

BUROCRACIA E MERITOCRACIA NA SECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES¹²

João Leandro Pereira Chaves³

Andre Filipe Pereira Reid dos Santos⁴

Fecha de publicación: 01/10/2015

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. Processo Histórico de Construção da Cultura Política Brasileira. Estrutura e Funcionamento da Burocracia Estatal no Brasil. Secretaria de Gestão Estratégica da Prefeitura Municipal de Vitória – uma análise mais apurada. CONCLUSÃO.

RESUMO: O estudo analisa o funcionalismo público brasileiro sob o enfoque da sociologia, de como as características sociais

-
- ¹ Artigo desenvolvido junto ao Grupo de Pesquisa Direito, Sociedade e Cultura, da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, sob orientação do Professor Doutor Andre Filipe Pereira Reid dos Santos.
- ² AGRADECIMENTOS: Pela contribuição imprescindível na confecção do presente artigo, deixo os agradecimentos a todos da Prefeitura de Vitória/ES, desde a secretária que agendou a entrevista, até o subsecretário entrevistado, na certeza de terem de fato ajudado com o trabalho acadêmico. Deixo meus agradecimentos, também, ao meu orientador, que enfrentou os desafios da confecção do presente trabalho junto a mim.
- ³ Pós graduando em Direito Corporativo pelo Ibmecc – RJ (2016) e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV (2013). Residente na Rua Belfort Roxo, 231, Copacabana, Rio de Janeiro/RJ. joaoleandropchaves@gmail.com
- ⁴ Doutor em Ciências Humanas pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Mestre em Sociologia e Antropologia, também pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2004) e bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes (2002). Atualmente é professor-pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). afprsantos@gmail.com

contribuíram e contribuem para formação da estrutura administrativa do Brasil. Para tanto, foram pesquisados autores pertinentes ao tema, de modo a restar claro todo o processo ao qual o país foi submetido para atual conjectura. Foi analisado a evolução da burocracia no Brasil e como tornou-se a principal entrave ao desenvolvimento social e econômico do país. O estudo revelou, em uma entrevista com o subsecretário da Secretaria de Gestão Estratégica da Prefeitura de Vitória/ES, como um gestor público encara a questão cultural e sociológica enraizada na sociedade e, conseqüentemente, no funcionalismo público. À guisa de sucinta conclusão, o presente artigo diagnostica esta herança cultural atravancadora, permitindo um maior conhecimento social, fundamental para pautar as diretrizes da Administração Pública daqui em diante.

PALAVRAS CHAVE: Funcionalismo Público – Sociedade Brasileira – Burocracia – Meritocracia – Entrevista com Subsecretário.

BUREACRACY AND MERITOCRACY IN STRATEGIC MANAGEMENT SECRETARIANT OF MUNICIPALITY OF VITÓRIA/ES

ABSTRACT: The article studies the Brazilian public service from the standpoint of sociology, of how social characteristics contributed to the formation of the administrative structure of Brazil. Therefore, relevants authors were scrutinized, so all the process to which the country was subjected until current conjecture remains clear. Was analyzed how the bureaucracy in Brazil has developed to become the main obstacle to the country's social and economic development. The study revealed, in an interview with Undersecretary of Strategic Management of the Municipality of Vitória / ES, as a public manager sees the cultural and sociological question rooted in society and, therefore , in the public service . By way of brief conclusion, this article diagnoses this prevented cultural heritage, enabling greater social knowledge, fundamental for policy guidelines of Public Administration from now on.

KEYWORDS: Brazilian public service – Brazilian society – bureaucracy – meritocracy – undersecretary interview.

INTRODUÇÃO

A estrutura do funcionalismo público brasileiro é alvo de diversas críticas. Apontar a culpa exclusiva aos atuais gestores é inerente ao povo que está, com razão, insatisfeito com a forma da estrutura administrativa do Brasil. Contudo, a razão da realidade se encontrar com estes traços de insatisfação ultrapassa a ideia de que a corrupção ou má gestão são os únicos culpados. O Brasil, por sua natureza e história, já indica traços e indícios que justificam a atual conjuntura estrutural a qual se encontra. Seja pela herança deixada pelos portugueses, seja pelos governos que não deram a devida atenção aos anseios do povo ao longo dos anos, o Brasil é um país ímpar do ponto de vista sociológico.

Este presente artigo, em um primeiro momento, objetiva estudar a fundo as razões de o funcionalismo brasileiro ser alvo de tantas críticas. Transpassando pela conturbada colonização extrativista, que gera reflexos até os dias atuais, às formas de governo, além da presença dos índios e da chegada dos escravos e imigrantes. Fatores estes determinantes para a sociedade brasileira ter características únicas quanto ao restante do mundo.

Em um segundo momento, será analisado o processo burocrático brasileiro, por meio de dados empíricos que corroboram com o exposto pelos autores estudados, com o objetivo de embasar ainda mais suas teorias apresentadas. Busca-se compreender a burocracia no Brasil, sua origem e característica, e como reflete no funcionalismo público brasileiro.

Por fim, será abordado no artigo a entrevista do Sub secretário da Secretaria de Gestão Estratégica da Prefeitura Municipal de Vitória/ES. O gestor responde à pontos pertinentes do funcionamento da máquina pública e revela como um administrador público encara a temática nos dias atuais, demonstrando suas perspectivas a médio e longo prazo.

Por meio deste artigo científico, será possível obter uma visão mais técnica acerca do funcionalismo público brasileiro, bem como a burocracia instalada no país, de modo a contribuir cada vez mais para uma análise da sociedade brasileira, análise esta ainda bem distante da maioria da sociedade.

Processo Histórico de Construção da Cultura Política Brasileira

Apesar de seus 500 anos de existência, o Brasil é um país novo em um comparativo com os demais. Em sua história, vivemos desde uma colônia

extrativista até uma ditadura civil. Em meio aos acontecimentos está uma sociedade que acompanhou todas as mudanças ocorridas, e, por isso, possui características únicas. Passando pelo descobrimento, colônia, império e república, o Brasil conseguiu criar uma personalidade ímpar. Por meio de uma sociedade altamente hierarquizada, individualista e segregada, o brasileiro busca a todo modo entender como e por quê chegamos no nosso estágio atual. Contudo, como veremos adiante, trata-se de um grande quebra cabeça montado cuidadosamente ao longo dos séculos, com a única certeza de que nenhuma peça foi montada por acaso.

