

Resiliência nos valores públicos e sua permanência: uma análise dos contratos administrativos no Brasil

FERNANDA ALVES ANDRADE GUARIDO ¹

ELOY EROS DA SILVA NOGUEIRA ²

MAYLA CRISTINA COSTA MARONI SARAIVA ³

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS (IBEPES), CURITIBA – PR, BRASIL

² UNIVERSIDADE POSITIVO / PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO, CURITIBA – PR, BRASIL

³ UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB) / DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS, BRASÍLIA – DF, BRASIL

Resumo

O objetivo foi analisar a resiliência dos valores públicos presentes nos modelos de gestão da administração pública brasileira, por meio das normas elaboradas para os contratos administrativos. A pesquisa tem um viés sociológico, sustentando que tais valores públicos refletem os padrões normativos e culturais da sociedade. Tem relevância teórica por contribuir para a compreensão cultural, ao afirmar, entre outras coisas, que a lei reflete padrões normativos dado o meio em que é elaborada e aplicada. Na prática, pretende-se fomentar a compreensão das normas, seus propósitos e o ethos público que dá identidade à administração. Os valores atribuídos aos três modelos históricos de gestão foram identificados como dialogicidade, modernização, eficiência, produtividade e profissionalização. Por fim, considera-se que os contratos administrativos são tecnologias que carregam os traços dos modelos históricos de gestão pública e representam um padrão normativo que precisa ser atualizado.

Palavras-chave: Valores públicos. Contratos administrativos. Resiliência.

Resilience and permanence of public values: an analysis of administrative contracts in Brazil

Abstract

This article analyzes the resilience of the public values in the Brazilian public administration's management models, considering the rules adopted in administrative contracts. This sociological research argues that such public values reflect society's normative and cultural standards. The study's theoretical relevance lies in its contribution to understanding the cultural dimension of Brazilian society, recognizing that the law reflects normative standards given the environment in which it is elaborated and enforced. In practice, the study seeks to foster the comprehension of rules, their purposes, and the public ethos that gives identity to the administration. The values attributed to the management models observed in a historical framework were dialogicity, modernization, efficiency, productivity, and professionalization. Finally, administrative contracts are technologies with characteristics of historical models of public management and represent a normative standard that needs improvements.

Keywords: Public values. Administrative contracts. Resilience.

Resiliencia de los valores públicos y su permanencia: un análisis de dos contratos administrativos en Brasil

Resumen

El objetivo fue analizar la resiliencia de los valores públicos presentes en los modelos de gestión de la administración pública brasileña, a través de las reglas elaboradas para los contratos administrativos. La investigación tiene un sesgo sociológico al afirmar que tales valores públicos reflejan los estándares normativos y culturales de la sociedad. Tiene relevancia teórica por contribuir a la comprensión cultural, al afirmar, entre otras cosas, que la ley refleja estándares normativos dado el medio en que se elabora y aplica. En la práctica, se pretende fomentar la comprensión de las normas, sus propósitos y el *ethos* público que da identidad a la administración. Los valores atribuidos a los tres modelos históricos de gestión fueron identificados como dialogicidad, modernización, eficiencia, productividad y profesionalización. Finalmente, se considera que los contratos administrativos son tecnologías que cargan los rasgos de los modelos históricos de gestión pública y representan un estándar normativo que necesita actualización.

Palabras clave: Valores públicos. Contratos administrativos. Resiliencia.

Artigo submetido em 05 de outubro de 2020 e aceito para publicação em 15 de abril de 2021.

[Versão traduzida]

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200199>

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a resiliência dos valores públicos, por meio das normas em vigor para os contratos administrativos, em relação aos valores dos modelos históricos de gestão pública praticados no Brasil. Para tanto, admite-se que os modelos de gestão (Secchi, 2009) disponibilizados aos gestores públicos estão sujeitos às influências culturais do ambiente em que são implantados, adquirindo contornos próprios. A realidade, no instante em que é produzida, não apenas copia referências, mas também as constitui e as transforma, sob a influência de situações, valores e crenças vivenciadas no tempo e no espaço (Coraiola, Jacometti & Gonçalves, 2015; Davis & Scott, 2007; Streeck & Thelen, 2005). Considera-se ainda que existe na sociedade brasileira um rol de bens, tangíveis e intangíveis, que são de interesse geral. Tais bens adquirem o status de valores públicos e devem ser protegidos e providos por políticas públicas desenvolvidas pelo governo.

Os modelos de políticas públicas, que foram analisados como o conjunto de decisões e ações relacionadas à atribuição imperativa de valores de um determinado ator político (Souza, 2003), passam a ser vistos como um conjunto complexo de arranjos compostos por diversos atores, nos quais o papel das instituições decisórias, relações de poder, ideias, valores e tempo é inerente (Almeida, Lia & Gomes, 2019; Sabatier, 2007).

O modo de provimento destes valores e os atores que participam desse processo são influenciados pelos modelos de gestão adotados na administração pública, que não se descolaram um do outro (Dellagnelo & Machado-da-Silva, 2000), mas transformaram o fazer e conceber no campo. Os valores públicos, por si só, remanescem, persistem e podem evoluir, passando por desdobramentos, mas não perdem sua essência (Moore, 2007).

