

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: COMO A COLONIZAÇÃO CONDUZIU AO AMBIENTE AUTORITÁRIO, HIERARQUIZADO E NÃO DEMOCRÁTICO?

BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION: HOW DID COLONIZATION LEAD TO THE AUTHORITARIAN, HIERARCHICAL AND UNDEMOCRATIC ENVIRONMENT?

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA: ¿CÓMO CONDUJO LA COLONIZACIÓN AL ENTORNO AUTORITARIO, JERÁRQUICO Y NO DEMOCRÁTICO?

Aurea de Carvalho MARTINS¹

Angilberto Sabino de FREITAS²

Resumo: Embora o retorno de comportamentos autoritários seja um fenômeno atual, a identidade cultural impositiva brasileira está fortemente associada ao processo de colonização. O modelo escravocrata instituiu uma imensa disparidade de poder na sociedade. Estabeleceu-se uma forte relação de autoritarismo e hierarquização entre pessoas com poderes praticamente ilimitados – os senhores de engenho e aqueles que não possuíam direitos civis - os escravos. Essa dinâmica de relacionamento foi absorvida pela sociedade e está presente na Administração Pública, desde o patrimonialismo. Este estudo utilizou a análise de conteúdo como metodologia para verificar os artigos publicados após a implementação do modelo gerencial de administração pública em uma revista brasileira especializada. Os resultados indicaram que o autoritarismo e a hierarquização continuam presentes nas organizações estatais após as reformas. O primeiro apresenta características coletivas referentes às categorias ou profissões específicas e o segundo de forma mais individualizada segundo a posição do servidor. Ambos são utilizados principalmente para manutenção de poder e *status*.

Palavras-chave: autoritarismo, hierarquia, administração pública.

INTRODUÇÃO

O re florescimento de comportamentos autoritários é um fenômeno atual (SCHWARCZ, 2019) que pode ser observado, por exemplo, por meio da organização de grupos extremistas em diversos países que visam impor suas crenças e valores à

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Rio Grande (UNIGRANRIO), Duque de Caxias, Rio de Janeiro, Brasil. Email: rjaureaunigranrio@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7333-9281>

² Docente da Universidade do Rio Grande (UNIGRANRIO), Programa de Pós-Graduação em Administração. Duque de Caxias, Rio de Janeiro, Brasil. Email: angilberto.freitas@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9329-1745> - <http://doi.org/10.36311/1519-0110.2020.v21n2.p117-136>

sociedade (MARCHI; BRUNO, 2016, MORAIS, 2019, BLAUDT; JESUS, 2020), e que distanciam as sociedades de princípios democráticos. No entanto, para compreender esse fenômeno é necessário considerar as origens históricas de cada sociedade, pois são elas que propiciarão ou que refutarão comportamentos hierarquizados e autoritários.

No Brasil, o processo da criação da identidade cultural e suas relações de poder foi fortemente influenciado pela colonização portuguesa, fazendo com que muito da cultura lusitana continue sendo replicada desde o descobrimento do Brasil (DAMATTA, 1986, FAORO, 2001, FREYRE, 2006, HOLANDA, 2014).

Na época da colonização, os portugueses entenderam que seria adequado implementar no Brasil um sistema escravocrata. Nessa decisão, consideraram a extensão geográfica da nova terra, que não poderia ser povoada apenas pelos lusitanos, pois não existia a quantidade de pessoas suficientes para a ocupação – considerando também que eram, sobretudo, os homens que se lançavam às aventuras ultramarinas, bem como à atividade econômica com base na exploração da terra, que exigia grande quantidade de mão de obra. Assim, os escravos foram inicialmente utilizados para o extrativismo de árvores nativas – o pau-brasil– e depois utilizados para o cultivo da cana de açúcar, um produto que naquela época era bastante apreciado na Europa e gerava vultuosos lucros em sua comercialização (FREYRE, 2006).

Neste contexto, Freyre (2006) observou uma imensa disparidade de poder na sociedade. Coexistiam senhores de engenho, que concentravam poderes praticamente ilimitados, sobretudo em suas propriedades, e os escravos, que não possuíam quaisquer direitos civis.

Ribeiro (2015) relata o grande descaso com que os serviçais e escravos eram tratados nos engenhos. Segundo o mesmo autor, a distância existente nas relações entre os criados (incluindo os escravos) e seus patrões só poderia ser compreendida por quem observasse ou vivenciasse os fatos. Uma forte hierarquia se estabeleceu entre os brancos, que detinham a propriedade e poder impositivo sobre outras pessoas (os escravos), e os negros que deveriam obedecer (SCHWARCZ, 2019).

Essa concentração de poderes nos donos dos engenhos foi viabilizada pelo ordenamento produtivo e familiar da época, que por serem simultaneamente organizados, concentravam no senhor de engenho o prestígio econômico e social, e permitia que os seus domínios se estendessem além de suas fronteiras (OLIVEIRA; SILVA, 2001), possibilitando que as decisões deles pudessem se sobrepor às determinações do governo ou do próprio rei (FREYRE, 2006).

Diante desses fatos, é necessário considerar que a hierarquização e o autoritarismo fazem parte da história brasileira desde os tempos da colonização, e tem se perpetuado na sociedade (FAORO, 2001, FREYRE, 2006, HOLANDA, 2014, RIBEIRO, 2015).

Nos dias atuais, ainda é possível observar que para se resolver algum imbróglio, uma das partes apela para hierarquização, seja de modo velado (MOTTA; ALCADIPANI, 1999), de forma explícita, quando informa sua posição social e pergunta se sabe com quem está falando (DAMATTA, 1986, MOTTA; ALCADIPANI, 1999) ou dependendo de quem exige algo, talvez não seja necessário dizer nada, pois espera-se que as pessoas saibam qual é o seu lugar na sociedade (FREYRE, 2006, DAMATTA, 1986, FAORO, 2001).

