

Burocracia e política no cenário da Administração Pública. Agenda de pesquisas no contexto do Poder Legislativo.

Valéria Santos Paiva Dias Lima[1]

Resumo: O presente artigo objetiva estimular que as análises sobre as relações entre política e burocracia, em sua maioria realizadas apenas com foco no Poder Executivo, sejam também estudadas no âmbito do Poder Legislativo. O interesse se justifica no fato de que, para cumprir suas atribuições constitucionais – legislar, fiscalizar e representar, o Poder Legislativo não pode prescindir da função administrativa, enfrentando, assim, os mesmos dilemas acerca das relações entre os principais atores no processo de gestão pública. Nesse sentido, por meio de uma breve revisão da literatura clássica sobre o tema, apresentam-se questões em pauta desde o século XIX, bem como novos tópicos que emergiram nesse debate ao longo do século XX. Por fim, com base na apresentação de dois estudos empíricos realizados no contexto do Poder Executivo, propõe-se uma agenda de pesquisas sobre o tema no âmbito do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Políticos. Burocratas. Administração pública. Poder Legislativo. Poder Executivo.

***Abstract*:** *This paper aims to encourage analysis about the relationship between politics and bureaucracy, mostly carried out only focused on the executive branch, are also studied in the legislative branch. The interest is justified by the fact that, to accomplish its constitutional duties – legislate, supervise and represent – the legislative branch cannot prescind the administrative role, facing thus the same dilemmas about the relationship between the main actors in the management*

1 Analista Legislativa da Câmara dos Deputados. Mestranda em Poder Legislativo, linha de pesquisa "Gestão Pública", pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão - GPE "Gestão do Conhecimento e da Informação, Inteligência e Aprendizagem Organizacional no Legislativo"

process. In this sense, through a brief review of the classic literature on the subject, are presented the issues at stake since the nineteenth century as well as new topics that emerged in this debate throughout the twentieth century. Finally, based in two presented studies in Executive context, it's proposed a research agenda on the issue in the Legislature.

Keywords: *Politicians. Bureaucrats. Public administration. Legislative branch. Executive branch.*

1 – Introdução

Ao longo da história da administração pública, houve intensa discussão sobre as relações entre política e burocracia e suas implicações para a adequada gestão do aparelho do Estado e para a manutenção da ordem democrática. Nesse cenário, dois atores vêm desempenhando papel de destaque: os agentes políticos (eleitos ou designados em caráter de confiança) e os profissionais burocratas (servidores públicos concursados).

Diante do aumento da complexidade das demandas de gestão necessárias para atender às novas configurações do Estado no contexto mundial, novos elementos se adicionaram a antigos temas em pauta, como a essência da neutralidade burocrática e a rigorosa separação entre política e administração. Dentre as novas questões que surgiram no debate, destacam-se a politização da administração, a cobrança por controles democráticos sobre a burocracia e a emergência de um novo ator no processo de gestão pública – o dirigente público, com *ethos* específico que o diferencia tanto dos políticos quanto dos burocratas.

Ao realizar uma revisão da literatura sobre o tema, observa-se que a grande maioria das análises e estudos identificados avalia as relações entre política e burocracia pela ótica do Poder Executivo, provavelmente em razão de ser esse Poder o titular da função precípua de administrar o Estado. Nessa linha, o presente trabalho objetiva apresentar alguns desses estudos e estimular a realização de pesquisas semelhantes também no âmbito do Poder Legislativo.

O interesse se justifica no fato de que, apesar de não ter como função principal a administrativa, para realizar suas atribuições constitucionais – legislar, fiscalizar e representar – o Poder Legislativo não pode prescindir de sua função administrativa, enfrentando, assim, os mesmos dilemas acerca das relações entre os principais atores nesse processo de gestão pública. Ademais, também no âmbito do Poder Legislativo, as interações entre política e burocracia impactam decisões e resultados que refletem na formulação, implementação e manutenção das políticas públicas essenciais para toda a sociedade, o que parece ser importante motivo para que se incentivem as pesquisas e estudos nessa área.

Esta proposta de agenda não objetiva polarizar os estudos, separando-os rigidamente entre estudos do Executivo e do Legislativo, mesmo porque essas relações só fazem sentido quando se pensa na administração pública como um todo. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de estimular estudos que possam complementar aqueles já realizados e favorecer uma visão mais completa da dinâmica da administração pública brasileira.

Nesse sentido, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma: no início, busca ampliar o conceito de burocracia, não raras vezes interpretada no sentido pejorativo. Na sequência, apresenta reflexões sobre as relações entre política e burocracia na gestão do Estado desde o final do século XIX até os dias de hoje, abordando discussões clássicas como a dicotomia entre administração e a política, a neutralidade burocrática e a politização; bem como temas atualmente em pauta na literatura, a exemplo dos controles democráticos da burocracia, os novos desafios profissionais para políticos e burocratas e a emergência de um novo ator no cenário da gestão pública – o dirigente público. Por fim, apresenta sínteses de dois estudos sobre o tema no Brasil, realizados em sua maioria no contexto do Poder Executivo, objetivando estimular uma agenda de pesquisas no âmbito do Poder Legislativo.

2 – Burocracia e Administração Pública

Burocracia, num sentido amplo, pode ser definida como um sistema de controle social baseado na racionalidade – adequação dos meios para se alcançar os fins –, tendo como referência a eficiência para alcançar os resultados esperados. Max Weber (1864-1920), considerado um dos fundadores da Sociologia, foi o responsável pelos estudos seminais sobre o tema. Sua obra inspirou uma diversidade de pesquisadores de diversas áreas de conhecimento e diferentes correntes epistemológicas. O enorme alcance e a complexidade das análises de Weber deram margem a entendimentos diversos sobre o tema (MATIAS-PEREIRA, 2014. p. 63).

Qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseie em leis racionais é uma burocracia, segundo Weber. De acordo com o autor, as organizações formais modernas baseiam-se em leis que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, ou seja, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de dirigentes. Os indivíduos que integram as organizações modernas aceitam que algumas pessoas representam a autoridade da lei, uma vez que a autoridade é a contrapartida da responsabilidade que têm essas pessoas de zelar pelo cumprimento da lei. As organizações burocráticas apresentam três características que as distinguem dos grupos informais ou primários: formalidade, impessoalidade e profissionalismo (MAXIMIANO, 2012, p. 69).

Weber se preocupou com a questão da burocracia ao tratar, na Sociologia, das formas pelas quais o poder e a dominação moldam a ação social e as relações entre os indivíduos. O autor definiu dominação como a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de um grupo de pessoas, esclarecendo que um mínimo de vontade ou interesse na obediência faz parte de toda relação autêntica de dominação. Segundo Weber, há três formas de dominação legítimas: 1) a dominação legal, racional ou burocrática – "baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação"; 2) a dominação tradicional – "baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade"; e 3) a dominação carismática – "baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas" (WEBER, 2009, v.1, p.139).

A ocupação de um cargo na burocracia, em seu tipo puro, equivale-se a um dever de fidelidade para com o cargo – impessoal e objetivo, sem que se estabeleçam relações de dominação pessoal – características das relações feudais ou patrimoniais. Ocupando o lugar do antigo "senhor", encontram-se "as ideias e valores culturais de uma comunidade", seja ela uma empresa, uma igreja, um partido ou até mesmo o próprio Estado (WEBER, 2009, v.2, p. 200).

Para Weber (2009, v. 2), o notável avanço das organizações burocráticas se justificava por sua superioridade técnica. Com o objetivo de estabelecer um tipo genérico de organização que explicasse os motivos dessa superioridade, referiu-se a um tipo ideal, que, segundo Maximiano (2012), é um modelo abstrato que procura retratar os elementos que constituem qualquer organização formal do mundo real. O referido modelo apresentava as seguintes características:

- Princípio das competências oficiais fixas (distribuição fixa das atividades necessárias para a realização dos deveres oficiais, distribuição fixa dos poderes de mando e meios coativos fixamente delimitados por regras, planejamento de providências e contratação de pessoas qualificadas segundo critérios gerais);
- Princípio da hierarquia de cargos e sequência das instâncias;
- Documentação dos atos e decisões e delimitação do quadro de funcionários, separando-se o domínio público do privado;
- Especialização das tarefas e intensa instrução na matéria;

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

- O cargo como ocupação principal e não como uma atividade acessória – profissionalização da força de trabalho dos funcionários;

- Administração dos funcionários de acordo com regras gerais – o conhecimento dessas regras constitui uma "arte especial";

- Valorização da qualificação – certificados de formação.

Baseados no conceito de tipo ideal, diversos autores interpretaram a obra de Weber como uma prescrição de modelo de organização a ser seguido. Outros estudiosos mais atentos, na opinião de Bergue (2011, p.115), entenderam que o sociólogo não pretendeu formular ou propor modelos de administração a serem adotados como paradigma, mas tão somente "descreveu, sob a perspectiva das relações de poder, as organizações do século XX com destaque ao fenômeno da dominação".

Compartilha dessa visão Wahrlich (1986, p. 164), que, em sua análise das teorias das organizações, argumenta que "nos termos da concepção weberiana de 'tipo ideal', esse modelo não poderia, evidentemente, ter caráter prescritivo". Muito pelo contrário, era "puramente descritivo de uma 'utopia burocrática' destinada a servir de ponto de partida para o estudo analítico das burocracias efetivamente existentes".

