

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO INSERIDOS EM ATOS DO PODER LEGISLATIVO

Erlanderson Barbosa Oliveira¹

RESUMO

O presente trabalho examina os modelos de administração patrimonialista, burocrática e gerencial em atos emanados de parlamentares em função do cargo que ocupam. Analisa o Poder Legislativo nacional à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), passando, depois, pela origem dos modelos de administração e pelas características deles, inclusive, em meio à Administração Pública brasileira. A metodologia utilizada neste artigo inclui pesquisa de livros e de artigos publicados na Internet. Com isso, pretende-se ajudar o leitor a entender os modelos de administração e como eles estão inseridos no Poder Legislativo.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Administração Pública brasileira, Modelos de Administração, Patrimonialismo, Burocracia, Gerencialismo.

ABSTRACT

The present work examines the models of administration patrimonialista, bureaucratic and managerial in parliamentarians' emanated actions in function of the position that you/they occupy. It analyzes the national Legislative Power to the light of the Constitution of the República Federativa of Brazil 1988 (CF/88), passing, then, for the origin of the administration models and for his/her characteristics, besides, amid the Brazilian Public Administration. The methodology used in this article includes research of books and of goods published in Internet. With that, it intends the reader to be helped to understand the administration models and like them they are inserted in the Legislative Power.

Word-key: to Can Legislative, Brazilian Public Administration, Models of Administration, Patrimonialismo, Bureaucracy, Gerencialismo.

¹ Graduado em História e Pós-graduado em Gestão Pública, com ênfase em Gestão Governamental e Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Os modelos de administração patrimonialista, burocrática e gerencial estão presentes na estrutura do Poder Legislativo brasileiro. É possível perceber essa realidade por meio do trabalho dos jornalistas, quando estes denunciam a utilização de dinheiro público pelos congressistas para fins próprios, a falta de transparência nos assuntos internos das casas legislativas ou o aumento inadequado do número de servidores no legislativo nacional, entre outros exemplos.

O patrimonialismo não se coaduna com o Estado Democrático de Direito, cujo conteúdo encontra-se “Baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais (...)” (SILVA, 1998, p. 123).

O modelo patrimonial é contrário às leis e à participação popular. Nesse modelo, os negócios particulares do governante se confundem com os negócios públicos. O parlamentar nomeia quem deseja, no momento que julga oportuno, sem precisar das leis. Isso atinge os princípios da igualdade e da legalidade defendidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na medida em que o governante pretende-se acima das leis ou se confunde com elas.

Em decorrência do repúdio ao patrimonialismo surgiu o modelo burocrático, como forma de conferir racionalidade nos negócios públicos, no que concerne à organização e à eficiência. Contudo, esse modelo foi questionado devido ao fato de não impedir a existência patrimonial dos negócios do estado, assim como por afigurar-se inadequado diante das transformações que o mundo passou. Ainda assim, ele não foi extinto, pelo contrário, sabe-se que em locais onde não há mudanças drásticas ele é até desejável, como nos casos em que o trabalho é linear, repetitivo. Ele convive no Brasil com o modelo gerencial que, por sua vez, está voltado para as necessidades atuais, como a transparência nas atividades públicas e a satisfação com resultados expressivos.

Será demonstrado à frente como está estruturado o Poder Legislativo nacional, como estão delineados os modelos administrativos, inclusive dentro da Administração Pública e, por fim, exemplos práticos em atos emanados do Legislativo, disponibilizados por meio de matérias jornalísticas.

PODER LEGISLATIVO

O poder Legislativo Federal brasileiro é bicameral e exercido pelo Congresso Nacional, este se divide em duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, no primeiro encontram-se os representantes do povo e no segundo, os representantes dos estados-membros e do Distrito Federal – neste caso, representando a forma federativa de Estado.

Os representantes do povo – os deputados – são eleitos por meio do *sistema proporcional*, sistema em que “(...) a distribuição dos mandatos ocorre de maneira que o número de representantes em cada circunscrição eleitoral seja dividido em relação com o número de eleitores, de sorte que resulte uma proporção” (MORAES, 2007, p. 379).

É de se notar que no ano anterior às eleições, a Constituição Federal determina a realização de ajustes nesse sistema, de modo que nenhuma das unidades tenha menos de oito ou mais de setenta deputados. Frise-se que cada deputado terá mandato eletivo com duração de quatro anos.

