

NORMA E PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO: PERCEPÇÕES ACERCA DE BARREIRAS E ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO

NORMA AND LABOR PRODUCTIVITY IN THE BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC SECTOR: PERCEPTIONS ABOUT BARRIERS AND OVERCOMING STRATEGIES

Hermano Roberto Thiry Cherques*
Roberto da Costa Pimenta**

Resumo

O propósito deste artigo é o de trazer à discussão alternativas para a superação das barreiras à produtividade do trabalho, decorrente dos exageros normativos que pautam o setor público brasileiro. O horizonte de investigação é o do posicionamento da administração pública em face do contexto socioeconômico contemporâneo. A metodologia utilizada foi a da análise de conteúdo de entrevistas não estruturadas que compõem a fase de sondagem de uma pesquisa em curso orientada para o tema. A interpretação das declarações dos entrevistados evidencia cinco origens de improdutividade: a perpetuação dos servidores improfícuos, a naturalização da ineficiência, o desvio de foco, a recusa à inovação e a reprodução dos sistemas normativos existentes. O estudo sugere três estratégias para superação das barreiras à produtividade: simplificação dos sistemas normativos, aferição do resultado do trabalho e flexibilização das normas.

Palavras-chave: Administração pública. Produtividade do trabalho. Normas. Normativismo. Brasil.

Abstract

The purpose of this article is to elicit discussion of alternatives for overcoming barriers to productivity in the workplace resulting from regulatory excesses in the Brazilian public sector. The horizon of work is the positioning of public administration in the contemporary socio-economic context. The methodology used was a compilation of unstructured interviews, preparatory to a research effort in progress geared to the topic. Interpretation of the interviews reveals five sources of inefficiency: the perpetuation of unproductive staff, the accepted standard of inefficiency, the inability to focus, resistance to innovation and the repetition of existing systems. It also puts forward three strategies for overcoming barriers to productivity: simplification of the systems, measurement of the output in the workplace and the flexibilization of norms.

Keywords: Public administration. Productivity in the workplace. Norms. Normativism. Brazil.

* *Doutorado em Engenharia de Produção - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Fundação Getúlio Vargas - FGV, Escola Brasileira de Administração Pública. E-mail: hermano@fgv.br*

** *Doutorado em Administração - Fundação Getúlio Vargas - FGV. Escola Brasileira de Administração Pública do Rio de Janeiro. E-mail: roberto.pimenta@fgv.br*

Introdução

O artigo, fundamentado em resultados de pesquisas referidas à produtividade do trabalho, discute os efeitos do normalismo e do normativismo no setor público federal brasileiro. O ponto focal é o dos obstáculos à produtividade do trabalho impostos pelas situações formais e tácitas do exercício da função pública, entendida como a atividade que consiste em colaborar de maneira permanente com a ação das pessoas públicas da administração, por meio da ocupação, a título profissional, de um emprego assalariado, sujeito a um estatuto de direito específico. (SARAVIA, 2006)

A bibliografia técnica sobre o tema é modesta. Embora a preocupação com a produtividade do trabalho público remonte ao início do século passado, as ideias sobre racionalização do trabalho só começam a ser operacionalizadas no Governo Provisório, emanado da Revolução de 1930 (WARLHICH, 1983), fundamentadas no modelo burocrático weberiano, no qual o poder emana das normas institucionais, e tem como principais características, a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. (SECCHI, 2009) As iniciativas de envergadura subsequentes, como os projetos levados a efeito pelo antigo Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), os Planos do Governo Kubitschek (LAFER, 2002), a Reforma Administrativa de 1967 e as iniciativas do Ministério da Desburocratização (BRESSER-PEREIRA, 2007) e do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2008), entre outros, deixaram rastros de êxitos e de fracassos, mas principalmente de descontinuidades. (COSTA, 1999)

As relações entre norma e produtividade só esporadicamente foram objeto de teorizações ou de estudos práticos fundamentados academicamente. A questão é examinada principalmente pelo ângulo da subjetividade. (SILVA, 2008) No campo dos estudos organizacionais, o tema foi objeto de textos sobre a cultura organizacional (SARAIVA, 2002), (MACHADO DA SILVA; NOGUEIRA, 2001) e, mais recentemente, do ensaio sobre o "Expediente" produzido pelo grupo de professores da Universidade Federal da Bahia (UFBA). (SANTOS et al., 2009)

As declarações dos entrevistados pela pesquisa cujos resultados preliminares embasam o argumento deste artigo indicam um entendimento difuso sobre conceitos essenciais, manifesto na ocorrência de definições contraditórias e malformadas, tais como: de norma, de setor público, e de produtividade, objeto de esclarecimento na seção 2 apresentada a seguir, que trata dos fundamentos conceituais que orientam o estudo.

Na seção 3, apresentamos a metodologia e as evidências empíricas da pesquisa. Foram entrevistadas três autoridades da administração pública federal, cinco acadêmicos, três consultores e sete técnicos, todos diretamente envolvidos com o tema investigado, num total de dezoito respondentes, buscando-se a representatividade mediante a técnica de saturação da amostra. As entrevistas foram realizadas no período compreendido entre 2009 e 2010. A base teórica da análise e interpretação das entrevistas está descrita na seção 4.

Nas seções 5 e 6 são discutidas as implicações do quadro normativo sobre a produtividade, sobre a estrutura de gestão e sobre a dinâmica gerencial. Na seção 7 é apresentada uma diretriz geral, extraída da análise das entrevistas efetuadas, para superação dos obstáculos normativos à produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro. O artigo conclui com uma síntese das barreiras e estratégias de superação propostas e com as implicações teóricas e práticas sugeridas pelo estudo apresentado.

Fundamentação

A pesquisa levada a efeito na esfera da administração pública federal brasileira seguiu os preceitos essenciais que identificam as investigações qualitativas de caráter interpretativo.

Thiry-Cherques (2012) aponta como requerimentos básicos da pesquisa cientificamente fundamentada:

- o entendimento cabal dos conceitos da disciplina particular em que ela se insere;
- a adequação dos conceitos transpostos de outras áreas do saber e de outros contextos; e,
- a invenção de conceitos que deem conta das singularidades da investigação e do investigado.