Seguindo apontamentos históricos, Sergio Buarque de Holanda atribuída como identidade marcante dos brasileiros as características de Portugal. Permeado por uma religião que influenciava em diversos ramos do Estado, Portugal, juntamente com Espanha, tinha aspectos marcantes, diferentes dos outros países europeus. Fundavam o hierárquico quadro social como um espelho do que ocorria no quadro religioso (HOLANDA, 1995, p.34), acarretando uma hierarquia imposta e pouco contestada. Aliado a esta sociedade fortemente hierarquizada, encontrava-se a adoção da teoria do livre arbítrio, na qual atribuída mais valor ao indivíduo em detrimento do coletivo, o que reforçava o sentimento de desunião social (HOLANDA, 1995, p.37).

O resultado era uma sociedade sem a menor identidade entre pessoas, regida unicamente por relações afetivas entre indivíduos próximos. Surgia assim a “necessidade” de um Estado forte, a ponto de aplicar uma obediência cega ao povo, com o fito de unificar o país por uma ordem superior, e não pela vontade comum (HOLANDA, 1995, p.39). Todos estes traços foram passados inevitavelmente às colônias. Em um primeiro momento, com latifúndios produtores de cana de açúcar geradores de lucro com pouco esforço empregado, a sociedade agrária ganhava força, importância e relevância no Brasil (HOLANDA, 1995, p.47). Por conseguinte, com o surgimento das cidades (principalmente após a vinda da Coroa Portuguesa ao Brasil, em 1808), este modelo social arcaico e primitivo implementado no campo, acompanhou os senhores de engenho e lavradores de lá advindos, na habitação urbana, principalmente na ocupação de cargos públicos (HOLANDA, 1995, p.82). Surgia assim uma sociedade urbana com traços enraizados na família patriarcal da zona rural, constituindo um reflexo do ambiente particular no ambiente público, onde laços afetivos se sobrepujavam às relações impessoais. O resultado era a tirania de um líder familiar reproduzida por leis imperiosas e inflexíveis a toda sociedade (HOLANDA, 1995, p.85).

Ultrapassado o período de Brasil Colônia, agora com o enfoque na época após a independência, José Murilo de Carvalho explica a influência e

interferência do poder estatal na sociedade da época: com uma monarquia altamente preocupada em se manter no poder, o Rei adotava uma posição de evitar conflitos entre as classes da sociedade para, dessa forma, perpetuar-se no poder por mais tempo (CARVALHO, 1988, p.167). O povo encontrava-se completamente alienado às decisões do Estado, ao passo que a elite urbana disputava influência nas decisões imperiais com outras classes dominantes. O produto deste cenário era um governo fictício, no qual buscava na figura de uma só pessoa representar toda uma nação de diversas classes diferentes. Por sua vez, o imperador evitava ao máximo o conflito entre elas e adotava uma postura neutra, incapaz de fazer o mal a algum setor social, ao passo que a sociedade convivia em uma falsa harmonia, uma vez que suas diferenças não geravam conflitos ou embates, decorrentes de um governo pacificador, ocasionando uma sociedade apática, dócil e de fácil dominação. Esta forma de Estado teve seu fim no momento em que as camadas dominantes não mais perpetuavam os ideais monarquistas, e com a população à margem de qualquer movimento revolucionário, foi proclamada a República (CARVALHO, 1988, p.168).

Com a queda da monarquia, permeada por um quadro global influenciado pelos ideais liberais, o Brasil vive uma fase de industrialização repentina. Para ilustrar esta importante fase da história brasileira, Raymundo Faoro faz um importante ensaio acerca dos efeitos dessa mudança na sociedade. Com grande influência externa, o processo de industrialização no Brasil ocorreu de forma impulsiva, súbita, acompanhado pelo avanço do capitalismo, que ganhava adeptos mundo afora (FAORO, 2001, p.821). Esta acelerada mudança não foi acompanhada pelos ideais sociais, que não mudaram na mesma proporção econômica. A consequência era uma sociedade moderna nos ideais econômicos, mas ainda arcaica no modo de ver o mundo: “uma sociedade escravocrata governada por instituições liberais e representativas; uma sociedade agrária e analfabeta dirigida por uma elite cosmopolita voltada para o modelo europeu de civilização” (CARVALHO, 1988, p.162). E era em meio a este total desengajamento social, que o Estado passava a ser visto como grande pai para o povo, como salvação à nação sem perspectiva, sendo nele depositada a esperança de solução de todos os males sociais (FAORO, 2001, p.828).

Debruçando-se por este cenário de consolidação da sociedade brasileira, entendê-la tornou-se um objeto de afimco para muitos sociólogos. Dentre eles, Roberto DaMatta soube com excelência estudar e retratar seus elementos característicos. Para tanto, o autor traça um paralelo entre dois ambientes corriqueiros do nosso dia a dia: a Casa e a Rua. O primeiro, a Casa, é um espaço cercado por uma hierarquia bem definida, onde o patriarca é autoritário e implementa as regras de convivência aos demais integrantes

de acordo com seus costumes. Na Casa, cada indivíduo possui seu espaço, seu reconhecimento no meio, tornando assim um ambiente controlado, regulado e pacífico, permeado por normas e regras morais altamente respeitadas por todos os seus integrantes (DAMATTA, 1997, p.93). A Rua, por sua vez, representa um meio absolutamente diverso. Um ambiente onde a desordem e o descontrole imperam, onde a hierarquia e o reconhecimento, tão presentes na Casa, inexistem, meio altamente propício para a realização de os atos tidos como impraticáveis no meio familiar, como a esbórnia, as traições, as brigas, etc (DAMATTA, 1997, p.92). Pelo fato dos cidadãos serem tratados de maneira indiferente em relação aos outros, ao contrário da Casa, busca-se a todo modo criar hierarquias e diferenças para delimitar o papel social de cada um: um juiz federal não pode ser tratado da mesma forma que um ajudante de obra ao dirigirem-se à fila de banco. Um empresário de sucesso jamais quer ser tratado de maneira igualitária a um gari. Logo, Recursos como a expressão “você sabe com quem está falando?” tornam-se frequentes, já que identificam o sujeito, acostumado a ter sua importância reconhecida na Casa, em um ambiente em que o mesmo não é conhecido ou reconhecido (DAMATTA, 1997, p.193).