Assim, com a evolução da sociedade, o fenômeno da hierarquização e do autoritarismo, em que pessoas mais importantes podem impor suas vontades sobre as demais, migra das relações sociais e familiares para as organizações, sejam públicas ou privadas. Estudos revelam que as características culturais brasileiras de autoritarismo e hierarquização podem ser observadas tanto em instituições públicas (JUNQUILHO, 2003, VILLARDI; FERRAZ; DUBEUX, 2011, LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016), como em outras organizações (OLIVEIRA; SILVA, 2001, PEREIRA et al., 2013). Contudo, o fenômeno ocorre de modo distinto em cada uma delas.

Na iniciativa privada, a dissolução do vínculo empregatício é regulamentada e o medo do desemprego faz com que o trabalhador se subjugue às formas de controle e de dominação. Esse axioma se transforma em conflito pessoal, pois a realidade, os desejos e as intenções do funcionário e da empresa são muito diferentes (CASTELHANO, 2005). Já na administração pública, muito embora não seja observado o medo do desemprego, pois os servidores concursados possuem estabilidade laboral após o cumprimento e a aprovação no estágio probatório, existem relatos de que os servidores também convivem com autoritarismo e forte hierarquização nessas instituições (JUNQUILHO, 2003, VILLARDI et al., 2011, LIMA et al., 2016).

Diante desse contexto, considerando o Brasil como um país com características fortes de autoritarismo e hierarquização desde sua colonização (FAORO, 2001; FREYRE, 2006, HOLANDA, 2014, SCHWARCZ, 2019), este artigo objetiva verificar sob qual enfoque um periódico especializado tem observado os temas *autoritarismo* e *hierarquia* nas instituições públicas a partir da implantação do modelo gerencial de administração pública.

Para atender ao objetivo deste artigo foi realizada uma pesquisa exploratória com análise documental. Buscou-se uma metodologia que permitisse uma compreensão profunda das informações disponíveis. Assim, optou-se pela análise de conteúdo que, segundo Bardin (2016), permite que o entendimento do texto seja ampliado e a informação sobre o tema seja ressignificada, propiciando reflexões mais profundas sobre o fenômeno investigado. Desta forma, utilizou-se a análise de conteúdo para legitimar a informação apresentada, considerando os desafios atuais, ressituaando-a por meio de uma perspectiva discursiva (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005).

O processo de análise de conteúdo se desenvolveu em três etapas: (1) pré-análise; (2) exploração do material; e (3) tratamento dos resultados e interpretações (BARDIN, 2016).

Embora seja possível a utilização de uma ampla fonte de dados como revistas, palestras e fotos na primeira parte do processo (pré-análise), o que exige do pesquisador grande capacidade adaptativa e flexibilidade (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014), esta pesquisa se baseou em artigos científicos publicados na Revista de Administração Pública (RAP) da Fundação Getúlio Vargas. Este periódico foi escolhido por ser brasileiro, por se dedicar a estudar as questões governamentais há mais de cinquenta anos e por ser uma revista científica bem conceituada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a fundação responsável por avaliar oficialmente a qualidade dos periódicos.

A delimitação temporal abrangeu artigos publicados a partir de 1995, ano em que foi implementado no Brasil o modelo gerencial de administração pública. Considerando o comportamento humano sensível às relações de poder (RAMOS, 1983), e que o novo modelo de gestão exigiu mudança de paradigmas, é oportuno observar como o periódico aborda a referida temática.

Previamente foi definido que a Unidade de Contexto Elementar (UCEs) utilizada para verificar o conteúdo da informação foi *fragmentos dos textos*. Eles foram agregados por semelhança e segmentados em categorias com as respectivas subdivisões.

Para a exploração do material foi considerado todo o acervo da referida revista. A pesquisa foi realizada em abril de 2020 e inicialmente consistiu em informar a palavra *cultura* na opção de busca, que retornou 100 artigos com potencial para integrar o estudo. Na segunda fase dessa etapa foram excluídos do estudo os artigos publicados antes da implementação do modelo gerencial de administração pública, artigos que se dedicaram a questões teóricas que não contemplavam diretamente as relações entre servidores, e os artigos que não versavam sobre questões brasileiras. Desse modo, quinze artigos foram contemplados, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Artigos selecionados para o estudo

| OBRA | AUTOR(ES) E ANO DA PUBLICAÇÃO |
|---|-------------------------------|
| O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho | Lima et al. (2016). |
| (Im)Possibilidades da Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MPEG) | Filardi et al.(2016). |
| Uma metodologia para diagnóstico de clima organizacional: integrando motivos sociais e cultura brasileira com fatores do ambiente de trabalho do Poder Judiciário | Villardi et al. (2011). |

| | |
|---|-----------------------------------|
| Rígidez e subjetividades: uma análise cultural em uma organização policial | Lopes et al.(2011). |
| Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações | Sampaio e Laniado (2009). |
| Contradições gerenciais na disseminação da “cultura corporativa”: o caso de uma estatal brasileira | Leite-da-Silva et al. (2006). |
| Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil | Pires e Macêdo (2006). |
| Implicações de variáveis organizacionais na adoção de inovações tecnológicas em organizações públicas: estudo de caso de implantação de sistema de informações geográficas em prefeitura de médio porte | Rossetto, Orth e Rossetto (2004). |
| Redes e hierarquias: uma reflexão sobre arranjos de gestão na busca de equidade em saúde | Misoczky (2003). |
| Controle organizacional, cultura e liderança: evolução, transformações, e perspectivas | Silva (2003). |
| Estrutura Organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras | Vieira e Vieira (2003). |
| A nova administração pública e mudanças organizacionais | Seabra (2001). |
| Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde | Vaitsman (2001). |
| Socialização organizacional: a iniciação na cultura militar | Brito e Pereira (1996). |
| Os heróis do setor público: a teia cultural engolindo o empreendedor | Carbone (1996). |

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Ultrapassadas essas etapas, buscou-se uma maior compreensão das informações apresentadas por meio da análise dos dados. Assim, através da exploração dos artigos foi possível identificar o enfoque com que esse tema tem sido tratado no referido periódico, visto que as questões de autoritarismo e hierarquia buscam explicitar e valorizar a diferenças entre agentes públicos e fazer com que uma parte se subjugue à outra. Por fim, esta pesquisa, pela delimitação do objeto de estudo, definiu previamente que duas categorias para servirem de guia para as análises: (1) hierarquia; e (2) autoritarismo.