A relevância teórica reside na aproximação entre o aspecto cultural (valores, crenças e expectativas normativas), visto como parte da orientação aos indivíduos e organizações na compreensão da vida cotidiana e organização das atividades diárias (Haveman & Gualtieri, 2017), expressa na pesquisa por meio da adoção do institucionalismo organizacional como lente teórica e práxis (Scott, 2014; Scott & Meyer, 1994).

A conexão entre esses elementos ocorre por meio da verificação da influência de padrões culturais e normativos na criação de normas e na disseminação de processos na Administração Pública brasileira. Em outras palavras, a pesquisa investigou como a prática, por meio das normas elaboradas para os contratos administrativos, reflete os valores sociais, se o direito é uma expressão cultural e se existem valores públicos que norteiam as ações, que devem ser realizadas, apesar das mudanças históricas ocorridas nos modelos de gestão adotados. Explica-se, há um núcleo de valores públicos vinculados aos padrões normativos oriundos de uma sociedade que, enquanto vigorar, será priorizado na gestão pública, mudando apenas a forma de provê-los, a participação dos atores, entre outros elementos. A relevância prática, conforme argumentado, reside na ampliação do entendimento acerca da composição das normas e de suas finalidades e, em um desdobramento maior, na compreensão do ethos público (Lavalle, 2001) que dá identidade à Administração Pública brasileira.

Para tanto, compararam-se os modelos contratuais existentes na legislação geral: Lei nº 8.666, de 1993, na Lei Geral de Concessões; Lei nº 8.987 de 1995; e na Lei das Parcerias Público-Privadas, a Lei nº 11.079, de 2004. Deu-se um passo antes e analisou-se o Decreto-Lei nº 2.300, de 1986. Mas, deu-se um passo à frente também. Em 10 de dezembro de 2020, o Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 foi aprovado pelo Senado e, em 01.04.2021, foi convertido na lei nº 14.133, esta é a nova lei brasileira dos contratos administrativos. Em razão disso, considerou-se importante analisá-la também.

Partindo do pressuposto de que tais leis são uma expressão da cultura, valores e crenças compartilhadas na sociedade brasileira e sua administração pública, acredita-se na utilidade da análise realizada em termos da contextualização do presente, pela possibilidade de compreendê-lo por meio do conhecimento do passado e pela capacidade de se compreender o caráter sistêmico dos fenômenos sociais (Deephouse, Bundy, Tost & Suchman, 2017). Assim, a base da premissa da pesquisa é que as regras estabelecidas nas leis, como elementos disciplinares de relacionamentos e processos, refletem os padrões normativos da sociedade.

REFERENCIAL TEÓRICO

Valores públicos e sua identificação no âmbito do Estado

O Estado moderno, tal como concebido, caracteriza-se como uma entidade coletiva, consubstanciada em uma pessoa jurídica que tem por objetivo o desempenho de funções de interesse de seus constituintes. Para existir, requer pessoas com interesses e vontades comuns, ocupando um determinado território e conferindo soberania ao ente estatal (Bastos, 2002). Em essência, essas pessoas constituem a entidade estatal de acordo com o que valorizam.

As pessoas demandam satisfações individuais, as quais, como resultado da vida em sociedade, são moldadas coletivamente (Berger & Luckman, 1985). Portanto, o Estado, dadas as funções a que se destina, sintetiza a vontade coletiva, com a tarefa de realizá-la. Alguns autores afirmam que o Estado encarna o interesse público (Bandeira-de-Mello, 1983), ou seja, um patrimônio reconhecido, identificado e valorizado como relevante, tanto no plano individual quanto no coletivo. Caillé (2008) indica que é necessária a articulação entre individualismo e holismo, para reconhecer o que é considerado relevante socialmente.

Os valores públicos representam, portanto, o reconhecimento de algo que é bom e que deve ser buscado em benefício da comunidade. O ato de reconhecer este bem, lhe confere valor e assim o é, pela capacidade deste bem ser doador e credor de algo de interesse desta coletividade (interpretação de Caillé, 2008). Com efeito, as políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de decisões e ações relacionadas à atribuição imperativa de valores de um determinado ator político (Souza, 2003), ou, mais recentemente, como um conjunto de arranjos constituídos por diversos atores, em que são inerentes o papel das instituições de tomada de decisão, relações de poder, ideias, valores e tempo (Almeida et al., 2019; Campbell, 2002; Sabatier, 2007).

Moore (2007) propôs três acepções distintas de valores públicos. Ele primeiro os definiu como a soma das satisfações individuais produzidas por um sistema social ou política governamental. Em segundo lugar, eles foram concebidos como os propósitos de um governo agente dos cidadãos, obtidos por meio de poderes e recursos governamentais. E, em terceiro lugar, os valores públicos foram considerados os propósitos alcançados coletivamente pelo governo, gerando assim a satisfação individual (Moore, 2007, p. 170). Estão presentes neste conceito as ideias de Caillé (2008) acerca da gratidão, porque, ao ter uma satisfação individual provida, o cidadão é credor e doador, e da valorização, pela importância atribuída ao bem. Esses atos de reconhecimento municiam as ações e, portanto, os valores públicos podem desencadear atitudes práticas.