Ao contrário do “você sabe com quem está falando?”, o jeitinho brasileiro, encarado por muitos como uma prática altamente reprovável, é apontado como um importante contrapeso de uma sociedade tão hierarquizada e burocrática como a brasileira, segundo a autora Lívia Barbosa. Por meio do jeitinho, qualquer indivíduo pode conseguir um favor sem dar nada em troca, apenas expondo sua situação para conseguir um favor, por menor que seja. Nesta prática, não se visa transcender uma hierarquia disfarçada ou não percebida. Objetiva-se conseguir um favor que burocraticamente seria inconcebível, mas em meio a uma situação e ao apelo do solicitante, este favor torna-se amplamente justificável e aceitável (BARBOSA, 2006, p.46). É o que permite tanto um ajudante de obra quanto um juiz implorarem pelo atendimento a um caixa bancário recém fechado.

A partir da análise do Estado e suas instituições, imperioso destacar ensaio realizado por Roberto Kant de Lima ao observar as instituições brasileiras sob a ótica de suas raízes e sua sociedade. Em um meio onde os modelos aplicados são de países estrangeiros, de realidade destoante da brasileira, acreditar em sua eficiência torna-se uma falácia. Isto demonstra o quão afastado está o sistema institucional brasileiro de sua busca por eficácia na nossa sociedade, quando acredita que importar a estrutura de países desenvolvidos, de situação social e cultural, para o Brasil, irá resolver o nosso problema (LIMA, 2009, p.218).

Diante desse quadro histórico o Brasil constrói sua personalidade, sua característica única. Esta singularidade emana da cultura política de uma

sociedade considerada individualista, hierárquica, pouco engajada politicamente e aristocrática. Valores e características que se irradiarão pelo funcionalismo público e que definem suas diretrizes até a atualidade.

Estrutura e Funcionamento da Burocracia Estatal no Brasil

O Brasil é uma República Federativa formada por 27 (vinte e sete) estados mais o Distrito Federal. Sua última Constituição, promulgada em 1988, estabelece uma estrutura formada basicamente pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, cada um com suas funções, baseada na ideia clássica de Montesquieu. Esta configuração visa uma maior presença do Estado em seu território.

Ao analisarmos a estrutura política em âmbito Federal, é de fácil percepção a existência de infinidade de órgãos, secretarias e ministérios, apenas no poder executivo. Dentre os órgãos que formam a estrutura da Presidência, dentre os quais os Órgãos de Consulta, Órgãos de Assessoramento Imediato, Órgão Integrante, Órgãos Essenciais e Órgão Vinculado, encontram-se 110 (cento e dez) subdivisões internas, como Gabinete, Subchefias, Fundações, Conselhos e Comissões (PLANALTO, 2013). Sem contar os ministérios, que integram 39 (trinta e nove) em sua totalidade, já incluído o recém formado Ministério de Micro e Pequenas Empresas. Diante deste emaranhado de órgãos públicos, de funções até mesmo desconhecidas, a devida eficácia do Estado é posta em xeque.

No âmbito estadual, a disposição não poderia ser diferente. O estado do Espírito Santo, por sua vez, é estruturado por 72 (setenta e dois) órgãos (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2013), incluindo secretarias, autarquias, empresas e fundações. Em um comparativo com outros estados da federação, quanto a mesma estrutura estadual, o estado de São Paulo é composto de 76 (setenta e seis) órgãos da mesma natureza (ESTADO DE SÃO PAULO, 2013) e o Rio de Janeiro, destoando das apurações anteriores, é composto de 189 (cento e oitenta e nove) órgãos do poder executivo (RIO DE JANEIRO, 2013).

Seguindo a mesma linha dos estados, no plano municipal a tendência é semelhante. Ao analisar a estrutura burocrática da capital do Espírito Santo, Vitória, pode-se observar que sua estrutura é composta por 20 (vinte) secretarias, das mais variadas alçadas. Dentre os servidores que integram essas secretarias, acrescidos do Gabinete do Prefeito, da Controladoria Geral do Município e da Procuradoria Geral do Município de Vitória, somam-se 13.306 (treze mil e trezentos e seis) ao todo, em 2012, em uma cidade de 327.801 (trezentos e vinte e sete mil e oitocentos e um) habitantes (IBGE, 2010). O destaque é a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Educação, que

juntas integram 9.492 (nove mil, quatrocentos e noventa e dois) servidores, ou seja, mais de 71% da totalidade dos funcionários públicos municipais estão presentes nestas duas secretarias (VITÓRIA, 2012). Esta discrepância no contingente de servidores municipais em relação a outras secretarias também pode ser observada em municípios como São Paulo, onde juntos, a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Educação compõe 80,1% (oitenta vírgula um por cento) do total de 136.334 (cento e trinta e seis mil e trezentos e trinta e quatro) servidores municipais em 2013 (SÃO PAULO, 2013).

Em um comparativo com outras cidades do Brasil, o número de servidores da capital do Espírito Santo condiz com a realidade de Franca, cidade de 318.640 (trezentos e dezoito mil e seiscentos e quarenta) habitantes (IBGE, 2010), localizada no Estado de São Paulo, que possui 14.109 (quatorze mil e cento e nove) servidores em atividade (PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA, 2013). Contudo, ao analisar o município de Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, cidade com o número de habitantes próximo a Vitória, 328.275 (trezentos e vinte e oito e duzentos e setenta e cinco), o número de servidores em atividade destoa consideravelmente. Isto porque, em um município do mesmo tamanho, aproximadamente 8.923 (oito mil e novecentos e vinte e três) são servidores municipais (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2013).

Isto demonstra uma completa desconexão entre o número de servidores municipais e o número de habitantes de determinada cidade, o que assevera a não ligação entre o fator populacional com a complexidade das organizações municipais. Logo, a ideia de que um município mais populoso terá um número maior de servidores não se faz presente, conforme constatado na análise em comento.

