



**UFAM**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**CIDADANIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO AMAZONAS**

**POLLYANE PINHEIRO MARTINS**

**MANAUS**

**2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**POLLYANE PINHEIRO MARTINS**

**CIDADANIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador Professor Dr. Gilson Pinto Gil

**MANAUS**

**2014**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

M386c Martins, Pollyane Pinheiro  
Cidadania e Administração Pública no Amazonas / Pollyane  
Pinheiro Martins. 2014  
76 f.: 31 cm.

Orientador: Gilson Pinto Gil  
Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do  
Amazonas.

1. Administração Pública. 2. Cidadania. 3. Capitalismo. 4.  
Modernização. I. Gil, Gilson Pinto II. Universidade Federal do  
Amazonas III. Título

**POLLYANE PINHEIRO MARTINS**

**CIDADANIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Amazonas, como parte do requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Gilson Pinto Gil**

**Orientador – PPGS**

**Universidade Federal do Amazonas**

**Prof. Dr. Benedito José de Carvalho Filho**

**Membro PPGS**

**Universidade Federal do Amazonas**

**Prof. Dr. Odenei de Souza Ribeiro**

**Membro- PPGS**

**Universidade Federal do Amazonas**

**Manaus**

**2014**

## ***DEDICATÓRIA***

*Ao Rei eterno imortal, invisível, mas real... Jesus!!!*

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão de uma pesquisa não significa a realização de um trabalho isolado, apenas do pesquisador. Ela só ocorre com a participação e o apoio de pessoas especiais.

Antes das pessoas, devo agradecer ao meu Jesus Cristo amado pela promessa cumprida.

Agradeço a Ele pelos meus queridos pais pela dedicação e confiança.

Ao meu amado esposo pelo amor e companheirismo na caminhada.

Assim como aos familiares e amigos pelo incentivo.

Registro, ainda, especial agradecimento ao meu orientador Prof. Dr. Gilson Gil pelo seu empenho em me ajudar com seu riquíssimo conhecimento e compreensão nas horas difíceis.

Ao programa com sua equipe de Doutores que contribuíram para mais uma etapa de crescimento de minha vida.

***Pollyane Pinheiro***

## RESUMO

O Estado e a Administração Pública no Amazonas vêm passando por diversas reformas em busca de um funcionamento célere e uma prestação de serviço com qualidade. Com a democratização do país e a edição da Constituição de 1988, uma nova reforma do Estado e da Administração Pública Brasileira integrou a agenda governamental de 1995, e incluiu entre os seus objetivos, os princípios de participação e controle social. Este estudo está referenciado teoricamente nas reflexões sobre Estado, Administração Pública, Burocracia, Cidadania, Modernização e Capitalismo enquanto expressões de dominação de classe sob o ordenamento do capital mundial. Este é um fenômeno recorrente na formação e desenvolvimento do Estado Brasileiro, no qual sua utilização contribuiu para construir um projeto específico: A Reforma do Aparelho do Estado. A pesquisa empírica foi realizada através de entrevistas com servidores e gestores da SEAD (Secretaria de Estado de Administração e Gestão), no Amazonas, que contribuíram com subsídios para a objetivação do tema proposto. A premissa da dissertação é entender sociologicamente como a estrutura da modernização na Administração Pública Amazonense foi influenciada pelo capitalismo global e como a SEAD veio se adaptando a essa mudança.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Cidadania, Capitalismo, Modernização.

## **ABSTRACT**

The State and Public Administration in the Amazon have been going through various reforms in search of a swift operation and the provision of quality service. With the democratization of the country and the enactment of the 1988 Constitution, a new state reform and the Brazilian Public Administration joined the government agenda in 1995, and included among its objectives, the principles of participation and social control. This study is theoretically referenced in the reflections on the state, Public Administration, Bureaucracy, Citizenship, Modernisation and Capitalism as expressions of class domination under the system of global capital. This is a recurring phenomenon in the formation and development of the Brazilian State in which its use has contributed to build a specific project: The Reform of the State. The empirical research was conducted through interviews with servers and managers SEAD (State Secretariat for Administration and Management), Amazonas, subsidies that contributed to the objectification of the proposed topic. The premise of the dissertation is sociologically understand how the structure of modernization in Public Administration Amazonense was influenced by global capitalism and how SEAD came to adapting to this change.

**Keywords:** Public Administration, Citizenship, Capitalism, Modernization.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**DASPA-** Departamento do Setor Público

**MARE-**Ministério da Administração e Reforma do Estado

**PNAGE-** Programa Nacional de Apoio a Modernização da Gestão e do Planejamento de Estados e Distrito Federal.

**SEAD-** Secretaria de Estado de Administração de Gestão

**SUFRAMA-** Superintendência da Zona Franca de Manaus

**SEAA-** Secretaria de Estado da Administração do Amazonas

**SEARHP–** Secretaria de Estado da Administração Recursos Humanos e Previdências

**SECP-** Secretaria de Estado de Coordenação e Planejamento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
-------------------------	----

### **CAPÍTULO I**

<b>O ESTADO MODERNO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATUAL</b> .....	18
1.1 .O ESTADO BRASILEIRO E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....	18
1.1.2 GOVERNO GETÚLIO VARGAS (30-45).....	19
1.1.3 REFORMA DE 1967 .....	24
1.1.4 PERÍODO DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (85-90).....	28
1.1.5.GOVERNO COLLOR (90-92..).....	30
1.2.REFORMA GERENCIAL.....	34
1.3. DA GERENCIAL PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMAZONENSE: desafios na modernização frente ao capitalismo.....	40

### **CAPÍTULO II**

<b>SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO – SEAD/AM</b> .....	46
2.1 BREVE HISTÓRICO DA SEAD/AM .....	46
2.2 A MISSÃO .....	48
2.3 A SEAD HOJE.....	50
2.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	51
2.5. A SEAD E A MODERNIZAÇÃO .....	52

### **CAPÍTULO III**

<b>A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO AMAZONAS E AS MUDANÇAS NO CAPITALISMO</b> .....	55
3.1 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM GESTORES E SERVIDORES DA SEAD .....	55
3.2 INDICADOR: MUDANÇAS POLÍTICAS E ORGANIZACIONAIS .....	56
3.3 INDICADOR: SATISFAÇÃO.....	60
3.4 INDICADOR: MODERNIZAÇÃO E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO .....	63
3.5 OBSERVAÇÕES FINAIS .....	65
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	68

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>75</b>

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que a organização pública brasileira vem sendo paulatinamente aprimorada visando à estruturação de um Estado moderno mais preocupado com os interesses dos cidadãos (HOLANDA, 2006, pg.106).

Desde as primeiras formas do capitalismo, o Estado vem assumindo algumas responsabilidades sociais, não apenas com a finalidade de garantir o bem comum, mas para manter a ordem, o que, muitas vezes, ocorreu através de ações repressivas. Atualmente, o Estado intervém seguidamente na economia de mercado, que “expandiu e fortaleceu o setor público e geriu sistemas de proteção social” (PEREIRA, 2008, p.23).

A expansão do setor público, por meio de sua estrutura administrativa, com um corpo especializado, foi uma das necessidades encontradas para que o Estado pudesse ser norteador da economia e capaz de implementar as medidas demandadas. Tornou-se, portanto, um Estado burocratizado que atua por meio do chamado sistema estatal. Os séculos XX e XXI viram esse crescimento do Estado e o recrudescimento de suas funções. É impossível pensar o mundo atual sem a presença do Estado e de seus agentes.

A partir de 1930, o Estado, no Ocidente, passou a intervir de forma mais direta na economia do mundo. Para Toledo (2002), diante das lutas sociais e políticas, desde o final do século XIX, e da incapacidade do mercado de sustentar o crescimento econômico sem crises, houve um descrédito das concepções liberais e uma mudança de rumos em direção ao Estado social, baseado nas proposições de Keynes.

Segundo Keynes, esta intervenção deveria se dar através de investimentos no setor produtivo, a fim de ativar a economia e, com isso, recompor a equação demanda emprego-aumento de renda. A economia capitalista se reergueria por meio do Estado. A doutrina Keynesiana...

[...] estimulou a criação de medidas macroeconômicas, que incluíam: a regulação do mercado; a formação e controle dos preços; a emissão de moedas; a imposição de condições contratuais; a

distribuição de renda; o investimento público; o combate à pobreza. E tudo isso visava não exatamente à socialização da produção, rumo à instituição de uma sociedade socialmente igualitária, mas à socialização do consumo, a qual foi concebida como um contraponto à socialização da produção (PEREIRA, 2002, p.32-33).

Nessa conjuntura que se abriu na crise de 1929 e que atingiu o mundo capitalista, mas essencialmente a economia norte-americana, o “Estado assumiu a função não apenas de garantidor da ordem capitalista, mas como também de empreendedor, participando ativa e diretamente do próprio sistema de produção e acumulação, criando empresas estatais, inicialmente de ferro e aço, posteriormente, do petróleo” (NOGUEIRA, 1998).

No Brasil, na década de 1930, ao final da Velha República e com o nascimento da Nova República, marcado pela ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem-se uma tentativa de profissionalizar a administração pública com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP. Por intermédio do DASP, promovem-se a estruturação básica do aparelho administrativo instituindo o concurso público, as regras para admissão e treinamentos dos servidores. Além da criação do DASP, o governo do Getúlio Vargas foi marcado pelas conquistas sociais, como as leis trabalhistas, o voto secreto e o direito de voto para as mulheres.

Mais adiante, nos anos 90, o Plano Diretor da Reforma do Estado, editado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado, MARE (BRASIL, 1995), descreveu o que viria a ser o modelo da nova administração pública brasileira, sendo que este plano propôs diretrizes para a Reforma do Estado, sem detalhar as mudanças dentro das organizações, referindo-se apenas à introdução uma introdução de uma “cultura gerencial” voltada para resultados e baseada em conceitos modernos de administração pública.

## **OBJETO DA PESQUISA**

A partir deste contexto, este estudo abordou como objeto de pesquisa a Secretaria de Estado da Administração e Gestão do Amazonas, SEAD, a fim de

entendermos sociologicamente como ela veio se adaptando ao processo de Modernização na Administração Pública, frente aos avanços do Capitalismo Global.

## **DELIMITAÇÃO E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO**

O desafio é analisarmos como esse processo de modernização na administração ocorreu e de que forma ele influenciou a administração no Amazonas.

O lócus da pesquisa é a SEAD, no seu período de criação até a contemporaneidade. A Secretaria de Estado da Administração e Gestão-SEAD/AM é um órgão vinculado à estrutura do Governo do Estado do Amazonas. Ela está inserida em um contexto de mudança da gestão pública, com as reformas do aparelho estatal brasileiro, que vêm desde os anos 90.

O estudo é importante, pois a responsabilidade social, entendida como elemento formador da Cidadania, é um item essencial do Estado atual, pois, abrange o funcionamento do sistema administrativo, presta contas dos atos e decisões, cumpre prazos e procedimentos, cobra desempenho profissional e comportamentos neutros e impessoais. Visto que a SEAD é um órgão administrativo, que contribui na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração.

A responsabilidade social passa primeiro pela compreensão dos sistemas econômicos e políticos enquanto agentes em constante transformação, que se relacionam em razão da necessidade de equilíbrio de um ambiente global. Autores defendem que o retrospecto de conceituação da responsabilidade social se faz ao início do surgimento do capitalismo. Seguindo esse viés, Tenório (2006) defende que o surgimento da responsabilidade social pode ser visto a partir de dois temas ligados ao capitalismo: a sociedade industrial e pós-industrial.

Sabemos que a adesão dos indivíduos ao processo de modernização e de racionalização da administração é, além de um ato que diz respeito ao próprio interesse, um ato de confiança na forma como a ética profissional é respeitada pela autoridade.

Assim, esta dissertação pretende analisar a seguinte problemática: Propomos uma análise crítica sociológica da Administração pública no Brasil e no Amazonas, através de suas recentes tentativas de “modernização”, a partir das mutações ocorridas no capitalismo globalizante e no Estado contemporâneo.

Assim, iremos analisar, criticamente, nas entrevistas, a fim de verificar como esse processo ocorre, concretamente, na SEAD.

Não se pode perder de vista que, com o estabelecimento do Estado, as manifestações de comandos públicos que partem dos agentes que o representam substantivam as diretrizes geradoras da satisfação ou da insatisfação social que dita o ritmo da estabilidade da relação entre o povo e o poder estatal constituído.

## **CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

A Sociologia não pode se omitir e deixar passar tal processo. Por isso, nesta dissertação há uma busca de se investigar alguns elementos norteadores dessa suposta “revolução”, ou seja, as mudanças no capitalismo global e no Estado que nortearam tais alterações.

Para a economia amazonense, pautada na ZFM, houve forte impacto devido à implantação de medidas de abertura econômica para produtos estrangeiros, reflexo da chegada do neoliberalismo e da globalização, e, posteriormente, às diversas pressões políticas quanto ao seu funcionamento em relação ao Brasil, com a importação maior que exportação. Estes são pontos que analisaremos mais adiante.

Os novos modelos de administração pública possuem princípios que possibilitam mudanças na estratégia de gestão, agora voltada para resultados e focada no atendimento às demandas da sociedade como “cliente” dos serviços públicos. O cidadão passou a ter um papel de destaque na definição das estratégias de desenvolvimento das organizações públicas. Este é um elemento central das sociedades capitalistas “pós- modernas” e que estão intimamente vinculadas às mudanças do capitalismo global.

Esse modelo, conforme menciona Ferreira (1996), preconiza que o Estado focalize suas ações para o cidadão, em busca de resultados eficazes. Para isso, uma das diretrizes adotadas é a busca da valorização do servidor público, que “representa, na verdade, a âncora do processo de construção coletiva do novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado pelo conjunto dos servidores de forma participativa.” (FERREIRA, 1996, p. 20).

Para dar conta do que está sendo proposto, a base empírica da pesquisa se constituiu nos informes a serem obtidos na SEAD.

A natureza da pesquisa foi uma entrevista qualitativa; com fim, exploratório; os meios utilizados foram os bibliográficos e de campo; e o método de abordagem foi o dialético.