AUTORITARISMO, HIERARQUIZAÇÃO E FUNCIONALISMO PÚBLICO – AS ORIGENS

Ao lançar-se às aventuras marítimas para a descoberta de novas terras, Portugal necessitou de uma estrutura estatal grande. Era necessário que existissem funcionários públicos para desenvolver as tarefas administrativas, navais e estratégicas em terras lusitanas e um quadro funcional com atribuições de regular as atividades comerciais e de arrecadação de impostos nas novas terras. O rei reconhecia a importância da geração de caixa oriunda do comércio ultramarino e deslocou seus funcionários para garantir a arrecadação. “[...] onde há atividade econômica lá estará o delegado do rei, o funcionário

para compartilhar suas rendas, lucros, e, mesmo para incrementá-la. Tudo é tarefa do governo” (FAORO, 2001, p. 103).

Dessa forma, a hierarquia existente hoje no serviço público replica o modelo da época do descobrimento, visto que a forma hierarquizada de administração implantada inicialmente pelo rei de Portugal foi a vertical, em que os funcionários eram posicionados em ordem de importância decrescente, ou seja, o rei assistido por ministros e conselheiros formavam o primeiro escalão. Em seguida, os governadores que administravam as diferentes províncias do reino formavam o segundo escalão e por último vinham os agentes de poder e os funcionários subalternos (HOLANDA, 2014).

No Brasil colônia, embora já se observasse a separação entre a casa real e a administração pública, o funcionário público concentrava muitos poderes, e não raro extrapolavam as suas atribuições.

O cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenar, uma miga a aproveitar. O Senhor de tudo, das ambições e das incumbências, é o rei – o funcionário apenas será a sombra real. Mas a sombra, se o sol está longe, excede a figura (FAORO, 2001, p. 197-198).

Dentro desse modelo, era possível notar algumas decisões arbitrárias e até mesmo contrárias aos regulamentos vigentes realizadas por servidores que pareciam desconhecer que “[...] o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas” (HOLANDA, 2014, p. 169) e por esse motivo tentavam impor seus desejos e propósitos aos subordinados funcionais.

Nas relações de poder observadas na administração pública, o autoritarismo e a hierarquia estão presentes nas relações entre os funcionários públicos e os cidadãos desde a colonização, pois naquele período não existiam modos regulamentados para grande parte da sociedade exigir seus direitos, sendo necessário ressaltar que os escravos foram destituídos de seus direitos e tratados como objetos. Naquela época foi disseminada a ideia que

[...] manda quem pode e obedece quem tem juízo, aberto o acesso ao apelo retificador do rei somente aos poderosos. O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio (FAORO, 2001, p. 198).

Ainda nos dias de hoje, é possível constatar que “[...] sob a máscara democrática geralmente subjaz uma face autoritária que se revela soberba de funcionários perante os cidadãos, na prepotência dos que ocupam posições mais altas da hierarquia” (SILVA, 2017, p.36). Comportamentos hostis de funcionários públicos que se sentem superiores em relação aos cidadãos humildes que vão solicitar serviços ao Estado também foram

constatados por Damatta (1986). Ele observou que os servidores consideram a própria posição social em relação ao cidadão por meio de um julgamento de valor, hierarquizando as posições dos envolvidos.

Uma pessoa que não é vista por ninguém, ignorada em razão de sua aparência e modo de apresentação, chaga a um local para ser atendida por um servidor público que é uma autoridade e dela está imbuído. A autoridade não sabe quem é pessoa que chegou e nem quer saber. Essa distinção entre a humildade de quem chega e a superioridade de quem está protegido pelo balcão da instituição é, aliás, um elemento forte da hierarquização das posições sociais (DAMATTA, 1986, p. 101).

São diferentes as formas com que pesquisadores e gestores retratam a hierarquização no serviço público. Guerreiro Ramos (1983) contempla com objetividade a burocracia no serviço público brasileiro e estratifica os trabalhadores segundo a funcionalidade, e os segrega entre (1) diretorial – que abrange os servidores que ocupam altos cargos na administração pública, quer por competência ou alianças estabelecida entre os pares; (2) técnicos e profissionais – que abrange os trabalhadores que possuem conhecimentos especializados como médicos, contadores, advogados, dentre outros; (3) auxiliares – que contempla os servidores operacionais e administrativos que estão presente em maior quantidade, mas possuem status funcional muito pequeno; e (4) proletários – que seriam os servidores braçais, que usam uniformes e não possuem status funcional e que são mais avessos à modernização.

No entanto, há gestores que incentivam a hierarquização e o tratamento diferenciado, privilegiando algumas classes funcionais específicas em detrimento de outras. Este fato pode ser exemplificado pelas críticas tecidas à implantação de um único regime jurídico aplicado a todo o corpo de servidores civis que visou igualar o tratamento entre dos funcionários públicos que exercem cargos de maior e de menor prestígio.

