

A CULTURA BUROCRÁTICA E O PREJUÍZO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

THE BUREAUCRATIC CULTURE AND NATIONAL DEVELOPMENT LOSS

Edimur Ferreira de Faria¹

Renato Horta Rezende²

RESUMO

O presente artigo busca relacionar os modelos político-econômicos e os modelos de Administração experimentados pelo País, traçando marcos políticos e temporais às tentativas de reforma do aparelho estatal. Apesar da evidente evolução da filosofia Administrativa, este trabalho examina a hipótese de, ainda hoje, haver resquícios dos modelos anteriores de Administração convivendo dentro e fora da atual Administração Pública, fato este que repercute em batalhas travadas entre práticas Patrimonialistas, e filosofias de cunho Burocrático e Gerencial, causando prejuízos ao desenvolvimento nacional. O universo observado para demonstrar a hipótese foi o confronto entre a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que, além de organizar os ministérios, também instituiu o RDC (Regime Diferenciado de Contratação), objetivando maior eficiência e governança; e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.655/2011, promovida pelo Procurador Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, que além de apontar supostas inconstitucionalidades é, flagrantemente, contrário à redução do controle de procedimentos burocráticos.

Palavras chave: Lei 12.462/11; Gerencialismo; Burocracia; Governança; Controle; RDC (Regime Diferenciado de Contratação).

ABSTRACT

This article seeks to relate the political-economic models and the Administration models experienced by the country, delineating political and historical facts in which it is possible to notice the attempts to reform the state apparatus. Despite the obvious evolution of Administrative philosophy, this research works on the hypothesis that, even today, there are still remnants of previous models inside and outside the Public, a fact that arises from battles/conflicts between patrimonial practices, and Managerial and Bureaucratic philosophies, causing losses to national development. The observed universe to demonstrate the hypothesis is the confrontation between the Brazilian Law 12462 of August 4, 2011, which, organizes

¹ Mestre e Doutor, Professor da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas.

² Advogado e pesquisador extensionista do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas - NUJUP.

States Ministries and also establish the DHR (Differential Hiring Regime), aiming to increase efficiency and governance, and the Direct Action Unconstitutionality (ADI) 4655/2011, promoted by Brazilian's Republic Prosecutor General Roberto Gurgel Monteiro Santos, who points out the alleged supposed unconstitutionality in addition to be deliberately contrary to the control reduction of bureaucratic procedures.

Keywords: Law 12.462/11; Managerialism; Bureaucracy; Governance; Control; DHR (Differential Hiring Regime).

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A evolução da organização político-econômica e do modelo de Administração Pública. 3 As dimensões do modelo administrativo gerencial e a cultura burocrática. 4 Os custos econômicos da cultura burocrática para o País. 5 Conclusão e perspectiva para o gerencialismo diante da cultura burocrática persistente.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1.988, em seu art. 3º elencou quatro objetivos fundamentais à República, que impõem ao Estado o dever de executar tarefas orientadas à consecução de fins constitucionalmente fixados. Dentre os objetivos fundamentais destaca-se *a garantia do desenvolvimento nacional* com foco primariamente econômico³, no sentido de engrandecer o País para que o mesmo seja pólo industrial, comercial, tecnológico e financeiro. Contudo o desenvolvimento não está isoladamente restrito a concepções econômicas, sendo a esta conjugada também o desenvolvimento social, cultural e intelectual⁴.

A garantia do desenvolvimento nacional exige do Estado ações positivas capazes de promover esse objetivo fundamental da República, tais ações poderão ser executadas diretamente ou indiretamente, por meio de incentivos sociais e/ou econômicos, regulamentação e promoção.

As ações positivas em prol do desenvolvimento somente despertaram no Brasil após

³ Bastos e Martins (1.988, p. 445) argumentam que os Estados Modernos estão constantemente em processo de desenvolvimento de suas forças, não havendo dúvidas que a ênfase costuma ser colocada no desenvolvimento econômico, apesar de não ser o único buscado, porque, sem recursos materiais não é possível manter-se escolas, hospitais, centro de lazer e cultura.

⁴ Congresso Pan-Americano de serviço social (1965, p. 17) Manoel Francisco Lopes Meirelles, chefe da delegação brasileira argumenta que “o crescimento econômico não é tudo e que o desenvolvimento, se há, inclui tanto o aumento com a diversificação do produto nacional bruto, e, concomitantemente, em situação de contexto, o progresso social, cultural e político de um povo”.

a queda do Estado Liberal⁵, o início do desenvolvimento industrial e a instauração do modelo Burocrático de Administração Pública. O intervencionismo⁶ desenvolvimentista que sucedeu o Liberalismo tinha o Estado como principal agente *direto* de promoção social da econômica. O modelo Burocrático possuía como objetivo a contenção de práticas Patrimonialistas⁷, estabelecendo a dicotomia entre bens públicos e privados, essencial ao sistema capitalista.