Em relação aos representantes dos estados-membros e do Distrito Federal, os senadores são escolhidos pelo *sistema majoritário*, a significar que o vencedor nas eleições é aquele que alcançar a maior quantidade de votos. São escolhidos três senadores para representar os entes federativos (estados-membros e Distrito Federal), todos com mandato de oito anos.

O legislativo federal cumpre a função *típica* de legislar e fiscalizar. O primeiro papel se dá com a elaboração de normas jurídicas que obedecem a regras previstas na CF/88. Com efeito, compete ao legislativo estabelecer regras gerais e abstratas, denominadas leis, criando com isso obrigações para todos. O segundo papel também é previsto pela Magna Carta quando ela estabelece que o legislativo realize a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo. Além da função externada, esse poder possui outra, sendo ela *atípica*, como administrar e julgar. Administra ao dispor, por exemplo, sobre a própria organização e operacionalização interna, provimentos de cargos, promoções de servidores. E julga, por exemplo, o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

Para o cumprimento das funções desse poder, deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Além disso, há para eles a impossibilidade de ser ou permanecer presos ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação.

Conclui-se que a importância do Poder legislativo decorre da criação de normas que afetam toda a sociedade brasileira – a população em geral e a população compartimentada dentro de cada estado-membro e Distrito Federal –, e do fato de que fiscaliza outro poder de modo a conter os excessos dele – como é o caso do Poder Executivo. Essa importância decorre resumidamente da ideia de que a instituição parlamentar, representada pelos congressistas, responde aos anseios de toda a coletividade de cidadãos com a prestação de serviços de acordo com princípios éticos e legais. Para isso, os parlamentares gozam de ampla liberdade de manifestação do pensamento durante o exercício do ofício congressional e de proteção contra a violência dos outros poderes adotados na constituição e dos indivíduos em geral.

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

Antes da abordagem dos modelos de administração – patrimonialista, burocrática e gerencial –, convém conceituar o termo Administração Pública. Este termo possui dois sentidos, sendo um amplo e outro restrito. O sentido amplo diz respeito, em linhas gerais, às *entidades e órgãos governamentais* incumbidos de planejar, comandar, traçar diretrizes e metas e executá-las. O sentido estrito, por sua vez, condiz, apenas, com *atividade ou função* que visa à consecução de objetivos estabelecidos na constituição.

Ressalte-se que no Brasil, o poder Executivo desempenha a função administrativa com predominância. Contudo, isso não constitui óbice para que o poder Legislativo e Judiciário não a desempenhe com atipicidade.

Com o surgimento do Estado moderno (por volta do século XIX), a Administração Pública atua de três formas diferentes, sendo elas: patrimonial, burocrática e gerencial. Além disso:

O Estado se apresenta concomitantemente como um sistema político e uma organização. Ele nasce com um sistema político absoluto, passa a ter um sistema político liberal ao longo do século XIX, e adota a democracia no século XX. Por sua vez, como organização patrimonial, atravessa o século XIX e chega quase até o final do século XX como burocrático. No final do século XX, passa a ser uma organização gerencial. (PEREIRA, J, 2008, p. 110).

No Estado moderno, a primeira forma que surge é o sistema político absolutista – que coincidiu com o fim do período medieval e o início da modernidade, tendo predominado na Europa entre os séculos: XVI e XVIII. Nesse sistema, os reis possuíam poderes ilimitados, justificados por teorias que os legitimavam política e historicamente. Nesse contexto, predomina o modelo de organização patrimonial, em que os monarcas utilizam o aparelho de

Estado como extensão do poder que a eles pertencem. Aqui, os servidores públicos adquirem status de nobreza real e os cargos que possuem são dados como recompensa pelos soberanos, gerando o nepotismo – termo utilizado para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas qualificadas para o cargo designado –, e a prática da corrupção.

Na segunda metade do século XVIII, no esplendor do Iluminismo, da Revolução Americana (1776) e da Revolução Francesa (1789), originou-se o sistema político liberal que se contrapunha ao sistema político absolutista, por almejar que o Estado se laicizasse, não se vinculando a nenhuma crença religiosa, nem admitindo interferência de qualquer Igreja nos assuntos políticos. Em contrapartida, esse Estado também não interferiria nas crenças pessoais, fazendo prevalecer o ideal de tolerância religiosa. Almejava, também, o fim da ingerência do Estado nas liberdades individuais.