Empiricamente o tema me suscitou questionamentos a partir de observações no cotidiano da Secretaria, onde trabalho há onze anos. Assim sendo, iremos analisar como objeto de estudo a relação existente entre a Secretaria de Administração e Gestão-SEAD/AM e sua política administrativa com as ondas recentes de modernização estatal no Brasil e suas conseqüentes propostas de reforma administrativa, a partir do processo de expansão do capitalismo global.

A investigação se inscreve como pesquisa de caráter bibliográfico. Assentando-se, portanto, no fichamento e na produção de resenhas da “bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins (...), revistas, livros, pesquisas, monografias, teses (...)” (Marconi e Lakatos, 2006, p. 185), além da verificação de dados que colaboraram para a contextualização da temática escolhida.

As técnicas de pesquisa aplicadas foram o levantamento documental e bibliográfico e as entrevistas.

## **OBJETIVOS DA PESQUISA**

O objetivo da pesquisa foi analisar sociologicamente o processo de modernização da administração pública no Brasil e no Amazonas, diante da globalização capitalista.

Objetivou – se especificamente, este trabalho:

- Analisar a modernização administrativa no Brasil diante das reformas administrativas e no Amazonas nos movimentos atuais de mudança do capitalismo e suas relações Estado/Sociedade;
- Caracterizar a SEAD/AM quanto à sua finalidade, competências, estrutura e funcionamento;
- Analisar a relação entre os estudos sobre a modernização da administração pública no Amazonas e a realidade do funcionamento da SEAD/AM, a partir da percepção de gestores e servidores.

A heterogeneidade do material recolhido balizou a problemática que foi trabalhada.

A forma de investigação constituiu-se de observação através de contatos informais com os servidores e gestores da SEAD (Secretaria de Estado da Administração e Gestão) como também de observação sistemática, com o público por meio de técnicas previamente selecionadas (entrevista, questionário); da coleta de dados através de estudos bibliográficos, para fundamentação e embasamento teórico; da problematização das questões de análise dos dados obtidos; assim como, da sistematização dos capítulos da dissertação.

## **ESTRUTURA DA PESQUISA**

A presente dissertação estará dividida em três partes, contendo três capítulos e uma conclusão, com as respectivas considerações finais.

O primeiro capítulo apresentará a fundamentação teórico-empírica, indicando algumas linhas de estudo sobre Administração Pública, Estado e Reforma Administrativa.

O segundo capítulo caracterizará um breve histórico da SEAD/AM, bem como suas finalidades e funções.

O terceiro apresentará uma análise crítica das entrevistas com servidores e gestores sobre a modernização da administração pública no Amazonas frente ao processo de Globalização Capitalista.

Por último, apresentaremos as considerações finais, a partir dos resultados obtidos com o questionário e as entrevistas, analisando a percepção dos servidores sobre a tarefa da SEAD nesse cenário de mudanças globais.

## **CAPITULO I**

### **O ESTADO MODERNO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATUAL**

#### **1.1 O ESTADO BRASILEIRO E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

Um conceito genérico de modernização da administração pública a partir de uma abordagem crítica da modernização, que implica em qualificar os atributos do conceito corrente de modernização seria: a racionalização instrumental, determinismo e transformismo, segundo os quais a modernização se reduz à absorção de expressões da modernidade. De forma análoga, a modernização da administração pública está impregnada da ideia de absorção de paradigmas daquilo que se apregoa como boa administração pública.

Assume-se que a modernização, abordada criticamente, é, mais do que nunca é dado o contexto globalizante uma categoria conceitual válida e conveniente para se pensar os processos induzidos de transformações sociais, e, analogamente, administrativas no âmbito do estado. Modernização da administração pública é, no entanto, uma categoria conceitual problemática.

Em uma perspectiva histórica, a administração pública brasileira é marcada por processos de reformas, entendidas aqui como transformações das estruturas administrativas (organizacionais, gerenciais e de pessoal). É o aparelho do Estado que visa à superação de dificuldades organizacionais e gerenciais no setor público, bem como o desenvolvimento no campo das relações políticas e sociais (FADUL; SOUZA, 2005), daí a necessidade de tais alterações periodicamente.

A administração pública brasileira é submetida constantemente a desafios, principalmente àqueles que dizem respeito à condução das políticas públicas e a capacidade de seus administradores em seguir seus princípios orientadores, que de acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988 em seu artigo 37 são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 2007)

A disposição para “reformular administrativamente” o Estado brasileiro é antiga, estando presente desde a década de 30 do século passado, mas assumindo

maior relevância em meados da década de 90, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro. É marcante essa busca por implantar um modelo burocrático no Brasil.

Essa administração burocrática surgiu nos anos 30, no contexto da aceleração da industrialização brasileira. Constituindo um processo de racionalização da administração pública com influências da teoria da administração científica de Frederick W. Taylor e do tipo ideal burocrático de Max Weber.

Veremos, a seguir, os processos de transformação na administração brasileira em busca desse aperfeiçoamento.

### 1.1.2 Governo Getúlio Vargas (1930-1945)

A Administração Pública Brasileira, conforme diversos autores, como Bresser Pereira (2009), até os anos 1930 era essencialmente patrimonialista, sendo comuns práticas como nepotismo e corrupção. Entretanto, a partir da reforma do Estado na era Vargas, com o objetivo de proteger o Estado do sistema capitalista até então vigente no país, iniciou-se a implantação de uma burocracia profissional com os princípios organizadores de centralização e padronização.

A Era Vargas, que tem início com a Revolução de 1930, expulsou do poder a oligarquia cafeeira e ramificou-se em três momentos: o Governo Provisório, 1930 a 1934, o Governo Constitucional, 1934 a 1937 e o Estado Novo, 1937 a 1945.

Getúlio Vargas, em seu primeiro período de governo, nomeou interventores para os governos estaduais e criou o Ministério da Educação e Saúde e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que através da Lei de Sindicalização, aprovaria os estatutos sindicais. Em 1932, houve a Revolução Constitucionalista de São Paulo, movimento armado a favor da derrubada de Getúlio Vargas e de uma nova Constituição brasileira, mexendo as bases do governo provisório.

Após o fim do movimento constitucionalista liderado por paulistas, inicia-se o processo de redemocratização. Em maio de 1933 é realizada a eleição para a Assembléia Nacional Constituinte. Em 1934 a nova Constituição é promulgada, estabelecendo, entre outros fatores, o voto obrigatório para maiores de 18 anos, o

voto feminino (já instituído anteriormente pelo Código Eleitoral de 1932) e a criação da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral. Após a promulgação da Constituição, o Congresso elege indiretamente Getúlio Vargas como Presidente da República.

A Constituição de 1934 foi inspirada na Constituição de Weimar, preservando o liberalismo e mantendo o domínio dos proprietários visto que a mesma não toca no problema da terra. O Governo Constitucional (1934/1937), é um período marcado pelos reflexos da crise mundial de 1929: crise econômica, desemprego, inflação e carestia. Neste contexto desenvolvem-se, na Europa, os regimes totalitários (nazismo e fascismo) que se opunham ao socialismo e ao liberalismo econômico.

O modelo atual de administração burocrática emerge a partir dos anos 30. A aceleração da industrialização brasileira faz o Estado assumir um papel decisivo, intervindo no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a Administração Pública sofreu um processo de racionalização, surgindo as primeiras carreiras burocráticas e uma tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público.

Observa-se, portanto que a implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

No processo de consolidação dessa sociedade capitalista, a ação do Estado deve ser considerada através da incorporação de aparelhos reguladores e intervencionistas, evidenciados com a construção de um projeto político capaz de edificar, afirmar e valorizar a identidade nacional (OLIVEIRA, 1999).

A constituição do capitalismo no Brasil ganhou forças com o fim da escravidão, a introdução do trabalho assalariado, o desenvolvimento de uma economia exportadora de produtos agrícolas e finalmente o processo de industrialização, fundamentado no capital acumulado pela produção cafeeira. Com a constituição da economia capitalista exportadora surgiram diversas formas de capital: o comercial, o bancário, o produtivo, o estrangeiro e o industrial. No entanto, foi o capital mercantil que passou a predominar essa economia. (DRAIBE, 1985, p. 12)

Notadamente reformulado no governo de Getúlio Vargas, que se manteve no poder durante 15 anos (1930/ 1945), por isso, também, considerado autoritário (golpe de 37), o Estado brasileiro, a partir da década de 30, inspirado nas doutrinas de Max Weber, ganha nova forma com a implantação da reforma burocrática.

O governo Vargas foi marcado pela implantação de uma política nacionalista e de valorização do trabalhador, incorporando os ideais corporativistas como forma de representação, em geral,

[...]“estabelecia-se o princípio da unidade sindical, em que apenas um sindicato por categoria profissional era reconhecido pelo governo. A sindicalização não era obrigatória, mas a lei estabelecia que somente as agremiações reconhecidas pelo governo poderiam ser beneficiadas pela legislação social. (VARGAS, 2004, p. 32).

O governo diagnosticou os problemas que impediam o desenvolvimento industrial e agiu para sanar as dificuldades que o país estava sofrendo. O objetivo era mudar o foco das exportações brasileiras, para que fosse possível exportar não só produtos primários, mas também industriais. Para atender às novas necessidades do mercado, foram construídas no país as indústrias de base, que passaram a servir como suporte ao desenvolvimento industrial (IANNI, 1996, p. 2).

Segundo Ianni (1996), fatores como a nova conjuntura mundial imposta após a Segunda Guerra Mundial, a consolidação de um capitalismo independente e o equilíbrio na balança comercial despertaram o interesse de empresas norte americanas e dos liberais brasileiros na entrada do capital estrangeiro no país. Segundo seus defensores, esse capital poderia acelerar o desenvolvimento industrial brasileiro.

No entanto, Vargas era um forte obstáculo na implantação destas novas idéias. Sua postura em defesa do nacionalismo econômico e do desenvolvimento de um capitalismo independente estava em desacordo com os interesses dos empresários que viam com bons olhos a entrada do capital estrangeiro no Brasil.

Foi durante o Governo Vargas que o Estado assumiu o papel de indutor da modernização e desenvolvimento, criando, durante a ditadura do Estado Novo, o

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição de 37 (artigo 67) e criado pelo DECRETO-LEI nº 579/38, com o intuito de fornecer assessoria técnica ao Presidente da República e elaborar a proposta orçamentária.

O DASP teve um marco na reforma empreendida por Vargas. Este órgão foi responsável pela formulação e implantação da reforma administrativa. Acumulava as funções de planejar e gerenciar os recursos humanos e as compras governamentais, (REZENDE, 2004).

A ação do DASP extrapolou, no entanto, a função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, assumindo características de agência central de governo, que abrigaria, de fato, a infraestrutura decisória do regime do estado novo,

Deixava, assim, o Dasp de ser órgão normativo e fiscalizador, bem como de atuar na área da administração de material, para ser um órgão exclusivamente assessor, exceto no que se referisse à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que continuava com funções operativas. (WAHRLICH, 1984).

O DASP foi precedido pela criação da Comissão Permanente de Padronização (1930), pela Comissão Central de Compras (1931) e pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (1937), órgãos que também visavam emprestar caráter mais racional à administração pública brasileira. Daquele último, herdou não apenas as funções, mas também o comando. Durante todo o período em que o DASP esteve ativo teve como chefe Luiz Simões Lopes, ex-presidente do Conselho Federal do Serviço Público Civil e da Comissão de Reajustamento de Funcionários Cíveis.

Dentre as atribuições que se desdobraram na criação está a elaboração de concursos públicos para acesso aos cargos no governo federal, e a elaboração do primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil (com a fixação de deveres e direitos dos servidores federais). Outra importante atribuição foi a fiscalização do orçamento, que assumiu a partir de 1945.

Chocou-se com a resiliência de antigas práticas clientelistas e um resquício de administração patrimonialista, que ainda persistia no governo federal. Após a queda de Getúlio Vargas (1946), foi administrativamente esvaziado, passando a exercer atividades de assessoramento, além da realização de concursos para o funcionalismo federal e o seu aperfeiçoamento.

Vemos, assim, que o modelo de administração burocrática de Weber foi instituído na Administração Pública do país em uma tentativa de profissionalização do serviço público com o estabelecimento de novas práticas governamentais e hierárquicas. Foi o modelo organizacional predominante, no sec. XX, para a prestação de serviços públicos e para o cumprimento das metas estabelecidas pelas políticas públicas do Brasil.

Aparentemente, a era Vargas construiu um modelo weberiano de centralização e profissionalização da burocracia. Porém, alguns autores assinalam que durante este período (1930/1954) foram dados alguns passos importantes no sentido da descentralização da execução dos serviços públicos. Um dos exemplos neste sentido foi a criação de 56 agências estatais até o ano de 1945, ou seja, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (COSTA, 2008). Isto daria abertura a um padrão tradicional de corporativismo.

Um padrão tradicional na relação Estado e sociedade é o corporativismo, considerado como um sistema de representação ou intermediação de interesses, que visa o controle político e o controle do fluxo de recursos disponíveis através da inibição da emergência dos conflitos de classe e da existência de grupos de interesse autônomos.

No Brasil, o corporativismo político teve origem na década de 1930 como estratégia do governo getulista de promover elementos da solidariedade social e relações pacíficas entre grupos e classes sociais através de uma legislação corporativista, influenciado pelo modelo fascista europeu e embalado pela crise da doutrina política liberal.

Conforme Nunes (1997), o que caracteriza esse padrão de relação Estado-sociedade é um tipo de “participação permitida” de acordo com os seguintes critérios: há um número limitado de participantes, não competitivos, e que são

reconhecidos, permitidos e subsidiados pelo Estado (movimentos e setores organizados da sociedade ficam sob a tutela dos governantes). Enquanto instrumento de “participação passiva” da população, reforça o autoritarismo de Estado, pois a vontade das massas não participa da administração.

Porém, com o tempo, a complexidade das sociedades e as mudanças econômicas globais forçaram os servidores públicos a desenvolverem novos modelos de gestão, pois aumentaram as atribuições dos governos, a diversidade de suas ações e as demandas pelos seus serviços. Além disso, houve um maior esclarecimento da população com a maior facilidade de acesso às informações. Dessa forma, o modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende mais às demandas dos tempos complexos e em rápida transformação (GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

Contudo isto seria especialmente nos tempos atuais de globalização e questionamento dos limites da democracia representativa ocidental.