Para fins desse artigo, entendemos por conceito uma unidade de significado referido a um objeto e expresso por um signo qualquer, a que denominamos de termo. O termo, a palavra, o discurso ou o signo, é a expressão comunicacional do conceito. O conceito é o conteúdo significativo de determinadas palavras. (THIRY-CHERQUES, 2012)

As declarações dos entrevistados na fase de sondagem da pesquisa ratificam a centralidade dos conceitos nesse tipo de pesquisa e reforçam que o rigor na sua precisa aplicação é elemento essencial à garantia de validade e confiabilidade das interpretações.

Apresentamos, a seguir, os fundamentos conceituais que orientam as interpretações e análises conduzidas ao longo do estudo:

Norma e normatividade

O termo "norma" designa originariamente um instrumento de arquitetura, formado por um esquadro, uma corda e um peso. Normal é o que permanece na perpendicular, o que não pende para um lado nem para outro. A normalidade designa um complexo de regras descritivas, aquilo que é ou é considerado regular (conforme a regra) por ser, tal como deve ser, habitual, mediano ou natural. A normalidade contrapõe-se a normatividade, que designa um complexo de regras prescritivas, aquilo que é ou deveria ser obedecido, empreendido, cumprido.

A normalidade se refere às questões de fato, ao que é. A normatividade às questões de direito, ao que deve ser. A normatividade e a normalidade não se excluem. Elas coexistem com pesos relativos diferentes em contextos e situações diversos. A produtividade do trabalho está submetida às duas dimensões. De um lado, pelo que é ou é considerado como norma na quantidade e qualidade dos recursos consumidos para gerar um produto. De outro, pela consideração ou preconização do resultado normal do esforço produtivo.

Quando a normatividade é justificada pela alegação de normalidade do prescrito temos um normalismo, enquanto o normativismo é uma exacerbação da promulgação de normas. Ambos os vieses, frequentes no setor público federal brasileiro, constituem barreiras à produtividade do trabalho. O normalismo, ao sugerir que a produtividade não pode ser aferida ou que não pode ser alterada pelo instrumental de gestão. O normativismo, um termo originário do estruturalismo, que se refere à postura que se lhe opõe, caracterizada pelo alinhamento de prescrições, normas, regras e palavras de ordem (BAGNO, 2003), ao incitar a promulgação de normas como solução para dificuldades operacionais.

Wittgenstein (1999, § 82, p. 38) chamou atenção para a ambiguidade que se esconde sob o entendimento das regras de conduta. O que denominamos norma de procedimento pode ter pelo menos quatro significados:

- A regra que é consultada para orientar o procedimento dada uma determinada situação (os indivíduos do grupo seguem tal norma);
- A hipótese que lançamos a partir da observação direta da forma de proceder (os indivíduos do grupo procedem sempre desta forma);

- A regra a que os sujeitos alegam se referir dada uma determinada situação (os indivíduos do grupo declaram proceder segundo tal norma);
- O modo de proceder que ocorre na maioria dos casos observados (a conduta dos indivíduos do grupo obedece a uma determinada regularidade).

Nos termos em que a questão é tratada aqui, a distinção de Wittgenstein se verifica de uma prescrição normativa como uma descrição de um fato. De modo que a esta ambiguidade prescritiva corresponde uma ambiguidade descritiva. Quando as normas são instituídas o que se pretende é que os indivíduos, no caso os servidores públicos, sigam um determinado procedimento, não que procedam sempre, em todas as circunstâncias da mesma forma. A tendência – verificada na pesquisa – é a de que quando questionado, o servidor retorne informações e mesmo opiniões que se coadunam com o prescrito, correspondam ou não ao que efetivamente pensam ou ao que de fato ocorre. Quando se inquire sobre a produtividade, por exemplo, não se pretende que os servidores declarem a forma como trabalham ou a regularidade com que produzem, mas o que produzem e com quais atributos.

Governo e setor público

O termo “governo” tem uma acepção antiga, proposta por Rousseau (1999; III, 1), que o dá como o poder executivo submetido à autoridade do soberano, e cinco acepções contemporâneas:

- A forma de organização do Estado, seu regime constitucional, equivalente ao termo grego “politeia”, que Montesquieu (1993) dividiu em três espécies: republicano, monárquico e despótico. É a conotação própria da filosofia e da ciência política, que utilizamos, por exemplo, quando falamos em governo democrático;
- O conjunto de organismos controlados e dirigidos pelos que detêm o poder, termo inadequado, que se confunde com a administração pública, mas é de larga utilização nas considerações econômicas e na mídia;
- O conjunto de pessoas que exercem o poder político e determinam a orientação política de uma sociedade (BOBBIO, 1995);
- O conjunto de órgãos de poder no âmbito do Estado, sinônimo de autoridade pública. Esta é que mais convém à segmentação necessária aos estudos da administração pública. É a acepção utilizada, por exemplo, quando se trata da qualidade da gestão dos negócios públicos;
- Por fim, a acepção em voga é a de Michel Foucault (2008a, 2008b), que diz que o governo não é nem um órgão, nem uma instância de dominação, mas o conjunto de relações de poder que conformam o dispositivo normalizador das sociedades modernas. Foucault construiu esta concepção a partir do conceito de pastoral, dos primórdios do cristianismo. Uma noção completamente diversa das formas greco-romanas de governança, a pastoral visava dirigir as almas para a sua salvação. O governo contemporâneo visaria, mediante o uso de técnicas de poder, orientar as vidas dos indivíduos e dos grupos para a salvação do Estado.

Governo e Administração Pública têm em comum o fato de serem, juntamente com as instâncias legislativa e jurídica e os aparatos militar e policial, constituintes do Estado. Administração Pública é uma expressão polissêmica. Designa ao mesmo tempo uma instituição, um corpo de funcionários, uma forma de gestão e uma disciplina. (COSTA, 2010)

Para fins da pesquisa aqui mencionada utilizamos a denominação *governo* para conotar a instância do Estado que congrega a autoridade pública. Neste sentido, o

governo distingue-se da administração pública pelo caráter abstrato, exterior à materialidade das organizações.

Utilizamos o termo setor público para designar o conjunto de organizações financiadas pelo orçamento público, dirigidas e controladas pelos governos. Esta definição é uma síntese operacional de definições encontradas na literatura técnica sobre o tema, como a do exemplo a seguir:

O setor público abrange a administração direta, as autarquias e as fundações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e suas respectivas empresas estatais, o Banco Central e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). (SILVA; MEDEIROS, 2009, p. 101)

Produtividade

Produtividade é um conceito relacional, que compara a resultante de processos de geração de bens e serviços e, também, a evolução histórica de cada processo homogêneo. (THIRY-CHERQUES, 1991) O termo produtividade do trabalho designa o indicador obtido pela divisão de um "produto" – bens, serviços ou ideias – pela força de trabalho utilizada na sua geração.