No Brasil a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de limitá-la apenas às carreiras onde se exerce o poder de Estado, e o entendimento dessa estabilidade de uma forma tal que a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidas com a demissão, implicaram em um forte aumento da ineficiência do serviço público (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.20).

O debate apresentado não enfoca a possibilidade de demitir todos os funcionários ociosos e desmotivados, mas parte da premissa de que as carreiras hierarquicamente superiores devem receber tratamento diferenciado, pois são eficientes, motivadas e trabalhadoras. Para Bresser-Pereira (1996) existem funcionários em outras carreiras (que não as de Estado) sem disposição para o trabalho e eles merecem ser banidos do serviço público para não causar ineficiência.

É preciso considerar que existe um relacionamento político entre os funcionários das instituições, e que as pessoas buscam prestígio e poder (RAMOS, 1983). Logo, é possível que alguns funcionários utilizem o autoritarismo e a hierarquia para manter ou aumentar seu poder na instituição.

MODELOS BRASILEIROS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, podemos destacar três modelos de administração pública: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996), sendo o patrimonialista e o burocrático pautados em formas legítimas de dominação observadas por Weber (1992).

Segundo Weber (1992), a forma de dominação denominada tradicional é baseada nas tradições, costumes da sociedade e na crença de que o soberano é legítimo para realizar suas ações. Observa-se a figura dos súditos e a lealdade deles para com o líder, sem que exista estatutos, regras ou normas definidas (RAMOS, 2006). Dessa forma de dominação emergiu o patrimonialismo - com destaque para a vertente estamental - e junto com ele a busca do imobilismo histórico das classes dominantes, que visa, por meio da proximidade com os governantes, legisladores e juristas obter concessões e benefícios.

[...] o patrimonialismo fez uma viagem redonda, fechado sobre si mesmo, infenso às transformações econômicas, revoluções políticas, mudanças sociais, transplantações geográficas e operações simbólicas. O estamento, 'congelado', manteve-se no centro do mercantilismo estatal e do capitalismo politicamente orientado, atualizando-se para se reproduzir (COSTA, 2009).

No Brasil, o patrimonialismo é uma forma administrativa introduzida ainda no período colonial (FAORO, 2001), não fazendo distinção entre a esfera pública e a esfera privada (FAORO, 2001, CAMPANTE, 2003). O agente entende que pode tratar os bens públicos como se fossem seus, se distanciando assim dos interesses do Estado (CAMPANTE, 2003).

Holanda (2014) relata que os conceitos patrimonialistas, tão fortemente arraigados nos brasileiros, confundiam as lideranças da administração pública, que muitas vezes não eram capazes de distinguir o público do privado, e se associavam a outras características culturais brasileiras, como o personalismo e o patriarcalismo.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontraram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação ímpessoal (HOLANDA, 2014, p. 175).

O modelo burocrático é uma forma de ordenamento racional ao aparelhamento do Estado (RAMOS, 1983, FAORO, 2001) que por vezes é observada pejorativamente. A burocracia é associada a excesso de controles, lentidão, forte rigidez administrativa, cujo cumprimento integral do regulamento por vezes pode dificultar o acesso do cidadão ao serviço (RAMOS, 1983).

No entanto, a administração burocrática é pautada na forma de dominação racional-legal. Weber (1992) esclarece que essa forma observa as normas e ordenamentos jurídicos existentes. As regras definem a quem se deve obedecer e o limite da exigência que pode ser requerida pelo dominador. Assim, até mesmo o soberano deve sujeitar-se às regras aplicáveis aos demais cidadãos. A obediência é marcada pela impessoalidade. A resolução dos conflitos é realizada com base na aplicação das normas.

No Brasil, o modelo de administração burocrática foi utilizado até 1995, quando o modelo gerencial de administração pública foi implementado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Bresser-Pereira (2001) esclarece que o referido modelo administrativo se estruturou em seis pontos fundamentais: (1) descentralização política para Estados e Municípios; (2) descentralização administrativa; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos; (4) pressuposto da confiança limitada; (5) controle por resultados a posteriori; e (6) administração direcionada para o cidadão e foi inspirado no modelo de gestão privada.

Na prática, os serviços públicos passariam a ser norteados pela qualidade e eficiência, o que implicaria em mudanças nas organizações públicas que adotariam novos processos de gestão, organização e divisão de tarefas o trabalho, culminando em mudanças de paradigmas, o que deixaria de ser fundado na hierarquia e privilegiaria a competência do servidor. Logo, o modelo gerencial traz a necessidade do rompimento dos modelos de gestão anteriores, pois visa a eficiência e busca ofertar ao cidadão serviços públicos de qualidade (GUIMARÃES, 2000).

PESQUISAS BRASILEIRAS RECENTES NO SERVIÇO PÚBLICO

Sob variados enfoques, há diversos estudos sobre como a colonização conduziu ao ambiente mais autoritário, hierarquizado e menos democrático no serviço público. As pesquisas que apresentam falas dos entrevistados, o fazem sob diversos aspectos, uma vez que as pessoas que vivenciam a situação cotidianamente a percebem de maneira distinta.

Alguns estudos apontam que a questão de autoritarismo é algo inerente à função. Lopes et al. (2011), ao investigarem o tema, constataram a crença existente dentre os delegados de Polícia Civil de que para exercera chefia naquela organização, é necessário ser autoritário, ter pulso e domínio sobre os seus subordinados para exercer o comando.

Em outro estudo, Villardi et al. (2011) apontaram que a existência de autoritarismo e hierarquização na instituição pública é a prática aceita (até mesmo naturalizada) pelos subordinados, que também julgam que é pertinente, visto a função exercida.