### 1.1.3 Reforma de 1967

A reforma operada em 1967 pelo Decreto - Lei nº 200 constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da desburocratização no Brasil. Ele é tido como um marco na história recente da administração pública brasileira. Por seu intermédio foi editada a denominada “Lei Orgânica da Administração Pública Federal”. Ela consistia de cinco princípios fundamentais que passaram a demarcar o Estado brasileiro, a saber: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Este instrumento jurídico definia o enquadramento das autarquias, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação pública. Enquanto as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista tinham como objetivo dar maior agilidade e flexibilidade às ações do governo e melhor atender às demandas da sociedade e do Estado, a administração direta permanecia submetida aos marcos do modelo burocrático, formal e legal.

Assim, o Decreto-Lei 200/67 criava um modelo híbrido (burocrático e gerencial), com capacidade proposta de intervir na vida social e econômica do país, (COSTA, 2008).

Com o fim do regime militar e a institucionalização da democracia, as iniciativas no campo da administração pública continuaram mesclando iniciativas burocráticas com medidas de cunho gerencial. E é justamente esse movimento de combinação do modelo burocrático com o modelo gerencial no interior da administração pública.

Inicia-se, no entanto, uma nova tentativa de modernização da Administração Pública brasileira. As exigências do desenvolvimento econômico apoiado na intensa ação do Estado colocam na ordem do dia a necessidade de uma Administração Pública capaz de formular e implementar políticas públicas altamente complexas e sofisticadas, para as quais a estrutura existente não estava preparada.

Assim, a partir de 1967, facultou-se à Administração Federal admitir servidores pela Consolidação das Leis do Trabalho, ao lado de estatutários.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei nº 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central.

Numa análise profunda, Nunes (1997) fala sobre as condições que garantem a reprodução desses padrões e suas implicações políticas. Verifica-se que as principais barreiras ao universalismo de procedimentos e ao exercício pleno da cidadania são: a extrema desigualdade social, que alimenta a dependência e a subordinação dos pobres e indigentes.

Há também a existência de estruturas políticas rígidas e inacessíveis à representação dos legítimos interesses populares, privilegiando a troca de favores e ocasionando a apatia e a indiferença em relação ao sistema e instituições democráticas; e os elementos de uma cultura política autoritária (clientelista, corporativista e vanguardista), enraizada em um sistema social antigo e em relações familiares e pessoais construídas ao longo do tempo.

O núcleo burocrático foi enfraquecido indevidamente através de uma estratégia do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração direta através de empresas estatais.

A máquina administrativa emergiu do período dos governos militares absolutamente desestruturados. Cresceu o número de servidores, grande parte deles contratados sem qualquer forma de controle. Não se constituiu uma burocracia orgânica; pelo contrário, constituiu-se a chamada tecnocracia, ou seja, um modelo tecnocrático, centrado no planejamento econômico e na proliferação da administração indireta. As funções de alta direção burocrática passaram a ser ocupadas por técnicos não ligados a administração direta, não vinculados à burocracia tradicional, organizada em carreiras. Conforme Luiz Alberto dos Santos:

Oriunda do meio acadêmico, do setor privado e das empresas estatais, e de órgãos do próprio Governo, esta tecnocracia, mais por méritos e ligações políticas e ideológicas de indivíduos do que por uma identidade de classe, supriu a Administração Federal de quadros para a alta administração. (SANTOS, 1995)

Assim, “o modo de produção tecnocrático do estado tecnoburocrático capitalista apoia-se na exacerbação do intervencionismo estatal e pelo controle dos meios de produção pela tecnoburocracia” (PEREIRA, 1977).

Isto porque é o principal atributo do modelo decisório tecnocrático, que não se caracteriza apenas pelo predomínio de técnicos nos altos quadros governamentais, cujo produto decisório se toma a força motriz do desenvolvimento planejado.

A partir daí, a busca pela desburocratização, ou seja, a tentativa de eliminação do excesso de ritualismos e formalidades não mais cessou. Porém, somente em 1979, com o Programa Nacional de Desburocratização, criado por Hélio Beltrão, é que o Estado realmente explicitou vontade de proteger os cidadãos contra excessos e disfunções da burocracia que impediam que os serviços fossem prestados de forma mais ágil e transparente.

Já no início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND, cujos objetivos eram a revitalização e a agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

Contudo, após sucessivas reformas, a Administração Federal passou desde o final do período militar por um processo de correção de fusões, extinções e criações de ministérios e órgãos de primeiro escalão no Poder Executivo, que conduziram a uma situação de quase impossibilidade de andamento normal das atividades administrativas. Tudo isso conduziu a uma gigantesca crise gerencial.

A crise gerencial do Estado que se apresentou no início dos anos 1980 teve como resultado transformações que levaram ao debate sobre a redefinição das funções do Estado e da sua relação com a sociedade frente à economia globalizante. Desde então, diversos países acabaram realizando, pouco a pouco, reformas administrativas, com objetivo de fortalecer a governança, ou seja, a capacidade de implementação de políticas pelo Estado.

Rocha (2001) afirma que o principal argumento em prol uma reforma administrativa consiste em considerar o modelo administrativo vigente obsoleto, devendo ser substituído por um modelo mais atualizado de gestão pública. Hoje em dia, isso significa o abandono do paradigma burocrático e a incorporação do paradigma do mercado aproximando a gestão pública dos padrões usados pelo setor privado.

Independente das diversas concepções existentes, as reformas administrativas que fizeram uma transição de um tipo de administração pública burocrática, supostamente mais rígida e ineficiente, para uma administração pública gerencial, que seria mais flexível e eficiente, voltada para o cidadão. Foram iniciadas e implementadas na década de 1980 nos Estados Unidos, considerando o modelo de gestão da iniciativa privada (ABRUCIO, 2006).

A cidade de Sunnyvale, na Califórnia, foi quem primeiro iniciou esse processo de transformação, realizando o que ficou conhecido como revolução pelo

desempenho, recompensando seus administradores com base em seus sucessos (OSBORNE; GAEBLER, 1997).

Teve um papel fundamental no processo de reforma a opinião pública, ao demandar um aprimoramento da qualidade do serviço público que contemplasse uma melhoria incremental da gestão das organizações públicas. Este paradigma foi revisto somente nos anos 90 com as influências do movimento da Administração Pública Gerencial ou New Public Management (NPM), que consistiu na maior tentativa de superação da gestão burocrática.

#### 1.1.4 Período da transição democrática (1985-1990)

Caracterizou-se por um afrouxamento dos esforços de modernização administrativa no setor público, em função de vários fatores, principalmente pela falta de apoio político para esse objetivo, bem como pela implementação do Plano Cruzado, e, ainda, pela espera por definições mais claras por parte da nova Constituição (05 de outubro de 1988), que estava sendo engendrada pela Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986.

Um fato importante ocorrido em 1986 foi a criação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público de nível superior, visando à modernização do setor público. A nova Constituição de 1988 visou a racionalizar o ingresso e a fixação de servidores no serviço público. Todavia, acabou promovendo um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado.

Na Carta de 1967, a exigência do concurso restringia-se aos cargos de carreira, liberando a nomeação para os cargos isolados.

Assim, o incremento dos mecanismos de controle e a redução do formalismo e do incentivo à descentralização, que foram acompanhados pelo fortalecimento da administração direta, com o incremento da profissionalização da burocracia através da criação da “Escola Nacional de Administração Pública – ENAP” em 1986.

Assim, a História da administração pública brasileira pode ser caracterizada por movimentos de centralização e descentralização, pelo convívio de modelos burocráticos incompletos e modelos gerenciais, portanto híbridos, fruto, tudo indica, de reformas que padeceram da falta de planejamento e de meios eficazes que dessem conta de sua implementação. (COSTA, 2008).

O período capitalista conheceu a implantação da administração pública gerencial, a partir de seus primeiros precedentes analisados ainda nos anos 60. Porém, de fato que, só começou a ser implantada nos anos 80 no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90 nos Estados Unidos. Apartir daí, o tema ganhou dimensões mais amplas pela adesão do grande público. Até hoje os dois países em que a administração pública gerencial foi mais amplamente praticada foram o Reino Unido e a Nova Zelândia. No primeiro caso, sob um governo conservador e, no segundo, sob um governo inicialmente trabalhista.

Sobre o assunto sustenta Bresser Pereira:

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano foi implantada nos principais países europeus no final do século passado, nos Estados Unidos no início deste século, e, no Brasil, na década de 30, com a reforma administrativa promovida por Joaquim Nabuco e Luís Lopes Simões (MARÉ, p. 9.)

. A administração pública burocrática nasceu, portanto, da necessidade de desenvolver-se um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o ser político e o administrador público. Desenvolveu-se, portanto, a partir da concepção de uma organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia e no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal de poder, no controle passo a passo dos processos administrativos.

O conceito da Nova Administração Pública (*New Public Management - NPM*) foi construído nesse contexto social e ideológico, sendo o produto de iniciativas de reformas administrativas desenvolvidas no Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e

Nova Zelândia (DE PAULA, 2005).

Muitos autores consideram que o modelo britânico foi um precursor da NPM. Sua origem remonta ao final da década de 70. Suas propostas visavam reduzir a máquina pública, o número de funcionários e o custeio. Além disso, o modelo britânico incluía iniciativas de avaliação de desempenho dos servidores.

Isso não significa que o estado britânico tenha reduzido seus gastos, na verdade eles permaneceram em torno de 40 a 45% (FERLIE, 1999). Ou seja, a reforma britânica não parece ter atingido os objetivos propostos, ao menos no que tange à redução dos gastos públicos.

Na Austrália, foi criado modelo semelhante. Neste caso, ele foi denominado *Service Reform Act*. Suas motivações também se assemelham às identificadas no Reino Unido. Esse modelo voltava-se para combater algumas das deficiências reconhecidas do serviço público (DE PAULA, 2005).

Na Nova Zelândia também foram realizadas reformas tanto econômicas quanto administrativas. Neste caso foi promovida a descentralização do Estado e a transferência de atividades econômicas para a iniciativa privada, e foram estabelecidos contratos de trabalho no setor público tendo como base parâmetros da empresa privada. Porém, a reforma da Nova Zelândia privilegiou a introdução da *accountability*.

#### 1.1.5 Governo Collor (1990-1992)

O Governo Collor empreendeu uma reforma que visava retirar o Estado da cena econômica e a racionalizar sua ação. Para tanto, realizou cortes abruptos de pessoal e construiu uma campanha difamatória e desagregadora do serviço público (ABRUCIO, 2007).

As soluções para o equacionamento da crise que passou a administração pública nos anos 80, somente poderiam ser efetivas se o diagnóstico tivesse sido correto. Por isso, a experiência do governo Collor, segundo explica Carneiro (1993), “frustrou-se por enfatizar os aspectos econômicos da reforma, limitando-se ao imediatismo, além de ser excessivamente abrangente, sem reunir informações para tal, tornando-se em consequência, superficial”.

Neste período passou-se a priorizar o ajuste fiscal, via incentivos à liberação comercial e a privatização. Assim, promoveu-se uma reforma administrativa do aparelho do Estado, com um propalado intuito de resgatar a eficiência e a dignidade do serviço público, bem como de adequar as estruturas da máquina estatal às funções típicas da administração pública, resultando daí a demissão e aposentadoria de expressivo número de servidores.

O bloqueio da liquidez dos haveres financeiros em março de 1990, o Plano Collor, não foi um improviso diante do quadro adverso daquele momento, como afirmaram alguns dos seus críticos. A proposta estava muito ligada ao debate econômico dos anos anteriores, às voltas com a persistência da inflação elevada e com o fracasso das sucessivas políticas de estabilização. Alguns anos depois, um dos formuladores do Plano Real se referiu a 1993 como,

uma oportunidade única de implementar uma reforma monetária sem os traumas provocados por um seqüestro de ativos financeiros. Isto só foi possível graças ao grande volume de reservas internacionais acumuladas desde 1992, [...] suficiente para prover a nova moeda de uma forte linha de defesa (BACHA, 1995, p. 18).

A forma comum de bloqueio da liquidez, contudo, oculta diferenças substanciais em cada episódio, no contexto em que ocorreram, no alcance e nas peculiaridades das medidas adotadas e dos resultados pretendidos. Não existia um modelo preciso que teria sido aplicado aqui.

As origens do plano devem ser buscadas na reflexão brasileira sobre as dificuldades colocadas pela inflação elevada e crônica, no contexto das restrições macroeconômicas da década de 1980.

Como dito, o processo de privatizações brasileiro foi estruturado por meio da edição da Lei n. 08.031/90. Entre 1990 e 1992 foram incluídas sessenta e oito empresas no Programa Nacional de Desestatização (PND), das quais dezoito foram desestatizadas, com a arrecadação de cerca de quatro bilhões de dólares norte americanos, em grande parte através de títulos representativos da dívida pública federal.

Com efeito, uma das críticas ao programa foi no sentido de que admitiu-se as chamadas "moedas de privatização" (vulgarmente chamadas de *moedas podres*), para a aquisição das participações acionárias das sociedades

Nos três primeiros anos do PND a estratégia governamental constituiu-se em concentrar esforços na venda de empresas estatais produtivas, pertencentes a setores anteriormente estratégicos para o desenvolvimento do País, tais como companhias siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes.

Em 1992 houve o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, assumindo o seu vice Itamar Franco, intensificou-se, nos anos seguintes (1993/1994), o processo de transferência de empresas produtivas ao setor privado, concluindo-se a privatização das empresas siderúrgicas. Nesse período foram desestatizadas quinze empresas, com a arrecadação de cerca de quatro e meio bilhões de dólares norte-americanos, em sua maior parte em moeda corrente, que consistem em títulos que representam dívidas contraídas no passado pelo Governo Federal.

Cabe acrescentar que em março de 1994, pelo Decreto n 1.068 a Administração Pública Federal incluiu no PND as participações societárias minoritárias detidas por fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras sociedades controladas, direta ou indiretamente, pela União Federal. Com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, houve uma intensificação nas privatizações. O PND foi apontado como sendo um dos principais instrumentos do Programa Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O curto governo de Itamar Franco (1992-1994) preocupou-se essencialmente com a estabilização da economia, via Plano Real, conduzido pelo ministro Fernando Henrique Cardoso, que foi eleito para presidir o governo seguinte. Nesse novo contexto, de desafios impostos pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado, do aumento do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, a proposição de um modelo de administração pública gerencial, emprestando conceitos de administração de empresas do mercado, surge como resposta ao modelo burocrático de administração pública.