Não obstante, houve estudos que consideraram o "tipo ideal" de burocracia weberiano como uma prescrição de modelo de eficiência a ser adotado. A partir desse conceito, foram feitas análises dos desvios organizacionais percebidos em relação aos parâmetros tomados como ideais, conhecidos como disfunções da burocracia. Na literatura administrativa sobre o tema, Bergue (2011) destaca os estudos que assinalaram disfunções como: internalização e elevado apego a normas; resistência a mudanças; despersonalização dos relacionamentos; particularismo; excesso de regras; ausência de inovação e hierarquização do processo de decisão.

No senso comum, o termo burocracia ou *red tape*[2] adquiriu significado pejorativo, sendo associado, muitas vezes, ao excesso de papelório, à lentidão na solução de problemas e a procedimentos redundantes.

3 – Burocracia e política na administração pública – da dicotomia à "burocratização da política e à politização da burocracia"

As relações entre política e burocracia e suas implicações têm sido objeto de reflexão e análise de teóricos da ciência política e da administração pública desde o século XIX. Já no ano de 1887, em seu clássico texto *Study of Public Administration*, Wilson (1856-1924)[3] buscava estabelecer os limites de atuação entre as duas áreas e defendia a seguinte ideia:

> A administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas da administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições (WILSON, 2005, p. 358).

Frank Goodnow (1859-1939), autor do tratado *Politics and Administration,* publicado em 1900, seguia a visão dominante no final do século XIX quando argumentava que as funções do Estado são naturalmente divididas em "expressão da vontade pública", que seria a política, e "execução dessa vontade", que seria a administração (ABERBACH *et al*, 1981, p. 4).

Luther Gulick (1892-1993), professor-presidente do Instituto de Administração Pública da Universidade de Colúmbia, defen-

2 Em língua inglesa, consolidou-se o termo *red tape* como significado pejorativo de burocracia, em alusão às fitas vermelhas utilizadas para amarrar documentos e papéis oficiais, prática comum de advogados e funcionários públicos.

3 Thomas Woodrow Wilson era cientista político e foi eleito presidente dos Estados Unidos por duas vezes seguidas. Governou o país no período de 1912 a 1921.

dia que essas funções devem ser mantidas separadas institucionalmente. O autor acreditava que política e administração eram funções heterogêneas, que não poderiam ser combinadas na estrutura da administração "sem produzir ineficiência" (ABERBACH *et al*, 1981 p. 4).

Também nessa linha, Max Weber (2009), em seus estudos no início do século XX, indicava que cabia ao burocrata: o cumprimento de tarefas a partir do conhecimento técnico especializado e segundo regras objetivas e impessoais; o não envolvimento com partidos ou líderes políticos e a atuação como conselheiro desinteressado e imparcial. Para o autor, a diferença entre as figuras do político e do burocrata reside, em parte, na natureza da atuação esperada, mas, principalmente, na natureza da responsabilidade; ou seja, o burocrata deve manter-se "'acima dos partidos', e isso significa na verdade: fora da luta pelo poder próprio"; enquanto "a luta pelo poder próprio e pela consequente responsabilidade própria por sua causa é o elemento vital" do político (WEBER, 2009, p.543).

Nesse sentido, segundo Weber, o princípio que se aplica aos profissionais burocratas é:

> *sine ira et studio*: um comportamento de tal forma neutro que exclui dos negócios oficiais o amor, o ódio, as preferências, todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais, que fogem ao cálculo (WEBER, 1979 *apud* RUA, 1997, p. 137).

Por outro lado, estabelecia a exata diferença do político:

> Tomar uma posição, ser apaixonado — *ira et studium* — é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade (...) pessoal exclusiva pelo que ele faz (...) (WEBER, 1979 *apud* RUA, 1997, p. 137).

Alguns anos mais tarde, em especial a partir da década de 1940, autores buscaram argumentar em sentido diverso, por acreditarem que essa dicotomia não se sustentaria em razão da complexidade das relações entre política e burocracia na gestão do Estado. Dwight Waldo (1913-2000), autor de outra obra clássica – *The Administrative State,* publicada em 1948, criticava a visão científica de separação entre administração e política, pois considerava que administração pública é formada por propósitos políticos, pluralismo de valores e intenções contingentes (WALDO, 2012, 2012a).

Ao se referir aos autores pioneiros sobre o tema da administração pública, incluindo Wilson e Goodnow, Waldo afirma que, em que pese considerarem a democracia como princípio básico do sistema político norte-americano, esses estudiosos "lançaram as bases de certos critérios de pensamento segundo os quais a democracia, durante uma geração inteira, viria a ser princípio político extrínseco ao campo dos interesses profissionais, na administração pública" (WALDO, 2012, p.385). Segundo o autor, "a ideia de que a eficiência é um conceito de valor neutro, ou pior ainda, contrário à democracia, é um dos grandes obstáculos no caminho do desenvolvimento da teoria democrática" (WALDO, 2012a, p.541).

Appleby (1891-1963), autor de *Policy and Administration*, publicado em 1949, ressaltava que os "administradores são atores políticos relevantes, que influenciam o processo de *policy-making* de diversas maneiras e, de modo mais significativo, no exercício da discrição administrativa". O autor indicava formas pelas quais a política é continuamente influenciada pela administração, seja na interpretação da lei e no estabelecimento de regras, seja por meio das recomendações que os administradores fazem ao Legislativo (DENHARDT, 2012, p. 66).

Um trabalho de pesquisa realizado na década de 1980 representou um marco no debate. Trata-se de um estudo comparativo conduzido por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), analisando sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia, o qual revelou o que vem sendo tratado na literatura como "burocratização da política e a politização da burocracia", fenômeno que faz com que políticos e burocratas assumam estratégias híbridas de atuação.

Ao se referir ao marcante trabalho de Aberbach, Putnam e Rockman, Olivieri (2007) reforça a questão de que a separação estrita de funções e de capacidades entre políticos e burocratas está sendo substituída, em especial nos altos escalões dos governos, por um modelo híbrido, em que *policymakers* combinam as duas funções e habilidades:

> Análises recentes do desenvolvimento da relação entre políticos e burocratas apontam para a "mistura" crescente entre seus papéis e atribuições, criando o fenômeno da politização da burocracia e da burocratização da política. (...) Esse fenômeno deu origem a um profissional híbrido que é responsável tanto pela gestão eficiente quanto por atender aos objetivos políticos da agenda governamental. Os ocupantes do alto escalão do governo, sejam políticos, sejam burocratas, são *policymakers* que devem ser capazes de responder a essa dupla exigência (OLIVIERI, 2007, p. 153).

Nas palavras de Loureiro, Olivieri e Martes (2010, p.74), Aberbach *et al* revelaram o que se vê na realidade atual: "os políticos fundamentando tecnicamente suas decisões e os burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos pelos políticos" (LOUREIRO, OLIVIERI, MARTES, 2010, p. 74).

4 – Neutralidade burocrática, politização e controles democráticos

No centro dos debates estão duas categorias de agentes públicos: os agentes políticos (eleitos ou designados em caráter de confiança) e os profissionais burocratas (servidores públicos concursados). "A natureza e as perspectivas de mundo que caracterizam essas duas formas de ascensão a postos da administração pública têm promovido discussões" (BERGUE, 2011, p. 26).

Rua (1997, p. 140), chama atenção para o problema da contradição entre a desejável neutralidade da burocracia *versus* a necessidade de autonomia de decisão, requisito fundamental

do modelo de administração pública gerencial. A autora afirma que "o princípio da neutralidade burocrática parece representar apenas um elemento da construção típico-ideal weberiana, muito distante do que se constata no mundo empírico", conforme descrito a seguir:

> Sem qualquer sombra de dúvida, os valores implícitos no princípio da neutralidade burocrática são, considerados abstratamente sob a perspectiva ética, extremamente desejáveis. Sob a ótica dos valores democráticos, de todos os matizes, não há como negar a importância do combate ao favoritismo, à patronagem, à venalidade, à discriminação, em favor do profissionalismo, do mérito e da imparcialidade. (...) Entretanto, a experiência histórica tem mostrado que a contrapartida da neutralidade burocrática pode ser a irresponsabilidade política e a ausência de compromisso com valores democráticos (RUA, 1997, p. 140).

Em revista à literatura sobre o tema no Brasil, verifica-se que Bayer (1975, p. 68) já sugeria o estudo da organização governamental brasileira como uma burocracia política. Na concepção do autor, a burocracia política deve ser encarada como "um grupo social próprio, possuindo assim uma articulação de interesses, cujo estudo, devido à sua posição estratégica no sistema político, seria importante para a melhor compreensão dos diversos aspectos da política governamental".

Loureiro, Abrucio e Rosa (1998), em estudo que buscou retratar uma radiografia da alta burocracia federal brasileira, argumentaram que "não se pode abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas e, com isso, em princípio, defendesse o interesse público". Segundo os autores, a burocracia deve ser responsável frente aos cidadãos, cabendo aos políticos, no seio dos partidos ou no Congresso, fazer a ponte entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados, controlando as ações dos burocratas (LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998, p. 47).

Ao analisar estudos de diversos especialistas sobre a questão da politização da administração pública, Rouban (2010) destaca

que todos parecem convergir no sentido de que a politização da administração pública pode aludir a pelo menos três fenômenos distintos: "a politização como participação do servidor público na tomada de decisões políticas; a politização como controle de nomeações e carreiras; e a politização como envolvimento político dos servidores públicos", os quais podem ocorrer de forma isolada ou combinada (ROUBAN, 2010, p. 337).