Nos últimos anos as discussões acadêmicas sobre produtividade do trabalho no setor público brasileiro estão voltadas para análises que privilegiam a perspectiva econômica. O tema tem sido objeto de estudos sobre, por exemplo, os gastos públicos nas esferas de governo (RODRIGUES; TEIXEIRA, 2010) e o exame da evolução e a convergência da produtividade do trabalho entre estados brasileiros. (CANEDO-PINHEIRO; BARBOSA FILHO, 2011)

O foco da nossa análise é o impacto das normas sobre a produtividade do trabalho no setor público. Quer isto dizer que não trataremos da produtividade da formulação de políticas e das decisões governamentais, que têm custos específicos – tais como coleta e agregação de informações, assessoramento e consultoria, análises estruturais e conjunturais – e que tem como "produtos" implicações e efeitos das diretrizes que prescrevem, e cujas determinações, medidas e indicadores transcendem o âmbito da gestão do setor público.

Traços culturais da administração pública

O trabalho no setor público brasileiro é marcado por traços culturais descritos em importantes estudos acadêmicos que apontam como principais determinantes dos desvios na aplicação de normas, respectivamente: o patrimonialismo, o mandonismo, o formalismo e o personalismo. Baseados em Costa (2010), examinamos resumidamente as implicações destes traços nas relações entre produtividade e normas.

O patrimonialismo, objeto de uma interpretação weberiana clássica na obra de Raimundo Faoro, *Os donos do poder* (1979), que marcou o estudo da administração pública no Brasil, é a denominação do sistema resultante da estrutura patriarcal herdada da metrópole portuguesa. Caracteriza-se pela afirmação da vontade de um grupo social estamentário na criação e na imposição de normas administrativas e gerenciais. No que se refere à aferição e à indução da produtividade do trabalho, a herança patrimonialista, baseada na dependência pessoal com os governantes, desconsidera a vinculação do produto do trabalho com as normas, ligando-a a satisfação dos interesses pessoais e grupais a que serve. (THIRY-CHERQUES, 2008)

O segundo traço cultural condicionante da relação entre produtividade e normas na administração pública brasileira é o mandonismo (coronelismo), sistema de dominação exercido pelos potentados locais, resulta de uma interpretação, igualmente clássica, de Victor Nunes Leal em *Coronelismo, enxada e voto* (1997). Como no caso do patrimonialismo, o mandonismo consiste na transferência do poder privado sobre o governo. A distinção consiste na forma, não estamentária, e no poder autocrático que se estende sobre administração pública e afeta, distorce e banaliza a criação e

aperfeiçoamento de normas, notadamente as orientadas para produtividade, ao referenciar o trabalho público aos interesses circunstanciais dos feudos burocráticos. O sistema de alianças derivado do nepotismo e nas nomeações partidário-ideológicas – aparelhamento do Estado – que manifestam o traço do mandonismo na administração pública brasileira não parece ter sido abalado pelos esforços de impessoalidade e tecnificação expressos, por exemplo, nos concursos públicos.

O personalismo, terceiro traço cultural a afetar as relações entre normas e a produtividade, é marcado pela imposição à estrutura da gestão pública, da “pessoa” econômico-social dos dirigentes governamentais e administrativos. Descrito pelo antropólogo Roberto Da Matta (1980), o personalismo difere do patrimonialismo e do mandonismo na medida em que se trata da interferência individual, não só privada, como particular, sobre a gestão da coisa pública. Caracterizada pela expressão “sabe com quem está falando”, os efeitos desta interferência se fazem sentir no suposto direito de desrespeito às normas e ao direcionamento do trabalho, que é deslocado da geração de bens e serviços públicos para a satisfação de demandas pessoais dos dirigentes, pessoas a quem não se deve contrariar sob pena de sanções econômicas, sociais e burocráticas não normatizadas.

No ambiente da administração pública brasileira, os dirigentes normalmente ignoram o racionalmente instituído e justificam a descontinuidade das propostas de seus antecessores como necessária à inovação. O personalismo fragiliza as instituições à medida que os compromissos institucionais estabelecidos necessitam ser renegociados a cada novo dirigente. (MOTTA, 2007)

O formalismo, quarto e último traço cultural característico dos desvios nas relações entre as normas e produtividade na administração pública brasileira, é caracterizado pela obediência cega às normas e às convenções estabelecidas. (COSTA, 2010) Embora menos generalizado do que o patrimonialismo, o mandonismo e o personalismo, o formalismo é intenso em segmentos ligados às funções de controle, dispêndio financeiro e à gestão de recursos humanos, devido às ligações com as instâncias legais e jurídicas que estes segmentos encerram. Tem sobre as normas o efeito da cristalização, do cumprimento obstinado do estabelecido e a recusa à crítica ou a proposições de reformulação, mesmo em face de absurdos e anacronismos evidentes. Sobre a produtividade do trabalho, tem o condão da persistência na geração de bens e serviços caídos em desuso, desnecessários e nocivos aos desígnios da administração pública contemporânea.

Relações entre Estado e Sociedade

A produtividade do trabalho na administração pública brasileira é também condicionada por uma dinâmica política que se estabelece a partir de um padrão de relações entre instituições formais e sociedade que tem como substrato os traços culturais brasileiros acima descritos.

NUNES (2010) sustenta que a combinação de quatro desses padrões institucionalizados estruturam as relações entre a sociedade e o estado no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, e ressalta que a coexistência de práticas e valores ligados a esses quatro padrões deve ser entendida como uma particularidade do contexto brasileiro.

Para BRESSER-PEREIRA (1997), o clientelismo baseia-se em critérios pessoais e informais a partir dos quais engendra um padrão específico de trocas sociais que prevalece no ambiente da administração pública brasileira. O corporativismo, em sua versão atual, para além de uma forma de organização da sociedade intermediada pelo Estado, conforma estratégias de manutenção de interesses de grupos sociais determinados.

