

Administração Pública brasileira e a importância da burocracia como uma dimensão analítica da política social

Public Management in Brazil and the importance of bureaucracy as analytical dimension of social policy

Thiago Bazi BRANDÃO*

Resumo: O presente artigo é fruto de uma revisão teórica sobre burocracia e visa provocar uma reflexão sobre a importância de sua inclusão na análise das políticas sociais, com base no estudo do fenômeno burocrático na constituição da máquina estatal brasileira em seus períodos históricos. Partimos aqui da definição de política pública e política. Em seguida, realizamos a releitura dos significados de burocracia, especialmente das contribuições weberianas em diante, de modo a captar as principais características do fenômeno burocrático. Posteriormente, tecemos uma discussão histórica sobre as configurações da burocracia brasileira, com destaque para as mudanças que se desenvolveram no processo de dominação tradicional para a dominação racional e resultaram em modos específicos de estruturação da organização burocrática brasileira a serem considerados na análise da política social.

Palavras-chave: Burocracia. Administração Pública. Política Social Brasileira.

Abstract: This article is a theoretical review on bureaucracy aimed at provoking a reflection on the importance of its inclusion in the analysis of social policies, from study of bureaucratic phenomenon in the Constitution of the Brazilian state machine in its historical periods. The text is introduced by a definition of public policy and politics. Then the discussion goes on rereading meanings of bureaucracy, especially from contributions weberianas to capture the main features of bureaucratic phenomenon. After there is a historical discussion about Brazilian bureaucracy settings, highlighted the changes that have sued in traditional domination for rational domination resulted in specific ways of structuring the bureaucratic organization to be considered in the analysis of social policy.

Keywords: Bureaucracy. Public Administration. Brazilian Social Policy.

Recebido em 16/02/2011. Aprovado em 13/06/2011

* Assistente Social. Doutorando do Curso de Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Católica de Brasília. E.mail: <thiagobazi@terra.com.br>.

Introdução

Ressalta-se que o modelo racional-legal não constitui o fim ideal de organização estatal, pois apresenta em seu cerne contradições e relações de poder hierarquizadas que sustentam o modo de produção capitalista e, ao mesmo tempo, são contrários aos preceitos democráticos vigentes na contemporaneidade.

Ao analisarmos as obras recentes, especialmente as produzidas na literatura do Serviço Social, observa-se uma tendência em compreender a política pública à luz das contradições da sociedade capitalista, tendo em vista a relação Estado e Sociedade e a correlação de forças manifestas e latentes na arena política. Destaca-se que a política pública não se limita a ser uma ação estatal destinada a atender o interesse público, mas compreende a participação dos sujeitos e de organizações privadas da sociedade civil na sua moldura (PEREIRA, 2009). Assim, a política pública é uma ação pública em resposta a um assunto do interesse do cidadão, que se configura de acordo com uma construção social de atores distintos que interagem na arena decisória, na elaboração, implementação e avaliação das políticas.

A Política Social, por sua vez, constitui-se em ação destinada ao atendimento das necessidades sociais de toda a população, mas que é

também resultado das tensões e interesses manifestos na construção da agenda pública. Para esta perspectiva, a política social não significa apenas ação programática traduzida em programas, serviços e projetos, mas representa um movimento da sociedade e do Estado na perspectiva da garantia dos direitos sociais. Assim, quanto à política social, definimos aqui como um campo das políticas públicas – por isso, fruto também da ação dos sujeitos – cujo foco é o atendimento das necessidades sociais (saúde, educação, previdência social, trabalho, assistência social, entre outras) da população (PEREIRA, 2000).

Considerações teóricas sobre “burocracia”

Antes de compreender o significado de burocracia, importa discutir, na acepção de Max Weber, os tipos de dominação, como processos que ensejaram a constituição do fenômeno burocrático. Weber (2004, p. 139) afirma que deve entender-se por “[...] dominação a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos”. A obediência pode pautar-se em distintas motivações, mas não pode prescindir da existência de vontade de obediência. Todavia, nenhuma forma de dominação pode pautar-se apenas pela aceitação e vontade de obediência por parte dos dominados, pois procura despertar e propiciar uma crença de legitimidade do seu mando. O conceito de dominação está então intimamente

associado às relações de autoridade construídas socialmente e aos interesses em jogo nas relações sociais (WEBER, 2004).

Certamente, Weber, dentre esses autores clássicos, foi aquele que de fato aprofundou a análise do fenômeno da dominação e da burocracia na história, já que os analisou na China, na Índia, no Egito Antigo, em Roma, na Grécia e na Europa moderna (TRAGTENBERG, 1974). Por isso, construiu uma tipologia de análise dos modelos de dominação das comunidades políticas, entendendo que a cada tipo de dominação correspondem normas de procedimento específicas para a sociedade, e que as formas de dominação se expressam pelas relações de autoridade engendradas que visam à conquista da legitimidade. Conforme Mota e Pereira (2004, p. 12), “[...] a legitimidade é o fato que a torna efetiva, é o motivo que explica porque determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder”.

Essa tipologia de dominação é composta pela dominação carismática, tradicional e racional legal, cujas estruturas são definidas a partir da relação entre o chefe e seu aparato administrativo e entre ambos e os dominados (WEBER, 2004).

Na dominação carismática há algo de misterioso e mágico no indivíduo que lhe confere poder. As relações de autoridade são arbitrarias devido à ausência de leis, estatutos e tradições

que a regulamentem. A dominação carismática decorre do apelo do chefe político junto aos dominados (WEBER, 2004).