O modelo político-econômico e o modelo de Administração Pública, acima mencionados, conduziram o País à crise fiscal (1.979-1.994) e financeira em razão do excessivo crescimento da máquina estatal, infundáveis investimentos financeiros em atividades não monopolizadas, políticas protecionistas, assim como intervenção econômica que não incentivavam a concorrência, exagerada burocracia arraigada em procedimentos que dificultavam ou impediam o desenvolvimento industrial, comercial e econômico somada a ineficiência administrativa financeira do Estado, e também ao seu elevado custo de manutenção e distorções do modelo burocrático.

A Crise enfrentada pelo País possuía dimensões amplas e profundas, pois o Brasil enfrentava, concomitantemente, a crise fiscal e financeira; a crise do modo de intervenção do Estado; a crise burocrática; além do rompimento com o regime autoritário e a construção da atual ordem democrática.

Para enfrentar a Crise (1.994-1.998), o país promoveu a refundação do Estado reformulando políticas fiscais, econômicas, promovendo a reformulação do modelo de Administração Pública e iniciando a transição do Estado intervencionista desenvolvimentista para um Estado social-liberal (BRESSER-PEREIRA, 2.002, p. 39).

A transição do Estado intervencionista desenvolvimentista para o Estado social-liberal era inevitável, pois o primeiro exigia recursos financeiros o qual o Estado não dispunha, incorrendo em consequente inação da Administrativa frente às necessidades sociais. Diante dessa consolidada situação político-econômica, a transição pretendia a reorganização capaz de permitir o máximo de benefícios individuais e coletivos com a renda disponível, imputando à Administração Pública o dever de agir com eficiência.

Apesar do sucesso dos ajustes que trouxeram estabilidade econômica ao País, a cultura burocrática, ainda muito presente dentro e fora da Administração Pública, repercute em prejuízo a governança, causando embates que também prejudicam o desenvolvimento

⁵ A referência do fim do Estado Liberal, neste texto é o *crack* da bolsa de Nova Iorque, em 1.929.

⁶ Fundamentado na escola *Keynesiana* que defende o fato de que o mercado não é capaz de se auto regulamentar e que o sistema capitalista também não é capaz de absorver toda a mão-de-obra disponível, sendo então imprescindível a intervenção econômica estatal através de políticas públicas ou integração ao mercado.

⁷ As principais práticas Patrimonialistas são: nepotismos, corrupção e corporativismo.

nacional e o crescimento econômico do País, não sendo capaz de cumprir com seu objetivo de afastar práticas Patrimonialistas, conforme se verá adiante.

2 A EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA E DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O *Welfare State* brasileiro, iniciado em 1.930, é diferente do experimentado na Europa⁸ e nos Estados Unidos da América⁹, primeiramente em razão do abismo econômico que separavam essas economias da economia nacional, assim como os acontecimentos políticos e sociais internos da europeia e americana no período entre Guerras, e em segundo lugar, por ausência da homogeneidade dos setores de produção brasileiros.

O Estado do bem estar social nacional tinha como objetivo intervir na economia, principalmente, por meio de controle de preços e proteção alfandegária do mercado doméstico. Soma-se ao intervencionismo, a política desenvolvimentista em que o Estado passou a ocupar parcela determinante do mercado com o fim de fomentar o desenvolvimento nacional.

O modelo político-econômico intervencionista desenvolvimentista brasileiro exigia clareza e aprofundamento na separação entre patrimônio público e privado, separação esta determinante para a reorganização capitalista. Contudo, a filosofia Administrativa vigente conservava o modelo Administrativo anterior, modelo este que não estabelecia, de forma cristalina, a dicotomia entre patrimônio público e privado, pois, ainda na época colonial (1.500–1.822) todo o território pertencia à Coroa Portuguesa, não sendo, portanto público; já no Brasil Império (1.822-1.889) o patrimônio colonial brasileiro foi transferido para as mãos do Imperador, inexistindo também bens públicos; com a instauração da Primeira República (1.889-1.930) o patrimônio antes concentrado junto ao Imperador, passou ao controle das Oligarquias, permanecendo inalterada a forma de Administração fundamentada no nepotismo, na corrupção e no corporativismo, elementos que compõem o Patrimonialismo.

Em 1.930, com o início da Era Vargas (1.930-1.945) iniciou-se a implantação do

⁸ A Europa vivenciava o período entre guerras, que gerou grande instabilidade política, social e econômica, sendo alguns países como Alemanha e Itália tomados pelo radicalismo de extrema direita e outros países como França e Inglaterra influenciados por ideologias sociais. Porém, independentemente da ideologia política, o Estado passou a intervir diretamente na economia.