No primeiro caso, a politização significa participação na autoridade política, por meio do envolvimento dos servidores públicos na definição e na implementação de políticas públicas. O segundo caso, mais comumente verificado em nossa realidade, está relacionado às atividades que sujeitam a nomeação e a carreira dos funcionários públicos à vontade política (ROUBAN, 2010). O terceiro caso refere-se ao nível de envolvimento político dos servidores públicos como cidadãos e eleitores.

Segundo Rouban (2010), em todas as estruturas da administração pública, certos cargos dependem de uma escolha política, em razão de sua importância estratégica aos olhos do governo. Conforme esclarece o autor, "todos os países ocidentais criaram 'cargos políticos' para dar ao ramo executivo alguns meios de controle sobre as políticas públicas" (ROUBAN, 2010, p. 341).

Abrucio (2007) amplia essa visão ao afirmar que, além da questão da necessidade de se colocar pessoas de confiança compartilhem das ideias dos eleitos no alto escalão governamental, a livre escolha desses cargos poderia ser utilizada para "trazer profissionais do mercado e da academia para 'oxigenar' a administração pública e incorporar novas técnicas e conhecimentos". No entanto, ressalta que deveriam ser adotados processos de escolha mais transparentes e competitivos, o que, segundo ele, "permitiria uma caça aos talentos capaz de melhorar a gerência do Estado, além de mudar a péssima imagem que a sociedade tem do governo" (ABRUCIO, 2007, p. 80).

Sobre a questão, Olivieri (2011) chama atenção para a importância dos mecanismos de controle sobre a administração pública,

tema que, em sua opinião, tem sido praticamente negligenciado pela literatura nacional. Na visão da autora, "o problema dessa distribuição de milhares de cargos entre os aliados políticos do governo não é a politização em si que ela acarreta, mas a existência, ou não, de mecanismos democráticos de controle sobre a atuação desses nomeados" (OLIVIERI, 2011, p. 1417).

Olivieri (2011) destaca o importante papel da burocracia como garantidora das regras legais que sustentam o sistema democrático e, ao mesmo tempo, alerta para o fato de que, sem mecanismos de controle efetivos, "o desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo" (OLIVIERI, 2011, p. 1398).

5 – Evolução da administração pública e novos desafios para políticos e burocratas

As reformas da administração pública buscaram responder, mesmo com certa defasagem temporal, às mudanças e às novas demandas da sociedade em cada momento histórico. Sabe-se que as alterações não acontecem de forma claramente delimitada e estanque; entretanto, para fins analíticos, a literatura contemporânea classifica, de acordo com os períodos considerados paradigmáticos desde o Estado moderno, os seguintes modelos de administração pública: patrimonialista, burocrático e gerencial (KEINERT, 1994). Como modelo de administração pública, a burocracia ocupou posição central nesse contexto, ora considerada como alternativa superior, ora como entrave ao desenvolvimento.

Bresser-Pereira (1996) esclarece que a administração patrimonialista se caracterizava pelo nepotismo, empreguismo, corrupção e pela total mistura entre patrimônio público e privado. Esse modelo, que funcionara bem em tempos de monarquias absolutas, revelou-se incompatível com as necessidades do emergente capitalismo industrial e das democracias parlamentares no final

do século XIX. O novo cenário exigia a clara separação entre o Estado e o mercado e a consolidação de uma sociedade civil que fosse distinta e que, ao mesmo tempo, controlasse o Estado.

Nesse contexto, assistiu-se à transição do modelo patrimonialista para o burocrático, que aconteceu nos principais países europeus no final do século XIX, nos EUA no começo do século XX e, no Brasil, a partir de 1936, no governo de Getúlio Vargas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Algumas décadas mais tarde, no entanto, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as novas demandas do Estado Social do século XX. O novo modelo proposto, inspirado na administração de empresas do setor privado, tem como pressupostos a descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (BRESSER-PEREIRA, 1996; MATIAS-PEREIRA, 2012).

Nesse sentido, foram-se delineando os contornos da nova administração pública, que se consolidou inicialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente nas décadas de 1970 e 1980. No Brasil, a reforma foi implementada em meados da década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Algumas características do novo modelo gerencial são as seguintes:

> (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER PEREIRA, 1996).

Verifica-se que, até a reforma gerencial, políticos e burocratas dominaram sem maiores dificuldades o cenário da administração pública. Entretanto, no novo contexto, diante de uma maior complexidade dos processos de gestão e das crescentes demandas por serviços públicos eficientes e de qualidade, esses atores clássicos, segundo alguns estudiosos, não conseguiram apresentar satisfatoriamente todas as respostas necessárias. Nessa linha, observam-se novos estudos sobre o tema que destacam, inclusive, a figura de um novo ator nesse processo, além dos políticos e burocratas – o dirigente público, um profissional híbrido com grau relevante de responsabilidade que não se confunde com a dos políticos, nem se iguala à responsabilidade do funcionário público (MOORE, 2002; LONGO, 2003, 2007).

6 – A emergência de um novo ator, além dos políticos e burocratas

Longo (2007) assegura que a expansão da atividade de prestação de serviços por parte do Estado e a consequente complexidade dos processos de produção desses serviços estimulou um cenário adequado para a ruptura do dualismo burocrata/político na gestão do Estado, quando deu espaço para o surgimento de atores capazes de enfrentarem os novos desafios, garantindo a eficácia do sistema.

O dirigente público se caracteriza pelo e*thos* da racionalidade econômica. Diferente do burocrata, sua conduta se orienta não a partir do cumprimento da regra, e sim da utilização eficiente dos recursos disponíveis com vista à maximização de resultados. De maneira distinta do administrador de empresas no setor privado, seu desafio é criar valor público (MOORE, 2002), nos termos do modelo de direção pública que foi desenvolvido pela Kennedy School of Government (KSG), da Universidade de Harvard (LONGO, 2003).

Moore (2002) considera esse novo ator um "criador de valor público". Para tanto, propõe que sua atuação contemple três esferas – a gestão estratégica, a gestão operacional e a gestão do entorno político. Segundo esclarece Pacheco (2002), essa última vertente diz respeito ao "gerenciamento constante da inter-relação com os *stakeholders* – atores que não estão sob a autoridade do dirigente, mas são fundamentais para o alcance de seus resultados" (PACHECO, 2002, p. 12).

Pensar estrategicamente no setor público exige que os gestores "dediquem igual importância à substância, à política e à implementação organizacional". É essencial que se integrem essas três perspectivas, que atualmente estão desconectadas, pois caso uma delas seja negligenciada, "importantes considerações acerca da escolha de rumo para a criação de valor público irão se perder" (MOORE, 2002, p. 115-6).

A atuação na primeira esfera supõe que o dirigente reflita estrategicamente e produza ideias sobre como a organização, qualquer que seja ela, possa "criar o máximo valor". Para tanto pode ter que "alterar os pressupostos sobre os quais vêm atuando, reformular a missão e inovar quando as circunstâncias forem necessárias". A gestão do entorno político objetiva "obter a legitimidade, as autorizações, o apoio, a colaboração e os recursos necessários, administrando suas relações com um grupo de atores, internos e externos, que constituem seu entorno autorizante". A gestão operacional, por fim, deve favorecer a melhor utilização dos meios e recursos sob sua autoridade formal, de forma que a organização atue eficaz e eficientemente para alcançar os objetivos delineados (LONGO, 2003, p. 14).

Longo (2007) propõe uma delimitação do espaço a ser ocupado pelo dirigente ou pelo político. O autor ressalta a importância de uma análise do contexto, em razão da forte carga situacional envolvida, alertando para o fato de que a diferenciação a que faz referência não se confunde com a total discricionariedade na nomeação de dirigentes por razões políticas. Ao contrário, ampara-se em modelos que reconhecem a existência de uma esfera gerencial própria para atuação dos dirigentes públicos profissionais, "sujeitos ao mandato político, mas aos quais se reconhece uma esfera própria de decisão, que é exercida conforme padrões estabelecidos em contratos (LAEGREID, 2000), baseados no principio de responsabilidade por resultados" (LONGO, 2007, p. 169).

Nesse sentido, o autor propõe uma análise contingencial baseada em quatro variáveis – matéria, papel, produto e sistema de gestão – para distinção de uma função política ou de direção, conforme sinteticamente demonstrado a seguir:

Tabela I – Caracterização de espaço diretivo

	Direção profissional	Direção política
Matéria	Politicamente neutra	Politicamente diferenciadora
Papel	Despolitizado	Politizado
Produto	Estável	Instável
	Padronizável	Não padronizável
Sistema de Gestão	Sofisticado	Simples

Fonte: Longo (2007, p. 187)

Em defesa da institucionalização do cargo de dirigente público nos sistemas político-administrativos contemporâneos, Longo (2007), faz uma reflexão acerca da direção pública profissional e de sua evolução ao longo das últimas décadas nas administrações do mundo desenvolvido, por meio de uma análise comparada entre um conjunto de países no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na referida obra, o autor aborda, ainda, o conteúdo, o alcance e o âmbito das reformas necessárias para que a referida institucionalização seja possível em benefício do desenvolvimento da administração pública.