Três instrumentos foram importantes para frear os poderes absolutos dos monarcas: a *Declaração dos Direitos do Homem*, que definia as liberdades das pessoas diante do Estado, a *separação dos poderes*, que visava moderar o poder do Estado dividindo-o em funções e dando competências a órgãos diferentes do Estado, e o *Estado de direito*, no qual cada pessoa era submetida às leis, do simples indivíduo até a potência pública. Portanto, o objetivo era obstruir a excessiva concentração de poderes absolutos garantidos aos monarcas – estes deviam obediência às leis. Em face disso, faziam-se presentes metas de combate ao nepotismo e da prática da corrupção. Para a persecução dessas metas, o modelo de organização burocrático fora visto como apropriado, pois tinha como pressupostos a ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. Com isso, para os indivíduos ingressarem nos cargos públicos – antes entendidos como recompensa – tornou-se necessário que se submetessem a controles e critérios rígidos. Portanto, evitavam-se abusos, ineficiência e incapacidade.

O sistema político liberal estabeleceu-se na sociedade devido ao empenho da classe burguesa, cuja ordem, baseada nas concepções doutrinárias do Iluminismo, se concretizou mediante instrumentos asseguradores dos seguintes objetivos: (1) na esfera política, controlar, submeter e em seguida reduzir os poderes absolutos dos reis; (2) na esfera social, superar e banir os privilégios corporativos advindos da Idade Média (séculos V a XIV) que beneficiavam a nobreza, o clero e as corporações de ofício; (3) na esfera econômica, assegurar o livre mercado, implicando com isso a liberdade de produzir e comerciar, sem a interferência do poder político; e, finalmente, (4) na esfera jurídica, garantir a estabilidade das normas legais, livres do poder regulador absolutista, sem as quais o mercado não poderia prosperar.

No início, o direito à representação ficou adstrito apenas à burguesia de proprietários rurais, comerciantes, industriais e banqueiros, que detinham o monopólio dessa representação e do poder político. Contudo, com o passar do tempo, a esfera social tornou-se um problema complexo, pois o desequilíbrio na estrutura e na lógica da concepção do modelo liberal-burguês de organização do sistema representativo era apoiado numa base eleitoral excessivamente estreita de proprietários. Abaixo dela situava outra base – ampla e cada vez mais reivindicativa –, formada por milhares de trabalhadores excluídos do corpo eleitoral. Em decorrência desse problema, a massa de excluídos, da mesma forma que a burguesia o fizera, entendeu que, sem poder político, não sairia da penúria em que se encontrava. A partir dessa constatação, lançou-se contra o sistema, valendo-se das armas que, um século antes, os burgueses usaram para derrubar o absolutismo e conseguindo, dessa forma, o direito à representação política.

Percebe-se que aos poucos o Estado adotou o sistema político da democracia, pois, para a ocorrência do equilíbrio entre a liberdade e a igualdade, foram necessários a pluralidade de partidos, o sufrágio universal para todos os cidadãos e o respeito irrestrito à minoria e sua manifestação de vontade – entendendo-se por cidadão aquele indivíduo com capacidade legal para votar e ser votado.

É na segunda metade do século XX com a democracia presente que o modelo de organização gerencial se manifesta. O pressuposto básico desse modelo é o de administração voltada para o cidadão e para o consumidor. Ele se concentra nas necessidades e perspectivas dele – do cliente-cidadão. Esse modelo de organização não nega todos os princípios do modelo burocrático, pois, de certa maneira, estão apoiados nele a admissão de trabalhadores segundo rígidos controles de mérito, a existência de sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A diferença está na forma de controle que em vez de se concentrar nos processos passa a se concentrar nos resultados. O Estado se preocupa em oferecer serviços de qualidade, visa atender os cidadãos de maneira adequada.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O modelo patrimonialista no Brasil tem origem no Estado português. Esse modelo está presente em nossa formação desde o período colonial. Em Lisboa, por exemplo, a Casa da Mina que explorava o comércio de escravos e as Companhias de Comércio eram do Estado; contudo quem lucrava com elas eram o rei e os fidalgos protegidos pelo monarca. Nas terras

brasileiras – da descoberta ao período Republicano – vige a ideia de sempre se aproveitar do Estado em benefício próprio.