⁹ *New Deal* foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão. Os principais itens do projeto político eram: investimento maciço em obras públicas, destruição dos estoques de gêneros agrícolas, controle sobre os preços e a produção e redução da jornada de trabalho.

modelo Burocrático de Administração Pública¹⁰ que possuía como principal meta a sobreposição ao modelo de Administração de Estado Patrimonialista.

O modelo Burocrático da Administração Pública brasileiro teve inspiração na teoria formulada por Max Weber¹¹ (1.922), construída em meio a um Estado liberal europeu e tendo como parâmetro as principais organizações de sua época, e também a Igreja e o Exército.

O referido modelo weberiano foi idealizado para que sua implantação ocorresse em um Estado Liberal, cujas atribuições Administrativas são reduzidas, e não um Estado intervencionista desenvolvimentista, como o que se iniciava em terras brasileiras após 1.930.

Apesar do anacronismo, o modelo de Administração Pública Burocrática foi implantado, objetivando extirpar as práticas patrimonialistas, propondo para tanto: a impessoalidade, a racionalidade, o rígido controle dos procedimentos e a estrita obediência às regras no âmbito da Administração Pública.

Fundamentado na teoria weberiana, a Burocracia Administrativa então hasteou a bandeira contra o nepotismo e corrupção, reconhecendo a separação entre patrimônio público e privado e estabelecendo controle passo-a-passo das atividades executivas com intuito de evitar corrupção e nepotismo.

Buscando a implantação do modelo político-econômico intervencionista, já alinhado ao modelo Burocrático que surgia, foram publicadas normas jurídicas que pretendiam organizar os institutos de aposentadorias e pensões, e regularizar o trabalho, consolidado em 1.943, o Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio (DRAIBE, 1.989. p. 08).

Outra medida de destaque, de cunho intervencionista foi a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), por meio do Decreto-lei nº 7.293, de 02 de fevereiro de 1945, que recebeu as funções imediatas de exercer o controle sobre o conturbado mercado financeiro e de combater a inflação que ameaçava o País, bem como preparar o cenário para a criação de um banco central.

Entretanto, como aduz GOULDNER (1.945 *apud* BRESSER-PEREIRA, 2.002, p. 49), o pressuposto da eficiência e da racionalidade instrumental do modelo Burocrático não se revelou real, pois o Estado Social e Econômico que se desenvolveu no século XX exigia mais que o Estado Liberal, ideologicamente.

¹⁰ Bresser-Pereira (2002, p.164-165) Esclarece que a reforma burocrática teve início na Europa no século XIX fruto de um regime autoritário liberal, enquanto a reforma burocrática brasileira ocorreu no século XX em um regime autoritário intervencionista.

¹¹ WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do Capitalismo**. 2ª Edição revisada. São Paulo: Cengage Learning. 1.999.

As atribuições estatais intervencionistas foram agigantando, contudo o rigor burocrático excessivo comprometia o desenvolvimento nacional pretendido, fato este que culminou com a edição do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1.967, cujo objetivo era a criar uma Administração Pública indireta mais flexível e capaz de viabilizar a governança¹².

O referido Decreto-lei, divisor de águas no Direito administrativo, além do caráter desenvolvimentista também visava responder a crescente demanda de atividades sociais atribuídas ao Estado, que exigiam maior especialidade, agilidade e flexibilidade.

Nesse momento o Brasil abandonava o modelo Administrativo burocrático ortodoxo (BATISTA JÚNIOR, 2.004, p.76) e passava a adotar como princípios básicos, a descentralização, planejamento, coordenação e delegação de competência fundada na autonomia da Administração Pública Indireta, sem perder, contudo o foco burocrático no desejado controle das atividades desenvolvidas e na autorreferência.

O Decreto-lei nº 200/67, ao estabelecer princípios basilares da Administração Pública Federal, criou novos instrumentos gerenciadores, porém, não conseguiu alforriar a Administração Pública da essência burocrática, como se pode apontar na análise da estrutura fundada na rigidez hierárquica (arts. 8º e 9º), a consagração rígida e inflexível da forma (arts. 15 a 18) e do processo (art. 13), que predominava sobre o resultado objeto da norma.

O governo militar, verificando a maior viabilidade de gerenciamento da Administração indireta, que antes da atual Constituição Federal de 1.988, era mais articulada e menos presa às amarras burocráticas, passou a contratar funcionários sem a realização de concursos públicos facilitando a sobrevivência de práticas patrimonialistas (nepotismo e corrupção), direcionando grande parte dos recursos financeiros do Estado para o desenvolvimento da Administração Pública indireta ao passo que a Administração Pública direta foi sendo sucateada (BRESSER-PEREIRA, 2.002, p. 172-173).