O modelo de dominação tradicional fundamenta sua legitimidade nas tradições costumeiramente reproduzidas. Pode ser representada pela figura do patriarca que legitima a sua autoridade na honra social e nas tradições comunitárias, e pode contar ou não com um quadro administrativo mantido por relações personalistas de privilégios e benesses restritas a esse grupo (patrimonialismo). Baseia-se nas rotinas e nos costumes culturalmente forjados que impelem as relações de autoridade estabelecidas (WEBER, 2004).

Modelo predominante na modernidade, a dominação racional-legal está fundada na legalidade, sendo que a obediência está baseada na racionalidade regida por normas impessoais. Weber considera que esses tipos puros não são encontrados na realidade de forma isolada, pois estão imiscuídos, mas são úteis a este estudo como ferramentas analíticas (WEBER, 2004). O que importa destacar sobre as formas de dominação é que estas representam modalidades de exercício de poder, sendo a tradição, o carisma e a lei as referências para os mandamentos.

O instrumento fundante do modelo de dominação racional-legal é a burocracia. Weber (2004) credita a ampliação e expansão das burocracias

em vários setores da sociedade, como na indústria, no partido, no sindicato e no próprio Estado, ao aumento crescente de tarefas da administração nos diferentes setores da sociedade, à divisão do trabalho, à racionalização do processo produtivo, ao surgimento de um orçamento estatal e à necessidade de administrá-lo. Somam-se ainda as funções de administração das comunicações, dos transportes e as tarefas político-sociais (WEBER, 2004).

Para Weber (2004), a burocracia é o aparelho mais adequado para o capitalismo e para uma sociedade. Isso ocorre em função da sua superioridade técnica caracterizada pela

[...] precisão, rapidez, univocidade, conhecimento de documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançando o ótimo na administração rigorosamente burocrática exercida por funcionários individuais treinados (WEBER, 2004, p. 212).

Podemos dizer que a burocracia é o *locus* típico do perito e do saber especializado.

A lei racionalmente construída determina a igualdade jurídica e se contrapõe à personalização dos atendimentos das demandas, que são reguladas por uma ordem impessoal, pretensamente isenta de paixões que suscitem privilégios ou punições infundadas. Weber ressalta que, por ser um instrumento, a burocracia pode ser colocada para fins e interesses de

ordem política ou econômica, antes mesmo de angariar certa autonomia do poder político vigente (WEBER, 1999).

Em linhas gerais, a burocracia pode ser entendida como um grupo ou classe social e também como forma de exercício do poder concretizado pelas organizações burocráticas (MOTA; PEREIRA, 2004). E mais, “[...] seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo”.

Como grupo social, as características, enfatizadas na literatura que a distinguem de outros grupos sociais são: a estabilidade no cargo, a garantia de salários e da ascensão funcional pela carreira, o direito a aposentadoria e pensões (o que fomenta no funcionário o interesse pelo desempenho) e o compromisso com os deveres do cargo que ocupa. Portanto, a dominação não se exerce pela coação, mas pelas recompensas. Além disso, as burocracias também se caracterizam por um alto grau de especialização e seus membros são técnicos especializados nas tarefas a eles atribuídas. Os cargos estão organizados numa hierarquia, com limites definidos de autoridade cuja extensão está limitada por normas impessoais. As operações são geralmente orientadas por um sistema consistente de normas e regulamentos. As políticas de promoção e de pessoal

são também orientadas por critérios impessoais, tais como o mérito ou a antiguidade, que asseguram carreiras estáveis aos funcionários (WEBER, 2004).

O fato é que a organização burocrática está ancorada em uma estrutura extremamente rígida e, além disso, a provisão de recompensas e incentivos, como a estabilidade e a remuneração fixa, reforçam o vínculo com os funcionários, que resulta na fidelidade ao cargo e aos estatutos legais da administração pública.

A racionalidade hierárquica imprime um caráter perene para a organização burocrática, haja vista a imposição de limites estreitos para a ação individual e autônoma, pois esta depende da anuência da maior parte das instâncias superiores. Pode-se incluir como fator que contribui para a preservação da burocracia a separação do funcionário, dos meios materiais para a execução do seu trabalho, pois a infraestrutura determinante para a consecução das tarefas não pertence aos funcionários, o que torna a burocracia menos propensa a rupturas bruscas com a demissão do funcionário, por exemplo, pois estão resguardados *os meios de produção*, nos termos marxianos. Os documentos e o armazenamento destes preservam a memória, a tradição, os valores e os ritos da burocracia, aumentando o seu poder de imutabilidade. Por fim, a honra ou *status* adquirido pelos funcionários em função do exercício do cargo, que exigiu aprovação em exames e comprovação de conhecimento

especializado pelos diplomas, contribui, ademais, para o sentimento de pertencimento à burocracia e, por reboque, a ideia de compromisso com a administração pública. Vale frisar que sob esse modelo o funcionário tem sua atuação na burocracia como função profissional exclusiva.

A organização burocrática fomenta nos seus servidores a sensação de possuir uma identificação para com ela, na execução correta do seu trabalho, no prestígio de vincular-se ao Estado, na ocupação de um cargo dentro da organização, em suma, o *status* angariado por ser parte do órgão de dominação. Esse pertencimento remete à aceitação das regras da organização por parte dos seus integrantes e pode levar à submissão. Essa situação de desequilíbrio de poder do indivíduo em relação à organização deriva também de outro fator, que reside na possibilidade de perder o seu meio de sobrevivência, caso descumpra as exigências da organização. O controle na organização burocrática pode se basear também no exercício da força, uma vez que esse poder é exercido porque ela pode tomar medidas de sanção (MOTA; PEREIRA, 2004).