Neste prisma, sob o ponto de vista financeiro de cada prefeitura, podemos observar ainda assim uma total incongruência entre a receita dos municípios e o número de servidores. Isto porque, a prefeitura de Franca teve arrecadação aproximada de R\$ 430.643.146,95 (quatrocentos e trinta milhões, seiscentos e quarenta e três mil, cento e quarenta e seis reais e noventa e cinco centavos) (PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA, 2012), ao passo que a prefeitura de Vitória arrecadou R\$ 1.323.821.051,93 (um bilhão, trezentos e vinte e três milhões, oitocentos e vinte e um mil, cinquenta e um reais e noventa e três centavos) (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012) e a prefeitura de Pelotas obteve uma arrecadação de R\$ 454.943.237,36 (quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, novecentos e quarenta e três mil, duzentos e trinta e sete reais e trinta e seis centavos) (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2012), todas no ano exercício de 2012.

Estes dados demonstram que nem sempre o município que mais arrecada necessariamente terá a estrutura municipal mais complexa, com maior número de servidores, todas com o número de habitantes próximos, como é o caso dos municípios acima analisados. Isto atesta que no âmbito municipal, a prefeitura mais burocratizada, com mais servidores, nem sempre compreende de mais recursos para manter tal estrutura, o que assevera o caráter discricionário e arbitrário da estrutura do funcionalismo público nas prefeituras analisadas, cabendo aplicar esta constatação aos demais entes federativos.

Este panorama estrutural, presente tanto nos estados quanto na União, nos traz à tona a ideia de um Estado pautado na criação de órgãos com específicas funções, com o propósito de atender às necessidades de um país historicamente visto como grande responsável pelos anseios da nação. Neste sentido, Raymundo Faoro (2001, p.827), afirma ter sido este processo de burocratização da máquina pública no Brasil um resquício da aristocracia familiar, existente desde a época do Brasil colônia, processo este que apenas visa ainda mais legitimar o poder estatal, centralizando-o, personificado na figura de um ser capaz de gerenciar todos os ditames nacionais. Em uma releitura da obra de Faoro, Simon Schwartzman (2003) afirma ser este estamento burocrático uma forma de dominação comum de sistemas centralizados, uma herança portuguesa que, invocando a religião imposta e sem razão, contrapunha-se à forma de dominação racional legal existente nos países europeus.

Para embasar o entendimento de Faoro, Stuart B. Schwartz assevera ser as raízes desta estrutura oriundas da organização judicial existente em Portugal, principalmente entre os séculos XV e XVI. De início, surgia a ideia de cargos específicos para tratar de assuntos definidos, como a delimitação de juiz de órfãos, cível, criminal e instituições de caridade, por exemplo, o que corrobora com a diretriz de especificar cada vez mais a função de órgãos estatais. Neste sentido, Schwartz frisa a existência de uma hierarquia entre os órgãos judiciais, incumbindo os superiores de reformar qualquer decisão tomada pelos juízes de alçada inferior, fato que contribuía para centralizar o poder decisório. Esta estrutura, baseada principalmente na ordem eclesiástica, delimitou a organização do Estado português, e consequentemente o brasileiro (SCHWARTZ, 2011, p.34).

Noutro turno, buscando entender a burocratização no Brasil, Carlos Henrique de Assunção Paiva (2009) assevera que somente a centralização política não justifica o processo burocrático brasileiro. O caráter social foi determinante para definir a máquina pública atual, principalmente após 1930, quando, pautado na ideia de que a complexidade acarretaria em

eficiência pública, cargos e órgãos foram criados, representando uma extensão do poder estatal entremeado em cada diretriz.

Nesse sentido, Felix G. Lopez (2008) traça um paralelo entre o Estado burocrático indiano e o brasileiro. Segundo o autor, na Índia, o processo histórico de formação estatal torna-se imprescindível para entender o quadro atual, pois as instituições perpetuaram ao longo dos anos seus valores e interesses por meio de um estado burocratizado que perdura, intencionalmente, até os dias de hoje. No Brasil não é diferente. As nomeações discricionárias de cargos públicos são derivadas de aceções históricas e sociais presentes na sociedade brasileira, que visam propagar os interesses do Estado.

De fato, a burocratização da máquina pública traz reflexos importantes para um eficiente Estado nacional, no qual visa de toda forma ser eficaz em suas competências. Contudo, a criação exacerbada de cargos e órgãos públicos, além de resultar em um desvirtuamento dos objetivos estatais, acarreta em um Estado altamente moroso, mesmo em seus procedimentos mais simples. Embora cumpra um importante papel cultural de cooptação política, a burocratização do aparato público gera enormes prejuízos, tanto sociais quanto econômicos.

Nada obstante, para Sérgio Buarque de Holanda, o funcionalismo público brasileiro não se relaciona com o Estado Burocrático existente em outros países. Isto porque, no modelo burocrático anglosaxão, as relações entre funcionários são estritamente impessoais, no qual impera a ideia de capacidade e eficiência laboral, motivo pelo qual prepondera o aperfeiçoamento das atividades por meio da criação do maior número de cargos possível. No Brasil, pela difícil distinção entre a esfera pública e privada, há o chamado “funcionário patrimonial” (HOLANDA, 1995, p.146), no qual os atos deste são permeados por um caráter pessoal, de interesse particular. Logo, a definição dos indivíduos que irão trabalhar em determinado órgão segue a lógica da confiança, e não da capacidade de labuto do indivíduo, o que se opõe à ideia de um Estado Burocrático.

Os cargos comissionados ainda hoje existentes são o resquício desta linha apontada por Holanda, no sentido de implementar o cunho de confiança nas relações de trabalho no poder público. São cargos em que os pressupostos de eficiência e competência são afastados, e dão lugar à intimidade e conveniência entre os funcionários públicos. Assim, são altamente suscetíveis à mudança de governo, com traços de instabilidade, de modo que caso a relação de confiança não subsista, o governante vai em busca de outro indivíduo apto a ocupar este posto.