A diferença fundamental desse novo modelo de administração pública está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Outrossim, são definidas metas para cada órgão, outorga-se maior autonomia na gestão de recursos, e passa-se a instituir, a posteriori, o controle de resultados alcançados. São valorizados, também, aspectos de transparência e participação dos cidadãos.

A eficiência da administração pública a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se, então, primordial. A Reforma do Aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Observa-se que em 1995, notadamente com a promulgação de Emendas Constitucionais, o Estado pode avançar com a desestatização. Essas significativas alterações da matriz constitucional flexibilizaram inúmeros segmentos importantes para mudar o foco de atuação da administração pública.

O governo Collor herdou os escombros da máquina estatal dilacerada pela prática clientelista da nova república, inadequada, em termos de funcionalismo, de regras e de estrutura, aos propósitos e aos imperativos de funcionamento de um estado democrático "*moderno*", cuja reconstrução era item programático de governo.

Havia, nas propostas de governo, a convicção de que seria necessária uma reforma estrutural, mas não havia, na prática de governo, uma percepção correta dos requisitos essenciais a implementação efetiva das propostas modernizantes, conforme salienta Nunes:

A reforma administrativa implantada no bojo do *Plano Collor* foi *sui generis* porque tentou combinar ajuste econômico, privatização, desregulamentação e reordenamento do setor público com democracia. No que concerne à operacionalidade do setor público, combinou um rearranjo macro-governamental que reduziu de 27 para 12 o número de ministérios e culminou com a extinção de vários órgãos - tanto da administração direta quanto da indireta, alterou drasticamente a estrutura de cargos em comissão principalmente as

funções gratificadas - e resultou em redução do quadro de pessoal permanente e temporário. Foi uma reforma que visava 'interferir menos e governar melhor. (NUNES, 1992).

A reforma administrativa do governo Collor, uma tentativa mal sucedida de implantação de um modelo predominantemente liberal da administração pública, assentou-se em quatro categorias de equívocos.

Primeiro, baseava-se num modelo ingênuo de *estado minimalista* que, prescrevendo uma administração pública minimalista, assumia posições inflexíveis, e fechadas ao debate político, em favor do mercado e contra os espaços ocupados pelo estado.

## **1.2 REFORMA GERENCIAL**

Com efeito, na década de 90 do século passado, e diante da forte crise econômica, o governo brasileiro desenvolveu consistente esforço político e institucional para implantar o modelo constitucional de Estado regulador sem se valer da regra clássica da hierarquia; isto é, criou-se uma espécie de entidade estatal sem subordinação ao poder central e que teria, nas suas decisões, o "poder" de dizer a última palavra em sede administrativa.

Esse fato gerou significativas mudanças práticas na organização administrativa do governo; mudanças que trazem, em seu bojo, expressivas transferências de "poder" para novos atores.

A Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, baseada nos preceitos neoliberais, tem seu início no governo de Collor e, a partir do ano de 1995, começa a se fortalecer, de maneira processual e contínua, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Este tinha como principal objetivo transformar a administração pública burocrática em administração pública gerencial, atendendo, assim, aos postulados da ideologia neoliberal, que se volta basicamente para o mercado como regulador de ações.

Assim, com a reforma proposta, aprovada e colocada em prática, o Estado Brasileiro tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e

teóricos ocorridos no século XX na administração das empresas. Desta forma, a administração gerencial adotada pelo governo teve como finalidade reduzir custos e tornar mais eficiente a administração das imensas tarefas que cabem ao Estado.

Nas palavras do então Ministro da Administração e Reforma do Estado:

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados (PEREIRA, 1998, p.17).

A reforma gerencial, nesse caso, baseada na perspectiva de mercado, coloca como possibilidade para ela, também, desenvolver mecanismos de controle sobre o desempenho dos gestores públicos, além de dividir com a sociedade civil essa responsabilidade.

A reforma do Estado envolve diferentes aspectos: políticos (promoção da governabilidade), econômicos e administrativos (aumento da governança). Ocorreu com o intuito de tornar o serviço público mais coerente com os preceitos do Capitalismo contemporâneo, dos anos 90.

A administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado; instrumento de proteção ao patrimônio público; e insatisfação contra a administração pública burocrática.

Osborne e Gaebler (1997) proclamam então a reinvenção do estado baseado na superação da era progressiva do estado americano, onde se verificou a implantação do modelo ortodoxo de administração pública. A nova era, pós-progressiva, se caracteriza pela competição global, pela integração da comunicação,

pela economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado, características, segundo os autores, incompatíveis com a lógica operacional da burocracia tradicional. Sugerem um novo modelo de governança, centrado na produção de bens e serviços públicos de alta qualidade, orientados para os clientes de uma maneira empresarial.

Se por um lado, engloba mais dúvidas que soluções: não indica limites entre autonomia, participação e responsabilidade, entre competição e paralelismo, entre liberdade e suspeita, entre cidadãos e consumidores, entre direitos e escolha, entre interesse público e viabilidade de mercado. Por outro, descreve experiências segundo as quais a utilização de ferramentas gerenciais de ponta de validade instrumental universal parece corresponder aos imperativos de efetividade de qualquer organização.

Contudo, observa-se que na administração gerencial, os resultados a serem alcançados devem ser negociados entre os formuladores da política pública e a instituição encarregada de implementá-la. Nesse sentido, a identificação precisa dos objetivos e metas a serem alcançados, assim como dos responsáveis pelo seu atingimento em todos os níveis da organização, justificará a celebração do contrato de gestão.

Na busca do interesse público, os reformadores da administração pública às vezes parecem pretender que o sistema político se adeque às necessidades de uma boa administração, ao invés de pretenderem adequar boas administrações às necessidades do sistema político.

No Brasil, essa mudança de perspectiva, consistiu em uma das primordiais diretrizes do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, embora a reforma da administração pública não fosse tema da campanha de 1994. Assim, como ato precursor dessa reforma, o Governo FHC promoveu a transformação da antiga e burocrática Secretaria da Presidência, responsável pela gestão do serviço público, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o qual estaria encarregado da reformulação ou reconstrução do Estado brasileiro.

O Ministro Bresser Pereira, ao assumir a direção do MARE, propôs que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas

como prioritárias pelo novo governo fiscal, previdência social e eliminação dos monopólios estatais. Para tanto, havia necessidade de flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos, visando à aproximação dos mercados de trabalho público e privado.

Foi promulgado o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE, 1995), dividido em nove capítulos ao longo de 49 páginas. Do ponto de vista administrativo, sua implantação encontrou um Estado profundamente centralizado, burocrático e formalista, contendo restrições constitucionais à descentralização e aos mecanismos gerenciais. Como mencionamos acima, a tradição brasileira foi realizar reformas administrativas em contextos autoritários. Do ponto de vista político, o país tinha, portanto, pouca experiência em conduzir reformas em um regime democrático (ABRUCIO, 2007).

O PDRAE (1995) seguiu as recomendações do FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano, que através do Consenso de Washington prescreviam para os países endividados: realizar o ajuste estrutural do déficit público; reduzir a presença do Estado; acabar com as restrições ao capital externo; abrir o País às instituições financeiras internacionais; desregulamentar a economia; reestruturar o sistema previdenciário; aumentar o investimento em infra-estrutura básica e fiscalizar o gasto público (DE PAULA, 2005).

As primeiras reformas implantadas, nos anos 80, consistiram no ajuste fiscal e na privatização.

A reforma do Estado, muito embora tivesse por objetivo aproximar os serviços públicos prestados às exigências do cidadão, surgia como uma forma de proteger o patrimônio público contra as ameaças de privatização, assim como os direitos públicos. A preocupação mundial era refundar a república e reformar o Estado, protegendo o Estado e direitos públicos.

O modelo gerencial puro tem como principal fundamento a busca da eficiência, pressupondo modificação no modelo weberiano.

Apesar de todas as diferenças existentes entre os setores público e privado, a efetiva e sistemática medição do desempenho das organizações públicas e dos

programas de governo é um fator essencial para a consolidação dos princípios da reforma administrativa do Estado.

No mesmo sentido, (MOORE, 2002) reforça essa tese, estabelecendo um paralelo entre público e privado.

Sabemos qual o objetivo do trabalho gerencial no setor privado: gerar lucros para os acionistas da empresa. [...] No setor público, o objetivo geral do trabalho gerencial não é tão claro; o que os gerentes precisam fazer para produzir valor é muito ambíguo, e avaliar se o valor criado é ainda mais difícil [...] sem saber o propósito do trabalho dos gerentes, não podemos determinar se a atuação gerencial é boa ou ruim. Afinal, a gestão pública é um empreendimento tanto técnico quanto normativo.

Nesse caminho, desde o início da década de 1980, diversos países vêm promovendo uma ampla reestruturação em seus setores públicos com o objetivo de prestar melhores serviços à sociedade, de modo a resgatar a confiança pública no Estado. Essas reformas procuraram obter um melhor gerenciamento dos recursos públicos e maior transparência, de maneira a representar o início da modernização administrativa no rumo de uma nova gestão pública.

Vale ressaltar que a necessidade de aumentar a eficiência do Estado é uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Em consequência, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, na competição administrada, e no controle social direto.

Em última análise, distingue as atividades exclusivas do Estado dos serviços sociais e científicos competitivos e da produção de bens e serviços para o mercado. Levando em consideração esses aspectos, nas palavras de (PEREIRA, 2007) torna perceptível que a “reforma e modernização do Estado deve ser entendida como uma das prioridades na agenda políticas dos países” e pautado no fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas capazes de potencializar resultados.

A reforma do aparelho do Estado, também denominada reforma administrativa, contudo, insere-se no conjunto de propostas e medidas elaboradas no sentido de alcançar a modernização e a adaptação da Administração Pública às novas demandas do mercado e às crescentes relações entre os Estados e à sociedade.

O *new public management* teve sua origem no final da década de setenta no governo de Margareth Thatcher, devido à insatisfação da opinião pública inglesa com a qualidade dos serviços públicos. Esse processo de administração pressupõe que o grupo unificado de práticas, com origem no setor privado, possa ser aplicado no setor público (POLLITT, 1990 apud HARRISON, 1998). Dessa maneira, buscava criar instrumentos que tinham por objetivo a melhoria do desempenho dos organismos públicos a fim de obter melhores resultados e a satisfação dos cidadãos, denominados clientes.

O referido plano apresentou um desenho do aparelho de Estado com vistas à readequação de sua estrutura, simultaneamente: às funções requeridas pelo modelo de desenvolvimento emergente, ou seja, um Estado mais regulador e menos produtor de bens e serviços e aos valores democráticos que conformam a visão contemporânea da administração da coisa pública e que se traduzem no dever de gerir com eficiência e apresentar resultados, na responsabilização dos gestores, na transparência e controle social dos recursos públicos.

Para Pinto (2008), o movimento do NPM refere-se à ênfase no incremento da qualidade e na cobertura dos serviços públicos como meta central. Já para Bresser Pereira (2009), “a Nova Gestão Pública ficou em evidência porque a Administração Pública burocrática havia exaurido suas possibilidades”.

Ainda conforme Abrucio (PEREIRA; SPINK, 2006), o sucesso do modelo gerencial na Grã-Bretanha aconteceu em função das condições políticas existentes, o que demonstra a importância do estudo das instituições para se compreender o rumo das reformas administrativas. O governo Thatcher colocou-se contra a burocracia tradicional na medida em que esta possuía uma organização rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas.

Posteriormente, o modelo de reestruturação do Estado e Administração Pública Empreendido no Reino Unido tornou-se então uma referência para outros países. Porém, conforme Paula (2005, p.48):

É importante considerar que a adesão às medidas neoliberais britânicas não ocorreu de uma forma “mecânica”: a maior contribuição do thatchismo às reformas do final do século XX foi a criação de um discurso apropriado para as reestruturações empreendidas, além do fortalecimento de uma gama de exemplo para as práticas que se pretendia implementar.

Além da Austrália e a Nova Zelândia são exemplos clássicos que demonstram como o modelo britânico tornou-se um referencial para a nova Administração Pública. Na Austrália, o processo teve início com a implementação de medidas de reforma durante a década de 1980, caracterizadas pelo foco na eficiência, com a importação de práticas e técnicas do setor privado. A radicalização do processo nesse país deu-se com a ascensão da coalizão conservadora ao poder nos anos 1990, o que acelerou as reformas de caráter liberal (PAULA, 2005).

No Brasil, consideradas as particularidades de um capitalismo de desenvolvimento tardio, a formação de políticas sociais, ligadas a reforma administrativa gerencial, procurou atender interesses em detrimento daquela que envolvem a grande maioria da população.

### **1.3 DA GERENCIAL PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMAZONENSE: DESAFIOS NA MODERNIZAÇÃO FRENTE AO CAPITALISMO**

Para entendermos este processo administrativo gerencial e suas implicações na administração amazonense, pensaremos primeiramente em Estado, no âmbito brasileiro e estadual.

O Estado Brasileiro possui, desde as primeiras décadas do século passado, um manifesto perfil intervencionista, com ênfase nas áreas econômica e social (SILVA, 1997, p. 41).

Trata-se evidentemente de uma simplificação da realidade, uma vez que a burocracia não é um modelo de administração, mas um sistema de dominação. Como um sistema de dominação, a burocracia, sob qualquer modelo de gestão, continua presente. Em outras palavras, não há como a sociedade contemporânea desfazer-se do sistema racional-legal - expressão usada por Weber para designar a burocracia moderna. Significa um sistema cuja racionalidade está definida em leis, normas, regulamentos, regimentos, regras, e não na vontade de uma autoridade tradicional (monarca absolutista, senhor feudal) ou de um líder carismático (Weber, 1964, p.735).

O processo de globalização econômica associada ao uso das novas tecnologias no setor produtivo, esta a exigir modificações nas relações de trabalho bem como nas leis trabalhistas que as regem. Com isto, advoga-se a necessidade de um novo papel a ser assumido pelo Estado em relação as políticas publicas a nível mundial.