Infere-se da definição weberiana de burocracia que esse modelo de organização é uma forma de administração das relações de poderes, no qual a especialização de papéis e tarefas, as normas, o saber técnico, a hierarquia e a orientação para a realização racional e eficiente de objetivos específicos determinam a

direção das atividades executadas (MOTA; PEREIRA, 2004).

Essa lógica de estudo das relações de poder nas organizações burocráticas é exemplificada pelo papel das unidades de recursos humanos da administração pública, sendo a atuação dessa unidade um fator central para a manutenção e sobrevivência das condições enumeradas acima acerca da burocracia, porquanto reproduz e cria mecanismos para a operacionalização dos preceitos burocráticos tencionando o controle e a disciplina do funcionário/burocrata.

[...] O conteúdo da disciplina, escreveu Weber, é apenas a execução consistentemente racionalizada, metodicamente exercitada e exata da ordem recebida, na qual toda crítica pessoal é incondicionalmente suspensa e ao ator cabe única e exclusivamente executar a ordem (GOULDNER, 1978, p. 62).

Parsons (apud GOULDNER, 1978) discutiu também a inserção da disciplina nas relações de autoridade travadas na burocracia, mostrando que essa tinha por função adequar e padronizar os comportamentos, fundamentando-se assim na obediência às normas e à hierarquia instituída. A resignação e a obediência ante as ordens servem para concretizar os objetivos da organização burocrática e também como forma de manter os indivíduos controlados.

Destarte, o espaço para a manifestação individual do funcionário na gestão

dos processos e na alteração das rotinas é praticamente inexistente, considerando-se também que para isso seria necessário provocar a alteração da norma, algo *a priori* intangível para um indivíduo somente. Gouldner (1978, p. 10) afirma que “[...] essa rede de organizações tornadas semi-autoritárias através de seu processo de burocratização tende a envolver o indivíduo, atomizando-o e descaracterizando-o como ser portador de vontade e arbítrio”. Portanto, a ação individual está claramente limitada pelas posições ocupadas institucionalmente pelos atores organizacionais.

Nas teorias formuladas sobre a burocracia, destaca-se também o debate ensejado por Merton¹ (1978),

¹ Merton (1978) argumenta que a burocracia apresenta tanto funções como disfunções, pois se deve esperar do funcionamento do sistema burocrático tanto a ocorrência de padrões aceitáveis como inaceitáveis. Do ponto de vista das funções, Merton (1978, p.107) entendia que a burocracia é “[...] uma estrutura social racionalmente organizada que envolve padrões de atividades claramente definidos, nos quais, idealmente, todas as séries de ações estão funcionalmente relacionadas aos fins da organização”. Todavia, a burocracia, devido a sua rotina, pode resultar em morosidade, ausência de motivação, formalismo excessivo e subserviência irrefletida às normas estatuídas. A conjugação do excesso do formalismo, do burocratismo, da rigidez das rotinas e da resistência dos trabalhadores poderia, para Merton, afetar o funcionamento e a supremacia da organização burocrática, no que diz respeito à racionalidade e à eficiência (MOTA; PEREIRA, 2004). Assim, os aspectos que tornam a organização burocrática mais

Gouldner (1978), entre outros autores que enfatizam a reação da personalidade do indivíduo e a ação dos grupos sociais dentro da engrenagem burocrática e outras *disfunções* da burocracia. Esses autores distinguem-se de Weber no estudo da burocracia, pois há uma apropriação prática e técnica do tipo ideal, que para Weber a burocracia é um instrumento analítico, uma categoria conceitual. Converte-se o modelo ideal weberiano à esfera empírica, como prescrição normativa dos processos de burocratização, ação essa refutada metodologicamente por Weber, que propõe a adoção dos tipos ideais como recurso heurístico.

Retomando a análise weberiana, podemos sintetizar o significado de burocracia como sendo uma organização racional instrumental, caracterizada pelo primado do formalismo, da impessoalidade e do profissionalismo e como uma estratégia e dinâmica de poder que se espalha nas esferas da produção, da política e da ideologia e que se constitui como um grupo ou classe social caracterizado por uma conduta racional-técnica (WEBER, 1999).

Trajetória da Burocracia no Brasil

A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de organização administrativa do Estado Brasileiro, fundado em um padrão racional-burocrático de gestão

da *coisa pública*, pautado nos princípios (expressos no artigo 37 da Constituição) da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, e em regras formais e universais (BRASIL, 1988). A legislação infraconstitucional sucedânea regulamentou esse *modus operandi* do Estado (vide a Lei 8112, de 1990), que dispõe sobre o funcionalismo público federal, estabelecendo os nortes da ação do servidor público, especialmente a estruturação das carreiras públicas, com base nos processos de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal (BRASIL, 1990). Acrescenta-se a Lei 8.666, de 1993, que dispõe sobre licitações, contratos e convênios da administração pública, no qual a relação entre entidades públicas e privadas é controlada pelos princípios supracitados (BRASIL, 1993a).