Este modelo burocrático brasileiro se afasta da ideia de burocracia defendida por Weber e Habermas, na qual por meio deste referido sistema a

democracia seria de fato implementada, uma vez servir de instrumento de segurança jurídica para o povo, o maior legitimado por este sistema de governo. No paradigma do Brasil, conforme já explicitado, a burocracia sempre foi utilizada para perdurar o desejo das classes dominantes, utilizado como instrumento de perpetuação do sistema oligárquico existente desde o descobrimento. Por tal razão, Brasílio Sallum Jr. afirma ser o processo democrático implantado no Brasil um sistema fadado ao fracasso, por ter sido importado de sociedades de concepções diferentes das brasileiras, no sentido de que jamais atingiria seu objetivo em um povo pautado pelo personalismo exacerbado e por um Estado patrimonial que “nada mais é do que domínio oligárquico” (SALLUM JR., 2012, p.49). Segundo essa releitura de Raízes do Brasil, o aspecto da cordialidade enraizado pela sociedade brasileira não condiz com o pensamento liberal democrático aqui aplicado, além do surgimento de novas classes sociais, como o proletariado urbano, ao qual se afastava da cultura ibérica, para propagar características unicamente brasileiras⁵. O resultado é uma sociedade com um enorme déficit de democracia, pois o povo não está hábil para exercer seu papel de cidadão como deveria. Cria-se, portanto, uma falsa ideia de governo democrático, que teoricamente seria proveniente do povo para o povo, em contrapartida de uma burocracia cujo objetivo é perenizar o Estado nas diretrizes governamentais, de cima para baixo, e alienar ainda mais a sociedade dos rumos do país.

Com o fito de embasar tal tendência, foi realizada uma pesquisa no jornal A GAZETA, veículo midiático escrito de grande circulação no Espírito Santo, principalmente na capital, Vitória, entre 01/01/2013 e 30/03/2013 (A GAZETA, 2013). Em meio à troca de prefeituras ocorrida no período, muitos cargos comissionados foram extintos no início do mandato, sob o argumento de corte de gastos, mesmo em prefeitura financeiramente equilibrada, demonstrando justamente o que preconiza Holanda. Esta atitude está intimamente ligada ao caráter personalista na cultura política brasileira, de modo que se o funcionário for de confiança da nova prefeitura, jamais praticará ato que configurará quebra de crédito, de prestígio que lhe foi conferido.

Tal fato pode ser comprovado por meio da verificação dos Atos Oficiais da Prefeitura de Vitória. É possível observar uma longa lista de cargos exonerados, acompanhado de cargos nomeados. A título de exemplo, o Ato

⁵ Segundo Sallum Jr., “a cultura ibérica já se mesclava com traços culturais que eram similares, mas não derivaram, como na Europa, do *ethos* protestante do empresariado; provinham da ética dos trabalhadores que vieram ao Brasil, sem eira nem beira, ‘fazer a América’; provinham também daqueles que viram no trabalho urbano um meio de afirmar-se como gente” (2012, p.56).

Oficial datado de 15/01/2013 (VITÓRIA, 2013) delinea justamente este contrassenso em relação aos cargos comissionados. No documento, foram exonerados 36 funcionários ocupantes de cargos das mais variadas funções dentro da prefeitura, ao passo que foram nomeados outros 27, o que reforça a compreensão de nomear cargos decorrentes da relação de confiança, e não capacidade.

Dados como os expostos demonstram a complexidade da estrutura do Estado brasileiro, bem como o modo das relações que permeiam os indivíduos em sua área de atuação. Isto demonstra um traço característico do funcionalismo público brasileiro, pautado principalmente na concepção de burocracia e laços de confiança.

Secretaria de Gestão Estratégica da Prefeitura Municipal de Vitória – uma análise mais apurada

Com o intuito de observar na prática a visão dos autores acima abordados, foi analisada 01 (uma) das 20 (vinte) secretarias da Prefeitura Municipal de Vitória/ES: a Secretaria de Gestão Estratégica - Seges, composta por 89 servidores, mais os cargos de chefia (comissionados) concedidos ao secretário e ao subsecretário. Conforme informações indicadas no endereço virtual da Prefeitura, esta secretaria em particular “coordena o planejamento, a estratégia e a execução integrada das políticas, programas e ações da administração municipal.” (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2013). Cabe à Seges definir obras, bem como serviços a ser executados, visando atender aos anseios da população local, mediante o gerenciamento de políticas públicas municipais aplicadas com o fito de melhorar ainda mais a gestão da prefeitura.

Para gerenciar tal secretaria, encontra-se o atual subsecretário, devidamente nomeado para ocupar tal cargo, com graduação em engenharia civil na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES – e em engenharia agrônoma pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, bem como a secretária, graduada em direito pela UFES e pós-graduada em Processo Civil pela Candido Mendes (Rio de Janeiro). Já exerceu o cargo de secretária e subsecretária em diferentes áreas como educação, meio ambiente e esportes, em diversos municípios, inclusive em âmbito estadual.

Após diversas tentativas de agendamento junto à secretaria, enfim a entrevista foi realizada no dia 29/10/2013⁶, na Prefeitura Municipal de

⁶ A transcrição integral da entrevista pode ser encontrada em <http://direitosociedadecultura.blogspot.com.br/2014/05/o-que-pensa-um-gestor-publico-sobre.html>

Vitória, junto ao subsecretário, ao qual se dispôs a responder as perguntas a ele dirigidas. Neste passo, utilizando termos e expressões nada formais, a conversa se delineou em tom de bate papo. Antes mesmo de iniciada a entrevista, ainda quando dirigíamo-nos à sala de reunião, o subsecretário, perguntado por um colega o que tinha feito no dia anterior (feriado nacional do dia do Servidor Público), responde “pois é, dia do servidor público. Fiquei em casa fazendo um trabalho. Dizer que não trabalhei é exagero. [...] Estava preparando uma aula que eu tenho que dar amanhã aqui na prefeitura. [...] E ainda tem gente que fala que servidor público não trabalha. Fico p... A gente tem um monte de vagabundo né cara...”. E mais a frente acrescenta “tinha que poder demitir... tinha que poder demitir”. Foi com esse desabafo do subsecretário que a entrevista foi iniciada.