Porém, no final da década de setenta, o País atravessou a segunda crise do petróleo, caracterizado pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma a complementar o mercado (*Ibidem*, p. 40), principal *modus operandi* em um Estado intervencionista desenvolvimentista. A partir de então inúmeras críticas surgiram ao Estado social-burocrático desenvolvimentista em razão do desequilíbrio econômico e social, associada à crônica crise fiscal que culminou com a instituição do Programa Nacional da Desburocratização da Administração Pública, Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1.979,

¹² Segundo Diniz (1.997, p. 196), a governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade relacionando-se a legitimidade, enquanto *Governance* diz respeito a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas.

destinado a dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal.

Inexistindo, verdadeiramente, um Plano Diretor de Reforma que compreendesse o aparelhamento Administrativo, bem como instituísse o novo modelo político-econômico, o isolado Programa Nacional da Desburocratização da Administração Pública não conseguiu superar a crise que possuía múltiplas razões, vindo o Brasil a vivenciar um período de quinze anos (1.979-1.994) de estagnação da renda *per capita* e de assustadora inflação.

Durante o longo período de estagnação, vários planos econômicos¹³ tentaram, em vão, inçar o País. Contudo, sem grande sucesso já que não possuíam estratégias eficazes de combate amplo aos aspectos que desencadearam a crise.

Os ajustes de ordem econômica foram iniciados no governo Itamar Franco, com a implantação do Plano Real, por meio da Medida Provisória nº 434, de 23 de fevereiro de 1.994, que dispunha sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, a instituição da Unidade Real de Valor (URV), além de outras providências.

O governo seguinte, Fernando Henrique Cardoso, deu prosseguimento ao Plano econômico vigente, procedendo reformas profundas por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que compreendia ajustes fiscais, alteração da política monetária, desvalorização cambial, implantação de políticas compensatórias, Reforma Administrativa, além de iniciar a transição de um Estado intervencionista que realiza *diretamente* o desenvolvimento econômico-social, para um Estado Liberal-social¹⁴ que atua *indiretamente* regulando e facilitando do desenvolvimento econômico e social, de forma eficiente e gerencial.

Os ajustes econômicos realizados com êxito compreendem comportamentos perenes, como os desenvolvidos ainda hoje pelo governo federal, possuindo como grande aliada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar do êxito das políticas econômicas e do modelo político-econômico, social-liberal, o mesmo não ocorreu com a Reforma do Aparelho do Estado, iniciada com a edição da Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1.998.

A reforma administrativa pretendia maior flexibilidade da Administração Pública que se daria com a ampliação da discricionariedade; o combate às práticas patrimonialistas por meio da transparência administrativa e participação social; o combate à ineficiência por meio

¹³ Plano cruzado (decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1.986); Plano Bresser (Decretos-Lei 2.335/87, 2.336/87 e 2.337/87); Plano Verão (Medida Provisória nº 32/89, convertida na lei 7.730, de 31 de janeiro de 1.989); Plano Collor (Medida Provisória nº 168/90, convertida na Lei 8.024, de 12 de abril de 1.990).

¹⁴ Existem autores como Diniz (1.997) que entendem que a reforma do aparelho estatal promovida em 1995 compreende uma nova forma de Liberalismo, denominada neoliberalismo.

do controle de resultados; combate a inação com a criação de quase mercados em que haveria concorrência funcional e premiação à versatilidade; redução do Estado à prestação direta de determinados serviços e atribuições de Estado, bem como à promoção e financiamento de serviços sociais e científicos, devendo a Administração afastar-se da participação no mercado de demais bens e serviços.

A Reforma Administrativa possui três dimensões (BRESSER-PEREIRA, 2.002, p. 217), sendo elas: institucional, cultural e de gestão, não estando concluída nenhuma de suas dimensões, fato este que, justifica embates prejudiciais ao desenvolvimento nacional de ordem cultural e de gestão frente à cultura burocrática arraigada dentro e fora da Administração Pública.

3 AS DIMENSÕES DO MODELO ADMINISTRATIVO GERENCIAL E A CULTURAL BUROCRÁTICA

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), define três dimensões que compreendem a Reforma Gerencial: institucional, de gestão e cultural.

A dimensão institucional abrange a regulamentação constitucional, infraconstitucional e infralegal objetivando alcançar as pretensões gerenciais por meio de normas que atendam a parâmetros de eficiência financeira, flexibilidade, controle de resultados, orientação pelo cidadão, participação social e a criatividade.

A reforma de gestão tem como objetivo reduzir o tamanho do Estado no sentido de estabelecer setores cuja participação é efetiva e direta, setores em que a participação é indireta alcançando financiamento ou promoção, e setores reservados, exclusivamente, ao mercado.

Outra face importante da dimensão de gestão relaciona-se a ampliação da qualidade dos serviços postos a disposição, assim como as ações vinculadas e destinadas a atender as necessidades sociais.

Contudo, para a instalação efetiva e eficaz da Reforma é necessário que a cultura gerencial substitua a cultura burocrática pulverizada e cada vez maior¹⁵ dentro e fora da Administração Pública.