O ponto central dessa reforma administrativa foi a ênfase na governança. Assim:

Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário de seus serviços; ênfase no controle de resultados através dos contratos de gestão; fortalecimento e autonomia da burocracia no core das atividades típicas de Estado, em seu papel político e técnico de participar, junto com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas; separação entre as secretarias formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas, e contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados; adoção cumulativa de três formas de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto (através da transparência das informações, e da participação em conselhos) controle hierárquico gerencial sobre resultados (através do contrato de gestão); controle pela competição administrada, via formação de quase-mercados (PEREIRA, 1997, p. 42).

A questão da governança constitui um outro ponto de grande destaque na reforma do Estado nos anos 90. Ela está relacionada às condições financeiras e administrativas sem as quais o governo não poderá concretizar as decisões e metas propostas em seu plano governamental.

Para Przeworski (1991), embora tenha havido semelhanças entre a ofensiva liberal dos anos 1920 e a ofensiva liberal dos anos de 1970, um dos aspectos mais preocupantes é que a primeira justifica-se a partir de razões derivadas da experiência, sendo a teoria quantitativa da moeda a única base teórica que a sustentava. Por outro lado, a segunda ocorreu de forma muito melhor planejada, em que os defensores de um Estado distante da economia apresentaram razões científicas amparadas em diversas teorias que explicavam as vantagens para que os capitalistas pudessem tratar da acumulação sem considerações de ordem distributiva.

A acumulação flexível, que tão bem caracteriza o capitalismo contemporâneo, tem sua origem na busca por superar uma conjuntura de crise de outro padrão de desenvolvimento capitalista, marcado pelo fordismo e por um regime de regulação cuja experiência mais completa se deu nos países que conseguiram implementar um estado de bem-estar, experiência que nem mesmo na Europa se generalizou

Não se trata de retomar aqui o debate sobre a crise do fordismo. Entretanto, vale comparar algumas características daquela crise e o atual contexto após 40 anos de alternativas ao velho padrão fordista de desenvolvimento. Como foi muito bem observado por Boltanski e Chiapello (2009), contrariamente à crise dos anos 1970, o quadro hoje é de "...coexistência entre a degradação da situação econômica e social de um número crescente de pessoas e um capitalismo em plena expansão e profundamente transformado" (p.19).

Nesta era, de um "novo espírito do capitalismo" (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009), o capital leva até as últimas consequências o fim único de fazer mais dinheiro do dinheiro, não mais tendo como meio principal a produção em massa de mercadorias, mas sim a especulação financeira, pautada na volatilidade, na efemeridade, no curtíssimo prazo, sem estabelecer laços ou vínculos com lugar nenhum, sem compromissos de nenhum tipo a não ser com o jogo do mercado

(financeiro em primeiro lugar), pautado numa desmedida concorrência internacional que não aceita qualquer tipo de regulação.

Em uma visão histórica, pode-se colocar nos anos 30 o início desse debate sobre a modernização do Estado e sua relação com o capitalismo. Um exemplo marcante dessa tentativa foi a criação em 1938, do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), como já falamos no bloco na anterior. Pretendia ser uma espécie de órgão da burocracia insulada através da utilização da racionalidade e especializações técnicas, bem como do universalismo de procedimentos para os assuntos da administração dos serviços públicos.

No evoluir dos tempos, o tipo ideal burocrático weberiano predominante no Brasil passou por contundentes críticas. Passou a ser considerado inadequado para o contexto organizacional contemporâneo, repleto de incertezas e subjetividades, acentuadas pelas exigências crescentes por parte dos administrados (OSBORNE; GAEBLER, 1992). As mudanças econômicas e políticas globais no final do milênio obrigaram o Estado brasileiro a se modernizar e modificar vários de seus princípios constitutivos.

Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), reforma administrativa do primeiro governo FHC, pretendeu a transformação da Administração Pública Brasileira, de burocrática em gerencial. Bresser Pereira e Spink (2005) caracterizaram a administração pública gerencial, sinteticamente, como sendo orientada para o cidadão e para obtenção de resultados. Nela, pressupõe-se que políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Bresser-Pereira (2005) analisa que, com o Plano Real em 1994, foi possível repensar o crescimento nacional e clarear o cenário político-econômico daquele momento.

Vivia-se uma crise do Estado, caracterizada pela perda de capacidade de coordenar o sistema econômico complementar ao mercado. Uma crise fiscal, uma vez que não se dispunha de crédito e as reservas públicas estavam negativas. A crise do modo de

intervenção ficou latente a medida que as empresas nacionais perderam competitividade internacional. Por fim, uma crise política caracterizada por falta de legitimidade política, dificuldade de adaptação ao regime democrático e conflito moral (PEREIRA, 2005, p. 239).

A plataforma de ação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) está definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, o PDRAE (1995). O plano baseou-se em um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiou-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente na construção da nova gestão pública (COSTA, 2008).

Em análise a documentos (folder, relatórios, etc.) vemos que a SEAD, em seus processos contínuos de inovações, ao longo dos anos, vem passando por um processo de reestruturação administrativa, ou seja, propondo uma contribuição de valorização e capacitação dos servidores.

Capacitação como uma vertente da gestão pública. No Amazonas, essa intensificação das ações de formação e capacitação dos servidores como processo de modernização, originou-se em 2005. Conforme a globalização houve uma cobrança social para capacitação tanto dos servidores estaduais (SEAD) quanto a própria sociedade civil.

O setor público, diante das transformações socioeconômicas, na dimensão de sua função de regulador, fomentador da educação e cultura, promotor de políticas de proteção ambiental, de saúde e segurança, enfim, gerador de qualidade de vida, precisa acompanhar e, como primeiro setor da economia, estar à frente deste processo. Torna-se imprescindível que

governos e serviços públicos se envolvam em processos contínuos de inovação: soluções convencionais e conhecidas parecem simplesmente não mais atender e somente se conseguirá fazer frente aos novos desafios com sucesso por meio de respostas criativas. (SCHWELLA, 2006, p.1).

A reflexão sobre um modelo integrado de governança para as capacitações de interesses comuns tem sido um desafio para a administração amazonense, veremos a seguir implicações para o Brasil e o Amazonas, especialmente na percepção dos servidores locais.

## **CAPÍTULO II**

### **SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO – SEAD/AM**

Neste capítulo é realizada a caracterização da instituição que é o objeto de estudo. No próximo bloco, fazemos uma descrição e uma análise das entrevistas feitas com servidores e gestores dela.

De acordo com a pesquisa bibliográfica realizada, destacam-se alguns itens que serão tratados como categorias centrais na análise das entrevistas, como: satisfação, estrutura organizacional e a reflexão sobre a modernização da administração pública no Amazonas.

#### **2.1 BREVE HISTÓRICO DA SEAD/AM**

A Secretaria de Estado de Administração e Gestão – SEAD originou-se da transformação do antigo DASPA (Departamento de Administração do Serviço Público do Amazonas), vinculado diretamente ao Gabinete do Governador. Teve sua criação como Secretaria de Estado da Administração do Amazonas - SEAA instituída através da Lei nº. 901 de 26 de novembro de 1969.

Atualmente, a Secretaria possui, em seu quadro administrativo, 462 servidores, sendo que 385 são de Regime Estatutário e 77 Comissionados. Dentre eles, há 10 Gestores, divididos entre Departamentos, Gabinete e Assessorias. Dirigida pela Secretária de Estado de Administração e Gestão, com auxílio de duas Secretárias Adjuntas e uma Secretária de Modernização.

A estrutura inicial era composta por Comissões Permanentes, Assessoria, Coordenadoria, Consultoria Jurídica, Departamentos, Divisões e Seções, que culminou à época com a criação da Escola de Serviço Público do Estado. O DASPA (Departamento do Serviço Público) foi o órgão central dos sistemas de pessoal, material e organização do Governo do Estado. Na época da criação da Zona Franca, era ele que fazia a gestão estatal e coordenava as ações locais.

No decorrer do tempo, a SEAD passou por diversas reformas, com a adequação de sua estrutura a importantes mudanças, em função de novos projetos e procedimentos. Isto exigiu uma adaptação a novas tecnologias, sempre na busca de realinhar a organização às necessidades do Governo do Estado, dos servidores e da sociedade conforme uma cobrança do crescimento global. Sua organização e estrutura acompanhou as mudanças na economia local, como a expansão da Zona Franca de Manaus e o crescimento da cidade com suas demandas ampliadas. As demandas oriundas do desenvolvimento da Zona Franca de Manaus e seus respectivos problemas foram acompanhadas pela gestão local, através da SEAD e suas políticas públicas.

Somente no ano de 2001, a partir do Decreto 22.103 de 17/09/2001, recebeu o nome de Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência (SEARHP). Os servidores passam a integrar o quadro da extinta Secretaria de Coordenação e Planejamento para a Secretaria de Recursos Humanos e Previdências.

Através da Lei Delegada nº. 75, de 18 de maio de 2007, foi definida como Secretaria de Estado de Administração e Gestão. Compete a ela estruturar, com a atribuição legal de formular diretrizes, promover, coordenar, acompanhar e avaliar planos e projetos de modernização e gestão da administração pública estadual. Compreende, inclusive, a gestão da logística e acompanhamento dos gastos públicos. Isto asseguraria condicionalmente um processo permanente de melhoria e inovação contínua.

Essa ânsia pela inovação no setor público é impulsionada por fatores internos e externos da organização, a partir de mudanças na política do governo, a partir de demandas das partes interessadas, e de desenvolvimentos em tecnologias nas agências. Todas, supostamente, desejam oferecer oportunidades para melhorar a forma como as organizações funcionam (ANAO, 2009, p.2) e como poderiam se adequar melhor à realidade econômica e política onde se inserem.

Em sua estrutura organizacional, a SEAD apresenta órgãos colegiados, de assistência e assessoramentos, seguidos de competências, sem prejuízos, de outras ações e atividades previstas do Regimento interno da secretaria.

## 2.2 A MISSÃO

Percebe-se que a crescente necessidade de modernização da administração pública estadual, decorrente das elevadas pressões e exigências socioeconômicas e políticas do mundo contemporâneo verificados nos últimos anos, suscitou nos governos locais desafios enormes, que seriam solucionados com a realização de reformas administrativas. A efetivação destas solucionaria os impasses, na visão dos políticos e gestores, como uma forma de se ultrapassar os dilemas do Capitalismo Amazônico pós-ZFM.

O processo de criação da Zona Franca de Manaus faz parte de uma estratégia do Governo Federal para a ocupação econômica da Amazônia. Esse movimento de ocupação do espaço amazônico, tem seu início no Governo de Getúlio Vargas e passa pelo Governo de Juscelino Kubitschek. No entanto, a intensificação desse processo se dá principalmente a partir da implantação da Ditadura Militar no pós Golpe militar de 31 de março de 1964.

A história da ocupação recente da Amazônia está intimamente ligada ao governo militar, que num falso discurso nacionalista propagava que era preciso “integrar para não entregar”, aliado ao capital mundial, dava início sorrateiramente à internacionalização da Amazônia brasileira.

A história da Amazônia em geral e a do Estado do Amazonas em particular, está marcada por projetos de desenvolvimento concebidos muito distantes da realidade regional e visando interesses alheios aos daqueles que aqui vivem.

E ainda, como diz Salazar (1992, *apud* MOURÃO, s/d, p.02):

O processo de ocupação da Amazônia reflete a tendência globalizante do capital, visto que historicamente este se constitui e se efetiva como um modo de produção global. Assim, a descoberta, a posse e colonização do Amazonas vinculam-se com a ruptura do sistema feudal na Europa, com o advento do Estado absolutista, com o mercantilismo e com a acumulação do capital.

O governo que se instala no Brasil depois do Golpe de 1964 representa a burguesia agrária e industrial. A expansão do capitalismo industrial forja um novo segmento de classe no Brasil, a burguesia urbano-industrial. Concomitante a isso surge o setor médio da sociedade ao mesmo tempo em que se cria e se fortalece a classe operária.

O crescimento demográfico na Amazônia tem a ver com a política de migração incentivada e implementada pelo governo do golpe de 1964 no sentido de povoar, isto é, de ocupar a região e garantir mão de obra para o grande capital que se está implantando na região com o advento da Zona Franca de Manaus.

Segundo os documentos oficiais da Administração local (SEAD), essas reformas incluíram administrar e gerir pessoas, concursos públicos, controle de gastos públicos, patrimônio, logística e sistemas de modernização, no âmbito da Administração Pública Estadual. O sistema de inovação envolve instituições relacionadas com a articulação, a coordenação, o financiamento e a execução das atividades criativas. Isto daria suporte e moldaria os caminhos nos quais a inovação seria incorporada nas/pelas sociedades. Tamanha preocupação aponta a centralidade desse tema para o Estado contemporâneo e os gestores locais.

Assim sendo, a SEAD formula e incentiva a criação de sistemas de inovações para o desenvolvimento econômico do Estado.

Uma análise crítica reflexiva nos processos de reformas administrativas, principalmente estaduais, nos leva à percepção na SEAD de novas práticas de gestão pública voltadas ao desenvolvimento local, as quais seguiriam a lógica proposta por Osborne e Gaebler (1994) ao destacarem a emergência de novos tipos de instituições públicas. Elas seriam mais flexíveis, adaptáveis e prontas a apreender novos procedimentos com o emprego de mecanismos não burocráticos para agir de forma mais criativa e eficaz.

Essa priorização de uma gestão descentralizada também partiria do pressuposto de que as pessoas conhecem melhor os seus problemas e são capazes de encontrar soluções para eles. Decorrente dos aspectos mencionados surge a necessidade de analisar a importância da existência da instituição pública (SEAD) e

suas reformas administrativas, frente às mudanças do capitalismo e suas relações com o desenvolvimento local.

Isto nos mostra que há um interesse constante no Amazonas com a atuação dos organismos estatais e, sobretudo do relacionamento entre o Estado e a sociedade no processo de formação e adequação da máquina administrativa às mudanças globais e locais no setor econômico. O Estado é um agente central no ordenamento da sociedade, superando e redefinindo o mercado local, a partir de sua atuação.