Na introdução, o subsecretário inicia: “eu estou no serviço público há pouco tempo, há dois anos. Eu sou servidor efetivo, concursado e eu vim há três meses, eu vim pra cá, pra prefeitura, cedido. Meu passe pertence ao Governo do Estado e eu fui por empréstimo cedido à prefeitura, à convite da secretária [...], para compor este quadro técnico”. De fato, o que ocorre na secretaria de Gestão Estratégica não é diferente de outras secretarias municipais ao redor do Brasil. A confiança depositada em uma pessoa que irá trabalhar em conjunto segue a lógica da cordialidade (HOLANDA, 1995, p.147). Logo, apelidar o brasileiro como o homem cordial não seria nenhuma inverdade. Isto porque, segundo o autor (HOLANDA, 1995, p.147), estes traços de hospitalidade, convívio humano e generosidade, de nada se aproximam com civilidade. As características do brasileiro estão ligadas à capacidade de criar vínculos, laços afetivos com as pessoas ao redor, na tentativa de suprir a ausência da personalidade encontrada no ambiente familiar em um lugar pautado pela impessoalidade e formalismo, como um espaço de trabalho.

É o que Roberto DaMatta chama da dicotomia da “casa e a rua”. Enquanto naquele ambiente a pessoa é circunda por relações familiares de extrema confiança, um protegendo o outro em qualquer situação, na “rua” não há privilégios nem regalias. Há leis impessoais que acarretam no sentimento descrito por DaMatta: “fico, então, à mercê de quem quer que esteja manipulando a ordem social naquele momento” (1997, p.92). Por essa razão a composição da equipe da secretaria em questão não obedece a critérios legais ou formais, e sim critérios de confiança no indivíduo que passa a trabalhar em conjunto. No momento em que o subsecretário é cedido à Secretaria de Gestão Estratégica, a convite da atual secretária, o preconizado pelos autores em questão torna-se claro e palpável, pois tal fato representa uma forma de agregar pessoas com algum laço de confiança a fim

de trazer segurança ao ambiente de trabalho seguro, permeado por relações afetivas e pessoais.

Esse entendimento é endossado pelo relato de uma funcionária da Prefeitura de Vitória, a qual possui estreito contato com a secretaria em comento. Neste informe foi relatado que o atual subsecretário não possui o entendimento técnico adequado para ocupar tal cargo. Acrescenta ainda que a exoneração da antiga subsecretária foi realizada com estranheza pelos membros da secretaria, uma vez que era uma exímia funcionária, de enorme capacidade laboral. Relata ainda que o Governo do Estado transfere servidores que não estão tendo resultados satisfatórios, e que a concessão de servidores para a prefeitura oriundos do Governo do Estado já ocorreu anteriormente. Tal relato, apesar de colhido de maneira informal, retrata a forma como uma servidora concursada analisa a situação de dentro da própria secretaria, o dia a dia dos trabalhos, a eficiência dos membros. À medida em que pessoas que não possuem capacidade de ocupar um cargo de gestão são convidadas a “compor este quadro, quadro técnico”, nas palavras do próprio secretário, a eficiência (e o conseqüente profissionalismo) da Administração Pública perde espaço para o preenchimento de cargos pelo critério de relação afetiva entre membros. E isto é um traço da sociedade brasileira e do funcionalismo público. Sociedade que decide não com base na racionalidade, mas sim com base no coração, na relação de afeto existente em cada pessoa.

Em um segundo momento da entrevista, o subsecretário realiza apontamentos acerca da burocracia em sua visão. Segundo ele, “a burocracia não é ruim, a burocracia é bom [sic]. A burocracia é o que permite, é um conjunto de leis [...]. É uma forma de controle do Estado. É o que permite que você seja transparente e seguro pra dar satisfação pra sociedade sobre o dinheiro que ela aplica”. E ainda acrescenta em uma auto pergunta “mas qual é o problema na minha opinião? É o excesso de burocracia”. Realmente a burocracia é instituída como uma forma de dominação do Estado, que segundo Weber (1992, p.350) é instituído por meio de estatutos e instrumentos normativos formalmente legais. Assim, “obedece-se à pessoa não em virtude do seu direito próprio, mas à regra estatuída” (WEBER, 1992, p. 350). É o que os autores afirmam ser decorrente de uma estrutura patrimonial aplicada no Brasil. Segundo Raymundo Faoro (2001, p.823), a burocratização no Brasil segue tais características em razão de um extenso território ter sido governado por um poder estritamente centralizado, que detinha para si a tomada de decisões, introduzindo pessoas de confiança para

ajudar a governar⁷. Quando o subsecretário se referiu à burocracia como uma coisa boa, este reportou-se ao termo como sinônimo de planejamento, de segurança jurídica, deia de legalidade e outros preceitos insertos em qualquer ordenamento jurídico, como pode-se notar no trecho: “quando se diz driblar a burocracia, até porque infelizmente este excesso de burocracia é lei, driblar não seria de repente o termo [...]” no momento em que foi questionado se a adoção de políticas públicas integradas seria a melhor opção para driblar a burocracia. Imaginar a burocracia brasileira sem excesso é algo extremamente impensável e indissociável. Conforme Carlos Henrique de Assunção Paiva (2009), a complexidade da estrutura estatal, por meios de cargos a perder de vista, não gera uma maior eficiência por parte do Estado, pelo contrário. A “ineficiência” do sistema burocrático brasileiro atende aos interesses das classes dominantes, criando espaços de cooptação política pela via dos cargos de confiança e mantendo a dominação de classes também em um espectro eleitoral⁸.

“Uma lentidão em determinado processo, que passava duas vezes no mesmo setor, por exemplo. Há necessidade de passar duas vezes pelo mesmo setor? Não, não há. Então vamos resolver essa parte”. De fato o subsecretário reconhece a lentidão do funcionalismo público no âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória, como ele mesmo relata, e associa tal forma como corriqueira em outras prefeituras do Brasil. “A estrutura é a mesma para todos do Brasil”. Apesar de ser inegável a presença de um Estado burocrático por trás da estrutura política administrativa brasileira, importante relacionar a temática com os dizeres de Sergio Buarque de Holanda, (1995, p.146), uma vez que a situação brasileira está muito mais atrelada ao “funcionário patrimonial”, quando os interesses públicos confundem-se com os particulares, do que ao real Estado burocrático, “em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos”.