O universalismo de procedimentos pressupõe que todos os indivíduos participam em igualdade de condições no campo da administração pública. O insulamento burocrático se baseia na premissa de que os benefícios e encargos públicos devem ser alocados conforme critérios de cunho universalista. Tanto o universalismo de

procedimentos quanto o insulamento burocrático se constituem em mecanismos de frenagem das práticas clientelistas e corporativistas.

Accountability

A despeito da relevância que o termo *accountability* tem assumido no contexto da administração pública brasileira, uma tradução singular para o idioma português segue como uma aparente impossibilidade. (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009)

A literatura especializada em administração pública apresenta diversos significados para o termo. Sua polissemia tem sido objeto de inúmeras discussões e raríssimos esforços em torno de uma definição consensual. Estudo recentemente conduzido por (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013), indica que os termos responsabilização e prestação de contas são os mais frequentes entre as definições.

O termo responsabilização no modelo burocrático weberiano está centrado na aplicação de normas excessivas e no controle dos procedimentos, enquanto nas iniciativas de modernização do *New Public Management* está referido ao controle de desempenho da administração pública e ao controle social.

Para o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – Clad (2006), o conceito diz respeito à obrigação do governo de prestar contas à sociedade, e está condicionado a: i) capacidade dos cidadãos para atuar na definição de metas coletivas de sua sociedade, e, ii) construção de mecanismos institucionais que assegurem o controle público das ações dos governantes.

A lacuna teórica que a pesquisa descrita neste artigo procurou contribuir para que fosse suprimida diz respeito à mensuração efetiva da produtividade. A qualidade, propriedade, êxito etc. de processos ou de seus resultados, pode ser normatizado e contabilizável, sem que se proceda a avaliações de produtividade efetiva. Por exemplo, no caso em que os processos são perfeitamente cumpridos, mas o seu resultado não tem qualidade, ou quando, o que não é infrequente, tanto processos como resultados são dispensáveis, não têm serventia alguma seja em termos da economia interna como do “produto” esperado de um órgão público.

Metodologia

O método adotado foi o de pesquisa observacional (*survey research*), baseada em entrevistas abertas (BABBIE, 2005) que compõem a fase de sondagem de uma pesquisa em curso. O estímulo central das entrevistas foi o do questionamento sobre a institucionalização de práticas gerenciais fundada na aferição de indicadores de rendimento do trabalho. A apreciação secundária das informações obtidas possibilitou construir um quadro referencial das implicações da dicotomia normas/produtividade por meio de uma análise de conteúdo de grade aberta. (BARDIN, 1979)

Com base nas formulações da *grounded theory* (GLAZER; STRAUSS; 1967), procuramos gerar indutivamente um acervo de categorias descritivas sobre as questões levantadas, mediante o estabelecimento progressivo de relações entre categorias enraizadas no modo de pensar dos entrevistados. Foram três os elementos de investigação considerados:

- o incidente ou caso empírico, formado pela declaração após estímulo dos entrevistados;
- o código ou conceito empírico, que corresponde à tradução dos incidentes em atributos constituintes;
- a categoria ou conceito abstrato, que consiste em uma redução originada na fixação de conceitos com propriedades comuns.

As respostas obtidas em uma primeira instância – o caso – foram codificadas em termos precisos e rerepresentadas como questão fechada aos mesmos respondentes.

As entrevistas fechadas foram seguidas imediatamente por análises que emularam hipóteses de codificação que, por sua vez, fizeram retornar a campo para nova entrevista com o foco mais estreito, e assim recursivamente.

O processo de ir-se continuamente do incidente à categorização foi repetido até que retornassem respostas consistentes e ajustadas ao vocabulário do campo. A observação constante e a continuidade na coleta de informações e na codificação aprimoraram os conceitos e as categorias na medida em que os incidentes (os fatos e os dados) a corroboraram.

A verificação do rigor e precisão foi dada pelo princípio de saturação, ou amostragem teórica, considerando-se representativa a amostra quando nenhum dado novo vem contradizer as categorias estabelecidas. Isto é, a confiabilidade da pesquisa foi alcançada pela saturação das respostas, o instrumento epistemológico que diz que as observações deixam de ser necessárias quando nenhum novo exemplo permite ampliar o número de propriedades do objeto investigado. (THIRY-CHERQUES, 2009; MORSE et al., 2002)

O critério de saturação pertence às esferas de validação objetiva e de inferência indutiva. É objetivamente válido na medida em que ele satisfaz as exigências lógicas de julgamento em um universo determinado. Tem legitimidade lógica, mas apresenta algumas limitações de ordem técnica. Aplica-se somente a casos específicos no âmbito das pesquisas de caráter qualitativo, depende da conceptualização precisa das categorias e das propriedades investigadas e os seus limites não podem, por definição, ser dimensionados *a priori*. É um processo de validação objetiva em pesquisas que abordam temas e colhem informações em setores e áreas em que é impossível ou desnecessário o tratamento probabilístico da amostra. (THIRY-CHERQUES, 2009)

A validade interna do processo investigativo foi assegurada por um pré-teste do sistema de entrevistas, a identificação de vieses de entendimento e a subsequente reelaboração da forma e conteúdo do quesito central apresentado aos entrevistados. A validade externa é garantida pela qualificação dos respondentes.

Para a análise das implicações entre as normas e a produtividade na administração pública brasileira foram entrevistadas, entre 2009 e 2010, dezoito profissionais selecionados como sujeitos da pesquisa pelo critério de acessibilidade, assim distribuídos:

- Pessoal de nível superior da administração pública federal, exercendo funções gerenciais há mais de cinco anos (3);
- Professores de programas de pós-graduação *Stricto Sensu* em administração, nas áreas de controladoria, recursos humanos e planejamento e formulação de políticas públicas (5);
- Consultores de organizações do setor público federal, atuantes nos segmentos de modernização administrativa, planejamento estratégico, e desenvolvimento de recursos humanos (3);
- Técnicos de nível superior, com funções de assessoramento e gerência intermediária em órgãos da administração pública federal (7).

Foi utilizado o sistema de entrevistas abertas, com quatro quesitos orientados para:

- A criação e modificação de normas;
- A propriedade e a adesão às normas estabelecidas;
- Às formas de mensuração, estímulo e sanções do trabalho;
- Ao estabelecimento, propriedade e aferição do produto do trabalho.