Após analisar a experiência dos sistemas de alta direção praticados nos países que lideraram os movimentos de reforma, ao longo de uma década, Pacheco (2008) sintetiza os critérios

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

para identificação de competências específicas de direção que orientaram os processos seletivos de dirigentes em alguns países:

> **No caso inglês**, o modelo adota seis campos básicos de competências de direção: 1) dar propósito e direção; 2) produzir um impacto pessoal; 3) pensar estrategicamente; 4) conseguir o melhor das pessoas; 5) aprender e melhorar; 6) centrar-se no serviço (Longo, 2002). **No Canadá**, foram definidos cinco grupos de competências, que se desdobram em níveis de complexidade diferentes segundo o nível gerencial: 1) intelectual (capacidade cognitiva e criatividade); 2) construção do futuro (visão); 3) gestão (gestão pela ação, compreensão organizacional, trabalho em equipe, parceria); 4) relacional (relações interpessoais, comunicação); 5) pessoal (vitalidade e resistência ao stress, ética e valores, flexibilidade, autoconfiança, conhecimento de sistemas, políticas e programas de governo) (PACHECO, 2008, p. 12, grifo nosso).

Segundo Longo (2007), a profissionalização dos dirigentes públicos foi uma das prioridades de grande parte dos países que implementaram reformas efetivas. Na maioria das vezes, concentraram-se políticas específicas de gestão de pessoas na faixa superior dos sistemas do serviço público, sendo necessária, em muitos casos, a adoção de estatuto específico, mais flexível que aquele que se aplica aos demais servidores públicos. A abertura de novos postos buscou combinar o acesso de executivos procedentes do setor privado com o recrutamento, majoritário, de pessoas procedentes do serviço civil.

De Bonis (2008), em exercício analítico realizado no contexto brasileiro, no âmbito do Executivo municipal na cidade de São Paulo, conclui que é possível pensar em dirigentes públicos como categoria analítica específica, com *ethos* próprio, que não se confunde nem com o dos burocratas, nem com o dos políticos. Quanto às principais características que diferenciam os profissionais burocratas dos dirigentes públicos, o autor apresenta a seguinte síntese:

Quadro 1 – Perfil do profissional burocrata e do dirigente público

	Profissional burocrata	Dirigente público
Ethos	Aplicação impessoal da regra	Racionalidade econômica
Recursos de poder	Conhecimento técnico	Competência gerencial
Acesso à posição	Concurso público e progressão na carreira	Indicação conforme laços pessoais e competências
Discricionariedade	Baixa	Média
Permanência no cargo	Longa	Curta
Responsividade	Baixa	Média-alta

Fonte: De Bonis (2008, p. 31).

Enquanto Longo enfatiza a importância da institucionalização de um novo cargo para o dirigente público, o que pressupõe a figura de um novo ator no processo, além de políticos e burocratas, verifica-se que outros estudos tratam a mesma questão de fundo sem reforçarem a presença de um terceiro ator, mas dando foco à questão da necessidade de mudança de perfil e da evolução profissional tanto de políticos quanto de burocratas, de forma a se adaptarem ao novo contexto. Alguns desses autores (Aberbach *et al*, 1981; Loureiro e Abrucio, 1998; Olivieri, 2007) caracterizam o novo burocrata como um profissional de perfil híbrido, com competências técnicas, gerenciais e políticas.

7 – Política e burocracia no Brasil – estudos no contexto do Poder Executivo e agenda de pesquisas no âmbito do Poder Legislativo

Conforme mencionado no início deste trabalho, entende-se ser importante estimular estudos teóricos e empíricos sobre as relações entre política e burocracia no âmbito do Poder Legislativo, para que, somados aos estudos já existentes, em sua maioria com foco no Poder Executivo, possam favorecer uma melhor compreensão da administração pública brasileira.

Segundo Loureiro, Olivieri e Martes (2010), "no Brasil, a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é um dos seus atores mais importantes, por questões históricas e institucionais". Fundamentam sua afirmação em um trabalho seminal sobre o tema no Brasil, realizado por Maria do Carmo Campello de Souza (1976), intitulado *Estado e partidos políticos no Brasil*, o qual revela que, assim como nos períodos autoritários, também nos períodos democráticos da República a burocracia exerceu papel de destaque na definição e na condução de políticas públicas, enquanto os partidos políticos e os grupos organizados da sociedade não apresentaram "capacidade de influenciar ou participar das decisões governamentais de forma plena", dando margem ao fortalecimento da burocracia na implementação de políticas públicas (LOUREIRO, OLIVIERI, MARTES, 2010, p. 74).

Loureiro, Olivieri e Martes (2010) ressaltam questões que explicam as peculiaridades das relações entre burocracia, Poder Executivo e Poder Legislativo no Brasil, quando comparadas aos Estados Unidos. Apesar dos dois países apresentarem semelhanças institucionais, tais como o sistema presidencialista, estrutura federativa e administração mais permeável a entradas laterais, nos EUA "a delegação de poder à burocracia e, consequentemente, seu respaldo vêm principalmente do Legislativo, ainda que não exclusivamente". (LOUREIRO, OLIVIERI, MARTES, 2010, p. 75).

Isso porque, apesar de o aparato burocrático estar sob a responsabilidade funcional e dentro da estrutura do Executivo, seu principal "senhor" é o Legislativo. Assim, os congressistas têm vários "meios para controlar a atuação da burocracia e os partidos políticos exercem tanto suas funções representativas quanto governativas". Enquanto isso, no Brasil, questões institucionais, tais como a hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo e a fraqueza da função governativa dos partidos políticos, modificam sobremaneira essas relações. (LOUREIRO, OLIVIERI, MARTES, 2010, p. 75).

Quando se trata da questão da nomeação para os cargos de confiança no Brasil, verifica-se que "o grau em que políticos eleitos podem influenciar decisões de burocratas e vice-versa é definido, em boa parte, pelo processo de nomeação e é um componente decisivo da relação entre política e burocracia". No caso brasileiro, em que os cargos de livre provimento são muito numerosos, "o estudo das nomeações é uma forma privilegiada de compreender a relação entre política e burocracia". A autora ressalta, ainda, que "a escolha dos dirigentes públicos afeta a governabilidade e a governança do País". Isso em razão de que "a troca entre cargos e o apoio parlamentar podem garantir a estabilidade do governo, mas também podem reduzir o controle do Presidente da República sobre a burocracia e sobre a direção das políticas públicas" (OLIVIERI, 2007, p. 148).

Observando a literatura brasileira sobre o tema, verifica-se que a visão historicamente predominante é a de que as nomeações políticas são baseadas precipuamente em interesses particularizados de curto prazo e em práticas clientelistas, em especial nos níveis mais baixos da hierarquia. Nas palavras de Pacheco (2008, p.1), "o uso das nomeações como moeda de troca do jogo político-partidário ou associado ao clientelismo é tema dominante na literatura". Não obstante, a autora chama atenção para estudos recentes que contrariam essa afirmação simplista, conforme destacado a seguir:

> Ignora, assim, análises mais detalhadas, que apontaram uma variedade de critérios de nomeação e a combinação entre eles, como estratégias utiliza-

> das pelos políticos. Além disso, tende a não diferenciar, no argumento, as práticas utilizadas para a ampliação do quadro de funcionários públicos, tipicamente clientelistas, das estratégias de nomeação para cargos de direção. Cristalizou-se, assim, no debate, uma visão simplista e nebulosa sobre o tema. (PACHECO, 2008, p.1)

Olivieri (2007) reforça essa questão do viés negativo adotado pela literatura brasileira, e esclarece que isso se dá em razão da forte influência dos políticos eleitos sobre as decisões da burocracia em níveis médios da estrutura do governo. Entretanto, ressalta que no alto escalão governamental, o tema foi pouco explorado e "não pode sê-lo com base nos mesmos conceitos e avaliações das relações entre política e burocracia que vigoram na literatura" (OLIVIERI, 2007, p. 148).

Entre os autores que têm revelado que a politização das nomeações não implica necessariamente falta de competência profissional, no que diz respeito aos cargos mais altos da hierarquia, destacam-se Snheider, Geddes, Pacheco e Olivieri (SHNEIDER, 1995; GEDDES, 1994, *apud* PACHECO, 2002; LOUREIRO *et al,* 1998; OLIVIERI, 2007). Em suas pesquisas, os autores identificaram diferentes estratégias adotadas pelos políticos quando da escolha dos cargos de alto escalão, o que revelou complexos interesses e diferentes lógicas de provimento para esses cargos (DE BONIS e PACHECO, 2010).

Feitas essas breves referências à literatura nacional, apresentam-se, a seguir, sínteses de dois estudos empíricos realizados no Brasil, com o objetivo de que essas pesquisas possam inspirar novas investigações sobre o tema e estimular o início de uma agenda de pesquisas sobre questões similares e complementares no âmbito do Poder Legislativo.

7.1 O provimento de cargos no alto escalão do governo federal após 1985

Em pesquisa intitulada *Burocracia e Política na nova ordem democrática no Brasil*, Loureiro e Abrucio (1998) apresentam um

estudo preliminar sobre o perfil ministerial de quatro governos constituídos no Brasil a partir da redemocratização em 1985 (José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) e examinam o peso de diferentes critérios políticos que orientaram o provimento desses cargos.

A perspectiva teórica da análise busca a superação da "velha e falsa dicotomia que separa a atividade política da administrativa". Segundo os autores, trata-se de:

> "politizar a análise da burocracia governamental", evitando a visão maniqueísta que identifica a política como o mundo 'espúrio' das disputas entre interesse particulares e clientelistas e pensa a burocracia como mundo da administração imparcial das coisas, pautada pela racionalidade, competência técnica e eficiência, protegida assim dos interesses políticos (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p.5).