Até essa conformação, que assegura os requisitos de uma organização racional da administração pública, calcada no sistema de mérito, no instituto da estabilidade, no sistema de recompensas (salários, benefícios e rede de serviços sociais) exclusivas para os servidores, a burocracia brasileira foi se constituindo predominantemente com características patrimonialistas, quais sejam: as relações personalistas no recrutamento de pessoal, nas quais vigoram relações de favorecimento, que geram um vínculo moral de lealdade entre funcionário e político.

eficiente podem, se exacerbados, fazer ruir a estrutura racional-legal da burocracia.

Essa herança da burocracia estatal brasileira pode ser analisada a partir da chegada da família real portuguesa ao Brasil, conforme estudos desenvolvidos por Faoro (2000)². De caráter patrimonial e movida por interesses particularistas, a gestão da *coisa pública* atendia aos interesses da Coroa Portuguesa. O recrutamento e a filiação dos agentes do Estado ocorriam, essencialmente, por meio de prebendas, pela lógica do favor, destoando-se dos preceitos racional-legais que guiam a organização burocrática, bem como pelo foco na eficiência na gestão dos negócios do Estado. Segundo Faoro (2000, p.25), “[...] o sistema patrimonial prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano”. Autores como Santos (2006) atribuem ao advento do Governo Vargas a instituição de um corpo profissional e técnico, que participou do processo de legitimação de um novo bloco de poder no Brasil, ligado à burguesia industrial. Defende que a instituição de uma burocracia civil e militar possibilitou a centralização do poder nas mãos do Governo Central, que com a criação de

² Na obra clássica *Os Donos do Poder*, Faoro (2000) discute como foi formada e se desenvolveu a elite política e o seu aparato administrativo no Brasil, enfatizando as relações permissivas e promíscuas entre o público e o privado na história brasileira. Exemplo dessa relação predominante segue nesta afirmação: “[...] o rei é o bom príncipe, preocupado com o bem-estar de súditos, que sobre eles vela, premiando serviços e assegurando-lhes participação nas rendas” (FAORO, 2000, p. 96).

agências governamentais e com o aporte de pessoal, conseguiu montar um novo esquema de poder para administrar o país. O discurso da racionalidade técnica tornou-se hegemônico e foi adotado para se contrapor ao discurso de cunho político-patrimonial vigente. Segundo Prestes (1999), “[...] a burocracia estatal, apelando para o autoritarismo, a centralização e o corporativismo, buscava formas de autonomizar-se das pressões dos grupos tradicionais, no esforço para a construção da unidade nacional, ou seja, para garantir o desenvolvimento nacional em novas bases, industrializadas” (PRESTES, 1999, p. 10). Então, consolidou-se, a partir da década de 1930, o entendimento de que o Estado seria o elemento central na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Desde a década de 1930, o Estado brasileiro passou a desempenhar múltiplas funções, dentre elas: a financeira, manifesta na transferência de recursos e nos subsídios à atividade industrial privada, mediante instituições de fomento; a distributiva, destinando recursos para as políticas sociais através da seguridade social, além de ampliar setores da educação, habitação e saúde; o investimento estatal, criando e ampliando a infraestrutura econômica dos transportes, comunicações e energia; e a produtiva, mediante a criação de empresas estatais para a produção e distribuição de bens e serviços públicos (SANTOS, 2006). Conforme Schwartzmann (1987, p.73), “[...] um

total de 250 agências deste tipo foram criadas entre 1930 e 1977 pelo governo federal, sendo 56 no período 1930-1963 e 194 no período 1964 e 1977”.

A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, e do Departamento Administrativo de Pessoal Civil (DASP), em 1938, trouxe um conjunto de normas técnicas relacionadas ao recrutamento, capacitação, direitos e deveres do funcionalismo público, até então inexistentes. Destaca-se a introdução da lógica do sistema de mérito. De acordo com Dias (1955), na Inglaterra, desde 1856, e nos EUA, desde 1886, o sistema de mérito já estava introduzido, o que garantia maior legitimidade e alcance da ação estatal.

Contudo, a lógica nepótica e patrimonial ainda estava impregnada na organização do Estado brasileiro. Por isso, é somente a partir da década de 1950 que o sistema de mérito para recrutamento de pessoal começa a sobrepujar o *empreguismo* vigente.

Decorre daí o aparelhamento administrativo do Estado brasileiro, na medida em que a intervenção estatal visava o crescimento econômico do Brasil, provendo a infraestrutura adequada aos fins da produção capitalista. O Estatuto dos Funcionários Públicos, aprovado em 1952, selou a regulamentação do trabalho no serviço público, definindo suas atribuições, os direitos, deveres e a esfera de ação. Nesta mesma época, ocorre a implantação do Plano de

Classificação de Cargos, que assegurou a construção de uma carreira e um sistema de salários regulamentado. Firma-se a organização burocrática do Estado brasileiro, em contraponto à descontinuidade e à desorganização administrativa, expressas, por exemplo, na ausência de sistema de registro e controle de pessoal, marca da administração pública colonial e da República Velha.

Somam-se a isso as ações empreendidas para a educação profissional, capitaneada pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas e a implantação da Revista do Serviço Público, que publicava estudos com vistas à melhoria da gestão pública e ao aprimoramento profissional de seus funcionários. Dentre as primeiras propostas apresentadas, destacam-se a discussão e a proposição de formação de quadros de chefia qualificados, além de políticas de combate ao absenteísmo e de gestão do desempenho. Discute-se também o fortalecimento das associações de classe, na perspectiva da fiscalização dos órgãos de gestão de recursos humanos.