As respostas aos quesitos alcançaram o ponto de saturação a partir da nona entrevista realizada. O ponto de saturação é aquele em que o número de respostas não pode ser acrescido mediante o acréscimo no número de observações/entrevistas. (THIRY-CHERQUES, 2009) A partir da nona entrevista não apareceram respostas

diferentes das obtidas entre a primeira e a nona entrevista. A análise das respostas obtidas é apresentada nos itens subsequentes.

A normalização como indutora de improdutividade

Na percepção dos sujeitos da pesquisa, a produtividade do trabalho no setor público é afetada pelas normas criadas, mantidas, modificadas ou eliminadas pelos governos. Três tendências dominantes foram apontadas pelos entrevistados com respeito às dificuldades inerentes ao vínculo entre produtividade do trabalho e as normas:

- Um normalismo, expresso pela naturalização, isto é, a tendência, por parte dos administradores públicos de pensarem e defenderem os hábitos, práticas e estruturas vigentes como "normais", isto é, naturais;
- Um normalismo expresso pela inércia, isto é, pela renúncia à aferição da produtividade sob a alegação de que tal aferição é impossível ou inútil;
- Um normativismo doutrinário, expresso pela promulgação de normas, sob a crença de que tais normas corrigiriam as falhas operacionais do sistema administrativo, incluindo a baixa produtividade de indivíduos, grupos e instituições;
- Um normativismo gerencial, manifestado na criação e detalhamento das normas preexistentes, com o intuito de obter tanto controle sobre as atividades como para tornar permanente a forma e o conteúdo do trabalho no setor público.

As normas são objetivizadas como *habitus*¹, como costumes, como leis. Podem ser justas ou injustas, boas ou más, funcionais ou disfuncionais, convenientes ou inconvenientes. Elas são imprescindíveis em organizações constrangidas por interesses políticos, como é o caso das organizações do setor público. Constituem uma garantia de continuidade administrativa e de segurança para o trabalhador. Mas apresentam uma face negativa, notadamente a referida à improdutividade, que está presente nas garantias de continuidade de processos e de pessoas improfícuas e no engessamento de práticas e tarefas estéreis, ou seja, em normalismos derivados da inércia e da naturalização.

Verifica-se aqui uma exacerbação do conceito weberiano de racionalidade formal concernente às estruturas de dominação legais, econômicas, científicas e a forma burocrática. (WEBER, 2000) A racionalização instrumental referida às normas abstratas, sem conexão com pessoas, no sentido em que não considera os interesses e qualidades individuais, mas também que universaliza indevidamente parâmetros sem considerar as demandas efetivas e atuais do serviço público. O caso típico da exacerbação da racionalização formal é o da observância disciplinada às convenções implicada na dominação das "leis de mercado" para justificar ou explicar a pertinência de requerimentos e serviços no setor. (KALBERG; 1980)

A perpetuidade dos improfícuos

As garantias de continuidade de processos derivam do costume e, no limite, das tradições do setor público brasileiro, que fazem com que se confunda a segurança do trabalho contra as flutuações políticas com inconveniência de se aferir ou, mesmo, de se criticar o rendimento do trabalho. Existe um normalismo inercial devido às crenças de que qualquer linha de ação destinada ao aumento da eficiência e da eficácia é ile-

¹ Para Bourdieu (1996, p. 23), o *habitus* é um sistema de disposições, modos de perceber, de sentir, de fazer, de pensar, que nos levam a agir de determinada forma em uma circunstância dada.

gítima, de que qualquer prática gerencial de busca de produtividade constitui assédio moral decorrente de interesses extra-administrativos.

A par destas convicções, os entrevistados apontam as garantias dadas pelo sistema de concursos para a permanência de pessoas em posições para as quais não possuem nem preparo nem talento como um segundo esteio do normalismo inercial. Uma vez que o concurso mede o conhecimento mínimo para o desempenho da função, mas não mede, nem tem como medir, a habilidade, a dedicação e motivação do trabalhador, o sistema, que deveria idealmente servir ao princípio do mérito, vem encorajando a permanência de práticas e de pessoas em funções para as quais não estão capacitadas. A destreza necessária a passar em testes de qualificação é, erroneamente, traduzida como capacidade de contribuir eficazmente para a geração de bens e serviços. Há uma superposição entre o instrumento democrático, o concurso e o sistema de mérito. (BARBOSA, 1996)

A naturalização da ineficiência

A dificuldade em se deslocar ou, de qualquer forma, punir o servidor improdutivo, mas, principalmente, a impossibilidade prática de se premiar a produtividade, são dois outros fatores apontados pelos entrevistados como decisivos na gestão da produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro. A normalidade presumida que garante a continuidade de processos e de pessoas improdutivas alimenta uma estrutura de engessamento de práticas. Verifica-se, neste caso, um fenômeno de normalização, a gênese de efetivação das normas, cujos elementos constituintes são a naturalização e a inércia. É que em face da percepção da imutabilidade de processos, institui-se a convicção de que as práticas vigentes são naturais, derivam da lógica do sistema.

O comportamento gerencial se submete às normas, à normatividade. Daí decorre que a normatividade é tida como racional, o nível de produtividade como imutável. Dada a dificuldade em se punir a improdatividade e a percepção de que o estímulo à produção não pode ter lugar na administração pública, instala-se um processo de autoconstituição e de realimentação permanente em que a normalização acaba por produzir a norma, tal como a normalização criada pelo meio social institui-se a si mesma. (SCHULTZ, 1975, p. 79)

Normativização e barreiras à inovação

A normatividade é inerente ao setor público. É como assinalamos, uma garantia de que o trabalho não será afetado pelas circunstâncias e pelas flutuações políticas. O que se constitui em problema, como apontam os entrevistados, é a norma reconstruída de forma a se adequar à perspectiva dos grupos de interesse que permeiam os detentores eventuais do gerenciamento do conjunto de órgãos de poder no âmbito do Estado (o Governo). Deste viés decorrem duas implicações sobre a produtividade do trabalho: o descuido com a produção, devido à atenção permanentemente voltada para alterações das regras, mas principalmente como defesa contra desmandos e como embate para a manutenção de prerrogativas, e um engessamento das práticas e das estruturas de geração de bens e serviços públicos. (PIMENTA, 2009)

O desvio de foco

A ocorrência de manipulação normativa apontada pelos entrevistados tem implicações diretas sobre o rendimento do trabalho no setor público. Se o normalismo faz com que o servidor se mantenha atento às normas vigentes, a alteração de regras, como revogações e imposições de normas a que o trabalho está submetido, sejam elas normas formais ou tácitas, requer uma atenção permanente, que acaba por se constituir em fator de improdatividade. Uma parte significativa das horas pagas ao

servidor é gasta na busca, processamento e interpretação de informações que nada têm a ver com as tarefas a ele consignadas. Na opinião da maioria dos entrevistados, não se configura uma “tendência à fofoca”, ou de deleite com o que se passa e se diz à margem do trabalho, o fenômeno conhecido como “rádio corredor”, mas de necessidade real senão de sobrevivência, ao menos de um mínimo de conforto.