No entanto, o autoritarismo pode não estar associado somente ao líder individualmente, mas representa o status de toda uma categoria que se estrutura de forma coesa para garantir a manutenção de seus privilégios (LOPES et al., 2011, SAMPAIO; LANIADO, 2009, VAITSMAN, 2001), mesmo que existam demandas de outros atores por maior participação na gestão da organização (SAMPALIO; LANIADO, 2009).

Já Lima et al. (2016) ao investigarem a reforma do judiciário brasileiro revelam que os juízes são vistos como quase intocáveis dentro da instituição, sendo possível determinar atribuições e responsabilidades aos servidores de modo arbitrário.

Entretanto, não são todos os servidores que se comportam passivamente em ambientes autoritários. Existem conflitos na relação entre servidores que ocupam posições hierárquicas diferentes, como apontam os estudos de Lopes et al. (2011).

No entanto, o autoritarismo pode alcançar proporções extremas. Correa e Carrieri (2004), ao colherem informações de servidores sobre essa questão no poder judiciário, constataram que o autoritarismo abrange desde um controle amplo a ponto de definir qual banheiro o funcionário pode utilizar, impedir férias alegando que é prioridade a prestação do serviço até sanções graves para quem não se submeter sem questionar às imposições dos superiores hierárquicos.

RESULTADO E DISCUSSÕES

As Unidades de Contextos Elementares (UCE) permitiram subcategorizar em nove tópicos distintos as informações publicadas sobre hierarquia. A RAP publicou artigos que tratavam a questão com ênfase em (1) perpetuação da estrutura de poder e *status*; (2) estrutura administrativa; (3) ascensão profissional para quem respeita a relações de subordinação na instituição; e (4) doutrinação estratégica na administração pública. Em menor proporção, as publicações relatam que: (5) o distanciamento hierárquico diminui a sinergia entre os funcionários; (6) existe um combate velado à hierarquia pelos funcionários subordinados; (7) que é atenuada pela pessoalidade; (8) supervalorizada no setor público; e até mesmo que (9) dificulta a modernização no setor público, detalhadas no quadro 2.

Quadro 2 – Enfoque da literatura sobre hierarquia

| Categoria (dimensão) | Subcategoria (aspecto) | Unidade de Contexto Elementar | Freq. absoluta | Freq. relativa (%) |
|----------------------|---|---|----------------|--------------------|
| Hierarquia | Manutenção da atual estrutura de poder e status | “Quanto à questão de hierarquia e respeito a normas, um dos principais elementos esperados da cultura policial é a rigidez hierárquica e o respeito à norma” (LOPES et al., 2011, p.1834). | 7 | 30,43% |
| Hierarquia | | “a equipe de trabalho necessita ter o conhecimento administrativo e técnico para poder reivindicar essa estrutura hierarquizada, a fim de garantir a autonomia do projeto e evitar ingerências” (ROSSETTO et al., 2004, p.122). | | |
| Hierarquia | | “Trata-se de uma sociedade legiferante. O sentido é o de construção de leis, decretos, ordens, definição de espaços hierárquicos e posições. E tudo e todos devem submeter-se ao estabelecido” (CARBONE, 1996, p. 96). | | |
| Hierarquia | | “o Poder Judiciário está organizado como uma instituição de hierarquia rígida” (LIMA et al., 2016, p. 907). | | |
| Hierarquia | | “A dimensão política dos obstáculos aponta para as tensões entre indivíduos e grupos em relação a uma maior democratização do poder, isto é, a modificação das hierarquias e autoridades correspondentes” (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 169). | | |
| Hierarquia | | “esses ritos confirmam a hierarquia e mostram ao indivíduo qual é seu lugar na organização” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 145). | | |
| Hierarquia | | “A relação hierárquica da estrutura policial é rígida e calcada em alinhados manuais de norma de conduta” (LOPES et al., 2011, p.1835). | | |
| Hierarquia | Estrutura administrativa | “[...] apego à hierarquia como mecanismo de gestão das organizações públicas” (MISOCZKY, 2003, p. 345). | 4 | 17,39% |
| Hierarquia | | “O desenho organizacional público, na realidade brasileira, normalmente é o clássico, com formas bastante complexas e níveis hierárquicos múltiplos” (ROSSETTO et al., 2004, p.114). | | |
| Hierarquia | | “O desenho organizacional público, na realidade brasileira, normalmente é com formas bastante complexas e níveis hierárquicos múltiplos” (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 100). | | |
| Hierarquia | | “As empresas estatais adotam megaestruturas hierárquicas.” (CARBONE, 1996, p. 96) | | |

| | | | | |
|------------|---|---|---|--------|
| Hierarquia | Forma de ascensão profissional para quem respeita os preceitos | “Para os recrutas entrevistados, a iniciação na carreira militar depende do aprendizado de dois princípios básicos: hierarquia e disciplina” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 156). | 3 | 13,04% |
| Hierarquia | | “A hierarquia militar sinaliza uma possível ascensão para todos” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 156). | | |
| Hierarquia | | “Ao sinalizar as possibilidades de ascensão, a organização estimula o recruta a pensar que o seu sucesso só depende do seu esforço e do respeito à hierarquia e à disciplina” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 156). | | |
| Hierarquia | Doutrinação estratégica | “A hierarquia militar é retratada nas divisas de autoridade, que os recrutas devem aprender a reconhecer diante das quais deve ter uma postura específica (continência). São símbolos que retratam o poder formal dos oficiais” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 156). | 3 | 13,04% |
| Hierarquia | | “O processo se realiza de forma coletiva e tem uma função pedagógica, na medida em que se propõe a testar a tolerância dos recrutas e a ensiná-los o autocontrole e, principalmente, a obediência à hierarquia militar” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 157). | | |
| Hierarquia | | “As estratégias objetivam destruir e despojar certos valores e crenças civis e inculcar ou introjetar os valores militares (respeito à hierarquia, disciplina)” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 159). | | |
| Hierarquia | Distanciamento hierárquico acarreta falta de sinergia entre membros | “[...] mudanças de opinião do Diretor 1, após ser, por duas vezes, “carteiro por um dia”, e, pessoalmente, executar as atividades dessa categoria. A partir daí, ele chegou à conclusão de que muitas reclamações das quais discordava e ironizava eram legítimas” (LEITE-DA-SILVA et al., 2011, p. 377). | 2 | 8,70% |
| Hierarquia | | “As barreiras burocráticas e políticas diminuem em virtude do menor número de níveis hierárquicos na estrutura organizacional, aumentando o contato entre os indivíduos da organização” (ROSSETTO et al., 2004, p.123). | | |
| Hierarquia | Combatida por subordinados sem confronto direto | “O brasileiro não faz revolução, não enfrenta o superior hierárquico [...] como não pode enfrentar, ele prefere ‘sabotar’ [...] para <i>inverter</i> e conseguir o que deseja. Quanto mais ordem, quanto mais autoritarismo, mais <i>inversão</i> ” (CARBONE, 1996, p. 97). | 1 | 4,35% |