Os autores justificam seu trabalho por duas razões: a primeira diz respeito à lacuna encontrada nos estudos sobre o assunto e a segunda se refere à importância prática da análise dessa temática no contexto de reforma pela qual passava o Estado Brasileiro a partir da década de 90. Nesse contexto, tratam de importantes temas relativos à politização da burocracia, tais como a da responsabilidade política dos decisores, a questão da responsividade, no que diz respeito à efetividade das políticas públicas adotadas e indagam "como compatibilizar a orientação técnica com a política nos sistemas democráticos". Mais especificamente, os autores buscam entender "como a luta competitiva entre diversos interesses manifesta-se no preenchimento dos postos da alta hierarquia do Executivo, e aí analisando quais são as diferentes exigências políticas que envolvem o preenchimento desses cargos" (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998c, p.5).

Em princípio, foram mapeados os ministérios e órgãos da alta burocracia federal em cada governo e identificados todos os ocupantes dessas unidades, o que possibilitou o cálculo da taxa de renovação de titulares desses ministérios e órgãos. Esse re-

sultado reflete o grau de estabilidade ou instabilidade político-administrativa em cada governo, conforme demonstrado no quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Taxa de renovação de titulares nos ministérios e órgãos ligados à Presidência

Governos	Total de Ministérios e Órgãos da Presidência da República = N	Total de ocupantes nos Ministérios e Órgãos no Período = P	Taxa de renovação P / N =
SARNEY	29	68	2,34
COLLOR	22	39	1,77
ITAMAR	25	43	1,72
FHC	27	32	1,15

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados de Loureiro e Abrucio (1998)

Para uma melhor interpretação dos dados descritos acima, obtidos em agosto de 1997, atenta-se para o fato de que o período do governo Sarney corresponde a 5 anos, enquanto os demais governos se equivalem temporalmente com 2 anos e 6 meses, 2 anos e 3 meses, 2 anos e 8 meses, respectivamente para Collor, Itamar e FHC.

No estudo, os autores compararam esses resultados com dados referentes a países da América Latina e outros países em desenvolvimento, o que revelou que o número médio de meses em que permanecem esses titulares no Brasil é menor que nos demais países (LOUREIRO, ABRUCIO, 1998, p. 15).

Para fins de classificação, os autores elegeram seis critérios para análise do provimento dos cargos: partidário, federativo, técnico, grupos de interesse, pessoal e imagem. Quanto à metodologia[4], destaca-se que os pesos foram distribuídos entre 1 a 10 pontos, procurando-se identificar os critérios mais relevantes para cada ocupante, uma vez que na maioria dos casos não foi detectado um critério único, mas sim uma combinação entre eles. As classificações em cada um dos critérios orientaram-se, em síntese, conforme descrito a seguir:

Quadro 3 – Critérios para análise do provimento dos cargos

Critério	Orientações para classificação
Partidário	Casos cuja escolha foi feita por indicação de um partido político, a partir de composição partidária governativa, ou ainda, se foi orientada pela capacidade de articulação no Congresso da pessoa escolhida.
Federativo	Definiu-se pelo critério federativo a nomeação que leva em conta o peso político do Estado ou região de origem do escolhido dentro da Federação.
Técnico	Avaliou-se aqui o quanto a qualificação técnica do nomeado pesou na escolha.
Grupos de Interesse	Receberam pontuação neste item aquelas nomeações que de uma forma ou de outra tiveram seus nomes patrocinados por grupos de interesse, tanto da esfera pública quanto privada.
Imagem	Critério introduzido para captar a nomeação de pessoas conhecidas do grande público, que poderiam trazem imagem positiva ao governo.
Pessoal	Nesse critério, procura-se reter inúmeras escolhas efetuadas dentro do círculo de relações pessoais do presidente de República.

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados de Loureiro e Abrucio (1998)

4 A descrição detalhada da metodologia utilizada consta do texto indicado nas referências bibliográficas (LOUREIRO, ABRUCIO, 1998).

Quanto à análise dos critérios de nomeação, os resultados apresentados em termos percentuais foram os constantes do quadro 4:

Quadro 4 – Critérios de nomeação por governo, em números percentuais

Critério	Partidário	Federativo	Técnico	Grupos de interesse	Imagem	Pessoal	Total
SARNEY	21,36%	20,81%	19,49%	11,50%	9,05%	17,79%	100%
COLLOR	13,35%	11,38%	22,79%	11,22%	24,80%	16,45%	100%
ITAMAR	19,05%	13,63%	25,13%	10,69%	9,93%	21,56%	100%
FHC	17,57%	12,55%	38,31%	8,23%	10,22%	13,12%	100%

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados de Loureiro e Abrucio (1998)

Os dados constantes do quadro 4 reforçam a afirmação constante da revisão bibliográfica do presente artigo, no sentido de que o aumento da complexidade das funções do Estado contemporâneo coloca a "qualificação técnica como componente imprescindível para a atuação da elite política". Verifica-se, da interpretação dos dados, o crescente aumento percentual desse critério na escolha dos dirigentes públicos com o passar do tempo. Observa-se, nas palavras dos autores que realizaram o presente estudo empírico, o fenômeno da burocratização da política e politização da burocracia mencionado por Aberbach *et al*, (1981):

> Se as elites parlamentares frequentemente têm que se especializar em determinadas áreas de atuação (finanças públicas, previdência social, etc.), também as elites técnicas têm que conhecer o jogo das negociações políticas para serem bem-sucedidas na administração das agências governamentais. Portanto, a interconexão desses critérios é o elemento mais importante a ser destacado nessa investigação, percorrendo todos os quatro governos analisados (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p. 40).

Considerando as limitações de tempo e espaço para relatar, neste breve artigo, todos os resultados desse importante trabalho, destacam-se alguns pontos das análises apresentadas pelos pesquisadores:

Na visão de Loureiro e Abrucio (1998, p. 29-30), a mencionada "elevada taxa de renovação ministerial do governo Sarney" se deveu a "dificuldades enfrentadas para reconstituir a composição de forças políticas de apoio ao governo". Isso em razão de que o perfil do primeiro ministério Sarney exprimia a composição das forças políticas que garantiram a transição do regime militar – aliança democrática. As intensas negociações efetuadas por meio de "práticas fisiológicas, isto é, troca de apoio político por cargos públicos" e pelo uso de critérios clientelistas provocou o enfraquecimento do suporte político no Congresso, estabelecendo, assim, "um círculo vicioso: mais trocas ministeriais ocorriam em busca de apoio político, e quanto menos se alcançava esse objetivo, mais modificações aconteciam". Alguns reflexos dessa fragilidade política na organização do aparato burocrático foram percebidas pelos autores, conforme abaixo:

> É interessante destacar do ponto de vista da estruturação do aparato burocrático que a ausência de orientações políticas claras e definidas por parte de um governo politicamente fraco acabou favorecendo a emergência de um grupo relativamente estável de executivos públicos, constituído basicamente por altos funcionários de carreira da área de finanças públicas (Tesouro, Receita. etc.), acrescido ainda, mas em menor proporção, de funcionários "emprestados" das fundações, das empresas públicas e sociedades de economia mista (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p.32).

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

Sobre o presidente Collor, os autores destacam que seu governo buscou construir um modelo que se opunha totalmente ao que caracterizou o mandato de seu antecessor. Nesse sentido, privilegiava a competitividade e a abertura comercial e criticava o "estilo conciliador, agregador e por vezes clientelista" que caracterizou o mandato de Sarney. Collor objetivou, acima de tudo, construir "um governo acima dos partidos e dos grupos de interesse e vinculado de forma bonapartista com o grosso da população – os descamisados, como os chamava", acreditando ser suficiente o respaldo popular demonstrado pela expressiva votação que recebera nas eleições (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p.35).

Esse modelo se refletia em uma total dependência dos ministros ao presidente "todo-poderoso", que foram, em sua grande maioria, escolhidos por critérios de boa imagem diante da opinião pública. Mesmo as escolhas técnicas buscavam conciliar critérios pessoais e de imagem. Com o passar do tempo, à medida que "a magia eleitoral se perdia", foram realizadas tentativas de reestruturação ministerial com maior participação das demais instituições, mas, como se viu, "a mudança do padrão de relação da Presidência da República com o Congresso não foi, entretanto, capaz de impedir o desgaste político, as denúncias de corrupção e finalmente o *impeachment* do presidente" (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p.37).

O governo Itamar foi marcado por uma demanda por moralidade pública, sendo que algumas substituições ministeriais se deram em decorrência de denúncias de corrupção ou irregularidade no uso da coisa pública. Itamar enfrentou menor pressão política para montar o alto escalão de seu governo, podendo privilegiar os critérios técnico e pessoal, uma vez que "todos os políticos que tinham feito o *impeachment* se obrigaram de alguma forma a sustentar minimamente o Poder Executivo" (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p. 41).