Trata-se de um paradoxo: como veremos a seguir, a formalização do trabalho e das condições de trabalho é um fator de segurança no trabalho, o que não impede que a pouca margem de flexibilidade nas regras do jogo possa ser usada em prejuízo do servidor. A possibilidade de transferências, realocações, perdas de *status* e de benefícios, ou, por outro lado, a conveniência destas mesmas transferências, realocações e ganhos em termos de *status* e de benefícios, faz com que o servidor se obrigue a um dispêndio considerável de energia em se informar sobre as tendências, as ameaças, as oportunidades burocráticas e em procurar proteger-se ou em obter ganhos funcionais. Casos há, conforme lembram os entrevistados, em que estas ocupações se constituem no ofício principal de servidores.

A recusa da inovação

O normalismo, ou a predileção pelo que é regulado ou o que é ordinário, atribuindo primazia ao caso normal [Aristóteles, Locke, Gadamer], se opõe diretamente ao marginalismo [Platão, Hobbes, Weber, Foucault] (cf. THIRY-CHERQUES, 2012), a aversão ao que é ou ao que é considerado normal, a valorização do diferente. Em outra chave, o normativismo, a ordem ligada a um quadro normativo estabelecido, opõe-se à irregularidade representada pela inovação, pelo inédito. De acordo com os entrevistados, o normalismo e o normativismo, estruturalmente ausentes no setor público brasileiro, fornecem a base para o engessamento das práticas e dos processos administrativos.

Considera-se inovação qualquer elemento ou procedimento que surja em um processo produtivo ou de geração de serviços, e que não existia anteriormente. A inovação é um fenômeno sistêmico, fruto da interação entre os atores do processo produtivo e as organizações. (FAGERBERG, 2004) Consiste na adoção de práticas não preexistentes que conduzem a um patamar mais eficaz a dinâmica de geração dos produtos e dos serviços. (HAGE, 1999) Tem, ou deveria ter, o atributo do *neo*, da coisa nascida, do que vem de surgir, do criado. Mas o termo costuma ser confundido com a renovação, o esforço para dar aparência de novo; com a reparação de algo, máquina ou processo, que se deteriorou; com a restauração de uma circunstância passada; ou com a novidade, o feito ou acontecido há pouco.

Protegido pelas normas, temeroso das consequências da sua modificação, notadamente dos investimentos necessários à compreensão do alcance das novas regras, o servidor tende a recusar qualquer iniciativa inovadora. Conscientes das forças envolvidas, os formuladores de políticas se limitam a propor diretrizes que não alterem as normas vigentes.

O apego ao instituído leva a duas consequências imediatas: o engessamento das práticas e dos processos e a aversão dos questionamentos sobre a produtividade, sobre a eficiência e a eficácia destes processos.

A defesa da imutabilidade das formas de geração de bens e serviços é uma racionalização expressa na dupla forma da experiência passada (“as modificações ensaiadas anteriormente não funcionaram”) e da impossibilidade de experimentação (“não podemos testar modificações sem parar a produção e a produção não pode ser parada, portanto não pode haver teste e sem testar práticas e processos seria muito arriscado inovar”). Embora cientes da fragilidade destes argumentos, de que o que não funcionou no passado pode perfeitamente funcionar ante uma nova conjuntura e de que a inconveniência da experimentação é um argumento circular, o servidor tende a se aferrar à norma que conhece, que o protege e que o posiciona vertical e horizontalmente no exercício do seu trabalho.

A aversão aos questionamentos sobre a produtividade decorre destes mesmos argumentos, mas leva a consequências mais graves do que o simples engessamento do trabalho. Potencializada pelos receios de perda de *status* e benefícios apontados anteriormente, a aversão ao novo deságua na condenação não só das iniciativas, mas das pessoas com iniciativas. É uma manifestação recorrente e autoimune, que declara que os inovadores são desarrazoados tanto em relação ao estabelecido (desvairado; caga-regras), como em relação ao futuro (imprudente; estouvado). É mediante esta postura, a da patologização dos dissidentes (CANGUIHELM, 1995), tão comum nos regimes políticos autoritários, que se anulam os esforços contra a realimentação e a perpetuação das normas esterilizantes que limitam a inovação do trabalho no setor público.

Normativismo e restrição à produtividade marginal

Necessária ao funcionamento de qualquer organização, imprescindível na fiança do distanciamento e da objetividade no exercício da função pública, a norma, nas suas manifestações negativas, do normalismo e do normativismo, é vista pelos entrevistados, sob vários argumentos, como constituído uma ameaça efetiva à produtividade do trabalho no setor público. Abrigando a possibilidade da perpetuação de servidores descompromissados com resultados, tomando como natural a ineficiência de práticas e de processos, desviando a atenção das tarefas produtivas, rechaçando as iniciativas em favor de uma maior eficácia dos sistemas e das organizações, o normalismo e o normativismo terminam por embasar convicções e práticas gerenciais que agravam ainda mais a improdutividade do trabalho no setor.

O fenômeno da multiplicação normativa foi descrito por Wittgenstein (1998) a partir da constatação de que em um jogo preestabelecido, se uma contradição ocorre em uma regra nós tendemos a estipular uma nova regra para resolver o problema. Por exemplo, a regra diz que é facultado as peças de um jogo saltar sobre outras. O que leva a considerar legítimo saltar sobre as peças que estão fora do tabuleiro. Instala-se, aí, uma contradição que se resolve estipulando a regra que diz que o salto só é válido para as peças no interior do tabuleiro. Outra regra será necessária para dispor que só um salto por vez é permitido, outro que o salto pode se dar no sentido transversal, e assim por diante. Em um contexto fechado, a série de regras é finita. Mas se as regras do jogo não são definidas ou não são claras, como ocorre na vida social e nas organizações, se o contexto é aberto, se o que temos são paradigmas, exemplos que servem como modelo, a prática de criar novas regras não é uma solução, mas uma ilusão.