A implementação da modernização na administração pública estadual nos mostra como metas principais alguns aspectos orientados para a inclusão social e o reforço da democratização do Estado. Neste ponto, há uma ênfase na Sociedade Civil com a colaboração na gestão pública local. Isto porque o Amazonas, à sua maneira, e de acordo com a sua capacidade veio alterando significativamente a máquina pública, mantendo-se atualizado, com os movimentos globais da economia e da opinião pública.

### **2.3 A SEAD DE HOJE**

Analisando a Administração Pública do Amazonas (SEAD) e suas mudanças recentes com as reformas administrativas mundiais, observa-se que o resultado das reformas dos países desenvolvidos não foi propriamente a introdução de um modelo neoliberal. Ao contrário, há uma estrutura ainda em formação, que contém muitas tensões. Resumindo:

... o problema atual não é diminuir o tamanho do Estado, mas sim, adequá-lo à nova realidade, na qual os governos terão menos recursos e poder e enfrentarão uma realidade social mais complexa em que os autores serão mais autônomos e fluídos. Em tal panorama, o Estado será cada vez mais importante porque não há outra instituição ou agente que dê conta sozinho, das demandas coletivas da sociedade contemporânea. E para atingir este fim, os governos terão que otimizar seus recursos, estabelecer parcerias com a comunidade, com o mercado e com o Terceiro Setor,

descentralizar tarefas, aumentar sua capacidade de regulação econômica e modificar a forma de provisão dos serviços públicos, principalmente na área social (ABRUCE; COSTA, 1998, p.5).

No entanto, a partir da percepção de que as propostas de Estado mínimo na política neoliberal não surgiram os efeitos desejados, como se acreditava há cerca de vinte anos, novas linhas de atuação tornaram-se necessárias para o desenvolvimento das políticas públicas que a Secretaria propunha para a administração no Amazonas. Assim, foram criadas novas ações para a responsabilização dos agentes perante os cidadãos.

Acabar com a burocracia autocentrada e colocar a gestão pública a serviço do resultado dirigido ao cidadão tem sido o grande desafio atual para a Administração Pública no Amazonas. Segundo seus gestores e os dirigentes públicos locais, este seria o dilema que impulsionaria a máquina pública hoje. Ele seria a forma mais adequada de conectar o Amazonas ao cenário internacional competitivo.

## **2.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

Tem a seguinte estrutura organizacional:

- ÓRGÃOS COLEGIADOS - Comissão de Regime Disciplinar, Junta Médico - Pericial do Estado
- ÓRGÃOS DE ASSISTENCIA E ASSESSORAMENTO – Gabinete, Assessoramento, Consultoria Jurídica, Secretaria Executiva.
- ÓRGÃOS DE ATIVIDADES-MEIO – Departamento de Administração e Finanças.
- ÓRGÃOS DE ATIVIDADES-FIM – Secretaria Executiva Adjunta de Modernização e Gestão, Departamentos de Patrimônio e Gestão da

Logística, Acompanhamento dos Gastos Públicos, Programas e Projetos.

- Secretaria Executiva Adjunta de Gestão de Pessoas – Departamento de Gestão de Pessoas, Desenvolvimento de Pessoas, Auditoria da Folha de Pagamento.
- Entidade vinculada – Amazonprev

## **2.5 A SEAD E A MODERNIZAÇÃO**

Quando se fala sobre o tema Modernização, somos levados a pensar no rápido avanço tecnológico vivido nas últimas décadas nos campos da atividade humana, tais como telecomunicações, medicina, engenharia e informática. A partir das transformações advindas da evolução das tecnologias de base microeletrônica, o ser humano teria experimentado a cada dia novas possibilidades, tanto na área das ciências da natureza quanto na área das ciências sociais.

De forma similar ao processo que ocorre nas organizações da área privada, a modernização nos processos de gestão do setor público também recebe influências provenientes da política, da sociedade e da economia. Porém, tais processos não são de rápida e simples implementação, pois é preciso levar em consideração as peculiaridades inerentes ao setor público. Essa relação política x gestão é um dos dilemas mais profundos que o Estado, enquanto instituição geral sofre na atualidade.

Vale ressaltar que, devido a SEAD, ter um grande controle técnico sobre a máquina estatal, ela recebe diretamente as demandas dos cidadãos. Estes começaram, há alguns anos, a exigir dos órgãos públicos mais eficiência no desenvolvimento de suas atividades. Para suprir essa exigência, a capacitação e o profissionalismo do servidor assumiu uma posição privilegiada no âmbito da SEAD.

Por conta disto, a SEPLAN e SEAD passaram a investir na valorização de seu quadro de pessoal, implementando efetivamente ações de capacitação nas

áreas de planejamento, orçamento e gestão, incorporando a ideia de aumentar a eficiência da administração e melhorar a qualidade do gasto público. Esses temas viraram valores centrais na busca de adequar o servidor aos imperativos de produtividade e eficiência do mundo “moderno” em que o Amazonas se inseriu.

No entanto, em cenários de conturbação econômica global, denominados pelos economistas como crises financeiras mundiais, a administração pública não só conseguiu sobreviver e permanecer atuante no âmbito administrativo, como tentou, através de programas de modernização, acompanhar o ritmo e a velocidade dessas mudanças, apresentando resultados em termos do aumento de sua eficiência em responder à sociedade em geral.

É importante lembrar da economia da cidade de Manaus, nos anos 60, que mostrava uma situação de fragilidade, representada por um mercado reduzido e de baixo poder aquisitivo. Operava como um mero entreposto comercial, concentrando a atividade extrativista da castanha, de borracha, madeira em tora, pau rosa, cumaru, resinas, sementes oleaginosas, e essências aromáticas. Sobre a situação do Estado antes da ZFM, escreveu PEREIRA (2006, p.18):

[...] a história econômica do Amazonas e da região Amazônica antes da Zona Franca de Manaus, deve ser resumida aos ciclos de exploração das riquezas naturais, iniciado com o das Drogas do Sertão e intensificada com o legendário período da Borracha.

As expectativas de integração à nação e as ameaças, virtuais ou concretas, de internacionalização são constantes na história da Amazônia. Pode-se mesmo dizer que a própria Zona Franca é um emblema dessas expectativas e ameaças. Considerando-se suas origens e história, porém, pode-se compreendê-la como um exercício intervencionista de economia política dos governos brasileiros inserido no processo de transformação de um modelo de desenvolvimento de capitalismo nacional em outro de capitalismo associado.

Após a implantação da Zona Franca de Manaus, em 1967, com a instalação do comércio de produtos importados e o desenvolvimento do Distrito Industrial, Manaus cresceu economicamente para o Brasil e o mundo. No entanto, este progresso provocou um crescimento desenfreado na cidade, com diversas

consequências negativas, entre elas, por exemplo, a descaracterização de seu patrimônio histórico edificado no centro antigo da cidade, como cita Silva (2009):

[...] a criação do modelo Zona Franca na cidade em 1967, que contribuiu para a descaracterização do centro de Manaus, a fim de atender a numerosa demanda que se estabeleceu no plano urbano da cidade em busca de condições para as demandas comerciais, as quais o governo não estava preparado, ou mesmo estruturado a oferecer.

Historicamente, o sistema capitalista expandiu-se de forma quase hegemônica na vida social em todas as suas esferas (política, econômica e cultural). Assim, o capitalismo mundializou-se, globalizou-se, invadiu até os espaços geográficos que então se encontravam sob regime de economia centralmente planejada ou nos quais ainda se pensava viver a experiência socialista. Manaus e o Amazonas estão inseridos nesse cenário. O capitalismo se fez presente ao longo de nossa história sempre.

O capitalismo tinge uma escala propriamente global. Além das expressões nacionais, bem como dos sistemas e blocos articulando regiões e nações países dominantes e dependentes, começa a ganhar perfil mais nítido caráter global do capitalismo. Declinam os estados-nações tanto os dependentes, como os dominantes. (IANNI, 2006, p. 39)

As formas dessa inserção, e sua intensidade, variaram, mas ela existe há séculos. A ZFM é uma das etapas dessa relação entre o Amazonas e a economia internacional.

Diante do exposto, é preciso refletir criticamente sobre os sentidos de “modernização”, “crise e “solução” conforme o “vocabulário” capitalista. Isso determina a configuração do Estado em sua forma atual. Por isso, a necessidade de analisar a SEAD e as reformas na administração estadual amazonense, como veremos adiante.

## **CAPÍTULO III**

### **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO AMAZONAS E AS MUDANÇAS NO CAPITALISMO**

#### **3.1 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM GESTORES E SERVIDORES DA SEAD**

Na segunda metade do século XX, a expressão reforma administrativa caiu em desuso, por se limitar, apenas, a traduzir procedimentos de remodelagem do aparato estatal. Tais procedimentos passaram, em seguida, a ser denominados de modernização administrativa, termo ao qual foram atribuídas a conotação e a capacidade de transformar não apenas processos administrativos internos mas, também, atuar no desenvolvimento do campo das relações políticas e sociais.

Neste capítulo, daremos início à fase de análise crítica e interpretação do material das fontes primárias, buscando responder como a SEAD (Secretaria de Estado da Administração e Gestão-AM) e o governo local sofreram transformações, conforme as mudanças na economia. Para compreendermos essas transformações, precisamos analisar criticamente essa secretaria pública voltada à gestão, especialmente no Amazonas, onde possui uma atuação interativa com a sociedade e uma busca permanente de se atualizar com as demandas dos movimentos sociais.

Dessa forma, procuramos entrevistar alguns servidores e gestores da SEAD, com base em entrevistas, a fim de apurar suas percepções acerca de tais procedimentos.

De acordo com a entrevista feita no interior da SEAD com gestores e servidores, a pesquisa busca como objetivo analisar o processo de modernização da administração pública Amazonense, diante ao crescimento do capitalismo global. Para isso, as entrevistas propuseram temáticas como mudanças políticas e organizacionais, índices de satisfação dos servidores e modernização frente ao capitalismo contemporâneo.

A coleta foi realizada nos mês de junho, na própria SEAD, em um único momento, afim de se perceber o ponto de vista dos servidores (público-alvo dessa política) e de alguns gestores dos departamentos setoriais (gestores da política no órgão).

O questionário estruturava-se em 13 entrevistados, com 8 perguntas, divididas entre 5 para gestores (comissionados) e 3 para servidores (estatutários), realizadas face a face no dia e horário previamente acordado.

Como mencionado, as entrevistas caracterizaram-se como sendo do tipo semi-estruturadas, ou seja, com questões abertas que no decorrer das entrevistas permitiram um aprofundamento em outros questionamentos levantados sobre nossa problemática. O protocolo de entrevista foi estruturado em três categorias (ou indicadores) para a análise crítica. Os levantamentos prévios sinalizam que essas categorias são as mais importantes para reflexão do objeto de estudo.

A primeira categoria (indicador) busca uma mudança política e organizacional. Assim, identificamos nossos entrevistados por: vínculo empregatício (comissionados e estatutários), a segunda categoria é satisfação e o terceiro é modernização e capitalismo contemporâneo. Dos dez entrevistados, cinco são servidores do sexo feminino e cinco são gestores do sexo feminino e masculino.

Ao longo dos tempos, a SEAD/AM passou por transformações estruturais e políticas, inclusive com a criação de programas de capacitação dos servidores. Essas mudanças obedeceram a alterações no cenário político e econômico do Estado, especialmente na Zona Franca e de sua inserção no capitalismo mundial.

Assim apresentaremos a seguir os indicadores (ou categorias), em ordem, a fim de auxiliar uma crítica reflexiva do objeto de estudo e da literatura apresentada.

### **3.2 INDICADOR: MUDANÇAS POLÍTICAS E ORGANIZACIONAIS**

Uma análise sobre mudanças políticas e organizacionais objetiva mapear ou retratar os aspectos críticos que configuram o momento motivacional dos servidores da SEAD, apurando suas expectativas e aspirações, a partir de um levantamento das necessidades dos colaboradores.

Vemos que os entrevistados (1, 2 e 3), possuidores de Cargo de Confiança comentaram um fato comum que ocorre no setor público, que repercute no processo organizacional e político da Instituição:

O que mais compromete nossa satisfação aqui é a falta de “continuidade” do líder onde sua trajetória na organização está fadada à politicagem (...) sempre quando estamos caminhando bem, aí temos que nos defrontar com uma troca de gestão...(ENTREVISTADO 1)

O curto período de tempo do gestor na instituição compromete o conhecimento mútuo, traz insegurança e o esfacelamento do serviço (...). De tempos em tempos, temos que nos acostumar com um novo estilo de liderança (...) ficamos então indagando quem será que vem agora? ...(ENTREVISTADA 2).

Nessa situação percebe-se que o gestor se sente como mero instrumento político, uma espécie de representante da conjuntura política que muitas vezes é escolhido não por suas competências e experiência profissional na área e sim por conveniência e oportunidade dos chefes políticos. Vemos também que tais servidores “reclamam” da administração sendo que exercem um cargo sem vínculo.

Isto, nos leva a refletir que mesmo com processo de modernização na Instituição, por troca de gestão, os servidores, como agentes cidadãos, sentem uma necessidade de que haja uma “quebra” organizacional de padrões constantes.

Vemos também que a existência de uma liderança com competências essenciais para uma modernização no setor público não é completamente suficiente para proporcionar satisfação plena no ambiente de trabalho, segundo os entrevistados. Isto ocorre porque o líder na organização pública sofre limitações (burocráticas e políticas) que estão acima de seu poder de decisão. Isso acaba gerando descontentamento entre os servidores, que se sentem restringidos em sua capacidade de criar e renovar.

Segundo Hunter (2006), o objetivo de se obter um melhor entendimento sobre um novo estilo de liderança vem sendo incorporado de forma crescente por

um grande número de organizações, enfocando ainda, de maneira especial, as características que um líder servidor deve desenvolver.

Para Osborne (2001), a organização pública deve seguir a estratégia do servidor, quer dizer, dar prioridade total para o cidadão. Percebe-se, no entanto, que a Administração Pública no Amazonas (SEAD) nos mostra que tanto o líder (gestor) quanto os funcionários, percebem que o exercício da liderança é fadado à períodos reduzidos. Sentem-se desestimulados, especialmente ao fim do mandato político, em continuarem com o mesmo vigor no desenvolvimento dos trabalhos pela ameaça da mudança e a chegada de um novo líder político, com novos projetos e metas.