Segundo os mencionados autores (1998, p. 41), o presidente Fernando Henrique Cardoso soube, como ninguém, "compatibilizar os ditames da política com os critérios técnicos". Os secretários executivos (segundo posto da hierarquia ministerial) representaram importante papel nesse sentido. Esses profissionais, em sua maioria servidores de carreira, possuem perfis técnicos associados à capacidade de articulação política junto à burocracia e à elite da classe política. Em razão de sua experiência nos principais postos do alto escalão dos governos anteriores, esses servidores foram responsáveis pela articulação entre política e burocracia e favoreceram um melhor funcionamento dos mecanismos de controle e de implementação das políticas públicas. Na visão dos pesquisadores, os secretários executivos:

> Além de terem formação técnica, são também articuladores políticos no interior da burocracia, pois estão circulando pelos principais postos do alto escalão desde pelo menos o Governo Sarney. Essa experiência também os fez manter contatos constantes com a elite da classe política, o que tem sido fundamental para legitimá-los de alguma forma junto ao sistema político, e aí se encontra parte importante da força dos secretários executivos, uma vez que eles não foram "inventados" pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Provavelmente esteja neste ponto uma das mais engenhosas ações do atual governante para controlar mais solidamente o Executivo, e por conseguinte, a base de sustentação no Congresso Nacional. (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p. 44).

Apresentam-se, ainda, alguns resultados gerais, obtidos a partir de uma análise por segmentos, a qual busca revelar pontos de semelhança que perpassam os diferentes governos. Para tanto, os autores distribuíram os ministérios por áreas, conforme demonstrado no Quadro IV, e revelaram, em resumo, as seguintes conclusões:

- Os ministérios nos quais se constituiu historicamente uma forte e estruturada burocracia, tais como o das Relações Exteriores e os ministérios militares predomina o critério técnico, independentemente do governo.

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

- O critério técnico predomina na área 1, isto é, na área dos Ministérios da Fazenda, e Planejamento, em todos os governos.

- Os critérios partidário e federativo na maioria das vezes aparecem "casados". As áreas em que predominam esses dois critérios são os Ministérios da Infraestrutura (Comunicações, Transportes, Minas e Energia, etc.), os da área social e ainda o Ministério da Agricultura.

- No Ministério da Educação prevalece o critério partidário-federativo, ao passo que, no da Cultura, emerge o critério pessoal. No Ministério dos Desportos a imagem é o mais destacado, e em menor grau, o critério pessoal.

- Em certos ministérios, como no da Agricultura e Reforma, prevalecem os critérios partidário-federativo. Normalmente, os cargos ministeriais dessa área são distribuídos para os partidos minoritários da coalização que sustenta o governo.

- No Ministério da Justiça, que frequentemente responde pela sustentação política do governo no Congresso, predomina o critério partidário.

- Nos ministérios ligados à administração da máquina estatal, bem como nas secretarias e órgãos ligados diretamente ao Gabinete da Presidência da República, sobressaem, como era de se esperar, os critérios técnico e pessoal; nos governos Sarney, Collor e Itamar o segundo destaca-se sobre o primeiro, e com FHC, ocorre justamente o oposto.

- No Ministério da Saúde, os critérios não apresentaram características homogêneas ao longo dos quatro governos, como ocorre em outras áreas.

- Em todos os quatro governos, as nomeações ministeriais, segundo o critério grupo de interesse, receberam os menores pesos, se não o menor entre todos. O que pode ser explicado pela fraca organização da sociedade civil no País.

Quadro 5 – Ministérios agrupados por áreas

Área	Ministérios englobados
1	Economia, Planejamento, Orçamento e Fazenda
2	Infra-estrutura, Comunicações, Transporte, Minas e Energia, Recursos Hídricos, Habitação, Desenvolvimento Urbano
3	Relações Exteriores
4	Educação, Cultura e Desporto
5	Justiça
6	Trabalho, Previdência Social, Bem-Estar e Assistência Social
7	Saúde
8	Administração, Reforma do Estado, Gabinete Civil e Secretarias ligadas à Presidência da República
9	Militares
10	Agricultura e Reforma Agrária

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados de Loureiro e Abrucio (1998)

Os pesquisadores realizaram, por fim, uma análise dos perfis políticos identificados nos quatro governos, a partir do exame da trajetória de carreira política dos ministros, em particular de sua origem (parlamentar ou não). Os resultados apontaram que:

> No período Sarney, 41% dos ministros tiveram mandato no parlamento (seja no nível federal, estadual ou municipal) e 59% exerceram funções no Poder Executivo, tanto em cargos eletivos quanto em cargos de confiança . No governo Itamar, 34% vêm do Parlamento. Em contrapartida, nos governos Collor e FHC, as porcentagens de ministros com carreira parlamentar caem respectivamente para 16% e 17%. (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p. 50).

Essas análises permitiram a identificação de cinco tipos diferentes de ministros, em razão dos diferentes recursos políticos que cada grupo aporta em suas nomeações, conforme descrito a seguir:

> Ministro-parlamentar: ministro cuja carreira é construída no exercício do Poder Legislativo, ainda que no momento da nomeação não esteja exercendo mandato parlamentar. 2. Ministro-técnico: ministro cuja carreira é alicerçada em cargos ou ocupações de natureza técnica, acadêmica ou não. 3. Ministro-executivo: ministro que em cuja carreira prevalecem funções ou cargos executivos, tais como prefeito ou governador. 4. Ministro-parlamentar-executivo: ministro com experiência tanto no Poder Legislativo como no Executivo. 5. Ministro-técnico-executivo: ministro que agrega à competência técnica mandatos eleitorais no Poder Executivo (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p. 50-51).

7.2 Nomeações para os cargos de diretoria e Presidência do Banco Central

Em artigo escrito em 2007, Olivieri apresenta algumas das reflexões feitas em sua dissertação de mestrado, realizada em 2002, na qual analisou as nomeações para os cargos de direção do Banco Central do Brasil, com foco na análise de redes sociais, objetivando compreender aspectos fundamentais do sistema político-administrativo brasileiro. Segundo a autora, a "análise de redes sociais permite a construção dos critérios de escolha dos dirigentes públicos, revela novos padrões de interface entre Estado e sociedade e ilumina o estudo da *accountability* entre dirigentes públicos e a burocracia e entre governo e sociedade" (OLIVIERI, 2007, p. 147).

Em termos de perspectiva teórica, a autora também busca superar a dicotomia entre política e administração e compreender a relação entre política e burocracia no Brasil em outro paradigma. Para tanto, utiliza para os principais atores desse processo o conceito de formuladores de políticas, também adotado por Loureiro e Abrucio (1998). Essa expressão é mais frequentemente encontrada na literatura como *policymakers* (ABERBACH et al 1981). Trata-se de um "profissional híbrido que é responsável tanto pela gestão eficiente quanto por atender aos objetivos políticos da agenda governamental". No caso do Banco Central, a autora considera os ocupantes do alto escalão do governo, sejam políticos ou burocratas, como "*policymakers* que devem ser capazes de responder a essa dupla exigência" (OLIVIERI, 2007, p. 153).

Nesse sentido, Olivieri (2007) buscou identificar como as características dos *policymakers* do Banco Central influenciam a formulação e implementação das políticas públicas. Nos resultados do trabalho, a autora identifica um perfil altamente técnico e especializado dos profissionais escolhidos para a direção do Banco Central, entretanto, constata como critério fundamental para a escolha desses dirigentes a habilidade de conciliar conhecimento técnico e objetivos políticos. Segundo Olivieri (2007, p.149), "essa habilidade é construída na rede social, pela circulação dos profissionais por várias instituições públicas e privadas". O "pertencimento à rede social como forma de construção do reconhecimento profissional e das relações de confiança" se revela como componente relevante nesse processo, conforme se nota na seguinte constatação:

> A competência técnica é indispensável para a indicação à diretoria do Banco Central, mas o que define a nomeação não é uma avaliação sobre atributos profissionais. O que diferencia os profissionais nomeados não é seu nível de qualificação técnica. A principal distinção refere-se ao grau de inserção na rede e de hibridismo de suas carreiras (OLIVIERI, 2007, p. 154).

Dentre os *policymakers* do Banco Central, Olivieri (2007) identificou tanto servidores burocratas de carreira como profissionais de fora. As diferenças entre eles, segundo a autora, "referem-se à sua formação, ao grau de hibridismo de suas carreiras e ao tipo de cargo que ocupam no Banco Central". A proporção semelhante entre profissionais de fora e burocratas verificada nas diretorias não se repete quando se analisam os ocupantes do cargo de Presidência, onde predominam os primeiros profissionais, com larga margem de 70% no período examinado, conforme abaixo:

Tabela II– Relação entre profissionais de fora e burocratas

CARGOS	PROFISSIONAIS DE FORA	BUROCRATAS
Diretores	56%	44%
Presidentes	70%	30%

Fonte: Olivieri (2007, p. 154).

Entre as diretorias também se observa um padrão diferenciado de ocupação quando se trata de áreas ligadas à elaboração de política macroeconômica ou daquelas envolvidas com atividades de fiscalização, normatização bancária e assuntos internos. As primeiras são mais direcionadas aos profissionais externos, enquanto nas segundas prevalecem os burocratas, conforme tabela III:

Tabela III – Composição das diretorias

CARGOS	PROFISSIONAIS DE FORA	BUROCRATAS
Diretorias de políticas monetária e cambial	25	7
Diretorias de fiscalização, normatização e administração	6	18

Fonte: Olivieri (2007, p. 154).

Embora as áreas de formação acadêmica sejam similares, os servidores de carreira são treinados para atividades específicas do Banco Central, enquanto os profissionais de foram possuem carreiras mais híbridas e realizam mais cursos de pós-graduação (33% dos burocratas e 68% dos profissionais de fora). A autora destaca, ainda, o alto grau de internacionalização dos estudos, "uma vez que a maioria dos cursos de doutorado foi realizada em universidades do exterior, sendo boa parte delas instituições acadêmicas de grande prestígio acadêmico internacional" (OLIVIERI, 2007, p. 155).