Na década de 1960, são aperfeiçoados alguns mecanismos de organização da burocracia estatal. Publicam-se, assim, inúmeros decretos-lei no período ditatorial, prevendo: a reorganização do DASP (Decreto-Lei nº 200/1967) (BRASIL, 1967), a instituição de cadastro permanente dos servidores civis (Decreto nº 64.584/1969) (BRASIL,

1969a), o processamento dos institutos de enquadramento e readaptação (Decreto-Lei nº 625/1969) (BRASIL, 1969b), a instituição do Sistema de Pessoal Civil da Administração de Pessoal (SIPEC) – (Decreto nº 67.326/1970) (BRASIL, 1970a) e o estabelecimento de diretrizes para a classificação de cargos (Lei nº 5.645/1970) (BRASIL, 1970b). É preciso destacar que, a despeito dessas normativas, os políticos contavam com uma margem de manobra significativa, que lhes permitia recrutar e inserir, no seio da administração pública federal, funcionários não concursados, muitas vezes despreparados para a ocupação do cargo, mas que interferiam na gestão pública, no sentido de favorecer os interesses do político responsável pela sua nomeação. Fazemos uma ressalva nessa incursão histórica para ressaltar que, ainda hoje, há um número exacerbado de cargos comissionados nos Três Poderes – mais de 20.000 cargos (BOLETIM..., 2006). Esse é um traço característico da administração pública brasileira, que está na sede da sua constituição histórica: a nomeação de funcionários com base em critérios políticos e não técnicos.

Conforme Martins (1985), em estudo sobre o desenvolvimento do Estado no período da Ditadura Militar, a partir da expansão do aparelho do Estado no Brasil, na segunda metade da década de 60, foram criadas as condições para o fortalecimento e a diferenciação interna de sua burocracia, resultando na consolidação de uma

*tecnoburocracia*³. Ademais, a ampliação da inserção do Estado no aparelho de produção e no setor financeiro, por meio de empresas e agências financeiras estatais, dotou-o de uma base própria de acumulação de capital. Martins (1985, p. 40) argumenta, ainda, que “[...] o modo de expansão do Estado pós-64 se fez acompanhar justamente da introjeção do *ethos* capitalista pela burocracia estatal, e não apenas pelo segmento desta que controla as empresas do Estado com inserção na produção”.

A ampliação das agências do Estado estava fundada em bases orçamentárias, constituídas pelo investimento estatal balizado na criação de grandes fundos e de outros mecanismos de captação de poupanças. Além disso, essa expansão das organizações burocráticas estatais se correlaciona ao aumento de sua ação empresarial na produção e comercialização de bens e serviços, não assumidos pelo mercado, nas áreas de mineração, indústria de transformação, agropecuária, construção, transporte e armazenagem, comércio, e serviços públicos. Martins (1985) também explora os dados relacionados à ocupação dos cargos de gerência nessas organizações, que se deu predominantemente pelo critério da indicação política, e ainda hoje se faz presente na administração pública.

³ Termo utilizado por Bresser-Pereira (apud MARTINS, 1985) para designar o grupo de funcionários do Estado que assumiu a função técnica e política, no sentido da tomada de decisão nas ações estatais.

Forma-se assim, para Martins (1985, p. 236), uma “[...] burguesia do Estado”, elite política que rege a administração pública como se fossem negócios privados. O traço patrimonial e privatista do Estado brasileiro convivia com a profissionalização e a burocratização.

O modelo de organização burocrática brasileiro, com traços patrimoniais, mesmo passando por oscilações e alternâncias político-partidárias, permaneceu válido inclusive durante o regime militar, ocorrendo então sua adaptação às premissas da Doutrina de Segurança Nacional e aos mecanismos autoritários que se fizeram necessários. Somente no início da década de 1980, com o processo de globalização da economia, com a crítica neoliberal à intervenção estatal, e com a transformação do processo produtivo por força da Terceira Revolução Industrial⁴, essas funções são efetivamente redimensionadas.

No entanto, as crises econômicas impulsionadas pela política neoliberal, que privilegia as negociações com o capital especulativo, provocaram os chamados déficits públicos e o entendimento dos Governos de que havia a necessidade de reorientar e reformar o Estado. Essa argumentação tem como pano de fundo o ideário do

⁴ Conceito usado para definir as transformações tecnológicas em curso desde o final da década de 1970, relacionadas às tecnologias leves (chips) de comunicação e informação.

neoliberalismo, entendido aqui como “[...] uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia” (PAULO NETTO, 1992, p. 77).

A *receita* política neoliberal preconiza não só a ausência de regulação estatal do mercado, mas também retira as incumbências sociais, reduzindo os direitos sociais, dificultando o acesso à saúde e à educação, dentre outros direitos sociais. Destarte, a ofensiva neoliberal (PAULO NETTO, 1992) se dá fundamentalmente pela falência e descrença em relação ao Estado como instituição reguladora das relações sociais, políticas e econômicas, favorecendo e fortalecendo a posição do mercado livre e da hegemonia do capital.

O documento chave dessa política, *O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995a), apregoava a adoção do modelo gerencial de administração da *coisa pública*, adotando os parâmetros da gestão privada para aplicação no serviço público. Sendo assim, os preceitos da produtividade, da avaliação de desempenho, do *accountability* (busca por resultados) e governança (eficiência na gestão) são apropriados pelas políticas de gestão de pessoas da burocracia estatal na perspectiva de modernizar o serviço público.