Analisamos que, durante as últimas décadas, ocorreram grandes mudanças na administração pública brasileira e no Amazonas, motivada, pelo desenvolvimento de novas práticas e expectativas de modernização e também pelas intensas mudanças socioeconômicas e políticas, tais como: a redemocratização, a estabilização da economia, a maior escolarização dos cidadãos, entre outros.

Entretanto, muito das características tradicionais das organizações públicas não deixaram de existir e persistem, a despeito da maior fiscalização e da legislação mais rígida (MOTTA, 2007).

Nobrega (2011, p.26), afirma que no Brasil,

[...] o clientelismo e o fisiologismo têm falado mais alto. Mesmo nos órgãos nos quais passou a funcionar o mérito na escolha dos quadros técnicos, o critério político costuma prevalecer na indicação dos dirigentes, dos quais nem sempre se exigem as qualificações necessárias para o exercício do cargo.

Um desafio relatado por uma servidora (entrevistada 3) sobre os avanços obtidos pelas reformas adotadas na SEAD, nos mostra que;

períodos de apenas quatro ou oito anos são, na verdade, insuficientes à consolidação dos novos modelos. É preciso uma mentalidade de eficiência e resultados que extrapole a duração dos mandatos políticos. (ENTREVISTADA 3)

No indicador das mudanças políticas e organizacionais algumas posições, como a de ser governo, estão sujeitas a "inúmeras pressões de cunho eleitoral, o que restringe, em parte, a capacidade dos mesmos em coordenar as mudanças necessárias". Isso, aconteceria em decorrência das alternâncias de poder e duração dos mandatos políticos, segundo os entrevistados.

Contudo, para a compreensão de como se manifesta a cultura organizacional de uma organização burocrática, faz-se necessário explorar a noção que os próprios funcionários possuem a respeito do que é a burocracia e de como o serviço público é por eles percebido. Uma visão disseminada entre os servidores é a de que houve poucos avanços no que concerne à gestão vemos,

...A norma, dentro do serviço público, ainda é o papel e o carimbo. Muitas vezes vemos uma ênfase na burocratização em detrimento de uma busca pela maior eficiência. O serviço público ainda é muito burocrático... (ENTREVISTADO 4)

Observa-se que tal visão, de natureza negativa a respeito da própria organização a qual dedicam a maior parte do tempo, é complementada por outros pontos de vista a respeito da maneira pela qual o trabalho é organizado, e a "monotonia" daí decorrente. "Monotonia" no sentido de longo tempo exercendo as mesmas funções sempre postas.

Contudo, através das falas percebemos que as mudanças políticas e organizacionais provocam "perturbações", no clima da Instituição pública isto atinge diretamente a satisfação dos servidores e, conseqüentemente, a real efetividade da prestação dos serviços públicos. Não haveria uma relação entre mudanças políticas e os setores técnicos. As diretrizes políticas afetariam diretamente os programas sem olhar certos aspectos.

Observa-se que um gestor (entrevistado 5) afirma que,

acredito que há uma ausência cultural em grande parte dos gestores públicos no Amazonas (cargos comissionados), pois ainda reside uma parcela significativa dos entraves ao novo

modelo de administração proposto, devido a fatores de politicagem. (ENTREVISTADO 5)

Para ele, “o padrão de gestão burocrática ainda prevalece, levando a inércias na atuação de tais profissionais, ou seja, a modernização na administração de pessoas constitui importante desafio neste contexto, considerando que a cultura é formada a partir de valores, processos, normas e sistemas já estabelecidos e propagados no setor”.

Nesse padrão de modernização, percebe-se que a opinião pública, dada a maior conscientização dos cidadãos, o que, igualmente, "colabora para a tendência de maior participação e cobrança por resultados e eficiência por parte da gestão pública". Onde uma liderança de qualidade (gestão) deve se comprometer, até mesmo, neste processo de transição para que a finalidade e os objetivos dos serviços prestados pela organização pública não sejam prejudicados em sua efetividade. Esta relação política/técnica é mal trabalhada pelo gestor em exercício e a percepção de alguns servidores é negativa sobre ela.

### **3.3 INDICADOR: SATISFAÇÃO**

Sabe-se, que todo processo de mudança organizacional, em longo prazo, especialmente nas organizações públicas, apresenta resistências às alterações e à efetiva implementação dos modelos e ferramentas de gestão contemporâneos (COELHO, 2004).

A preocupação com a satisfação do servidor é importante, pois atualmente, a imagem do serviço público perante seus usuários não é das melhores. Segundo Pereira (1997, p. 81) “O Estado tem fracassado nas suas funções de prover e administrar serviços públicos básicos e essenciais aos cidadãos, com qualidade”.

As entrevistas na Administração pública no Amazonas (dentro da SEAD) nos mostram também que para os servidores, a realização de melhorias no serviço público, precisaria de uma conscientização sobre a realidade brasileira e sobre a urgência de mudanças por todos aqueles que atuam como funcionários públicos.

Bresser Pereira e Spink (2005) afirmam que com a nova administração pública brasileira, o Estado precisa utilizar práticas gerenciais modernas, sem se esquecer de sua função eminentemente política, a fim de formular e implementar políticas públicas estratégicas em suas diversas áreas de atuação. Essas novas práticas teriam, para o imaginário dos servidores, a possibilidade de facilitar a inovação e estimular a eficiência da organização, valor central do capitalismo atual.

Na opinião dos entrevistados nessa categoria, essas estratégias buscariam criar melhorias profissionais atreladas à evolução funcional. Isto pode resultar em ganho para o desempenho do servidor público que vê nesse crescimento a possibilidade de, a partir do desenvolvimento de novas habilidades, melhorar sua auto-estima e despertar um comportamento modernizador, características altamente valorizada nos tempos atuais. A SEAD estimularia tal ambiente competitivo e “supostamente” modernizador, visando “atualizar” a mentalidade dos servidores.

Contudo, para o entrevistado 6 (servidor) e o entrevistado 7 (gestor), um dos grandes desafios do gestor público é saber conciliar as decisões superiores com as necessidades da equipe de trabalho, pensando na satisfação do servidor. Sobre isso, o entrevistado 6 coloca:

Olhando para a modernização na SEAD, no decorrer dos tempos ela tem passado por inovações e criatividade (...), mas deve haver uma liderança, ou seja, saber agir de acordo com cada situação e conjuntura (..) além disso, deve haver a visão do todo para se obter os melhores resultados...(ENTREVISTADO 6).

Na visão geral, a liderança encontra-se associada à capacidade do líder em "gerar sentido de coletividade em indivíduos do mesmo grupo", motivando pessoas a agirem em benefício comum. Não sei se em alguns setores funcionam assim...(ENTREVISTADO 7)

Observamos que, na visão dos entrevistados (6 e 7), a existência de uma liderança com competências essenciais na SEAD não é completamente suficiente

para proporcionar satisfação plena no ambiente de trabalho. Alguns setores têm a necessidade de um reconhecimento da complexidade e responsabilidade crescente para estratificar a remuneração de acordo com o grau de dificuldade para o desempenho de determinadas funções ou tarefas, ou seja, a satisfação deles estaria relacionada ao reconhecimento de sua produtividade e/ou assiduidade, fato esquecido na SEAD, mesmo com sua “ânsia” modernizante.

Isto ocorreria, na análise das falas, porque o líder na organização pública sofre limitações (burocráticas e políticas) que estariam acima de seu poder de decisão e que acabariam gerando descontentamento entre os servidores. Um descontentamento por insatisfação, ou seja, não haveria democratização de oportunidades para manter a equidade e oferecer iguais condições de acesso e crescimento profissional e políticas públicas à sociedade.

Para os entrevistados (6 e 7), o líder deve apresentar, acima de tudo, "vocação e perfil para exercer funções de lideranç a, que podem, apenas em parte, ser desenvolvidos".

Percebe-se, que, para os entrevistados, o que comprometeria um clima de satisfação no setor público, especialmente nesta Instituição, não é a atuação do líder e sim os mecanismos de controle e as limitações impostas, seja por lei ou não, pela administração governamental.

...O servidor público, após anos de trabalho, vai ficando muito bitolado, sem motivação, sem perspectiva. A pessoa perde a vontade de trabalhar, é levada a tomar uma atitude passiva diante do seu trabalho. Chega ao ponto de nem quererem mais ir ao trabalho, tamanha a falta de estímulo... (ENTREVISTADA 8)

Assim, vemos que, para os entrevistados, os condicionantes ao exercício das habilidades e atitudes de uma gestão satisfatória no setor público referem-se aos entraves da própria estrutura governamental, que, muitas vezes, não permite práticas criativas para a satisfação dos seus servidores.

Porém, percebemos que, na concepção do gestor entrevistado (9),

Para capacitação de servidores, a SEAD nesse processo globalizante tem investido mesmo que parcial, em cursos e programas de desenvolvimento, em seus vários níveis...(ENTREVISTADA 9)

Percebe-se uma contradição do gestor (entrevistado 9) e servidor (entrevistado 8). Nesse processo modernizante da administração pública amazonense, muitas vezes os estímulos partiriam do próprio servidor e não da administração pública a qual está inserida.

### **3.4 INDICADOR: MODERNIZAÇÃO E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Nessa perspectiva, buscou-se responder à problemática dessa pesquisa através da caracterização sobre o tipo de modernização na administração pública feita no Amazonas, a fim de enfrentar as mudanças do capitalismo contemporâneo.

Um gestor entrevistado comenta que:

o processo de modernização ou atualização tecnológica de sistemas e métodos, focalizados na agilidade e na qualidade do serviço prestado ao cidadão, pelo próprio servidor público, contribuiu para esse avanço na cidadania estatal do funcionalismo público no Amazonas... (ENTREVISTADO 10)

Valores como a estabilidade, a liberdade, a segurança e a prosperidade só serão consistentes e duradouros se forem partilhados, abrindo caminho ao que Manuel Castells (2001) muitas vezes comenta como sendo uma sociedade organizada, informatizada e participativa neste processo de globalização.

Contudo, há uma percepção de que mudar não é um processo fácil. Destaca-se, pelo entrevistado (11) como um suposto obstáculo no setor público a tradição do sistema, que age enquadrando as não-conformidades e limitando o potencial de modificação embutido em novas ideias, ou seja, nas tentativas de modernização.

...A pessoa tem que se enquadrar com essas novas ideias. Se não chocou com o sistema, até aceitam. Agora, se opor, tem que rever as suas ideias. Infelizmente tem um sistema implantado que não muda de jeito nenhum. Assim, ou você se enquadra no sistema atual, ou você entra com várias ideias e depois acabam morrendo. As novas ideias são, na maioria das vezes, podadas. É impossível sugerir novas soluções. A situação chega a ser caótica; todos mecanizados, robotizados... (ENTREVISTADA 11)

Os entrevistados (10 e 11) enfatizam que a postura da mudança pela mudança, sem parâmetros bem definidos a respeito do que é flexibilidade, pode fazer ruir todo o sistema, porque, de um lado, podem estar sendo propostas soluções mais desastrosas do que os problemas para os quais foram demandadas; por outro, há que se considerar a relação do próprio funcionário com o novo, não estabelecida nos manuais internos.

Os entrevistados argumentam que em muitos casos a *modernização* do Estado depende de projetos com "maior nível de sofisticação, mais complexos e acelerados, que deveriam ser coordenados por pessoas de alto nível, com perfil executivo".

Para alguns gestores, existem alguns índices negativos que contribuíram para uma rápida modernização do setor público em Manaus. Um entrevistado afirma que:

é preciso consolidar as ações da governança e estender os resultados a toda a administração pública central e local, de forma que todos tirem vantagens de uma administração pública eficiente e moderna... (ENTREVISTADO 12)

Contudo, analisamos por fim, que há uma "crença" de que a melhoria do desempenho do servidor seria possível por cursos e eventos de formação e qualificação profissional. Essa expectativa é percebida tanto nas entrevistas com os gestores, como nas realizadas com os servidores. Para o servidor, público-alvo da modernização administrativa, essas ações de melhorias representam uma

possibilidade de ascensão na carreira burocrática, sendo uma possível fonte de melhores salários e auxílios.

Um gestor entrevistado considera que,

Um dos muitos desafios do para a modernização da Administração pública é o de acompanhar as inovações propostas para reforma do Estado, no sentido de elevar os níveis de transparência, torná-lo mais permeável à participação e ao controle dos cidadãos e mais eficaz e ágil no atendimento das demandas da sociedade... (ENTREVISTADO 13)

Nesta fala (entrevistado 13), observa-se que os servidores acreditam que o sistema administrativo público no Amazonas precisaria ousar, e muito, na relação com a sociedade, promovendo oficinas, debates, mesas redondas e seminários. Eles interessariam primeiramente ao público, estabeleceriam uma relação transparente com a sociedade em geral, promovendo uma proposta de modernização. Segundo a percepção de alguns entrevistados, esse seria um caminho para se ampliar a interface do Estado com a sociedade.

### **3.5 OBSERVAÇÕES FINAIS**

O estudo permitiu identificar competências individuais associadas ao gestor e líder do setor público, a SEAD, possibilitando, inclusive, algumas análises comparativas e reflexivas. Segundo os entrevistados, entre as competências requeridas aos gestores públicos, face às demandas do contexto da nova administração pública amazonense frente a um crescimento global, analisou-se a SEAD, no decorrer dos tempos passou por diversas reformas, com adequação de sua estrutura a importantes mudanças em função de novos projetos e incorporação de novas tecnologias, geradas pelos cenários nacional e internacional em constante mutação.

A globalização, fenômeno de ordem política, econômica e social, inaugurou uma nova etapa do capitalismo denominado “transnacional”. O fenômeno foi marcado pela queda de barreiras comerciais e livres fluxos de capital e mercadorias.

Isso criou uma interdependência ou independência mútua em que acontecimentos de um país refletem diretamente nos demais.

Vemos que o desenvolvimento econômico é um aumento na produção acompanhado nas modificações nas disposições técnicas e institucionais, ou seja, o desenvolvimento provoca modificações qualitativas nas estruturas econômicas de determinadas sociedades.