A crença, de larga aceitação no âmbito do setor público brasileiro, de que a baixa produtividade de indivíduos, grupos e instituições possam ser corrigidas com a promulgação de mais normas, principalmente as referidas à fixação de cotas e de metas a serem alcançadas, foi um dos itens assinalados pelos entrevistados como determinante na dificuldade em se conseguir uma produtividade marginal crescente do trabalho. Esta ilusão funda um normativismo doutrinário, possivelmente derivado do viés jurista que incide sobre a administração pública, que, ao apresentar como remédio a própria doença, contribui não só por entravar o incremento da produtividade como para piorar ainda mais a situação vigente.

A doutrinação normativista resvala para um procedimento gerencial eivado de legalismos (descrição estritas de competências, funções, cargos, hierarquias), que alimenta convicções extra-administrativas sobre o conteúdo e o propósito do trabalho no setor público brasileiro. Com o termo "extra-administrativas" procuramos sintetizar um conjunto de percepções dos entrevistados que compreende desde posições mais "à esquerda", como a idealização do trabalho enquanto valor em si mesmo, a posições mais "à direita", como a defesa da aplicação de métodos não condizentes com a função pública de recompensa e punição para obtenção e incremento da produtividade. É que, exasperados ante a força paralisante da norma, muitos gestores públicos se tornam

extremistas o que, é claro, só contribui para o temor generalizado das consequências de mudanças nas regras que incidem sobre o trabalho.

O normativismo doutrinário, o gerencial e as reações à sua força estagnante dão suporte a diretrizes e práticas de rompimento aparente da inércia, da inapetência para produção e da falta de objetividade nas determinações da função pública, mas que, efetivamente, contribuem para a sua manutenção. Uma estrutura que se reproduz, que institui uma dinâmica altamente enérgica de projetos, diretrizes, reuniões, seminários e que, ao cabo, oferece à produtividade da função pública nada além do que mais do mesmo.

A Tabela 1 a seguir sintetiza as menções expressas nas entrevistas sobre as implicações do embate entre o universalismo necessário da norma e as contingências do real sobre a produtividade do trabalho no setor público brasileiro. Foram contabilizadas as três menções com maior frequência por entrevista.

Tabela 1 - Síntese das menções

Síntese das menções		
Perpetuação dos improfícuos	14	25,9%
Naturalização da ineficiência	10	18,5%
Desvio de foco (para o jogo burocrático de poder)	12	22,2%
Rechaço à inovação	9	16,6%
A reprodução do sistema produtivo	9	16,6%
Total de entrevistas 18 / Total de menções	54	100,0%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os traços culturais desviantes da produtividade na administração pública brasileira, examinadas acima, a saber: o patrimonialismo, o mandonismo, o personalismo e o formalismo subjazem às menções dos entrevistados sobre as relações entre normas e produtividade. Manifestam-se no vínculo entre a perpetuação dos improfícuos e os traços patrimonialista e formalista, na ligação entre a naturalização da ineficiência e o desvio de foco e os traços, personalista e mandonista, na totalidade das menções e o formalismo. Muito embora aceitando estas características como culturalmente entranhadas na administração pública brasileira, os entrevistados não se furtaram a apresentar soluções, como relatamos no item a seguir.

Soluções aventadas

As entrevistas fechadas foram seguidas imediatamente por análises que emularam hipóteses de codificação que, por sua vez, fizeram retornar a campo para nova entrevista com o foco mais estreito, e assim recursivamente. Em função das respostas obtidas nas entrevistas, inquiriu-se sobre as soluções que os entrevistados sugeririam para as barreiras e dificuldades apontadas.

As soluções aventadas pelos entrevistados para o embate entre o universalismo necessário da norma e as contingências do real sobre a produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro, compreendem três linhas de proposição:

- Uma simplificação dos regimes normativos, reduzindo-se ao mínimo as regras, clarificando-se a linguagem e homogeneizando-se as disposições;
- A instauração de sistemas de aferição de produtividade, isto é, de medida e entre o trabalho, seu resultado e seus efeitos, de forma a estabelecer correlações entre o aparato normativo e estes resultados e efeitos;
- A flexibilização das normas vigentes, assegurados os princípios jurídicos da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a possibilitar um espectro mais amplo e modificável de definições de objetivos e metas.

Estas proposições constam da Tabela 2 apresentada a seguir. Foram contabilizadas as duas menções declaradas com maior frequência por entrevista.

Tabela 2 - Síntese das soluções propostas

Síntese das soluções		
Simplificação do regime normativo	14	38,8%
Aferição da produtividade	10	27,7%
Flexibilização normativa	12	33,3%
Total de entrevistas 18 / Total de menções	36	100%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerações Finais

O propósito deste artigo foi o de trazer à luz alternativas para a superação das barreiras à produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro, em face do contexto socioeconômico contemporâneo. A análise das entrevistas realizadas evidenciou cinco origens de improdutividade na percepção dos informantes – a perpetuação dos servidores improfícuos, a naturalização da ineficiência, o desvio de foco, a recusa à inovação, a reprodução dos sistemas existentes – e sugeriu três linhas estratégicas para superação das barreiras à produtividade do trabalho: simplificação dos sistemas, aferição do resultado do trabalho e flexibilização das normas.

No contexto da pesquisa em curso, estes resultados orientaram o foco de inquietações, deslocando a ênfase da busca de sistemas de controle de produtividade para o delineamento de práticas de solução do problema investigado, ou seja, a indagação sobre dispositivos estratégicos de gestão da produtividade do trabalho no setor público.

Estes dispositivos parecem se articular em um projeto que concilia a indispensabilidade das normas que regem o trabalho no setor público federal brasileiro com a busca da produtividade. Nesta perspectiva, a simplificação e objetivização das regras, a aferição de desempenhos, resultados e condutas, juntamente com a promoção da *accountability*, largamente tratada na literatura técnica contemporânea, implicariam em um normalismo flexível (*flexible normalism*), uma alteração de paradigma expressa pela diluição entre o normal e o anormal, com a instituição de zonas de tolerância e indeterminação.