A autora ressalta a importância do perfil híbrido dos profissionais de alto nível, sejam burocratas ou profissionais do mercado privado, e esclarece que essa caracterização se dá "pela passagem por várias instituições, tanto públicas quanto privadas, anteriormente à ocupação do cargo de direção no Banco Central". Entre essas instituições, destaca os "bancos públicos e privados, instituições financeiras privadas, órgãos do governo (predominantemente na área econômica, como secretarias do Ministério da Fazenda ou empresas estatais) e instituições de ensino e pesquisa acadêmica" (OLIVIERI, 2007, p. 156).

Olivieri afirma, ainda, que apenas os burocratas com esse tipo de perfil híbrido conseguiram chegar à Presidência do Banco. Segundo a autora:

> Para chegar a esses cargos, mesmo em uma instituição meritocrática e organizada em carreiras como o Banco Central, "são necessárias outras habilidades ou características 'não-burocráticas', como a habilidade de sacrificar a pureza burocrática em nome do apoio político (SCHNEIDER, 1994) e de desenvolver habilidades políticas e comunicativas (OLIVIERI, 2007, p. 156).

Para análise da construção da competência e da confiança por meio da rede social, a autora definiu, a partir dos relatos das entrevistas e da análise dos currículos dos nomeados, dois critérios de nomeação dos presidentes e diretores do Banco Central: competência profissional e confiança pessoal. O critério de competência é composto por atributos pessoais, como "inteligência e seriedade" e atributos profissionais como "formação acadêmica sólida, especialidade nas áreas financeira ou bancária (ou nas divisões internas do Banco Central, no caso dos burocratas), experiência profissional e competência técnica". O critério de confiança, por sua vez, é composto de atributos pessoais como "integridade moral e ética, espírito público" e atributos relativos à rede social, "como amizade, indicação por pessoa próxima e/ou respeitável, afinidade de pensamento, experiência reconhecida no meio financeiro e credibilidade entre os profissionais de sua área de atuação" (OLIVIERI, 2007, p. 158).

Olivieri (2007) faz questão de ressaltar que essa diferença analítica não pretende reforçar a oposição entre técnica e política, como se houvesse uma correspondência estanque e absoluta entre critérios técnicos e de competência, de um lado, e entre critérios políticos e de confiança, de outro", uma vez que entende que os critérios de confiança e de competência não se opõem, mas se complementam. A autora esclarece que:

> A importância da distinção entre critérios de competência e de confiança é possibilitar a identificação do papel das relações pessoais e da rede social nas nomeações, principalmente nas nomeações regidas fortemente pelo critério técnico, mas sem recair na oposição entre clientelismo e insulamento, entre política e técnica; ou seja, sem (des)qualificar o conteúdo político das nomeações como elemento espúrio (OLIVIERI, 2007, p. 159).

Ao demonstrar graficamente a rede detectada no trabalho junto ao Banco Central, Olivieri (2007, p. 161) revela que "os nomeados têm, na sua grande maioria, mais de um vínculo dentro da rede, com profissionais de várias instituições e não apenas com quem os tenha nomeado". Segundo a autora, a rede é construída pela multiplicação dos vínculos pessoais e profissionais que se reforçam automaticamente com a circulação do profissional entre as diversas instituições públicas, privadas e da área acadêmica. Essa circulação permite ao profissional, além do aporte de habilidades e competências, um alargamento de sua rede social (OLIVIERI, 2007, p. 160).

Registra-se, pelo trecho copiado abaixo, a importância do papel das instituições de ensino e pesquisa nesse processo de aferição de competência e de reconhecimento:

> A passagem por essas instituições é muito mais do que uma forma de adquirir a competência técnica e a especialização que, como vimos, constituem requisitos fundamentais dos nomeados. Esta passagem aporta aos profissionais o reconhecimento às suas posições teóricas e políticas, constrói reputações e define afinidades intelectuais (OLIVIERI, 2007, p. 163).

Além do reconhecimento e reputação, os relacionamentos promovidos no ambiente acadêmico se traduzem, na maioria das vezes, em afinidade intelectual. Segundo Olivieri (2007, p. 164), essa afinidade "garante uma certa coesão da equipe, uma afinidade de visões e de propósitos, que pode facilitar a tarefa do Presidente de assegurar-se sobre o desempenho futuro do nomeado".

As conclusões demonstradas até aqui reforçam aspectos positivos das redes sobre a eficiência do desempenho do governo. Não obstante, Olivieri chama atenção também para o fato de que o papel da rede pode gerar efeitos ambivalentes sobre a *accountability*, conforme se destaca a seguir:

> Além disso, a rede social também contribui para a *accountability* horizontal ao suprir a ausência de instrumentos formais definidores de critérios de escolha dos nomeados, garantindo uma certa segurança ao Presidente sobre o desempenho futuro dos nomeados. Contudo, o papel da rede como forma de aferição de competências pode reduzir a responsabilização entre governantes e governados (*accountability* vertical) (OLIVIERI, 2007, p. 166).

Isso em razão de que, na opinião da autora, "a rede restringe a possibilidade de escrutínio público sobre a definição e aferição dos critérios de nomeação, pois eles são 'negociados' entre nomeador e nomeado". Olivieri (2007) esclarece que "o mecanismo clássico de escrutínio público das nomeações de dirigentes públicos é a confirmação da indicação do Poder Executivo pelo Poder Legislativo após arguição pública". Segundo a autora, essa possibilidade de escrutínio público sobre a escolha para os cargos de confiança tem influência significativa no determinante das condições de responsabilização entre governantes e governados. Nesse sentido, "a forma como a rede funciona contribui para a redução da transparência da escolha dos dirigentes públicos, pois um mecanismo fundamental da partilha do poder no Brasil – a distribuição dos cargos do governo – fica à margem do debate e do escrutínio públicos" (OLIVIERI, 2007, p. 166).

Observa-se, por fim, que, em na conclusão de trabalho, Olivieri também busca incentivar outros estudos na área:

> Estudos nesta área precisam ser aprofundados. Mas o trabalho contribuiu para a delimitação e compreensão de elementos fundamentais das análises das instituições que promovem, ou não, a *accountability* do governo, como as relações entre políticos e burocratas, a distribuição de atribuições e responsabilidades entre estes dois atores e os efeitos das nomeações nesta relação (OLIVIERI, 2007, p. 166).

7.3 Comentários sobre os estudos e proposta de agenda de pesquisa

Caso 1 – O provimento de cargos no alto escalão do governo federal após 1985

É importante notar nos resultados do primeiro trabalho apresentado que, em que pese ter o foco nos cargos do Executivo, em especial nos ministérios, o estudo perpassa essas fronteiras e traz informações do Legislativo, o que confirma nossa impressão de que os estudos devem se complementar.

Sobre as relações entre burocracia e política, foi possível verificar, na prática, como diante da conjuntura de enfraquecimento político característica do governo Itamar, a classe burocrática ganhou força e destaque, o que parece confirmar a importância do equilíbrio de relações entre essas forças e a relevância dos estudos nessa área. Naquela ocasião, assistiu-se ao fortalecimento de alguns grupos burocráticos, que assumiram a essencial função de "dar o mínimo de previsibilidade a um ambiente caracterizado por alto grau de modificações". O trecho copiado abaixo reforça esse argumento:

> Este grupo burocrático permanece no poder desde essa época até hoje, e tem tido um papel fundamental nos momentos de transição de governo ou de ministro, na adaptação do saber técnico-acadêmico para a lógica do ambiente governamental e até mesmo – ou por vezes sobretudo – no sentido de adequar os critérios técnicos à lógica política de nomeação, pois tal grupo é conhecido por sua capacidade de articulação com os vários atores políticos *strictu sensu*, e por essa habilidade

> são conhecidos como 'esplanadeiros' (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p.32).

Quando da análise do período do governo de Fernando Henrique, em especial sobre a figura do secretário executivo, constatam-se, novamente na prática, as afirmações teóricas no sentido da necessidade, na atual gestão pública, do profissional com competências múltiplas e perfil híbrido:

> Além de terem formação técnica, são também articuladores políticos no interior da burocracia, pois estão circulando pelos principais postos do alto escalão desde pelo menos o Governo Sarney. Essa experiência também os fez manter contatos constantes com a elite da classe política, o que tem sido fundamental para legitimá-los de alguma forma junto ao sistema político, e aí se encontra parte importante da força dos secretários executivos, uma vez que eles não foram "inventados" pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998, p. 44).

Nas palavras encontradas nesse estudo empírico, descrevem-se as habilidades ou qualificações imprescindíveis a um técnico que atua politicamente na alta burocracia federal:

> Como especialista, o técnico deve ter formação e produção acadêmica; como funcionário deve conhecer a máquina burocrática ou área específica onde vai atuar. Dever ser também um 'esplanadeiro', isto é, ter relações e conhecer a lógica política da esplanada dos ministérios. E, finalmente, mas não menos importante, deve atuar como executivo, ou seja, saber montar bons sistemas de informação, cercar-se de boa equipe, em suma, desenvolver e coordenar as políticas de sua área.