Pensando na realidade estadual, observa-se que o modelo ZFM foi capaz de gerar emprego, renda faturamento e arrecadação, trazendo desenvolvimento à região, especialmente para a cidade de Manaus. A balança comercial do Estado do Amazonas trouxe um crescimento das importações e exportações de forma expressiva, demonstrando que o Estado está aberto ao comércio internacional de bens e serviços.

Essa alteração gerou impactos demográficos, econômicos e sociais no Estado, cuja ação da organização pública foi tentar acompanhar e responder a tais inovações.

O processo de globalização teve um efeito profundo sobre a ZFM, pois não correspondeu a uma simples mudança setorial do capitalismo, que ocorreria no seu interior, mas a profundas transformações em toda a sociedade. A utilização indiscriminada do conceito “globalização”, contudo, tem gerado uma considerável dificuldade de compreender o seu alcance e a complexidade de mudanças que isso significa.

Pode-se, entretanto, afirmar que o capitalismo hoje se processa numa escala global, após a derrocada do mundo socialista. Não é intenção aqui reproduzir a história do capitalismo, mas quer-se tão somente registrar que o capitalismo contemporâneo é um modo de produção e reprodução material, e também, espiritual, como assinala Ianni (1996). Ele se constitui e se transforma em moldes internacionais.

O Amazonas sempre esteve inserido nesses fluxos e a consolidação do PIM é mais uma etapa desse longo processo.

Conforme Gil (2009), entre outras implicações, o progressivo crescimento populacional de Manaus acarreta aos gestores públicos uma constante readequação dos gastos, pois os recursos são finitos, mas a demanda é crescente. O papel da SEAD, entre outros órgãos, ao longo desse processo, foi monitorar e gerenciar o próprio Estado e sua “máquina” pública, vendo como ela reagiu às diferentes conjunturas que o Amazonas enfrentou nas últimas décadas.

Percebe-se, a partir das entrevistas, que a expectativa em relação ao Estado se configura na “capacidade do sistema político de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incerteza crescentes.” (RUA, 2000, p.151).

Nesse ínterim, os cidadãos demandam serviços de qualidade, resultados satisfatórios das políticas adotadas bem como confiança em suas lideranças, instituições e políticos. A necessidade de credibilidade no Estado é crescente. Assim sendo, o papel da SEAD tornou-se essencial nesse processo de construção da cidadania no Amazonas, pois gerencia o próprio aparato estatal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste estudo foi analisar a administração pública no Amazonas e a cidadania, mostrando uma reflexão sobre a relevância da administração pública no Brasil para a consolidação do Estado democrático, frente ao capitalismo global. Ao longo da história o Estado capitalista vem se apresentando de distintas formas, a fim de acompanhar a evolução do mundo do capital e a administração pública teve de se modificar para seguir tais passos. Foi justamente esse movimento na relação Estado x mercado que tentamos analisar.

Ao estudar a administração pública no Brasil, percebe-se que esta é caracterizada por diversos elementos e dimensões herdados das crenças e práticas provenientes da formação social e histórica do país. Estas manifestam traços peculiares que prevalecem, ainda hoje, no modelo vigente de gestão pública.

Sobre esse assunto, Nunes (1997) considera que a administração pública é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, a convivência de diversos tipos de gramática, como o personalismo e a impessoalidade e as combinações destes: universalismo de procedimentos, corporativismo e práticas burocráticas.

Teoricamente buscou-se seguir a princípio um modelo então adotado, em parte, da estrutura proposta por Marx Weber sob a ótica da burocracia racional-legal. Verificamos como o modelo de Estado Regulador, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apesar de todas as mudanças econômicas teve como eixo a busca da dignidade da pessoa humana. Com efeito, a Constituição Brasileira de 1988 pautou a ordem econômica sob o princípio da livre iniciativa e na valorização do trabalho humano (art. 170), reservando ao Estado funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174).

Buscando ajustar-se a esse novo modelo, o Brasil implementou, nos anos 90, um amplo processo de desestatização (notadamente, privatizações), transferindo para a Iniciativa privada diversas atividades econômicas e a concessão de serviços públicos. Porém, observa-se, que o grande desafio para o setor público tanto nacional quanto regional (norte) não é só pensar em reformar o Estado, mas a

questão reside principalmente na existência marcante e a conseqüente convivência dos dois modelos anteriores, o patrimonialista e o burocrático, presentes na administração pública contemporânea.

Partindo dos pressupostos teóricos e dados primários, efetuamos uma reflexão crítica a qual nos mostrou que a modernização da cidade de Manaus, pela Secretaria de Administração pública (SEAD) precisa priorizar a capacitação dos servidores, construindo uma burocracia com maior capacidade técnica e gerencial para enfrentar o desafio de desenvolver políticas públicas capazes de garantir o desenvolvimento social e econômico.

Para finalizar, é bom esclarecer que o Amazonas colocou, especialmente desde a criação da ZFM, a modernização como um imperativo. Monitorar e gerenciar a “máquina” do estado, com todas as suas deficiências e necessidades, nesse ímpeto, mostrou-se uma tarefa fundamental para a gestão pública.

Na administração pública no Amazonas, portanto, conclui-se pela relação entre dados primários e secundários que deve ser gerida à necessidade de definir, precisamente os programas a serem desenvolvidos, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo para que se pense em “modernizar” o setor público.

Enfatizou-se, portanto, a trajetória da administração pública brasileira desde o início do século XX até os dias atuais, que apontam para um Estado que busca novas soluções, medidas inovadoras, novos colaboradores e parceiros, configurando-se o Estado em rede – entre os três níveis de governo, entre esferas de um mesmo nível e entre o governo, entidades e sociedade civil.

Fundamentalmente, trata-se de afirmar que nunca foi tão necessário e próprio tratar criticamente a modernização, não apenas como a transformação de algo tradicional em algo delimitadamente moderno, mas como um caminho para futuros desejados. A questão que vem sendo tratada como pós-modernidade convalida e reforça uma abordagem crítica à modernização, porque a globalização a tornou uma categoria analítica global e uma categoria prática globalizante.

Modernizar a administração pública não significa a simples substituição, inovação ou atualização tecnológica acrítica, baseada na imposição de padrões

incompatíveis comumente de aplicação indiscriminada no vasto e diferenciado território da burocracia governamental. Ao contrário, a modernização da administração pública requer a busca de padrões, métodos e soluções para problemas e possibilidades específicas, buscando diferentes transformações organizacionais voltadas para distintos objetivos.

Modernizar não é um processo de substituição do velho pelo novo, mas uma transformação induzida principalmente de percepções sobre possibilidades que se dão ao nível da racionalidade.

Contudo, a burocracia na esfera sociológica, apresenta-se de maneira mais complicada, pois aqui se tratou de um processo de mudança social que se desenrolou não exclusivamente em estruturas econômicas ou políticas, pois constituiu, em última análise, um processo mental e cultural. Trata-se de reformas administrativas que pressupunham mudança significativa nos padrões de comportamento dos atores sociais, o que de fato não ocorreu; tais reformas acabaram por gerar uma espécie de descompasso entre as diferentes esferas da vida social: o desconforto de uma época.

O centro do conflito, se assim se pode considerar, localizou-se mais decisivamente na estrutura administrativa que geria a máquina pública do Estado. Tentou-se mostrar como a instituição do sistema de mérito, em alguma medida, representava um desafio à velha ordem das coisas, pois se desligava do velho patrimonialismo em suas várias dimensões sociais e políticas, desde um “inocente” acordo entre pares, até manobras mais articuladas dos partidos políticos, que tinham por costume premiar serviços prestados com cargos públicos.

O processo de modernização do Estado, nos moldes do capitalismo vigente, exige que a Administração Pública de hoje, com o aumento da importância dos serviços fornecidos, seja eficiente. Para tanto, verificou-se que o Estado e seus gestores tiveram de aderir às propostas de adaptação e flexibilização advindas da modernidade, para se manterem competitivos e atualizados. Muitos foram os progressos, mas a Administração Pública brasileira ainda é reflexo de um sistema político com características tradicionais, onde a forma processualista, uniforme e rígida, imposta para um maior controle de poder, impede, ou, no mínimo, dificulta a atividade dos servidores ou empregados pró ativos, atentos à necessidade de

modernização. Sendo assim, não há como pensar o exercício da gestão pública por pessoas desqualificadas. O novo servidor, na realidade desse capitalismo global, inevitavelmente, terá de reunir algumas qualidades como boa formação técnica, compromisso ético e sensibilidade social e política.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES, M.L.M. **Análise das práticas de responsabilidade e cidadania das organizações reconhecidas pelo Prêmio da qualidade do governo Federal do Brasil, PQGF, nos anos de 1998 a 2001-um estudo de caso.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Centro Universitário Capital – UNICAPITAL, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro.** São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista.** 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ARAÚJO, Filipe F. Esteves de (2000), **Contraction out and the challenges for accountability.** *Revista Portuguesa de Administração Pública*, 1 (2).

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania.** São Paulo: Edusp, 1996.  
\_\_\_\_\_. **Max Weber: um perfil intelectual.** Trad. Elisabeth Hanna e Jose Viegas Filho, Brasília: UnB, 1986.

BRASIL. Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200>>

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil outorgada em 05 de outubro de 1988. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BOLTANSKI, L. CHIAPELLO, E. **El Nuevo Espíritu del Capitalismo.** Madrid: Akal, 1999.

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

BRASILIA - DF. MARE - **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** Caderno 3 da Reforma do Estado In. Min. Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília, DF, 1997.

CASTELLS, Manuel (2005), **A Sociedade em Rede. A Era da Informação, Economia, Sociedade e Cultura**, Volume I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.  
CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do Senado Federal**, 14 de dezembro de 1994.

CARNEIRO, Joao Geraldo Piquet. **As reformas da Administração Federal nos Governos Sarney e Collor.** Brasilia Mimeo, 1993.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor.** *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FONSECA, Pedro Cezar D. **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade.** São Paulo: Editora Unesp, 2012.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e moderna teoria social: uma análise das obras de Marx, Durkheim e Weber.** 4. ed. Lisboa: Presença, 1994.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. (2006). **Governar em rede: o novo formato do setor público.** Brasília: ENAP.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raizes do Brasil.** 26 ed. São Paulo: Companhia de letras, 2006.

HUNTER, James C. **Como se tornar um líder servidor.** Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

IANNI, Octavio. **Sociologia da sociologia: o pensamento sociológico brasileiro.** 3 ed. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. **Estado e Planejamento no Brasil.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1989.

LOPEZ, Luiz R. **República.** São Paulo: Contexto, 1997.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

\_\_\_\_\_. **Modernização, Desenvolvimento e Serviço público: Notas sobre a Reforma Administrativa no Brasil in Perspectivas da Economia Brasileira-IPEA** (Brasília: IPEA, 1992), pp. 223.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Brasília: MH Comunicação, 1997  
 PERES, Quitéria Tamanini Vieira. **Elementos para a formulação de um Conceito de Constituição Coerente com a Realidade Brasileira.** In: DOBROWOLSKI, Sílvia (org.). **A Constituição no Mundo Globalizado.** Florianópolis: Editora Diploma Legal, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia.** São Paulo: Cia das Letras, 1991.

RUA, Maria das Graças. **Desafios da governança.** In: COELHO, M. F.(Org.). **Política, ciência e cultura em Max Weber.** Brasília: Editora UNB, 2000.

SECRETARIA de Administração Pública. Disponível em: < [www.sead.am.gov.br](http://www.sead.am.gov.br)>  
Acesso em: 17.06.2013

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p.259-276, jul/set. 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **O Modelo brasileiro para a organização da alta administração**. Revista do Serviço Público, ano 46. 1995.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UNB, 2004.

VIANNA, W. Luiz. **O Estado Novo e a “ampliação” autoritária da República**. EM. Maria A. R. de Carvalho (org.) República no Catete. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

# APÊNDICE

## **APÊNDICE - A**

### **QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA E ANÁLISE**

#### **PARA GESTORES:**

1. QUANTOS SERVIDORES COMPÕEM O QUADRO DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTAO – SEAD?
2. QUANTOS SÃO DO QUADRO PERMANENTE E QUANTOS SÃO DO QUADRO DE CONFIANÇA?
3. VOCÊ ACHA QUE AO LONGO DOS ANOS A SECRETARIA SOFREU MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS, QUAIS?
4. QUE RELAÇÃO VOCÊ ESTABELEceria ENTRE AS MUDANÇAS POLÍTICAS E AS TRANSFORMAÇÕES DA CULTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA?
5. QUANTO A GESTÃO, COMO VOCÊ ANALISA A ESTRUTURA DE PODER NA SECRETARIA E COMO ELA SE MANIFESTA?

#### **PARA SERVIDORES:**

6. ANALISANDO O HISTÓRICO FUNCIONAL DA SECRETARIA, COMO VOCÊ VÊ AS MUDANÇAS DE GESTÃO NA SECRETARIA, AO LONGO DOS ANOS?
7. QUAL O NÍVEL DE SATISFAÇÃO FUNCIONAL E OS PONTOS MAIS SENSÍVEIS A SEREM REINVIDICADOS?
8. SEGUNDO A MISSÃO DA SECRETARIA, TEM SIDO CONCRETIZADA DE FORMA A MELHORAR O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

## APÊNDICE - B

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O presente projeto de dissertação titulado por “Cidadania e Administração Pública no Amazonas”, a fim de analisar o processo de modernização na administração pública Amazonense frente aos avanços do capitalismo global. Portanto, uma pesquisa por meio de um questionário resultará na coleta de dados para as informações necessárias. Você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Você não pagará, nem receberá pelas informações cedidas.

Os pesquisadores irão tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa serão enviados para você e permanecerão confidenciais. Seu nome ou o material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

### **DECLARAÇÃO DO(A) PARTICIPANTE OU DO(A) RESPONSÁVEL PELO(A) PARTICIPANTE**

*“Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer hora, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido. A minha assinatura neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE dará autorização ao patrocinador do estudo e a Instituição responsável de utilizarem os dados obtidos quando se fizer necessário, incluindo a divulgação dos mesmos, sempre preservando minha privacidade”.*

*“Assino o presente documento em duas vias de igual teor e forma, ficando uma em minha posse.”*(Local) (dia) (mês) (ano)

Nome e Assinatura do sujeito da pesquisa

Nome e Assinatura do pesquisador responsável