Com relação especificamente à proposta de reforma do aparelho do Estado, parte-se de uma crítica à organização administrativa do Estado brasileiro, derivada da Constituição de 1988 (denominada de Retrocesso de 1988), por considerar que a concepção de Estado deste período provocaria uma rigidez na burocracia, o inchaço e o aumento dos gastos com o funcionalismo público e a ineficiência na prestação de serviços.

Nesse sentido, a proposta da administração pública gerencial brasileira concebe o Estado dividido em quatro eixos. O primeiro eixo, denominado de Núcleo Estratégico, preserva as funções gerenciais, de exercício de poder político e decisório sobre os rumos das políticas estatais. O segundo eixo das Atividades Exclusivas compreende a fiscalização e o controle da cobrança de impostos, a polícia, a previdência social básica e a regulação do Mercado. O terceiro eixo, as Atividades Não Exclusivas, corresponde aos serviços que poderiam ser prestados tanto pelo Estado, como pela iniciativa privada, incluindo a educação, a saúde e outros serviços sociais. O quarto eixo refere-se à Produção de Bens e Serviços para o Mercado, que determina a exclusividade da iniciativa privada na produção de bens e serviços, enquanto que ao Estado cabe a regulação do mercado, por intermédio, especialmente, das Agências Reguladoras (BRASIL, 1995a).

Presidindo a lógica da delimitação do tamanho do Estado estavam as diretrizes para a ação, pautadas na privatização, publicização e terceirização. O argumento para privatização das empresas estatais baseava-se no entendimento de que o Estado é ineficiente, em função da prevalência de interesses políticos partidários na gestão dos negócios. Dessa forma, seria necessário privatizar as empresas produtoras de bens e serviços que estivessem na sua posse. A defesa da publicização caminha no sentido de que a sociedade e o mercado não apresentam a rigidez burocrática na administração e, por isso, seriam mais eficazes na gestão dos serviços sociais. Além disso, advogava-se pela responsabilização da sociedade civil no trato das questões sociais, vide a orientação da política de assistência social capitaneada pelo Programa Comunidade Solidária, criado por meio do Decreto nº 1.366/1995 (BRASIL, 1995b), que no seu próprio nome concede à sociedade a primazia na prestação dos serviços sociais, a partir da lógica moral, da solidariedade e não do direito. Por fim, a terceirização foi uma estratégia adotada para o Estado reduzir o número de empregados e servidores públicos, de forma a desonerar a folha de pagamento de pessoal, bem como os custos advindos com a Seguridade Social do Servidor. Decorre disso a política de contratação de empresas terceirizadas, prestadoras de serviços de limpeza, segurança, logística e informática.

É importante frisar que em todo o documento não é possível verificar propostas com relação à ampliação dos direitos sociais e ao incremento de Políticas Sociais para os servidores e empregados públicos. Há apenas a discussão da necessidade da reforma da previdência, com vistas à reorientação do aparato legal de proteção social dos trabalhadores e, por consequência, a redução de gastos com os aposentados e pensionistas. Verifica-se somente um item na proposta de mudança da legislação infraconstitucional, referindo-se à definição do sistema suplementar de saúde dos servidores – regulamentado em 2006 por meio da Portaria Ministerial nº 1.675, de 6 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006). Como se pode notar nos objetivos do núcleo estratégico e decisório – “[...] modernizar a administração burocrática através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos, de programas de educação continuada e permanente, e uma efetiva administração salarial” (BRASIL, 1995a, p. 25) – não se fala em saúde, qualidade de vida e bem-estar do servidor nas políticas de recursos humanos cunhadas pela administração pública gerencial, pois o interesse não é pelo atendimento das necessidades sociais dos servidores e empregados públicos e sim pela realização dos objetivos e resultados obtidos pela máquina pública.

Também está embutida nessa concepção de Estado a necessidade de

diminuição de suas atribuições, o que implica a redução de postos de trabalho, presente na privatização das empresas públicas, e na diminuição da contratação de pessoal nas áreas não exclusivas como educação, saúde e assistência social, pois o mercado e as Organizações Não Governamentais assumem a prestação de grande parte desses serviços. Não necessariamente reduz-se o gasto público com essa política de publicização, porquanto o Estado financia parcela significativa desses empreendimentos. Exemplo disso encontramos nas Organizações Sociais que mantêm o funcionamento de sua estrutura administrativa e finalística, contratando prestadores de serviços que são tão ou mais onerosos que os servidores públicos.

Desde a publicação da Lei 8.745, de 1993 (BRASIL, 1993b), que trata da contratação de trabalhadores temporários, os Governos vêm alterando a legislação no sentido de ampliar o escopo de organizações e cargos públicos que serão ocupados por trabalhadores terceirizados e temporários – vide a Lei 9.849, de 1999 (BRASIL, 1999) e a Lei 10.667, de 2003 (BRASIL, 2003). Essa situação denota também a precarização do trabalho no seio do serviço público, já que os direitos desses trabalhadores são mais reduzidos que os dos servidores estatutários.