Caso 2 – Nomeações para os cargos de diretoria e Presidência do Banco Central

O estudo realizado no âmbito do Banco Central contribuiu para o entendimento das relações entre políticos e burocratas na gestão pública, a distribuição de atribuições e responsabilidades entre esses dois atores e os efeitos das nomeações nessa relação. O estudo das redes abre espaço para investigações

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

que permitem um entendimento diferenciado das lógicas de provimento dos cargos de alto escalão na administração pública brasileira e favorece, ainda, a delimitação e compreensão de elementos institucionais e não institucionais que promovem, ou não, a *accountability* do governo.

Esse último tema, dos efeitos das relações entre políticos e burocratas na *accountability* do governo, é bastante significativo, em especial quando se trata das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Acerca dessas questões, verifica-se grande lacuna no campo dos estudos teóricos e empíricos no Brasil, conforme alerta Olivieri também em outro estudo publicado em 2011.

Considerando-se que uma das funções do parlamento é fiscalizar a administração, também em termos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, parece ser importante entender como se constroem controles políticos democráticos sobre a burocracia, tendo em vista as características do sistema político brasileiro.

Acerca dos processos de sabatina atualmente realizados pelo parlamento para arguição de autoridades indicadas para ocuparem os principais cargos da administração pública, verifica-se, das afirmações destacadas a seguir, além de fragilidades institucionais e de gestão, a carência de pesquisas teóricas e empíricas que possam subsidiar, se for o caso, uma cobrança de atuação mais efetiva do parlamento nessa questão dos controles democráticos sobre a administração pública:

> Entre 1988 e 1994, o Senado aprovou todas as indicações de diretores e presidentes do Banco Central apresentadas pelo Presidente da República (ANASTASIA, 2000). Este alto nível de aprovação (100% de aprovação) pode ser considerado forte indicador da indiferença da participação do Senado no processo de provimento. Ou seja, o Senado não estaria cumprindo seu papel de instância de controle sobre o governo ou, pelo menos, sobre as nomeações políticas. **Como ainda não há estudos específicos sobre o papel do Poder Legislativo no processo de provimento de cargos no Brasil**, não se pode afirmar que o papel do Senado seja desprezível, ainda que constate-se a inexistência de veto formal do Senado aos nomes apresentados pelo Presidente da República (OLIVIERI, 2007, p. 166, grifo nosso).
>
> (...)
>
> Não pode-se, portanto, desprezar a hipótese da relevância do papel do Senado na aprovação das indicações, pois ela pode manifestar-se em negociações anteriores à votação da indicação (OLIVIERI, 2007, p. 166, grifo nosso).
>
> (...)
>
> A exposição pública dos nomes dos indicados promoveria, na opinião dos entrevistados, possibilidade maior de controle democrático sobre as nomeações para o órgão de direção da política econômica. Pessoas sem qualificação ou cuja atividade profissional implicasse conflitos de interesse seriam mais facilmente impedidas de assumir postos tão importantes pelo fato de o Senado controlar as indicações em processo público e transparente. **São hipóteses que aguardam verificação** (OLIVIERI, 2007, p. 166, grifo nosso).

Sugestões para pesquisas futuras:

Com base nos estudos apresentados, espera-se que sejam feitas novas investigações científicas no âmbito do Poder Legislativo, as quais poderão contribuir para entender melhor como se comportam os principais atores no processo de gestão pública legislativa e na administração pública brasileira em geral. Nesse sentido, entre as perguntas a serem respondidas nas pesquisas, sugerem-se, como exemplo, as seguintes:

- Qual é o perfil dos políticos e burocratas no Legislativo brasileiro – dados demográficos, formação acadêmica, trajetórias e prioridades em termos de carreira, principais critérios na tomada de decisão e formas com as quais lidam com as principais questões públicas?

- Qual é a lógica de provimento dos principais cargos de confiança nas casas legislativas? Quais os principais critérios identificados nas nomeações? Quais os efeitos desses critérios sobre a *accountability* na gestão dessas casas?

- Os estudos sobre os critérios de nomeação para os cargos de confiança no Poder Legislativo ratificam o legado histórico e analítico vigente no Brasil ou sinalizam para novos paradigmas tais quais os identificados nos novos estudos do Poder Executivo?
- As competências dos ocupantes dos principais cargos diretivos nas casas legislativas são compatíveis com aquelas apontadas pela literatura como necessárias ao gestor público do século XXI?
- Como as relações entre políticos e burocratas parecem influenciar as principais decisões dentro do Poder Legislativo – qual o peso dos pareceres técnicos dos especialistas nas decisões sobre aprovação ou não da legislação federal?
- Qual é o atual papel do Poder Legislativo no processo de provimento de cargos no Poder Executivo no Brasil?
- Quais são os mecanismos de controle democrático existentes, no âmbito do Poder Legislativo, para verificação da eficiência, eficácia e efetividade da administração pública? Esses mecanismos são suficientes?
- Como esse controle é realizado em outros países com sistema presidencialista, estrutura federativa e administração mais permeável a entradas laterais, como o nosso?

8 – Considerações finais

Ao realizar uma breve retrospectiva sobre as relações entre burocracia e política na gestão do Estado ao longo do tempo, verificou-se que o aumento da complexidade dos processos de gestão necessários ao atendimento das novas demandas do serviço público, nos últimos anos, exigiu novas respostas que favoreceram a busca de superação da visão dicotômica entre política e burocracia, revelando que a administração pública é política e deve ser compreendida como tal.

Verificou-se, ainda, que novas questões surgiram na pauta de discussões, somando-se a temas clássicos, como os efeitos da politização da administração pública, a necessidade de controle democrático sobre a burocracia e a emergência de um novo ator no processo de gestão pública – o dirigente público –, profissional com *ethos* específico, capaz de atuar sinergicamente em três âmbitos distintos e complementares: estratégico, operacional e político.

Nesse sentido, a partir da apresentação de estudos empíricos realizados no contexto do Poder Executivo no Brasil, o presente artigo buscou incentivar reflexões sobre essas questões no âmbito do Poder Legislativo. Diante dos possíveis resultados dessas análises e pesquisas, poderão surgir novas respostas que favoreçam melhorias na gestão pública legislativa em especial, e, de forma ainda mais relevante, na gestão pública brasileira.

Em um tempo de falta de legitimidade das instituições representativas, demandas por novas formas de representação e participação que emergem com as novas tecnologias, exigências no sentido de eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos públicos e, também, de maior anseio por controle social, é necessário se reinventar. Nesse contexto, o Poder Legislativo – assim como toda a administração pública, seus políticos, burocratas e demais atores – deve buscar, cada vez mais, formas de "criar valor público" por meio de suas ações, as quais devem prezar, além de tudo, pela absoluta ética e transparência.

9 – REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.D., PUTNAM, R.D. & ROCKMAN, B.A. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Massachusets: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 67-86, Rio de Janeiro, 2007

AZEVEDO, C. B. e LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**. ano 54, n.1, Jan-Mar 2003.

BAYER, G.F. Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, 9 (1) p. 68- 89 jan-mar 1975.

BERGUE, S.T. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas – Teorias e tecnologias par análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

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

DE BONNIS, D. F. O dirigente público como categoria analítica. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2416/62060100796.pdf?sequence =2>. Acesso em: 23 nov. 2015.

DE BONIS, D. F., PACHECO, R. S. Nem político, nem burocrata, o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO, orgs. **Burocracia e Política no Brasil – Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública** (tradução da 6ª edição norte americana). São Paulo: Editora Cengage Learning, 2012.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.3, p. 41-48, mai/jun 1994.

LONGO, Francisco. "A consolidação institucional do cargo de dirigente público". **Revista do Serviço Público**, Brasília, 54 (2) p. 7-33, abr-jun, 2003.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Editora Fundap, 2007.

LOUREIRO, M. R. Controle Político da Burocracia no Presidencialismo Americano: Uma perspectiva comparada com o Brasil. **EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações** - Relatório de Pesquisa n. 7/2003.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e Política na nova ordem democrática no Brasil. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Relatório de Pesquisa 9-1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3074>. Acesso em 12 dez. 2015.

LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L. e ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: O caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 4, out-dez 1998a.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, out. 1999.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO, orgs. **Burocracia e Política no Brasil – Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MATIAS-PEREIRA. J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____ **Curso de Administração Pública**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAXIMIANO A. C. A. **Teoria geral da administração – edição compacta**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOORE, M. H. **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Uniletras Editora, 2002.

OLIVIERI, C. Política, Burocracia e Redes Sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 29, p. 147-168, nov. 2007.

_____ Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 45(5): p. 1395-1424, set./out. 2011.

PACHECO, R. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. Paper apresentado no **VII Congresso Internacional do CLAD**, Lisboa, 2002.

PACHECO, R. Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil. Trabalho apresentado ao **I Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília - de 26 a 28 de maio de 2008.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (orgs). **Administração Pública - coletânea**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, 1997.

SCHNEIDER, B. R. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.46, n. 1, p. 4-43, jan./abr. 1995.

WALDO, D. Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática – parte I. **Revista do Serviço Público**. Brasília, a. 63, v. 3, p. 381-397 Jul./Set. 2012

_____ Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática – parte II. **Revista do Serviço Público.** Brasília, a. 63 v. 4, p. 541-548 Out./Dez. 2012a

WAHRLICH, B. M. S. **Uma análise das teorias de organização**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1986.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1999, reimpressão 2009, v.1 e v.2

WILSON, W. "The Study of Administration". **Political Science Quarterly**. v. 2, n. 2, p. 197-222 jun. 1887.

WILSON, W. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público.** Brasília a. 56 v. 3, p. 349-366, Jul./Set. 2005.