⁷ Até quando buscamos o sentido da palavra “burocracia” no dicionário da Língua Portuguesa, percebemos um certo “desvalor” cultural de sua idéia, na medida em que sua definição compreende pelo “sistema encarado como estrutura ineficiente, inoperante, morosa na solução de questões e indiferente às necessidades das pessoas” [HOUAISS e VILLAR, 2009, p.339]

⁸ Neste sentido, Marcel Mauss, por meio de análise de tribos indígenas de diversos lugares do mundo, compreende o ato de dar e receber coisas como hábito humano que ultrapassa a questão material. Para o autor, esta simples conduta representa uma afinidade entre os indivíduos expressa pela troca de “dádivas”. Deste modo, tanto a recusa de dar quanto a de receber representam uma postura interpretada como recusa de criar uma nova aliança, e consequentemente, declarar guerra ao indivíduo (2001, p.68). Portanto, segundo a interpretação de Mauss, à medida em que tal cargo público é concedido, o ato de aceitá-lo por parte de determinado servidor implica na formação de uma aliança entre o mesmo e quem concedeu a oportunidade de trabalho, ou seja, o gestor.

Neste ponto, o entrevistado reconhece o problema ao afirmar que “talvez o desafio maior não é só na questão da contratação, [...] ‘vamos contratar sempre mais’. Não é isso”. E complementa, indicando uma solução. “Eu acho que em um momento o que a gente tem que ver também é um trabalho no sentido de você avaliar cada pessoa pra tentar obter o melhor dela” como forma de otimizar o trabalho nas secretarias. “Começou esse ano, pelo que a gente chama de gestão pra resultado, a gente montar todo o nosso planejamento estratégico com uma metodologia de gerenciamento de projetos”. E continua. “O objetivo disso é a gente ganhar agilidade, identificando as dificuldades, identificando aonde estão as coisas erradas, fazendo um acompanhamento de todos os processos com mais rigor, sempre buscando atingir metas”. Conforme descrito, o subsecretário não se absteve dos entraves vividos pela secretaria a qual trabalha, como em várias outras.

Em uma perspectiva otimista, o entrevistado afirma: “sinceramente, eu acho que está mudando pra melhor, sem sacanagem. Está mudando lentamente, não tem jeito. Infelizmente muda devagar, não tem como ser tão rápido, mas eu acho que está mudando pra melhor. [...] Da noite pro dia não vai mudar. Você tem que mudar muita coisa, como [a] lei. Isso não se muda da noite pro dia. Mas confesso que vejo uma esperança. As coisas estão melhorando”. Segundo o subsecretário, tal modificação do panorama, além de alterações legais, se daria pelo ingresso de novos profissionais mais capacitados, supostamente aptos a trabalhar no serviço público. “Esses concursos públicos que estão ficando cada vez mais profissionais [...]. Aqui na prefeitura, quando eu vim pra cá a três meses atrás, eu vi muita gente boa. Encontrei muito técnico fera que trabalharia em qualquer empresa privada. Claro que tem muita gente ruim, mas aí com o tempo essa turma é mandada embora”.

Como solução para a melhoria do funcionalismo público brasileiro, o subsecretário suscita o critério de mérito como ideal a ser aplicado na esfera pública. Acerca desta temática, Lívia Barbosa tece importantes contribuições ao afirmar, de plano, que implantar a meritocracia em um país nada igualitário é uma tarefa complexa. Apesar de inúmeros dispositivos normativos terem sido criados ao longo dos anos (desde a Constituição de 1824 o critério meritocrático era apontado como fundamental para ocupação de cargos públicos), tais normas não surtiram o efeito pretendido. Isto porque, malgrado implantado antes mesmo de países como Estados Unidos e Inglaterra, o critério meritocrático inserido no Brasil não se dissocia de outros aspectos intrínsecos à cultura da sociedade brasileira, como os privilégios concedidos aos funcionários mais antigos e as relações pessoais arraigadas no ambiente de trabalho (BARBOSA, 2001, p.57), o que contribui para o fracasso deste mecanismo. Segundo a autora, estes traços são

responsáveis pelo insucesso do funcionalismo público brasileiro, mesmo quando o critério utilizado é o mérito. Outra importante ideia trazida à tona pela autora é a de que para o brasileiro, sua vontade individual de fazer a diferença e vencer por seu próprio esforço, almejando assim um melhor posto de trabalho, não se sobrepõe à característica de universo social ao qual está inserido, como se a classe a qual pertence eximisse o indivíduo de alcançar seus objetivos por mérito único e exclusivo dele mesmo (BARBOSA, 2001, p.66). Esta perspectiva trabalhada pela autora traz a indagação de que o funcionalismo público brasileiro não se resolve apenas pelo critério meritocrático.

Com isso, a profissionalização apontada pelo entrevistado também é posta em xeque. Para Roberto DaMatta (1997, p.228) a sociedade brasileira busca uma constante transformação de indivíduo em pessoa, em que o primeiro representa um ser impessoal, igual aos outros, alheio aos outros, ao passo que o segundo indica um ser preso à sociedade, arraigado à uma coletividade que não o deixa ficar sozinho. “Idoneidade no trato do bem público, respeito aos direitos dos cidadãos, igualdade de tratamento e não-utilização do poder político em proveito próprio são algumas das mais frequentemente invocadas. Proceder sempre como indivíduo, e nunca como pessoa, é a mensagem veiculada e o comportamento social esperado” (BARBOSA, 2006, p.170). Por tais razões, acreditar que a simples troca de servidores acomodados por novos profissionais, mais capacitados, irá alterar a estrutura do funcionalismo público brasileiro, é uma falácia.

Como exposto, a entrevista com o subsecretário foi imprescindível para constatar como o agente público, inserido no funcionalismo público e em posição de comando, observa a situação. Reconhecer os entraves é o primeiro passo para uma mudança, infelizmente, muito mais complexa e obscura da forma como foi lidado pelo entrevistado. Extrai-se dessa conversa a corroboração de todo o exposto no presente trabalho, passando desde historiadores que traçaram um panorama da estrutura do funcionalismo público brasileiro, a sociólogos aptos a analisar o comportamento da sociedade brasileira e definir suas características.