Como apresentado anteriormente, o modelo Burocrático foi introduzido no Brasil visando conter o modelo Patrimonialista de Administração de Estado, pretendendo afastar

¹⁵ Segundo o **Relatório de Burocracia: custos econômicos e propostas de combate** (DECOMTEC, 2010, p. 7-8), no período compreendido entre 2008 a 2010 houve um crescimento da burocracia em países como Brasil, Venezuela, Argentina, Índia e Rússia.

práticas contrárias aos princípios republicanos, principalmente a corrupção e o nepotismo.

Entretanto, segundo dados da Organização *Transparency International* publicados em 2012, é grande o índice de percepção pela população brasileira da corrupção e da impunidade¹⁶ no setor público, tanto Administrativo quanto político. Esse sentimento demonstra que o modelo Burocrático jamais conseguiu, efetivamente, realizar o seu intento principal.

A relevante relação entre corrupção e impunidade no País força a outra conclusão antagônica à primeira, também presente na opinião pública, qual seja, necessidade de maior rigor no controle dos procedimentos, instrumento burocrático, para se evitar a corrupção, pois, ocorrido o fato, os autores estariam protegidos pelo manto da impunidade.

Nesse sentido, segundo BRESSER-PEREIRA (2.002:335) a cultura burocrática está profundamente instalada no Brasil, sendo para muitos, equivocadamente, tratada como sinônimo de administração profissional e controle de moralidade.

Todavia, apesar do modelo Burocrático ser “em si, de família boa” (SUNDFELD, 2.012, p. 87), frise-se mais uma vez que, esta não foi capaz de impedir a corrupção, muito antes pelo contrário, pois o enrijecimento de procedimentos acabou criando um ambiente propício para a corrupção, decorrente das inúmeras exigências formais e da complexidade dos procedimentos que estimulam tanto tentativas diretas de subornos e propinas, a fim desobstruir os negócios, como a inserção das empresas na economia informal (DECOMTEC, 2.010, p. 14-15), estabelecendo assim uma espécie de simbiose entre as práticas patrimonialistas e o modelo burocrático.

Apesar de contrariar os fatos, a cultura burocrática arrimada sobre uma desconfiança total possui repercussão que extrapolam os limites da Administração Pública alcançando o Poder Judiciário, como se pode perceber dos fundamentos da ADI 4.655/2.011 proposta pelo Procurador Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, em face da Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2.011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e reestruturou os ministérios do governo federal, arguindo inconstitucionalidades formais e materiais.

Em que pese acreditar na inconstitucionalidade formal da norma impugnada, verifica-se, como pano de fundo, a batalha travada entre a tentativa governamental de

¹⁶ O Índice de Percepção da Corrupção classifica os países e territórios com base em quão corrupto seu setor público é percebido pela população em geral. A pontuação de um país ou território indica o nível de percepção de corrupção no setor público em uma escala de zero a cem, em que zero significa que um país é percebido como meio altamente corruptos. A classificação de um país indica a sua posição em relação aos outros países e territórios incluídos no índice. Índice deste ano inclui 176 países e territórios, estando o Brasil na posição de nº 69º.

implantação institucional do modelo Gerencial visando a governança e a resistência cultural burocrática que pretende o maior controle sobre os procedimentos.

O modelo Gerencial defendido pelo governo exige maior atribuição discricionária à autoridade Administrativa trazendo dinamismo e agilidade à atividade executiva, sendo necessária a confiança limitada administrativa, a eficiência financeira e o controle de resultados.

Independente da suposta inconstitucionalidade atribuída à Lei nº 12.462/2.011, certo é que a norma pretende conceber ao administrador a discricionariedade necessária para execução, em tempo hábil, dos objetivos pretendidos com a consagração do RDC.

Contudo, não se verifica na ADI apenas o posicionamento contrário à suposta inconstitucionalidade da norma objeto, mas também a resistência a maior discricionariedade atribuída ao administrador fundado na desconfiança total, sentimento que compõe a cultura burocrática¹⁷.

A desconfiança total apresentada tem fundamento nas experiências de (des)organizações experimentadas como, por exemplo, nos Jogos Pan-Americanos de 2.007, realizado na Cidade do Rio de Janeiro¹⁸, experiências essas desenvolvidas sob a égide de um rígido controle de procedimentos burocráticos, não gerenciais.