Porém, somente na década de 1930 ocorre a tentativa de mudança do modelo patrimonialista, característico do Estado brasileiro, para o modelo de administração burocrático. Com a aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel importante ao incentivar o setor produtivo de bens e serviços, a administração pública passa por processo de racionalização traduzindo no surgimento das primeiras carreiras burocráticas. Esse processo de implantação da administração pública burocrática decorre da presença do capitalismo moderno no país.

Surge, então, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP em 1936, objetivando a modernização administrativa brasileira. Tende-se à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. O DASP baseou-se no princípio do mérito profissional em relação aos recursos humanos e, também, do instituto do concurso público e do treinamento, embora não tenha conseguido adotar a política de recursos humanos correspondente às necessidades do Estado. Pois, o patrimonialismo se manteve forte no quadro político brasileiro.

Em 1967, por meio do Decreto-Lei Nº. 200, o modelo de administração gerencial emerge iniciando a tentativa de substituição do modelo de Estado burocrático mediante distinção entre administração direta e indireta, autonomia para autarquias e empresas estatais, fortalecimento do sistema de mérito, desburocratização do sistema de compras do Estado, descentralização administrativa e criação de agências reguladoras. Dessa forma:

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado. (CHIAVENATO, 2006, p. 124).

Essa tentativa de flexibilidade não desencadeou alteração no âmbito da administração burocrática central, o que houve foi:

(...) a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. (CHIAVENATO, 2006, p. 124).

Dessa maneira, mediante o Decreto-Lei N.º 200/1967 permitiu-se a contratação de empregados não por via de concurso público. Esse decreto facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e preocupou-se de modo exacerbado com normas e regras de funcionamento da administração. Permaneceram inalteradas as regras no âmbito da administração direta ou central – sendo elas rígidas, deixou-se de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. Preferiu-se a contratação dos escalões superiores da administração por meio das empresas estatais

Já em 1985, com a transição democrática após o regime militar, as ações rumo à administração pública gerencial foram paralisadas. Embora essa transição representasse vitória da democracia, teve como resposta o loteamento de cargos públicos da administração indireta e de delegacias dos ministérios nos Estados para políticos dos partidos vencedores – com isso o patrimonialismo continuou a imperar. De outra parte, a alta burocracia foi acusada de ser a culpada pela crise do Estado.

A conjunção do referido patrimonialismo e a acusação da burocracia levou o Brasil a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse a promoção de debates públicos, o Congresso Constituinte promoveu o engessamento do aparelho estatal por meio da CF/1988, estendeu para os serviços do Estado e para as empresas estatais as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos foi determinada pela CF/88 e, além disso, instituiu-se:

(...) a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (CHIAVENATO, 2006, p. 129).

O retrocesso burocrático deveu-se em parte ao patrimonialismo que dominou o país e em parte a atitude defensiva da alta burocracia, que decidiu defender-se de forma irracional dos ataques que sofreu. Com isso, ocorreu o aumento de controles burocráticos sobre as empresas estatais e o estabelecimento de normas rígidas para a criação de novas empresas públicas e de subsidiárias das existentes.

Ressalte-se que na década de 80, o Estado passou por crise fiscal, esgotamento do modo de intervenção do Estado e ineficiência do aparelho estatal. Devido a esses problemas e ao processo de globalização em curso tornou-se imperativo a reforma do Estado, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar programas.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge oportunidade para a reforma do Estado, e, em particular, do aparelho do Estado e de pessoal:

Esta reforma terá como objetivos: em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; em médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos. O ajuste fiscal será realizado principalmente através de: a) exoneração de funcionários por excesso de quadros; b) definição clara de teto remuneratório para os servidores; e c) através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. (PEREIRA, L., 1997, p. 17).

Acrescenta-se que a implantação da administração pública gerencial está em curso nos dias atuais e envolve os seguintes tipos de mudanças: reforma constitucional concernente a flexibilização da estabilidade dos servidores, mudança visando substituir a cultura burocrática pela gerencial e mudanças na gestão prática da administração pública gerencial.

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E O PODER LEGISLATIVO

PATRIMONIALISMO

Neste tópico, impera o objetivo central deste artigo que é identificar os modelos de administração abordados neste trabalho em atos que envolvem atuação de congressistas. Os atos foram publicados pela imprensa jornalística.