| | | | | |
|------------|----------------------------------|---|---|-------|
| Hierarquia | Atenuada pela personalidade | “[...] a amizade e os interesses envolvidos se sobrepõem a tudo que está formalizado. Aqui a hierarquia se dá por complementaridade. Todos são diferentes, porém complementares” (CARBONE, 1996, p. 97). | 1 | 4,35% |
| Hierarquia | Supervalorizada no setor público | “Existem algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras.” (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 100). | 1 | 4,35% |
| Hierarquia | Obstáculo à modernização | “Os obstáculos às iniciativas de modernização parecem estar presentes nas pessoas, na mentalidade dos que expressam diferentes modos de gerir e entender a instituição. Mas, encontram-se, também, presentes na estrutura verticalizada de poder [...]” (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 170). | 1 | 4,35% |

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

A análise do conteúdo revelou que na Administração Pública brasileira a hierarquia mantém a estrutura de *status* e de poder existente na instituição (LIMA et al., 2016, LOPES et al., 2011, SAMPAIO; LANIADO, 2009, ROSSETTO et al., 2004, BRITO; PEREIRA, 1996, CARBONE, 1996). Nesse ambiente, são verificadas resistências quando se busca ressignificar relações de poder ou posição de hierarquia visando a implementação de um ambiente mais democrático na instituição (SAMPAIO; LANIADO, 2009). Instituições militares e do poder judiciário são conservadoras e enfatizam a importância de perpetuar a estrutura vigente (LIMA et al., 2016, LOPES et al., 2011, BRITO; PEREIRA, 1996).

A hierarquia também foi retratada como forma organizacional. A estrutura administrativa é percebida como mecanismo de gestão (MISOCZKY, 2003), que utiliza uma estrutura complexa (PIRES; MACÊDO, 2006, ROSSETTO et al., 2004) e super dimensionada (CARBONE, 1996). A redução dos níveis aumenta o contato entre os indivíduos e diminui as barreiras burocráticas e políticas (ROSSETTO et al., 2004), e pode alterar a configuração de poder existente, mas pode não ser desejada por quem detém *status*.

Brito e Pereira (1996) verificaram que na hierarquia em organizações militares ocorre uma doutrinação estratégica que dissemina a crença de que a hierarquia é uma forma de ascensão profissional para quem respeita seus superiores e é disciplinado. Nessas instituições, os membros também são compelidos a adotar posturas e valores postulados pela organização.

Já em organizações civis, é possível observar alguma resistência à estrutura hierarquizada, sem enfrentamento direto aos superiores e formas mais flexíveis (complementares) de gestão (CARBONE, 1996).

Os estudos também apontam que uma estrutura hierárquica ampla pode diminuir a sinergia organizacional (LEITE-DA-SILVA et al., 2011, ROSSETTO et al., 2004), e que em estruturas verticalizadas, em que estão presente visões e entendimentos distintos, pode-se verificar um obstáculo à modernização (SAMPAIO; LANIADO, 2009).

A segunda categoria analisada foi menos debatida nos artigos selecionados. Foi observado que o autoritarismo é (1) exercido por classes, (2) associado à arbitrariedade e a poderes quase ilimitados, (3) presente em relações heterogêneas e (4) um modo de perpetuar a atual estrutura de *status* e poder, conforme pode-se observar no quadro 3.

Quadro 3 – Enfoque da literatura sobre autoritarismo

| Categoria (dimensão) | Subcategoria (aspecto) | Unidade de Contexto Elementar | Freq. absoluta | Freq. relativa (%) |
|----------------------|---|--|----------------|--------------------|
| Autoritarismo | Exercido por classes | “Organizações de saúde, a despeito de diferenças nacionais ou de seu estatuto público ou privado, possuem pelo menos uma característica comum: o predomínio da autoridade médica.” (VAITSMAN, 2001, p. 32). | 3 | 37,50% |
| Autoritarismo | | “[...] a resistência da meritocracia universitária que considera um absurdo você ampliar o processo decisório para uma democracia participativa” (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 168) - fala de um entrevistado. | | |
| Autoritarismo | | “O juiz é percebido também pelos serventuários entrevistados não apenas como representante do Estado, mas como sendo o próprio Estado” (VILLARDI et al., 2011, p.316). | | |
| Autoritarismo | Arbitrário e associado a poderes quase ilimitados | “Os juízes são vistos, em alguns momentos, como quase intocáveis e podendo fazer o que quiserem, inclusive determinar atribuições e responsabilidades aos servidores” (LIMA et al., 2016, p. 907). | 2 | 25,00% |
| Autoritarismo | | “A extensão da punição é variável e depende da interpretação da autoridade” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 157). | | |
| Autoritarismo | Relações heterogêneas | “O autoritarismo se manifesta em situações onde há divisão de poder, tais como nas relações superior-subordinado e na centralização de decisões” (VILLARDI et al., 2011, p.312). | 2 | 25,00% |
| Autoritarismo | | “legitimando e reforçando as relações de poder e de autoridade existentes” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 159). | | |

