo Borges Cheibub, tem como objetivo analisar a visão dos atores estratégicos com relação aos dilemas econômicos, políticos e sociais brasileiros e sua percepção de possíveis saídas e estratégias para resolução dos problemas.

Esses atores são chamados por Lima e Cheibub de "elite estratégica", pois, segundo os autores, eles têm "capacidade de apoio ou de oposição na superação de dilemas econômicos, políticos e sociais no Brasil". Analisando e comparando a cultura política de quatro grupos – dos altos administradores públicos (os dirigentes), dos congressistas, dos empresários e dos líderes sindicais – os autores apontam áreas de consenso, expectativas, visões e valores compartilhados, analisando também as discordâncias entre os setores da elite mencionados acima (Lima e Cheibub, 1994).

Os autores enfatizam que as questões de agenda pública não são consensuais entre os grupos, que mensuram de forma diferenciada os custos e benefícios de diversas iniciativas políticas e econômicas. Por exemplo, os empresários defendem medidas mais liberais do que os líderes sindicais entrevistados. Assim, os autores discordam do discurso comum de que haveria um consenso entre as elites brasileiras acerca do modelo de desenvolvimento preferível. Eles mostram, no entanto, uma convergência de opiniões entre as elites em relação à democracia, vendo a como modelo político preferível e com confiança em relação a sua vigência (Lima e Cheibub, 1994). Sobre os administradores públicos e políticos, os autores enfatizam a "polarização intersetorial nas respostas", havendo maior variedade de percepções. Entretanto, não é feita uma análise sistemática dos dados sobre a burocracia.

Baseado no mesmo survey, outro texto que analisa as percepções de altos membros do setor burocrático é o artigo de Elisa Reis e Zairo Cheibub intitulado *Bureaucratic Elite, Political Culture and Democratization in Brazil* (1996). Este estudo foca especialmente nos dados sobre os dirigentes públicos – chamados por eles de elite burocrática – comparando-os em grande parte aos dados sobre os políticos eleitos. Os autores percebem primeiramente que há uma significativa discordância entre os burocratas e políticos sobre os principais problemas do país.

Eles mostram que curiosamente, os burocratas veem como mais negativo o problema do clientelismo, tipicamente associado aos políticos, enquanto que os políticos veem como maior problema a falta de tradição partidária, característica mais presente entre os burocratas, pois os políticos são filiados a partidos enquanto que os burocratas nem sempre o são. Assim, os burocratas veriam como problema maior uma questão associada aos políticos, enquanto que os políticos veriam como problema maior uma questão relacionada aos burocratas. Os

autores mostram também que a diminuição do tamanho do Estado é vista como política prioritária entre os dois grupos em 1993. Entretanto, é uma escolha mais prevalecente entre os políticos do que entre os burocratas. Os burocratas dão maior preferência aos preceitos liberais de participação política e igualdade de oportunidades (Reis e Cheibub, 1996, pg. 153).

Entretanto, os autores não incorporam na análise o fato de que muitos dos ocupantes dos cargos da chamada "elite burocrática" já tiveram mandato político e possuem cargos com responsabilidades políticas e não apenas técnicas. Os entrevistados da elite burocrática são de fato dirigentes públicos, o que resulta muitas vezes em percepções similares às dos políticos eleitos entrevistados.

Mais recentemente, Eli Diniz e Renato Boschi escreveram o artigo *"Brasil, Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010)".* no texto, publicado em 2011, os autores realizaram entrevistas em profundidade com a "elite dirigente" do governo Lula, que seriam os membros da alta burocracia estatal, que possuem cargos de direção de órgãos do Executivo8. Portanto, é possível perceber que os entrevistados podem ser caracterizados como dirigentes públicos, apesar do termo não ser utilizado no texto. Eles estariam em "posições estratégicas em órgãos diretamente ligados à Presidência da República, Ministérios relacionados com políticas industrial e de desenvolvimento, além de instituições ligadas à pesquisa, produção de análises e formulação de ideias" (Diniz e Boschi, 2011, pg. 7). Para os autores, eles configuram um novo núcleo de elites estratégicas, constituindo a base de apoio para uma possível agenda política "neo-desenvolvimentista", seu objeto de análise em obras anteriores.