O modelo a ser externado refere-se ao patrimonial. Para essa tarefa, coloca-se o trecho da matéria e por meio dela procuram-se as semelhanças entre o ato congressual e o modelo em comento. No trecho a seguir, vê-se a seguinte identificação (Nogueira; Rabello):

A conta do telefone celular do Senado que o petista emprestou à filha em viagem de férias ao México foi de R\$ 14.758,07, conforme revelou o Estado. O extrato com o gasto circulou nas mãos de vários senadores do PMDB antes de a operadora TIM enviá-lo ao Senado. Ao confirmar na terça-feira, 7, ao Estado o valor de R\$ 14.758,07 de sua conta de telefone celular, Tião Viana insistiu na justificativa de ter agido como pai preocupado com a ausência da filha do País.

Este trecho refere-se a um determinado indivíduo que, investido de mandato eletivo, fez uso do celular do órgão onde atua de forma inadequada. O uso do aparelho deveria ocorrer somente como forma de facilitar as atividades do parlamentar e como parlamentar. No entanto, ele utilizou um telefone móvel não em função do exercício direto das próprias atribuições como senador, mas com fim diverso do estabelecido emprestando o aparelho à

filha para que esta fizesse ligações em viagem fora do Brasil. Merece destaque que o celular faz parte do patrimônio público e que as ligações da filha foram inicialmente (inicialmente, pois não se sabe se o senador devolveu ou devolverá o dinheiro aos cofres públicos) pagas pelos cidadãos e não pelo congressista.

Essa confusão entre bem público e interesse privado permanece no Congresso Nacional. Diz-se a palavra “permanece”, porque o patrimonialismo deveria ter sido extinto, conforme foi abordado, quando da instalação do modelo burocrático. Ademais, a ausência de transparência e a fragilidade dos controles permitem a alguns parlamentares o uso de privilégios de forma escusa.

Caso manifesto de patrimonialismo é, também, o escândalo das passagens aéreas feitas às custas do contribuinte por deputados e senadores para fins pessoais em detrimento do interesse público (LAMBRANDO; SARDINHA; MILTÃO) a cota de passagens aéreas de pelo menos 11 senadores foi usada após o término de seus respectivos mandatos. A Casa bancou 291 voos para ex-parlamentares, seus familiares, amigos e colaboradores entre fevereiro de 2007 e novembro de 2008, segundo registros parciais de empresas aéreas obtidos pelo Congresso em Foco.

Seguindo essa mesma situação (Lambrando; Sardinha; Militão), mesmo após o fim de seus mandatos, pelo menos 117 ex-deputados tiveram passagens aéreas pagas pela Câmara no período de fevereiro a dezembro de 2007. Desses, 28 usaram a cota mais de 20 vezes, para emitir um total de 896 bilhetes com destinos nacionais.

Neste caso, Conforme os trechos acima, as passagens aéreas deram-se após o término do mandato de senadores e deputados e foram estendidas a familiares, amigos e colaboradores. Com isso, infere-se que o direito a que tinham os congressistas, apenas durante o mandato eletivo e em função dele, permaneceu inalterado incorporando-se à vida comum dos indivíduos e ao patrimônio particular deles – tudo à conta do contribuinte, mantenedor das passagens.

Como se nota nos exemplos acima, os atos praticados pelos parlamentares definem-se como característicos do modelo patrimonial pelo fato de que os governantes não diferenciam bens particulares de públicos, tratando a administração como assunto pessoal.

BUROCRACIA

Para o importante teórico da Teoria da Burocracia, Max Weber (21/4/1864 – 14/6/1920), citado por Chiavenato (2006), a burocracia se baseia na racionalidade, isto é, na

