

**RAFAEL ANTONIO BALDO**

**NOVOS HORIZONTES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
reflexões sobre a gestão pública brasileira.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, área de concentração em Direito do Estado, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Doutora Angela Cassia Costaldello, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

**CURITIBA  
2008.**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**NOVOS HORIZONTES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
reflexões sobre a gestão pública brasileira.**

por

**Rafael Antonio Baldo**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, área de concentração em Direito do Estado, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, pela seguinte banca examinadora:

---

Professora Doutora Angela Cassia Costaldello (Orientadora)

---

Professor Doutor Abili Lázaro Castro de Lima

---

Professor Doutor

*Em memória de meu pai,  
Modesto Baldo, que  
sempre me incentivou  
nos estudos.*

## **AGRADECIMENTOS.**

Agradeço à minha família, especialmente, à minha mãe Dina, pela oportunidade de aproveitar ao máximo a vida acadêmica nesses dois últimos anos.

Sou grato à minha orientadora, Ângela Cássia Costaldello, pela doçura nos apontamentos e pela confiança depositada.

Também agradeço ao professor Abili Lázaro Castro de Lima pela prontidão zelosa e por ter despertado o gosto pela sociologia do direito.

Aos meus professores, Romeu Felipe Bacellar Filho, Adriana da Costa Ricardo Schier e Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes, pelo incentivo às leituras.

Pelas broncas, pelas discussões, mas principalmente, pelo convívio sempre agradável com Rosângela Luft, Sarah Linhares e Heloísa Krol.

Igualmente, agradeço o encorajamento, o apoio constante e a ajuda inestimável de José Renato Moser e de Dacir Antônio Addad.

Igualmente, agradeço aos colegas e amigos de mestrado: Rodrigo Kanayama, Thiago Lima Breus, Anita Caruso Puchta, Breezy Miyazato Vizeu Ferreira, Joseane Catusso, Maurício Stegemann Dieter, Umberto Paulini e muitos outros que fizeram parte da caminhada.

Às funcionárias da secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

Não posso deixar de prestar agradecimentos às “meninas” das Livrarias Ghignone e do Fran’s Café, pela prestabilidade de sempre.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	Vii
RESUMÉ.....	Viii
INTRODUÇÃO.....	01
<b>1 A CONFECÇÃO DE MAPAS ABSTRATOS: representações, visões de mundo e paradigmas.....</b>	<b>04</b>
1.1 Instrumental epistemológico e metodológico.....	04
1.2 Novos mapas representativos para a “idéia” de gestão pública.....	08
1.3 A construção de paradigmas na óptica de Thomas Kuhn.....	12
<b>2 A BUROCRACIA NO PRISMA WEBERIANO: navegando pelos mares da modernidade ocidental.....</b>	<b>18</b>
2.1 O homem burocrata: a posição do funcionário qualificado.....	23
2.2 A racionalidade burocrática: cargos, hierarquias e competências.....	26
2.3 O burocratismo: expropriação dos meios administrativos de produção.....	29
2.4 A configuração burocrática do Estado. ....	35
2.5 O legalismo burocrático.....	38
<b>3 AS TEMPESTADES PARADIGMÁTICAS: os questionamentos sobre a continuidade do modelo burocrático weberiano.....</b>	<b>42</b>
3.1 O homem primado pela ação arendtiana.....	42
3.2 Em busca do conhecimento sensível.....	51
3.3 Os múltiplos espaços estruturais de ação.....	56
3.4 A abertura do Estado às pressões exógenas.....	60
3.5 O repúdio às mitologias jurídicas da modernidade ocidental.....	64
<b>4. PROMESSAS DE BONANÇA: as propostas hegemônicas de gestão pública: o advento das práticas.....</b>	<b>70</b>
4.1 A capacitação do agente público.....	77
4.2 O desenvolvimento da cultura organizacional.....	86
4.3 A gestão pública em favor do “cliente”.....	89
4.4 Novas funções para o Estado: o condutor do “timão”.....	95

4.5 A construção jurídica de indicadores de desempenho.....	101
<b>5. NAVEGANDO EM MARES BRASILEIROS: questionamentos sobre a importação das propostas hegemônicas de gestão pública.....</b>	<b>111</b>
5.1 Macunaíma: “herói da nossa gente” .....	112
5.2 A tradução de modelos teóricos.....	121
5.3 Em busca da gestão social.....	132
5.4 As máculas do clientelismo.....	141
5.5 A “racionalidade tridimensional” da gestão pública.....	
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>156</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>16</b>

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é contribuir às reflexões sobre a possibilidade de adoção ajustável das propostas hegemônicas de gestão pública na realidade latino-americana, especificamente, no Brasil. Tendo como ponto de partida uma visão interdisciplinar que transcende a leitura da dogmática jurídica, parte-se de uma possível interpretação sobre as representações e as visões de mundo para assentar que cada paradigma pauta o respectivo agir administrativo, segundo sua compreensão de homem, conhecimento, sociedade, Estado e direito. Para tanto, foram eleitos os cinco eixos metodológicos para a análise da temática objeto do trabalho. Após rever o prisma weberiano acerca do paradigma burocrático, construído no decorrer da modernidade ocidental, a abordagem volta-se para as críticas dos tempos de ruptura paradigmática, a que as teorias de gestão pública respondem com o desenvolvimento de uma “Nova Administração Pública” para os países centrais, muito mais próxima da lógica operacional do setor privado. Em observância ao projeto de emancipação das realidades periféricas, questiona-se, então, se a aplicação das propostas hegemônicas de gestão pública no Brasil pode favorecer a participação cidadã no agir político-administrativo e a conseqüente abertura democratizante da Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública, burocracia, gestão pública.

## RÉSUMÉ

Le but de ce travail est contribuer aux réflexions concernant la possibilité d'adoption adaptable des propositions hégémoniques de gestion publique dans la réalité latino-américaine, spécifiquement au Brésil. En ayant comme point de départ une vision interdisciplinaire qui transcende la lecture de la dogmatique juridique, on part d'une interprétation possible sur les représentations et les visions de monde afin d'avoir comme base le fait que chaque paradigme règle le respectif agir administratif, selon sa compréhension de l'homme, de la connaissance, de la société, de l'État et du droit, de telle manière que ces piliers ont été élus comme les cinq axes méthodologiques pour l'analyse du thème, l'objet de cette recherche. Après avoir revu le prisme weberien concernant le paradigme bureaucratique, construit au long de la modernité occidentale, l'approche revient aux critiques des temps de rupture paradigmatique, auxquelles les théories de gestion publique répondent avec le développement d'une "Nouvelle Administration Publique" pour les pays centraux, beaucoup plus proche de la logique opérationnelle du secteur privé. En observant le projet d'émancipation des réalités périphériques, on questionne, alors, si l'application des propositions hégémoniques de gestion publique au Brésil peut favoriser la participation citoyenne dans la conduction de la chose publique et la conséquente ouverture démocratique de l'Administration Publique.

Mots-clefs: Administration Publique, bureaucratie, gestion publique.