Os autores concluem que "o conjunto das percepções aponta na direção de uma progressiva redefinição da variedade de capitalismo que tende a se configurar no Brasil" (Diniz e Boschi, 2011, pg. 24). Estudando o governo Lula, os autores afirmam que no período havia "uma contraposição entre uma perspectiva ortodoxa quanto aos benefícios de coordenação pela via do mercado, e um discurso que ainda não teria se imposto eficazmente, sobre a necessidade de recuperação de capacidades estatais como um fator de desenvolvimento" (Diniz e Boschi, 2011, pg. 3).

Podemos perceber que a partir desses estudos é possível identificar significativas mudanças na cultura política dos dirigentes públicos nas últimas décadas. Os trabalhos de Lima e Cheibub (1994) e Reis e Cheibub (1996) foram escritos ainda no período de liberalização econômica, mostrando que os

[8] Foram realizadas três entrevistas na Presidência da República, duas no Ministério da Fazenda, sete no BNDES, duas no Ministério de Desenvolvimento Social, uma no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, uma no de Ciência e Tecnologia, uma no do Meio Ambiente e uma na Secretaria de Assuntos Estratégicos. No IPEA foram sete entrevistas e uma na CEPAL. Ao todo foram feitas 26 entrevistas, entre fevereiro e novembro de 2010.

entrevistados privilegiavam a diminuição do Estado e a abertura dos mercados, visão predominante nos anos 1990. Escrito posteriormente, o artigo de Diniz e Boschi (2011) analisa o momento de transição, em que se voltou a favorecer o Estado intervencionista. Como os ocupantes dos cargos mudaram em cada governo, não é possível afirmar que as preferências individuais mudaram com a nova conjuntura. Entretanto, as obras aqui analisadas indicam possíveis mudanças na cultura política dos dirigentes públicos nos últimos anos, geradas pelas novas nomeações.

7. Conclusões: Novos caminhos para análise

É consenso na literatura que a maioria dos estudos clássicos sobre burocracia são análises de caráter institucional (Meier e Krause, 2003). Com o advento do fenômeno da gerência pública, diversos autores passaram a incorporar nessa seara sociológica os estudos sobre recrutamento e qualidades profissionais, ampliando o escopo de análise sobre administração pública (Pacheco, 2002). Entretanto, apesar da existência de alguns textos sobre a cultura política dos dirigentes – como os que foram citados ao longo do texto – eles ainda são escassos. Assim, o presente trabalho pretendeu mostrar que para analisar a gerência pública é relevante olhar não apenas para as características institucionais da organização, mas também para a cultura e preferências políticas daqueles que fazem parte da instituição.

Acredito que possa ser válido incorporar em futuras análises sobre o assunto não apenas o eixo institucional, mas também o eixo cultural de pesquisa. Portanto, a gerência pública deve ser analisada não apenas como uma instituição burocrática, mas também como uma esfera administrativa com uma cultura política própria. Talvez seja possível pensar na existência de um *habitus*, onde dirigentes públicos com capital sociais distintos atuam conjuntamente (Kluger, 2015). Logo, é necessário compreender as atitudes das pessoas que fazem parte da gerência pública. Para concluir, sugiro, como novo caminho de análise, o estudo das percepções daqueles que participam do próprio Estado – os dirigentes. Assim, por meio de pesquisas sobre sua cultura política, será possível também iluminar os princípios que guiam a atuação desses atores, principalmente no processo de formulação das políticas públicas.