adequação dos meios aos objetivos (fins), para a obtenção do máximo de eficiência. Para Weber, o vocábulo burocracia relacionava-se com a ideia de organização ou eficiência. Tratava-se de uma organização administrada por normas previamente estabelecidas e escritas, onde estariam dispostas as rotinas administrativas. As principais características do modelo burocrático são: a) caráter legal – baseia-se em normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito, antecipando como a organização funcionará; formal – as ações e os procedimentos das diretorias são feitos por escrito para proporcionar comprovação e documentação adequadas; racional – as normas e regulamentos são racionais porque são coerentes com os objetivos visados; b) divisão do trabalho – os participantes têm cargos específicos, funções e esferas de competências e responsabilidade; c) impessoalidade – o poder de cada servidor é impessoal e deriva do cargo ocupado e não da pessoa do servidor; d) hierarquia – cada cargo inferior está sobre o controle e supervisão de um posto superior; e) rotinas e procedimentos padronizados – os servidores cumprem o que regras e normas determinam; f) competência técnica e meritocrática – critérios de avaliação e classificação determinam a admissão, a transferência e a promoção dos servidores; g) especialização – há separação entre bem público e privado, pois o servidor não vende, compra, ou herda o cargo - este não pertence ao patrimônio privado do servidor; h) profissionalização – o servidor é especialista nas tarefas que desempenha, recebe salário pelo que faz, é ocupante do cargo, é nomeado pelo superior hierárquico, atua no cargo por tempo indeterminado, segue carreira dentro da organização, não é proprietário dos meios de produção e administração, é fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da casa onde atua e i) completa previsibilidade do funcionamento – tudo o que o servidor faz é previsto por normas e regulamentos.

Este modelo de organização é identificado no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, pois eles possuem estrutura administrativa interna composta por diretorias, secretarias e subsecretarias, por exemplo. Senado e Câmara funcionam com sistema hierárquico, com divisão de responsabilidades em que cada membro executa regras e procedimentos padronizados, como engrenagens de uma máquina.

Contudo, infere-se do texto abaixo, imperfeições no modelo burocrático presente no Senado e na Câmara, é o que segue:

Não eram 136 os diretores do Senado. A conta estava errada. Na verdade, eles somam 181, mais de dois para cada senador - que são 81. Na Câmara, os diretores são 104, para 513 deputados. No total, o Congresso tem 285 diretores, o que representa um diretor para cada dois parlamentares. A abundância de diretores no Senado só é menos escandalosa do que as funções de seus diretores. Dependuradas em sete secretarias tradicionais, foram criadas centenas de diretorias que garantem

gratificações a funcionários. Têm status de diretor chefes de gabinete, consultores legislativos e de orçamento, chefes de secretarias e subsecretarias, o advogado-geral e o secretário de controle interno. Foram criadas diretorias inacreditáveis: de ata, de anais, da subsecretaria de pessoal inativo, da coordenaria de rádio em ondas curtas, de visitação, de apoio aeroportuário e de garagem, por exemplo. A máquina administrativa do Senado é pródiga em pagamento de adicionais por funções de confiança e de horas extras - no mês de recesso, quando a Casa não funciona, foram desembolsados R\$ 6,2 milhões em horas teoricamente trabalhadas além da jornada pelos seus funcionários. Seu orçamento para 2009 é de R\$ 2,8 bilhões, sendo que R\$ 2,3 bilhões são destinados ao pagamento da folha salarial - são 3,4 mil concursados, 3,1 mil comissionados e 3 mil terceirizados, ou seja, quase 10 mil funcionários para 81 senadores. A Câmara, que tem 513 deputados e um orçamento de R\$ 3,5 bilhões, deve gastar R\$ 2,6 bilhões com a folha salarial, quase o mesmo que o Senado - ao todo, 3.470 concursados, 11,5 mil secretários parlamentares, 1.350 comissionados e 2,3 mil terceirizados - quase 20 mil funcionários, que, somados aos aposentados e pensionistas e aos encargos sociais, vão consumir 74% do orçamento anual da Casa. (A PODEROSA..., 2009).

De acordo com o modelo burocrático, a busca pela máxima eficiência dos objetivos é meta a ser alcançada. Isso significa evitar desperdícios no desenvolvimento de atividades, na melhor utilização dos meios disponíveis e de maneira econômica. Ao contrário disso, como se nota no texto acima, há quantidade excessiva de diretores e diretorias sem importância, o que aumenta gastos inúteis com pagamento de pessoal, além de possivelmente atrapalhar na tomada de decisões - já que há número elevado de pessoas envolvidas na busca de objetivos.

O texto acima se chama: “A poderosa máquina burocrática” foi escrito em um período em que o Poder Legislativo federal se depara com crise de credibilidade diante da sociedade, devido a escândalos, como: o uso indevido de verba indenizatória, horas-extras, passagens aéreas - mediante utilização de dinheiro público -, e nepotismo, entre outros. Toda essa problemática dá a entender que o Congresso Nacional não funciona como deveria. Que deputados e senadores desperdiçam dinheiro público e que os servidores públicos gozam de mordomias estranhas ao conjunto da população.