O que se depreende das experiências e do conhecimento coletado nas entrevistas é a indicação de que, mediante adaptabilidade, ou a capacidade de reposicionamento

das normas face às exigências de responsabilização e a ductibilidade (*resilience*), ou a capacidade de regeneração do aparato regulador após a ocorrência sistêmica de falhas de conduta e de desempenho, seria possível: i) uma reconstrução institucional, com a superação da inocuidade das estruturas de regulação atuais; e ii) uma normatização inovadora, contraposta ao conservacionismo operacional vigente.

Em linhas gerais, os resultados obtidos indicam que a função executiva no setor público brasileiro ganharia com um esforço de simplificação e objetivação de normas e sistemas de aferição de resultados. Sugerem que o divisor de águas que separaria a situação atual do trabalho executivo mais eficaz não é nem o conhecimento técnico nem as habilidades específicas, mas a maior utilização da capacidade de iniciativa. As implicações teóricas e as pesquisas a serem desenvolvidas a partir destas constatações e indicações referem à oportunidade de desenvolvimento de configurações de processos de seleção e de formação dos executivos em face de requerimentos profissionais não aferíveis diretamente. As implicações práticas e ações sugeridas pela pesquisa referem às habilidades que devem ser desenvolvidas ou reforçadas para a superação do excessivo normativismo que barra o exercício profissional efetivo dos servidores em relação às demandas atuais do setor público brasileiro.

Referências

- BABBIE, E. *The basics of social research*. Belmont, Ca: Thompson Wadsworth, 2005.
- BAGNO, Marcos. *A norma oculta: língua e poder na sociedade brasileira*. 3. ed. São Paulo: Parábola, 2003.
- BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, set-dez. 1996.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2000.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papius, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio In: NUNES, E. O. *A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990.
- CANEDO-PINHEIRO, M.; BARBOSA FILHO, F. de H. Produtividade e convergência entre estados brasileiros: exercícios de decomposição setorial. *Econ. Apl.*, v.15, n. 3, p. 417-442, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502011000300004>. Acesso em: 5 jul. 2014.
- CANGUIHELM, G. *O normal e o patológico*; Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO - CLAD. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD, 2006.

- COSTA, F. L. da. Globalização, Estado e Cultura. In: PEIXOTO, J. P. (Org.). *Globalização, política e economia: aspectos comparados*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999. (Coleção Pensamento Social-Democrata).
- COSTA, F. L. da. *Reforma do estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2010
- DaMATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- FAGERBERG, J. Innovation: a guide to the Literature. In FAGERBERG et al. (Org.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.
- FOUCAULT, M. La volonté de savoir; Naissance de la biopolitique – Cours Collège de France; 1977-1978. Paris: Seuil, 2008a.
- FOUCAULT, M. Naissance de la biopolitique. *Annuaire du Collège de France, 79e année, Histoire des systèmes de pensée, année 1978-1979*, 1979. Paris: Collège de France, 2008b.
- GLAZER, B.; STRAUSS, A. *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine Publishing, 1967.
- HAGE, J.T. Organizational Innovation and Organizational Change. *Annual Review of Sociology*; v. 25, p. 597-622, 1999.
- KALBERG, Stephen. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization in history. *The American Journal of Sociology*; v. 85, n. 5, p. 1145-1179, mar. 1980.
- LAFER, C. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; NOGUEIRA, E. E. da S. Identidade organizacional: um caso de manutenção, outro de mudança. *Revista de Administração Contemporânea - RAC*, edição especial, p. 35-58, 2001.
- MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2013.
- MONTESQUIEU, C. L. de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- MORSE, J. M. et al. Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, v.1 n. 2, p. 1-18, 2002.
- MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos quarenta anos. *Revista de Administração Pública*, edição especial comemorativa, p. 87-96, 1967-2007.
- NUNES, E. O. A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Garamond Universitária, 2010.
- PIMENTA, R. da C. Responsabilização na administração pública brasileira: estrutura e relações no campo da função pública. 2009. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2009.

- PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.
- RODRIGUES, R. V.; TEIXEIRA, E. C., Gasto público e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise Comparativa dos Gastos das Esferas de Governo. *Revista Brasileira de Economia - RBE*. Rio de Janeiro v. 64 n. 4, p. 423-438, out./dez. 2010.
- ROUSSEAU, J-J. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SANTOS, R. S. et al. O expediente: a dimensão esquecida da administração política. *Organização e Sociedade - O&S*, v. 16 n. 49, p. 373-388, abr.-jun. 2009.
- SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea - RAC*, v. 6, n. 1, p. 187-207, jan.-abr. 2002.
- SARAVIA, E. O sistema de carreiras no setor público: descrição, análise comparativa e perspectivas. In: BALASSIANO, M.; COSTA, I., (Org.). *Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Atlas, 2006.
- SCHULTZ, A. *On phenomenology and social relations, selected writings*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública - RAP*, n. 43, p. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.
- SILVA, C. A. F. A gestão de si na reinvenção das normas: práticas e subjetividade do trabalho. *Saúde Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 111-123, 2008.
- SILVA, A. B. D. M.; MEDEIROS, O. L. Conceitos e estatísticas da dívida pública In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Tesouro Nacional, 2009.
- THIRY-CHERQUES, H. R. A Guerra sem fim: sobre a produtividade administrativa. *Revista de Administração de Empresas - RAE*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 37-46, jul./set. 1991.
- THIRY-CHERQUES, H. R. *O individualismo à brasileira: raízes e proposições*. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, Lisboa, v. 6-7, p. 12-23, 2008.
- THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *PMKT - Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing - Opinião e Mídia*, n. 3, set. 2009.
- THIRY-CHERQUES, H. R. *Conceitos e definições: o significado em pesquisa aplicada nas ciências humanas e sociais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- WAHRLICH, B. M. de S. *A reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.
- WITTGENSTEIN, L. F. Waismann's shorthand transcript of Wittgenstein's talks and conversation between December 1929 and September 1931; Appendix 2. In: WITTGENSTEIN, L. F. *Philosophical remarks*. Edited from his posthumous writings by Rush Rhees and translated into English by Raymond Hargreaves and Roger White. Oxford: Basil Blackwell, 1998.
- WITTGENSTEIN, L. F. *Investigaciones filosóficas*. Madrid: Ediciones Altaya, 1999.

Submissão: 23/02/2010

Aprovação: 21/05/2014