A crítica à contratação integrada é outro bom exemplo contido na ADI 4.655/2.011 da batalha cultural, pois são apresentados argumentos contrários à contratação integrada regulada pelo art. 9º da Lei nº 12.462/11 que disciplina a possibilidade de contratação conjunta de projeto básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

A crítica contraria a contratação integrada do RDC é contraditória, pois tem como premissa a condição de que é mais adequado¹⁹ o procedimento contido na Lei Geral de Licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.993, apesar do diagnóstico conclusivo que atenta

¹⁷ “Não há, reitere-se, qualquer parâmetro legal sobre o que seja uma licitação ou contratação necessária aos eventos previstos na lei, outorgando-se desproporcional poder de decisão ao Poder Executivo.” (ADI nº 4.655, 2.011, p.13-14)

¹⁸ “A experiência, de resto, mostra o risco que essa delegação representa para o patrimônio público. Por ocasião dos Jogos Pan-Americanos de 2007, a União, Estado e Município do Rio de Janeiro não conseguiram organizar-se e identificar as obras e serviços que deveriam ser realizados. Essa foi uma das razões para que o orçamento inicial do evento, de 300 milhões de reais, tenha sido absurdamente ultrapassado, com um gasto final na ordem de 3 bilhões de reais.” (*Ibidem*, p.14)

¹⁹ “Se assim o é em relação a um projeto básico de baixa qualidade com muito mais razão se justifica tal entendimento quando a contratação da obra e/ou serviço não se faz preceder de projeto básico, tal como se dá na empreitada global da Lei nº 12.462.” (*Ibidem*, p. 40-41)

para o fato corriqueiro²⁰ da existência de projetos básicos de má qualidade que ao serem executados causam prejuízos ao erário, pressupondo que mesmo inábil, a desconfiança total ainda seria o melhor meio de se evitar a dilapidação do patrimônio público²¹ (*sic*).

Ocorre que, se o prejuízo ao erário decorre da deficiência do projeto básico que orienta a execução, a solução certamente não estaria na desconfiança total, mas sim na condição do criador do projeto conseguir executar o que criou, sendo vedada adesão a aditivos complementares, fórmula esta encampada pela contratação integrada do RDC, conforme art. 9º, §4º da Lei nº 12.462/11, fato este que trará economia ao erário e rapidez no desenvolvimento da atividade, consagrando a economia financeira.

Mantendo-se inalterado o projeto básico quando da formulação do projeto de execução, excetuando os casos previstos em lei, em regra, não haveria surpresas decorrentes, tornando a atividade financeiramente eficiente em atenção ao princípio Republicano.

O mesmo raciocínio²² também é desenvolvido quando abordado o tema sobre a pré-qualificação permanente²³ em que experiências burocráticas²⁴ servem como fundamento para desqualificar o modelo gerencial, perpetuando um sentimento de temor ao novo e manutenção de um modelo burocrático cujos seus próprios exemplos não o sustentam.

Uma das relevantes críticas ao modelo Burocrático é o exagerado apego ao controle de procedimentos independentemente do alcance do objetivo que justifica a própria existência do procedimento controlado. Esse posicionamento estabelece uma dicotomia entre a governança e o controle.

O controle pretendido pela Procuradoria da República²⁵ restringe ao controle de procedimentos, controle burocrático, que distingue o processo de seu objetivo, criando dois mundos que não se comunicariam juridicamente quando de fato são indissociáveis, causando prejuízos financeiros que reduzem a capacidade de governança e redundam em inação de políticas sociais.

²⁰ REsp 1.057.539/RS; REsp 585.113/PE.

²¹ A Advocacia Geral da União (2.011, p. 21), em manifestação sobre a ADI nº 4.655/2011, questiona o falso êxito atribuído a Lei nº 8.666/93 no atendimento ao seu desiderato e que as mudanças em sua estrutura seriam desnecessárias, mesmo em face dos eventos esportivos de grande porte a serem realizados no país.

²² “O Tribunal de Contas da União já constatou, nesse modelo de pré-qualificação, inúmeras, tais como, direcionamento de certames, conluio entre os participantes e sobrepreços, dentre outras. (ADI nº 655, 2.011, p.27)

²³ Vide art. 29 da Lei nº 12.462/11.

²⁴ “Observa-se que essa análise do TCU foi feita em face de pré-qualificação disciplinada pela Lei nº 8.666, que, em seu art. 114, admite apenas quando ‘o objeto da licitação recomende análise mais detida de qualificação técnica dos interessados’” (ADI nº 4.655, 2.011, p. 29)

²⁵ “Como está fora de discussão a relevância de ambos os eventos [Copa da FIFA e Olimpíadas], a mera referência a necessidade a eles vinculadas não oferece limitação alguma ao exercício da competência administrativa.” (*Ibidem*, p. 14)

O questionamento judicial que extrapola questões tecnicamente afetas à constitucionalidade da norma, pretendendo a avaliação jurídica sobre tema filosófico-administrativo, não entregue, legitimamente, à jurisdição, atinge a filosofia da Administração por não estar adstrita apenas à adequação legal, mas por pretender também a declaração jurisdicional do retorno à filosofia cultural burocrática por acreditar ser melhor a cultura burocrática, ainda que, fracassada em razão da sua ineficiência financeira e insucesso em conter práticas Patrimonialistas que o modelo instituído em 1.998 por meio da EC nº 19.