Nota-se com isso que no texto predomina o outro sentido de burocracia, o pejorativo, em que a administração surge com várias divisões, regras e procedimentos redundantes, desnecessários ao funcionamento do órgão - é o que se vê na crítica à quantidade excessiva de diretores e diretorias sem importância.

Além disso, há no referido texto duas palavras que chamam a atenção: “máquina” e “burocrática”. A primeira equivale dizer que a casa legislativa nacional funciona como uma máquina, pois possui um conjunto de peças que juntas operam para executar um determinado trabalho. A segunda palavra, que o Congresso Nacional de fato está inserido no modelo burocrático, inclusive, com ineficiências e imperfeições (as chamadas disfunções) que a esse modelo se relacionam.

GERENCIALISMO

A administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado, como estratégia para reduzir custos e tornar eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado – instrumento de proteção ao patrimônio público e contra os excessos da burocracia. Dessa forma, o gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão/usuário.

Para que isso ocorra, é necessário que haja definição precisa das responsabilidades de cada funcionário dentro dos órgãos governamentais e dos objetivos organizacionais. Também, que haja aumento da consciência a respeito do valor dos recursos públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia.

Sob essa ótica, a efetividade das atividades produz a noção de que a missão primordial do governo é prestar serviços de qualidade. Além disso, promover a discussão sobre o caráter político da prestação dos serviços públicos, visto que somente os usuários são capazes de avaliar a qualidade dos programas governamentais.

Tendo em vista o gerencialismo como premissa nesta parte do artigo, faz-se necessário lembrar o que foi explicitado no modelo burocrático, sobretudo no que diz respeito à quantidade excessiva de diretores e diretorias sem importância no Legislativo, proporcionando aumento de gastos inúteis com pagamento de pessoal além de possíveis problemas na tomada de decisões, já há excesso de pessoas na busca de objetivos.

O modelo gerencial valoriza o sucesso do resultado, o menor custo na realização de atividades e o foco no cidadão/usuário. De acordo com essas premissas, a maneira de solucionar o problema da quantidade diretorias e diretores seria por meio de duas técnicas, a saber: *downsizing* e a *reengenharia*. A primeira delas refere-se ao termo enxugamento, ou seja, haveria redução de níveis hierárquicos ao essencial, eliminando posições do nível intermediário a fim de aproximar o nível operacional do nível institucional e simplificar e compactar o órgão. A segunda, a organização se basearia não mais na estrutura vertical e hierárquica, mas focalizando processos organizacionais, fazendo com que a antiga visão verticalizada fosse substituída por outra, horizontalizada.

Assim, haveria redução de custos, tomadas de decisões eficientes, canais de diálogos próximos uns dos outros, agilidade na realização de tarefas, quantidade plausível de pessoal e elevação da satisfação do cidadão, pois ele veria o dinheiro de que dispõe empregado com racionalidade.

Algo que merece importância é a divulgação das despesas efetuadas pelo gabinete de cada parlamentar, o que indica o nível de transparência do Legislativo. Sabe-se que a transparência, ou mais propriamente *accountability* (dever de prestar contas), é um dos pontos defendidos pelo modelo gerencial, pois defende a ampla informação ao cidadão dos gastos operados pelo administrador.

Diante desse fato, destaca-se:

(...) o Projeto de Lei Complementar (PLC) 217/04 que torna obrigatória a divulgação, em tempo real (internet e veículos públicos), de dados sobre a execução de despesas e receitas dos governos federal, estadual e municipal. Câmaras municipais, assembleias legislativas, tribunais de justiça e Ministério Público também ficam obrigados, segundo o projeto, a prestar contas nos meios eletrônicos de acesso público. (GOIS, 2009)

Esse projeto reflete o direito de todo cidadão, seja individualmente ou através de entidades representativas, ter acesso às informações orçamentárias e de gastos do legislativo, pois é o efetivo contribuinte dos recursos financeiros utilizados. Sem contribuição do cidadão, não haveria recursos para aplicação, uso e manutenção da estrutura estatal, nem poderia haver investimentos sociais pelo Estado.