| | | | | |
|---------------|---|---|---|--------|
| Autoritarismo | Manutenção da atual estrutura de poder e status | “Além disso, formas implícitas ou manifestas de um poder centralizador e autoritário têm tornado as relações entre os membros da universidade opacas e desconfiadas. Tal complexidade aponta para as dificuldades na consolidação de uma gestão democrático-participativa, pois a universidade é também um espaço de reprodução das próprias condições de poder na sociedade, quer seja nas salas de aula, quer seja nas práticas de gestão ou nas relações entre agentes.” (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 170). | 1 | 12,50% |
|---------------|---|---|---|--------|

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

A análise dos dados evidencia que o autoritarismo pode não estar exclusivamente no âmbito das lideranças (gestores), mas relacionada a um grupo de atores ou de algumas classes que clamam para si um predomínio autoritário na organização por entenderem que eles protagonizam os processos em suas instituições, seja ela uma organização na área de saúde (VAITSMAN, 2001), uma universidade (SAMPAIO; LANIADO, 2009) ou uma instituição do poder judiciário (VILLARDI et al., 2011).

As origens culturais permitiram que se perpetuassem na gestão pública ambientes menos democráticos com a exclusão de outros atores do processo decisório (VAITSMAN, 2001, SAMPAIO; LANIADO, 2009, VILLARDI et al., 2011) permite arrolar como elementos importantes para o exercício do autoritarismo: (1) o *status* da profissão; (2) a coesão da classe em emanar decisões corporativas ou apoiar a decisão de seus membros; e (3) a posição hierárquica ocupada pelo demandante.

Por estarem imbuídos de tamanha autoridade e prestígio, esses atores entendem que lhes é permitido praticar todos os atos que desejarem em relação aos seus subordinados, como se não houvesse limites para a arbitrariedade (LIMA et al., 2016, BRITO; PEREIRA, 1996).

O autoritarismo é relatado, principalmente, em ambientes onde existe maior heterogeneidade hierárquica (VILLARDI et al., 2011, BRITO; PEREIRA, 1996), visando a perpetuação de *status* e poder presentes nas relações sociais e laborativas brasileiras (SAMPAIO; LANIADO, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os artigos publicados na Revista de Administração Pública, foi possível constatar que, mesmo após a introdução do modelo gerencial de administração pública, continuam a existir nas instituições estatais características culturais trazidas pelos colonizadores, como, por exemplo, o autoritarismo e a hierarquização.

Estas características estão associadas historicamente ao modelo com que as instituições foram concebidas, que muitas vezes não seguiram as premissas democráticas (SILVEIRA, 2017). Também convergem com outras pesquisas brasileiras que relataram a indissociabilidade entre as características culturais dos indivíduos e a cultura organizacional (VAITSMAN, 2001, JUNQUILHO, 2004, SAMPAIO; LANIADO, 2009, VILLARDI; FERRAZ; DUBEUX, 2011, LIMA et al., 2016).

Apesar da implementação de um modelo gerencial na administração pública, os resultados apontam que o autoritarismo e a hierarquização ainda são utilizados principalmente para manutenção de poder e *status*, atendendo aos anseios da elite dominante. A estrutura hierárquica existente faz com que os indivíduos se percebam em uma escala de *status* em comparação aos seus pares, e algumas vezes realizam ações além daquelas que o cargo lhes permite, tratando seus subordinados de forma arbitrária.

No entanto, enquanto as questões hierárquicas se apresentam de forma mais individualizada, o autoritarismo também apresenta características coletivas, com origens em classes coesas e com grande *status* social.

Mesmo que o gestor envide esforços por mudanças nesses aspectos, as construções sociais não se alteram apenas pelas ações do líder na organização (LEITE-DA-SILVA et al., 2011) ou por imposições administrativas. Por isso, mesmo após a implementação de novas diretrizes para gestão pública no Brasil em 1995, não foram observadas mudanças significativas no setor estatal em relação ao autoritarismo e à hierarquia. O que se pode observar, é que se manteve a estrutura de décadas anteriores (SEABRA, 2001), visto que a cultura tende a se perpetuar, e para ser transformada depende da mudança interna do indivíduo por meio de um processo de construção social (PIRES; MACÊDO, 2006).

Por fim expõem-se a necessidade de novas pesquisas. Embora as considerações apresentadas nesse artigo contribuam para uma compreensão mais detalhada da sociedade, é preciso considerar que a delimitação do material analisado não permitiu analisar o tema de forma exaustiva. Outras fontes de informação podem fornecer novos aspectos para reflexão e ampliar os debates aqui apresentados.

MARTINS, A. C.; FREITAS, A. S. Brazilian public administration: how did colonization lead to the authoritarian, hierarchical and undemocratic environment? *ORG & DEMO* (Marília), v. 21, n. 2, p. 117-136, Jul./Dez., 2020.

Abstract: Although the return of authoritarian behavior is a current phenomenon, the Brazilian imposing cultural identity is strongly associated with the colonization process. The slavemodell, instituted an immense disparity of power in society. A strong relationship of authoritarianism and hierarchy was established between people with practically unlimited powers – the planter and those who had no civil rights – the slaves. This relationship dynamic was absorbed by society and has been present in Public Administration, since patrimonialism. This study used content analysis as a methodology to verify articles published after the implementation of the public administration management model in a specialized Brazilian magazine. The results indicated that authoritarianism and hierarchy are still present in state organizations after these forms. The first presents collective characteristics referring to specific categories of professions and the second more individually according to the position of the server. Both are mainly used for maintaining power and status.