O Governo de Dilma Vana Rousseff (PT), assim como de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), apesar das críticas ao Governo de Fernando Henrique Cardoso, dá prosseguimento ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado desenvolvido no governo do PSDB mantendo rígido o controle fiscal e monetário restritivo, flexibilizando a Administração Pública, reduzindo o Estado e o afastando da produção de bens e serviços para o mercado, conforme verificado no RDC e também na terceirização dos aeroportos²⁶ e portos²⁷ brasileiros, em prol da governança.

4 OS CUSTOS ECONÔMICOS DA CULTURA BUROCRÁTICA PARA O PAÍS

A cultura burocrática influente e muito presente no país opõe resistência à edição legislativa e interpretações gerenciais mantendo acesas duas chamas, uma gerencial, formal e institucionalmente inicialmente implantada com a Reforma Administrativa de 1.998 e outra, burocrática que sobrevive em razão da crença cultural inconsciente de seus defensores²⁸.

A cultura burocrática impede a construção dimensional da gestão, da produção legislativa gerencial e compromete o desenvolvimento econômico e social da nação na medida em que os custos decorrentes do excessivo processo de controle e exigência reduzem a capacidade do mercado de se desenvolver na velocidade mundial e da Administração de gerir a *res* pública, ocasionando como consequência menor PIB *per capita*, desincentivo ao setor de produção, crescimento da economia informal, perda da capacidade de competitividade no mercado e perda social em razão do dispêndio decorrente do comprometimento do erário com procedimentos inúteis.

Segundo o Departamento de Competitividade e Tecnologia (2.010, p.33) –

²⁶ Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1.986 (Código Brasileiro da Aeronáutica); Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2.005 (Lei de criação da ANAC); Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2.004 (Lei das PPP – Parceria Público Privado) e Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995 (Lei de Concessões).

²⁷ Medida Provisória nº 595, de 06 de dezembro de 2012.

²⁸ Sundfeld (2.012, p.90) atribui a esta dicotomia fática à qualidade “bipolar” ao Direito Administrativo.

DECOMTEC – da FIESP o custo médio da burocracia no Brasil era estimado, em 2009, entre 1,47% a 2,76% do PIB, isto correspondia a R\$46,3 bilhões e R\$86,7 bilhões.

Além do custo governamental direto para manutenção da burocrática, esta também possui efeito cascata atingindo o mercado, o Estado e a sociedade em virtude da rigidez e complexidade dos procedimentos que incentiva a informalidade causando minimizando o crescimento econômico devido ao receio da fiscalização, que por sua vez provoca a perda da arrecadação tributária, redução da oferta de emprego, estímulo à corrupção e a sobrecarga tributária aos formalmente constituídos a fim de manter a burocracia e seus instrumentos.

A alta carga tributária e a lentidão²⁹ nas decisões administrativas comprometem o poder de competitividade da produção interna frente ao mercado exterior e investimentos em inovação, pesquisa e tecnologia, diminuindo a eficiência da produção de conhecimento no país.

As ramificações burocráticas são tão vastas que atingem até mesmo a gestão do ensino escolar, já que os diretores de escolas públicas de ensino dispensam diariamente parcela de seu tempo para tratar de assuntos burocráticos e burocratizados, consumindo também recursos públicos que poderiam ser mais bem empregados em prol da educação (DECOMTEC, 2010, p.24).

Assim além do procedimento burocrático reduzir o gerenciamento Administrativo em razão das amarras provenientes da desconfiança total, rigidez dos procedimentos e controle passo-a-passo, também reduz a governança e o desenvolvimento nacional, pois a burocracia não tem compromisso com os objetivos Administrativo, sendo em si, autorreferente e descompromissada com a economicidade, com os resultados e com o atendimento adequado as demandas sociais.

5 CONCLUSÃO E PERSPECTIVA PARA O GERENCIALISMO DIANTE DA CULTURA BUROCRÁTICA PERSISTENTE

Constitui objetivo fundamental da República de 1.988 a garantia do desenvolvimento nacional, desenvolvimento esse que abraça concepções distintas relacionando-se com o desenvolvimento, social, cultural e político, possuindo, entretanto, o desenvolvimento econômico como principal elo instituidor.

Em virtude da crise econômica de 1.929, o Brasil rompeu com o Estado Liberal e com o modelo de Administração de Estado Patrimonialista, tendo iniciado na Era Vargas

²⁹ O Brasil ocupa a 130ª posição, em um universo de 185 países, no ranking da pesquisa *Doing Business* 2.013, que avalia a facilidade de se realizar negócios em vários países do mundo (*easy of Doing Bussiness*).

(1.930-1.945) a implantação do Estado do bem estar social brasileiro, bem como a implantação do modelo de Administração Pública Burocrática, inspirada nas lições de Marx Weber (1.922).