Além disso, outro fato que reclama atenção é o seguinte:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou ainda de função gratificada na administração pública direta ou indireta em quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas viola a Constituição Federal. (BRASIL, 2008)

Sabe-se que o artigo 37 da Constituição Federal determina que a administração pública seja pautada pelos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. Com isso, os parlamentares não podem utilizar cargos do Senado ou da Câmara para beneficiar familiares, pois essa atitude viola a Constituição e, além do mais, remonta a algo que passou a ser execrado por várias nações civilizadas que é a utilização do bem comum como propriedade privada.

Embora, o modelo gerencial seja uma meta afirmada a partir de 1995, no governo Fernando Henrique, nota-se que a falta de transparência e o fim do nepotismo, ainda, existem

no Poder Legislativo, eis que (Costa; Colon), depois da revelação feita no mês passado por um estudo da Fundação Getúlio Vargas de que o Senado tinha mais 600 funções comissionadas e cargos com gratificação, descobre-se agora outra caixa-preta na Casa. Atos administrativos secretos foram usados para nomear parentes, amigos, criar cargos e aumentar salários. Levantamento feito por técnicos do Senado nos últimos 45 dias, a pedido da Primeira-Secretaria, detectou cerca de 300 decisões que não foram publicadas, muitas adotadas há mais de 10 anos. Essas medidas entraram em vigor, gerando gastos desnecessários e suspeitas da existência de funcionários fantasmas.

Desta feita, a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a representados garante a responsabilização dos malfetores do dinheiro público. Sendo assim, a *accountability*, segundo Peixe (2002, p.149), é a “(...) obrigação de que alguém responda pelo que faz (...) obrigação dos agentes do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões, o que já é universalmente consagrado como norma nas sociedades mais desenvolvidas”.

Como visto em outra parte, o modelo gerencial objetiva aumentar a eficiência das organizações públicas, direcionando a ênfase do controle para os resultados da ação pública. Para isso, o governo introduz possibilidades de controle social que seriam exercidos pela participação da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise e apresentação do texto, conclui-se que todos os modelos de administração não se originaram no Brasil, mas foram aqui implantados de acordo com as exigências do momento. O país acompanhou as principais transformações que ocorreram no mundo e, por meio do processo chamado globalização, assimilou várias ideias vigentes em outros países. Desde a época do colonialismo, o Brasil herdara vícios que se perpetuaram no tempo, arraigando-se na administração pública – como é o caso do patrimonialismo, que até hoje existente no Poder Legislativo, em que bens públicos se misturam à esfera particular.

Na década de 1930, o modelo burocrático surge efetivamente para afastar o patrimonialismo e para sofisticar a administração, trazendo ideia de mérito, impessoalidade, especialização entre outros. Contudo, com as grandes mudanças no mundo, busca-se a implantação do modelo gerencial em decorrência da ineficácia do modelo anterior diante das transformações. Por isso, a importância dada à redução de custos, à transparência, à administração voltada para resultados e para os anseios do cidadão/usuário. Merece destaque

que no Poder Legislativo, como visto mediante dados colhidos, os três modelos convivem juntos. Esse fato impede que esse poder avance rumo a uma administração pública de qualidade, que responda aos anseios do cidadão, principal interessado nas atividades legislativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 5 maio 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 13. <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 5 maio 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COSTA, Rosa; COLON, Leandro. **Senado acumula mais de 300 atos secretos para criar cargos e nomear parentes de políticos ganharam cargos sem que seus nomes fossem divulgados em publicações oficiais.** Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

A PODEROSA e rica máquina burocrática do Congresso. **Valor Econômico Online**, São Paulo, 20 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

GOIS, Fabio. **Deputados aprovam divulgação obrigatória de despesas públicas na internet.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.ig.com.br>>. Acesso em: 5 maio 2009.

LAMBRANDO, Lúcio; SARDINHA, Edson; MILITÃO, Eduardo. **Senado paga 291 voos para ex-senadores: Parentes e assessores de ex-congressistas viajaram com passagens acumuladas durante mandato.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.ig.com.br>>. Acesso em: 8 maio 2009.

_____. **Câmara paga passagens para ex-deputados Senado paga 291 voos para ex-senadores.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.ig.com.br>>. Acesso em: 28 abr. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 2007.

NOGUEIRA, Rui; RABELLO, João Bosco. **Conta de celular do Senado usado pela filha de Viana foi de R\$ 14 mil.** Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/estadaodehoje>>. Acesso em: 8 abr. 2009.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas: controladoria governamental.** Curitiba: Juruá, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. MARE, Brasília-DF, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 3).

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1998.