Em função disso, a burocracia estatal reduz drasticamente suas funções e seu tamanho, proporcionalmente à taxa de emprego total da população. Como

parte da manobra política para fortalecer o projeto neoliberal, foi desenvolvida uma argumentação para justificar a diminuição do contingente de servidores públicos, que estava pautada nos preceitos do gigantismo do Estado brasileiro, pela repercussão desses gastos na produção (impostos) e pela ineficiência da administração pública. Santos (2006) refuta essa argumentação, com base em um levantamento realizado em 1996 com 72 países da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a proporção de funcionários públicos em relação ao número total da população economicamente ativa no país, demonstrando que, “[...] no todo, somente sete países, em 72, contam com um quadro de funcionários cuja participação no emprego total é inferior à taxa brasileira” (SANTOS, 2006, p. 100). Enquanto o Brasil apresentava um percentual de 11,5% de funcionários públicos, países como Austrália (21,1%), Alemanha (19,2%) e EUA (16%) tinham um contingente significativamente superior de funcionários públicos e, mesmo com a política neoliberal em vigor, não foram atingidos com a redução drástica do contingente burocrático.

Desconsidera-se, assim, o fato de que alguns estudos, como o de Marconi (2003), indicam que os servidores públicos possuem mais experiência que os trabalhadores do setor privado no desempenho de suas respectivas atividades e, por consequência, maior acúmulo de capital humano específico relativo a uma determinada

habilidade, isto é, maior conhecimento dos processos de trabalho que devem realizar. Essas observações denotam que, a despeito da crítica da mídia e do senso comum, o corpo burocrático brasileiro é composto por profissionais especializados, recrutados por mérito e que tendem a exercer sua ocupação de forma continuada no tempo, pautando suas condutas pelas normas legais previamente estabelecidas, sendo menos suscetíveis às oscilações do jogo político.

Com as reformas executadas pelo governo, o número de servidores e empregados públicos federais diminuiu substancialmente, aproximadamente 50% da força de trabalho, desde a Constituição de 1988. Isso pode ser atribuído ao processo de privatização das empresas estatais, que trouxe em seu bojo a política de demissão em massa, associada ao repasse das atribuições estatais de prestação de serviços para o *setor privado, porém público*, o fenômeno da publicização. Além disso, a escassez de concursos e seleções públicas implicou esse processo de minimização da burocracia estatal.

Dados colhidos do *Plano Diretor da Reforma do Estado* (BRASIL, 1995a) e do artigo de Marconi (2003) sobre o perfil da força de trabalho nos setores público e privado, bem como do Boletim Estatístico de Pessoal n.º 122 de junho de 2006 (BOLETIM..., 2006) do Ministério do Planejamento revelam a queda significativa ocorrida no contingente de servidores públicos

federais, no período pós-constituição de 1988, de 1.442.657 para 785.955 em 2002.

Em reportagem veiculada no jornal *Correio Braziliense* de 10 de março de 2006, foram apresentados dados do Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) demonstrando que, só no ano de 2003, foram gastos R\$ 5,8 bilhões e, em 2004, R\$ 7,3 bilhões em serviços terceirizados (consultorias pagas por produto, manutenção e conservação de equipamentos, apoio administrativo, técnico e operacional e limpeza e conservação na esfera pública federal). Informava ainda que, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as despesas com terceirização foram quatro vezes superiores aos gastos com pessoal efetivo (R\$ 40,2 milhões contra R\$ 9,8 milhões).

Essas informações revelam que o discurso da ineficiência do gasto público, validado pela ideologia gerencial, se contradiz com suas práticas, haja vista que, concomitante à redução de servidores efetivos, há o aumento exponencial de trabalhadores terceirizados, com um custo de manutenção bem mais alto.

Com relação ao ingresso de novos servidores para a recomposição da força de trabalho, nota-se o interesse em reforçar uma espécie de *intelligentia* estatal, a partir do fomento e incentivo dado às carreiras do Núcleo de Gestão do Estado. Este grupo formaria a elite pensante –

tecnocracia – do Estado, que permitiria acelerar o processo de reformulação da administração pública. Por esta razão, esse grupo recebe uma formação intensiva e orientada para o padrão gerencial da administração pública. É, então, recompensado com uma remuneração superior em relação à maioria dos servidores públicos da administração federal e, ainda, ocupa a maior parte dos postos de chefia, direção e assessoramento (DAS) dos órgãos públicos.

Entre 1995 e 2002, 53.537 servidores efetivos (concurados) ingressaram no serviço público, sendo predominantes as vagas criadas para as carreiras de gestão, fiscalização, regulação e tributação, definidas no Plano Bresser como o Núcleo Estratégico do Estado. Já no final do ano de 2003 é iniciado o processo de contratação de servidores para toda a administração pública, principalmente nas áreas em que predominavam a terceirização, a contratação de trabalhadores temporários e consultores. Essas medidas decorrem da assinatura dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) do Ministério Público do Trabalho (MPT) com diversos órgãos da administração pública federal, que determina a substituição de funcionários terceirizados, ocupantes de cargos efetivos, e da fiscalização e da pressão do TCU para o cumprimento das prerrogativas constitucionais referentes à contratação de servidores e empregados públicos. Tem havido assim uma busca pela recomposição da força de trabalho do

serviço público, ou seja, a reorganização da burocracia estatal, realizada por meio de concursos públicos para provimento de cargos efetivos nas carreiras mais defasadas, no que diz respeito à remuneração, ao *status* e à quantidade de pessoal na ativa. Essas decisões do MPT e do TCU estão ancoradas nos princípios da administração pública burocrática, ratificados na Constituição de 1988.

Devido a isso, entre 2003 e 2010, só no nível federal foram criadas 194.024 vagas. Ou seja, a burocracia estatal, depois de um longo período de terceirização de sua mão de obra, de contratação de trabalhadores temporários, enfim, depois de um processo de desburocratização, no sentido literal da palavra, tenta recompor a sua força de trabalho, indispensável para gerir as ações públicas. Comparando-se os dois períodos e considerando que no segundo momento a distribuição de vagas foi mais equitativa, podemos perceber um conflito entre um padrão gerencial e burocrático de administração pública, pelo menos em termos de composição dos servidores efetivos da administração pública federal.