Referências

ABERBACH, Joel. D., PUTNAM, Robert. D. e ROCKMAN, Bert. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies.* Cambridge: Harvard University Press,

ABRÚCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinícius. (2010). *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.* Encontro Nacional da ANPOCS, v. 33.

ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney. *(*1966). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations.* Princeton: Princeton University Press,

BARBOSA, Lívia. (1996). Meritocracia à Brasileira: o que é desempenho no Brasil? In. *Revista do Serviço Público.*

BENINGTON, John e MOORE, Mark. H. (2011). *Public Value: Theory and Practice*, London: Palgrave.

BERTERO, C. e CALDAS, M. (orgs). (2007). *Teoria das Organizações*. São Paulo: Atlas.

BREHM, John e GATES, Scott. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public.* Michigan: University of Michigan Press.

D'ARAÚJO, Maria Celina. (2007). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder.* Rio de Janeiro: Ed. CPDOC.

D'ARAÚJO, Maria Celina. (2011). "PSDB e PT e o Poder Executivo". *Desigualdade & Diversidade* – Dossiê Especial, pp. 65-100.

DIMAGGIO, Paul e POWELL, Walter. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (2011). *"Brasil, Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010) ".* Seminário da ALAS, Recife, setembro.

DOLAN, Julie e ROSENBLOOM, David H. (2003). *Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies.* Armonk, NY: M.E. Sharpe.

FAORO, Raymundo. (1957). *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro.* Rio de Janeiro: Ed. Globo.

GAETANI, Francisco. (2002). "Com Quem Governar? Dilemas da Montagem de Equipe no Executivo Federal". In. *Balanço da reforma do Estado no Brasil*.

GEDDES, Barbara. (1994). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

KLÜGER, Elisa. (2015). A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática*. Revista de Sociologia e Política*, v. 23, p. 75-96.

LIMA, Maria Regina Soares e CHEIBUB, Zairo B. (1994). *Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

LONGO, Francisco. (2003). "A Consolidação Institucional do Cargo de Dirigente Público". In. *Revista do Serviço Público*, Abr-Jun.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. (1998). *Burocracia e Política na nova ordem democrática brasileira: O provimento de cargos no alto escalão do governo executivo do governo federal.* EASP/FGV/NPP, relatório n° 9.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. (1999). "Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". In. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* vol. 14, n° 41, out.

LYNN JR., Laurence. (2001). "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For". *Public Administration Review* 61(2):144-160, March/April.

MARTINS, Humberto Falcão (1997a). Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público,* v. 48, n. 1, p. 43-79.

MARTINS, Luciano (1997b). Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP.

MEIER, Kenneth J. e KRAUSE, George A. (2003). *Politics, policy and organizations frontiers in the scientific study of bureaucracy* Ann Arbor: University of Michigan Press.

MOORE, Mark. (1995). *Creating Public Value: strategic management in government.* Cambridge: Harvard University Press.

NUNES, Edson. O. (1997). *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.* Rio de Janeiro: Garamond.

OLIVIEIRI, Cecília. (2007). "Política, Burocracia e Redes Sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil". In. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 29, nov.

OLSEN, Johan P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annu. Rev. Polit. Sci.,* v. 11, p. 13-37.

PACHECO, Regina Silvia. (2002). *Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção.* In. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portugal, 8-11 Oct.

PORTUGAL GOUVÊA, Gilda. *(*1994). *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Ed. Paulicéia.

REIS, Elisa e CHEIBUB, Zairo. (1996). "Bureaucratic Elite, Political Culture, and Democratization in Brazil." *Nova Economia*, v. 6, n. 1, p. 143-62.

SCHNEIDER, Ben Ross. (1991). *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré,

VERBA, Sidney. (1987). *Elites and the idea of equality: A comparison of Japan, Sweden, and the United States.* Cambridge: Harvard University Press.

WEBER, Max. (2004). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.* Brasília: Editora UnB.

Recebido em: 08/03/2016
Aprovado em: 02/05/2016