Keyword: authoritarianism, hierarchy, public administration.

Resúmen: Si bien el retorno del comportamiento autoritario es un fenómeno actual, la identidad cultural imponente brasileña está fuertemente asociada al proceso de colonización. El modelo esclavista instituyó una inmensa disparidad de poder en la sociedad. Se estableció una fuerte relación de autoritarismo y jerarquía entre personas con poderes prácticamente ilimitados, los hacendados y los que no tenían derechos civiles, los esclavos. Esta dinámica de relación fue absorbida por la sociedad y ha estado presente en la Administración Pública, desde el patrimonialismo. Este estudio utilizó el análisis de contenido como metodología para verificar los artículos publicados luego de la implementación del modelo de gestión de la administración pública en una revista brasileña especializada. Los resultados indicaron que el autoritarismo y la jerarquización siguen presentes en las organizaciones estatales después de las reformas. El primero presenta características colectivas referentes a categorías o profesiones específicas y el segundo más individualmente según la posición del servidor. Ambos se utilizan principalmente para mantener el poder y el estado.

Palabra clave: autoritarismo, jerarquía, administración pública.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BLAUDT, V. L.; JESUS, R. R. Democracia e a inalcançável igualdade: um paradoxo justificado por crenças e preconceitos. **ORG & DEMO**. Marília, v. 21, n. 1, p. 93-108, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.) **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. Cap. 8, p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-39, 1996.

BRITO, M. J.; PEREIRA, V. G. Socialização organizacional: a iniciação na cultura militar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 138-165, 1996.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CARBONE, P. P. Os heróis do setor público: a teia cultural engolindo o empreendedor. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 93-102, 1996.

CASTELHANO, L. M. O medo do desemprego e a(s) nova(s) organizações de trabalho. **Psicologia & Sociedade**. São Paulo, v. 17, n. 1, p. 14-20, 2005.

- CAVALCANTE, R. B., CALIXTO, P; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**. João Pessoa, v. 24, n. 1, p. 13-18, 2014.
- CORREA, A. M. H.; CARRIERI, A. P. O assédio moral degradando as relações de trabalho: um estudo de caso no poder judiciário. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 1065-1084, 2004.
- COSTA, F. L. Relações estado-sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 161-199, 2009.
- DAMATTA, R. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
- FAORO, R. **Os donos do poder** - formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.
- FILARDI, F et al. (Im)possibilidades da aplicação do modelo de excelência em gestão pública (MEGP). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.50, n. 1, p. 81-106, 2016.
- FREYRE, G. **Casa-grande, senzala**. São Paulo: Global, 2006.
- GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- JUNQUILHO, G. S. Condutas gerenciais e suas raízes: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**. Maringá, v. 7, n. especial, p. 101–120, 2003.
- JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p.137-156, 2004.
- LEITE-DA-SILVA et al. Contradições gerenciais na disseminação da “cultura corporativa”: o caso de uma estatal brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 357-384, 2006.
- LIMA, D. M. C.; FRAGA, V. F; OLIVEIRA, F. B. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 893-9126, 2016.
- LOPES E. P. L. Jr et al. Rigidez e subjetividades: uma análise cultural em uma organização policial. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1821-1845, 2011.
- MARCHI, R.; BRUNO, G. A extrema-direita europeia perante a crise dos refugiados. **Relações Internacionais**. Lisboa, v. 50, p. 39-56, 2016.
- MISOCZKY, M. C. Redes e hierarquias: uma reflexão sobre arranjos de gestão na busca de equidade em saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 335-354, 2003.
- MORAIS, A. R. A.O discurso político da extrema-direita brasileira na atualidade. **Cadernos de Linguagem e Sociedade**. Brasília, v. 20, n. 1, p. 152-172, 2019.

- MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 39, n. 1, p. 6-12, 1999.
- OLIVEIRA, P. T.; SILVA, C. L. M. Características culturais nacionais em organizações industriais do setor alimentício paranaense. **Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 8, n. 22, p.1-20, 2001.
- PEREIRA, J. R. et al. Cultura organizacional e cultura brasileira: compreendendo as fragilidades do cooperativismo brasileiro. **NAU Social**. Salvador, v.4, n. 6, p. 61-81, 2013.
- PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-104, 2006.
- RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- RAMOS, A. G. A sociologia de Max Weber. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006.
- RIBEIRO, D. **O povo brasileiro** – a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Global, 2015.
- ROCHA, D; DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea: estudos neolatinos**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 305-322, 2005.
- ROSSETTO, A. M., ORTH, D.; ROSSETTO, C. R. Implicações de variáveis organizacionais na adoção de inovações tecnológicas em organizações públicas: estudo de caso de implantação de sistema de informações geográficas em prefeitura de médio porte. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 109-136, 2004.
- SAMPAIO, R. M.; LANIADO, R. N. Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 151-174, 2009.
- SILVEIRA, R. L. M. A universidade contra a democracia. **ORG & DEMO**. Marília, v. 18, n. 2, p. 83-104, 2017.
- SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- SEABRA, S. N.A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.
- SILVA, J. M. A. Administração pública e cultura patrimonialista. **Práticas de Administração Pública**. Santa Maria, v.1, n. 1, p. 25-41, 2017.
- VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.
- VAITSMAN, J. Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 29-47, 2001.

VILLARDI, B. Q.; FERRAZ, V. N.; DUBEUX, V. J. C. Uma metodologia para diagnóstico de clima organizacional: integrando motivos sociais e cultura brasileira com fatores do ambiente de trabalho do Poder Judiciário. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 304-329, 2011.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1992.

Submetido em: 01-12-2020

Aceito em: 23-12-2020