Contudo, frente ao anacronismo tanto da organização política econômica como do modelo burocrático de Administração Pública, no final da década de 1.970, a Crise generalizada instaurou-se no país vindo a estagnar o desenvolvimento nacional por quinze anos (1.979-1.994).

Novamente frente à outra crise econômica, neste momento também fiscal e financeiro, o País transitou do modelo político-econômico intervencionista desenvolvimentista, que buscava o desenvolvimento por meio de ações diretas do Estado na economia, para o atual modelo social-liberal, ao qual o Estado reduziu suas atribuições estabelecendo níveis de intervenção estatal na economia, elencando setores em que a intervenção se daria de forma direta e monopolizada, outros em que a intervenção possuiria características de fomento e uma terceira em que não haveria intervenção direta do Estado; além de um rígido controle da economia de mercado e a implantação do atual Plano econômico, o Plano Real (1.994).

O modelo político-econômico desenvolvido necessitava de instrumentos para efetivar suas propostas, sendo promovida a Reforma Administrativa com intuito de viabilizar a implantação do estado Liberal-social, consonante aos objetivos de uma administração responsável financeiramente, flexível e voltada a atender as necessidades sociais.

Em 1.998, foi publicado a EC nº 19 que introduziu a Reforma do aparelho do Estado e a implantação institucional do modelo Administrativo Gerencial, que nos termos do Plano de Diretor compreendiam três dimensões: A institucional iniciada com a Emenda Constitucional, a de gestão que compreende ações governamentais voltadas a gerencia, e a cultural que compreende a internalização dos conceitos e objetivos a guiar as anteriores dimensões.

Após quase quinze anos da publicação da EC nº 19/98, a cultura burocrática permanece latente e crescente produzindo embates dentro e fora da Administração Pública, repercutindo em entrave a expansão da cultura Gerencial, ampliação da normatização e gestão.

Esta condição mantém formalmente uma Administração Pública Gerencial instituída pela referida emenda constitucional e outra que compõe e expande a cultura Burocrática.

Esta batalha travada mantém uma Burocracia perversamente onerosa ao país capaz de comprometer diretamente entre 1% a 2% do PIB, além de prejuízos indiretos ao próprio

Estado e, também, ao desenvolvimento nacional em sentido amplo.

As culturas Burocráticas assim como as práticas Patrimonialistas permanecerão vivas na Administração Pública. Contudo, para que o Gerencialismo continue sua jornada é necessário que a sociedade compreenda os prejuízos que a burocracia causa ao desenvolvimento nacional e passem a inadmitir procedimentos burocráticos exagerados e inúteis, assim como inadmite a corrupção, o nepotismo e corporativismo, passando a exigir do administrador e do representante político uma Administração Pública eficiente, responsável e comprometida com o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Manifestação à ADI 4.655**. 2.011.

BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva. 1.988

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2.004.

BRASIL. **Decreto-Lei 7.293, de 02 de fevereiro de 1945**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7293.htm> Acessado em 11 de março de 2.013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1.967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acessado em 11 de março de 2.013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1.988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acessado em 08 de março de 2.013.

BRASIL. **Medida Provisória 434, de 23 de fevereiro de 1.994**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/434.htm> Acessado em 10 de março de 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1.998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acessado em 08 de março de 2.013.

BRASIL. **Lei 12.462, de 04 de agosto de 2.011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acessado em 12 de março de 2.013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 595, de 06 de dezembro de 2.012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/595.htm> Acessado em 16 de março de 2.013.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34. 1ª reimpressão. 2.002.

CONGRESSO PAN-AMERICANO DE SERVIÇO SOCIAL. **Bem-estar social e desenvolvimento na América Latina**. Lima: Departamento Social do comércio. 1.965.

DECOMTEC. Departamento de Competitividade e Tecnologia. **Relatório Burocracia: custos econômicos e propostas de combate**. FIESP. 2.010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-burocracia-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>> Acessado em 18 de fevereiro de 2.013.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. São Paulo: FGV, 2ª edição. 1.997.

GONZÁLEZ, Thiago Holanda. **A busca pelo desenvolvimento nacional e os obstáculos à soberania econômica: uma análise da ordem econômica constitucional de 1.988 face à globalização**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2.010.

HOBSBAWN, Éric. **Era dos extremos: o breve século XX 1.914-1.991**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras. 1.997.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4546/2.011**. 2.011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para cééticos**. São Paulo: Malheiros. 2.012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acessado em 06 de fevereiro de 2.013.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2012/results>> Acessado em 11 de março de 2.013.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do Capitalismo**. 2ª Edição revisada. São Paulo: Cengage Learning. 1.999.

WORLD BANK. 2013. **Doing Business 2.013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises**. Washington, DC: World Bank Group. Disponível em: <[http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/D B13-full-report.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/D%20B13-full-report.pdf)> Acessado em 11 de março de 2.013.