CONCLUSÃO

Desde a época de Brasil colônia, as características brasileiras começaram a ser traçadas. Sob forte influência de seus colonizadores (os povos ibéricos), os traços da sociedade foram de definindo ao longo dos anos. A forma dada ao trabalho, a influência religiosa, a mentalidade portuguesa, todos estes fatores foram cruciais para criarmos a nossa cultura, bem diferente de países corriqueiramente comparados como exemplos a ser seguidos. A forma como

foi governado, por um Estado visto como mãe pela sociedade, que preferia reclamar a ele a organizar algum tipo de revolução reivindicatória de direitos.

A burocratização é historicamente utilizada como instrumento de dominação do Estado, motivo pelo qual ainda é um entrave tão questionado e tão difícil de ser ultrapassado, por estar enraizado na nossa cultura. Ao implantar diversos setores, todos subordinados a um mesmo superior, o governante lança suas teias de forma a controlar as diretrizes do país. Uma ferramenta encontrada para não deixar de aplicar suas decisões. Por tal razão, o Estado brasileiro possui nas suas esferas de governo (União, Estados e Municípios) capilarizações a perder de vista, entre ministérios e secretarias das mais diversas alçadas, cada uma com sua questionável relevância. Desta forma, o funcionalismo público delinea-se no Brasil. Ressalte-se ser a característica mais marcante desta sociedade a cordialidade presente nas relações entre indivíduos, cordialidade esta responsável por diferença de tratamento em um determinado órgão público, colocando em xeque o que realmente importa, nunca perder a amizade e os laços afetivos. Quando comparada a outros países, a burocracia brasileira torna-se a principal característica do seu funcionalismo público.

Diante deste panorama, dar voz a quem analisa esta temática de dentro da máquina estatal é imprescindível para trazer um panorama geral da questão. Conforme entrevista concedida pelo o subsecretário de Gestão Estratégica de Vitória/ES, os assuntos anteriormente tratados foram para ele indagados. Malgrado haver pleno reconhecimento dos problemas enfrentados pelo funcionalismo público atual, o entrevistado aponta questionáveis saídas para confrontar as dificuldades, saídas estas mais complexas do que aparentam ser.

Em suma, o presente artigo trouxe um diferente panorama acerca do funcionalismo público, apontando suas origens históricas, a visão de autores sobre o tema, a questão sociológica e, por fim, o olhar de quem está dentro da máquina pública, suas considerações e ponderações. Toda esta pesquisa com o fito de, antes de questionar, entender; antes de criticar, saber das raízes do país, para, enfim criar consciência acerca da temática tão criticada por nós, brasileiros.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Livia. **Igualdade e meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros; prefácio Roberto DaMatta. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

- CARVALHO, José Murilo de. **Teatro das sombras: a política imperial.** São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.
- ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, Portal do Governo do. **Órgãos e secretarias.** Disponível em <http://www.es.gov.br/Governo/default.aspx> acesso em 07/05/2013, 2013.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Portal do Governo do. **Órgãos e entidades.** Disponível em http://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos/principal_orgaos acesso em 07/05/2013, 2013.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3ª. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- GAZETAONLINE. **Arquivo de edições.** Disponível em <http://agazeta.fivepress.com.br/> acesso em 05/04/2013, 2013.
- HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** 1.ed. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- LIMA, Roberto Kant de. **Ensaio de antropologia e de direito:** acesso à Justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- LOPEZ, Felix G. **Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300006&lng=pt&nrm=iso acesso em 13/05/2013, 2008.
- MATTA, Roberto da. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** 6ª. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- _____. **A casa & a rua.** 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dádiva.** Introdução de Claude Levi-Strauss. Lisboa: Edições 70, 2001.
- PAIVA, Carlos Henrique Assunção. **A burocracia no Brasil: as bases da Administração pública na perspectiva histórica (1920-1945).** Disponível em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742009000200027&lng=pt&nrm=iso acesso em 13/05/2013, 2009.

PLANALTO. **Estrutura da presidência.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/estrutura-da-presidencia> acesso em 07/05/2013, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA. **Portal da Transparência.** Disponível em <http://www.franca.sp.gov.br:8084/Transparencia> acesso em 03/07/2013, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA. **Portal da Transparência.** Disponível em http://www.franca.sp.gov.br:8084/online2003/Contabil/MEMORIA_C ALCULO_2013/Estimativa%202013.pdf acesso em 03/07/2013, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. **Transparência Administrativa.** Quantitativo de cargos. Disponível em <http://externo.pelotas.com.br:51000/transparencia/quantitativo-de-cargos/index.php> acesso em 06/08/2013, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. **Resumo da execução orçamentária 2012.** Disponível em http://www.pelotas.com.br/interesse_despesas_receitas/2012/dezembro_pel.pdf acesso em 03/07/2013, 2012.

PREFEITURA DE VITÓRIA. **Portal da Transparência.** Disponível em <http://www.vitoria.es.gov.br> acesso em 06/08/2013, 2012.

PREFEITURA DE VITÓRIA. **Secretaria de Gestão Estratégica.** Disponível em <http://www.vitoria.es.gov.br/seges.php?pagina=oquefazemos> acesso em 09/08/2013, 2013.

RIO DE JANEIRO, Governo do. **Estrutura do Governo.** Órgãos do Poder Executivo. Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=275652> acesso em 07/05/2013, 2013.

SALLUM JR., Brasílio. **As raízes do Brasil e a Democracia.** Sinais Sociais, Rio de Janeiro, v. 7, n.º 19, p. 40 – 59, maio – agosto 2012.

SÃO PAULO, Prefeitura de. **Atlas municipal de gestão de pessoas.** Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/at>

[las_municipal_de_gestao_de_pessoas_2013_v10_1370270158.pdf](#)
acesso em 27/05/2013, 2013.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores**. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

SCHUWARTZMAN, Simon. **Atualidades de Raymundo Faoro**. Disponível em < <http://www.schwartzman.org.br/simon/faoro.htm> > acesso em 15/05/2013, 2003.

VITÓRIA, Prefeitura de. Servidores. **Quantidade de servidores por secretarias 2010-2012**. Disponível em http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_administrativos/servidores/secretaria.asp acesso em 27/05/2013, 2012.

VITÓRIA, Prefeitura municipal de. Atos oficiais publicados em 15/01/2013. Disponível em http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/atos/ato_oficial_2013-01-15.pdf acesso em 15/05/2013, 2013.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez Editora, 1992.