Esse novo cenário, que se apresenta no recrutamento de servidores e empregados públicos, se associa à mudança em toda a política de recursos humanos sinalizada nas estratégias de negociação com as entidades representativas dos servidores e na proposta de

implantação de uma política de seguridade social para o servidor público que merecerá análise em estudos posteriores.

As informações apresentadas sobre a trajetória, formação e atual configuração da burocracia brasileira revelam a presença de elementos patrimoniais, burocráticos e gerenciais, que conformaram um tipo específico de administração e funcionalismo público. Isso tem repercutido nas políticas públicas empreendidas pelo Estado brasileiro, sendo esse um dos fatores que reforçam a importância de incluir a variável *burocracia* no estudo das políticas públicas.

Considerações Finais

Essa breve incursão teórica e histórica realizada em torno do fenômeno da burocracia indicou a complexidade do cenário em que se processam as políticas públicas. O objetivo deste trabalho foi contribuir com o debate que defende a inclusão desta dimensão na análise das políticas sociais.

A administração pública brasileira – assentada, conforme vimos, nos preceitos burocráticos desde a década de 1930 – encontra nas políticas de seguridade social do servidor público elementos para a sua sustentação e para o aprimoramento da gestão estatal. Contudo, os dados apresentados nos mostram alterações da máquina estatal nos últimos governos – no de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e no de Lula –, que

exigem análises vindouras aprofundadas sobre as mudanças que se processaram na seguridade social do servidor público federal.

As discussões apresentadas ainda são iniciais e inconclusas, porquanto lidamos nesse momento apenas com os aspectos normativos e com o substrato teórico-político do fenômeno investigado. As pesquisas devem avançar na perspectiva de se validar ou não o recurso a esta dimensão na análise das políticas sociais e de se somar as outras dimensões já adotadas para fins de investigação científica.

Referências Bibliográficas

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL, Brasília, v.11, n. 122, jun. 2006. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_06/Bol122_Jun2006.pdf>. Acesso em: 8 set. 2006.

BRASIL. **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 27 fev. 1967. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/dec reto-lei/Del0200.htm>>.

_____. Decreto-Lei nº 625, de 11 de junho de 1969. Dispõe sobre o processamento dos institutos de enquadramento e readaptação no Serviço Civil do Poder Executivo. 1969a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=625&tipo_norma=DEL&data=19690611&link=s>.

BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. 1995b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dec reto/1995/d1366.htm>.

_____. Decreto nº 64.584, de 27 de maio de 1969. Declara de utilidade pública, a Sociedade Portuguesa de Beneficência com sede em Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul. 1969a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=64584&tipo_norma=DEC&data=19690527&link=s>.

_____. Decreto nº 67.326, de 05 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 05 out. 1970a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dec reto/1970-1979/D67326.htm>.

BRASIL. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá

outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 dez. 1970b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5645.htm>.

_____. Lei nº 8.112, de 1990. Dispõe sobre o funcionalismo público. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 12 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>.

_____. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 dez. 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8745cons.htm>.

_____. Lei nº 9.849, de 26 de outubro de 1999. Altera os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional

interesse público, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 out. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9849.htm>.

_____. Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003. Altera dispositivos da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, da Lei nº 10.470, de 25 de junho de 2002, e da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cria cargos efetivos, cargos comissionados e gratificações no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.667.htm>.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Portaria MOG Nº 1.675, de 06 de outubro de 2006. Estabelece orientação para os procedimentos operacionais a serem implementados na concessão de benefícios de que trata a Lei 8.112/90 e Lei 8.527/97, que abrange processos de saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 out. 2006. Disponível em:

<<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/63/MOG/2006/1675.htm>>.

DIAS, José de Nazaré Teixeira.

Administração de pessoal: algumas sugestões para o aperfeiçoamento do serviço civil. Rio de Janeiro: Dasp, 1955.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo/ Publifolha, 2000, v. 1.

GOULDNER, Alvin W. Conflitos na Teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da Burocracia.** 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 1, jan- mar. 2003.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MERTON, Robert King. **Estrutura Burocrática e Personalidade.** In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da Burocracia.** 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática.** 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004. 292 p.

PAULO NETTO, José. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas:** subsídios a crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Discussões sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete (orgs.) **Política Social no capitalismo:** tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PRESTES, Anita Leocádia. Anos 30 no Brasil: a formação de uma burocracia civil e militar em crescente conflito com as oligarquias agrárias. **Revista Eletrônica de História do Brasil**, Juiz de Fora, v. 3, n. 1, jan./jul. 1999. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/rehb/files/2010/05/v3-n1-1999.pdf>>.

REDAÇÃO DO JORNAL CORREIO BRAZILIENSE de 10 de março de 2006.

REDAÇÃO DO JORNAL CORREIO BRAZILIENSE de 8 de agosto de 2007.

REDAÇÃO DO JORNAL CORREIO BRAZILIENSE de 30 de novembro de 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-leviatã brasileiro:** do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZMANN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. In: **ESTADO e administração pública: reflexões**. Brasília: Funcep, 1987.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. 3. ed. Brasília/DF: UnB, 1999, v.1.

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, v. 2.