Tais ações podem adentrar na esfera política (Moore, 2007) quando pautadas no compartilhamento de uma identidade, que inclui, por exemplo, a noção de justiça e adequação dos atores políticos (Moore, 2007). Considerando que o Estado, pessoa jurídica que representa os interesses de determinada coletividade, possui ativos tangíveis e intangíveis que protege e visa realizar, e que tais ativos são compartilhados por esta coletividade, pode-se dizer que os valores públicos representam os padrões que orientam o comportamento na promoção de ações políticas ou cívicas.

Os valores podem, portanto, estar presentes em normas de conduta, em prescrições de processos e na definição de estruturas. Como meio e objetivo, eles podem moldar crenças e definir ações. Nessa concepção, os valores públicos podem constituir a identidade da administração, moldar a cultura existente e delinear os contornos da gestão. No entanto, eles também podem ser objeto de gerenciamento.

A Administração Pública Brasileira e seus modelos de gestão em uma Perspectiva Histórica e Institucional

Autores do institucionalismo organizacional consideram que os conceitos culturais participam do desenvolvimento de práticas e estruturas que são expressões da negociação ou imposição dos atores entre si, constituindo a vida organizada, por meio da criação de significados, desenvolvimento de identidades, parâmetros de legitimação, que contribuem conjuntamente com as práticas materiais vigentes historicamente em um determinado contexto social (Haveman & Gualtieri, 2017; Micelotta, Lounsbury & Greenwood, 2017; Orlitzky, 2011).

Antes de se tornar uma república, o Brasil era uma colônia de Portugal, possuindo um rei e dividido em capitânicas hereditárias (Calmon, 2002). As funções dos donatários, que eram a autoridade máxima, eram jurídicas e administrativas, permitindo-lhes fazer julgamentos, impor sanções, distribuir suas terras, fundar aldeias, escravizar índios, arrecadar impostos, etc., e repassar uma parcela destas para a coroa (Calmon, 2002). A gestão era patrimonialista, portanto, na medida em que a capitania

representava um bem de uso e exploração do donatário. Nesse momento, o público possuía dono, mesclando-se com a propriedade privada.

Em 1821, as capitanias foram extintas, tornando-se províncias. Um ano depois, o Brasil tornou-se um império independente de Portugal, sendo posteriormente dotado de uma constituição escrita, a Constituição de 1824, que, além dos três poderes tradicionais, instituiu um poder moderador (Bastos, 2002). A Constituição de 1824 trouxe sequelas do absolutismo, apesar de ser liberal e, na prática, permitia o exercício de um sistema parlamentarista no Brasil (Bastos, 2002).

Depois de se tornar uma república, o Brasil passou por um período de confrontos políticos, regimes autoritários e golpes de Estado. Teve quatro constituições (do império à república: 1934, 1937, 1946 e 1967) até o advento da Constituição do Brasil de 1988. Brasil, Cepêda & Medeiros (2014) afirmam que, após a ruptura com a corte portuguesa, o Brasil teve um sistema político dominado por dois grupos: de um lado, as famílias patriarcais e, de outro, um Estado central mediador dos interesses públicos. No primeiro grupo, as relações eram consanguíneas e clientelistas; na segunda, conciliou-se os diferentes interesses de grupos e regiões (Brasil et al., 2014).

Até 1930, o Brasil viveu sob forte influência desta cultura e política, com elementos do mandonismo (brasileirismo, usado na ciência política, na filosofia e na sociologia, para definir uma das características do exercício do poder por estruturas oligárquicas e personalizadas, equivalentes na literatura hispânica ao chamado caciquismo), nepotismo, clientelismo e patrimonialismo (Brasil et al., 2014; Carvalho, 1997), que permeou o aparelho estatal e administrativo (Brasil et al., 2014).

A partir de 1930, o desenvolvimento industrial passou a ocorrer no Brasil, o que impulsionou o Estado a assumir o papel de indutor do desenvolvimento (Brasil et al., 2014). Assim, iniciou-se a consolidação da burocracia weberiana (Brasil et al., 2014). Abu-El-Haj (2005) aponta que a administração pública-racional é caracterizada pela hierarquização e racionalização de funções, a divisão do trabalho, a autoridade limitada dos cargos, a existência de normas escritas, a especialização das profissões, a existência de carreiras estáveis, a comunicação escrita e documentada e a separação entre os bens públicos e a propriedade de servidores.

Um fato histórico relevante na trajetória da Administração Pública brasileira é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na Constituição de 1937 (Pinto & Santos, 2017). Uma das principais atribuições do DASP era a implementação da reforma administrativa (Brasil et al., 2014), sendo também responsável pela organização do orçamento, classificação de cargos e estruturação de carreira dos colaboradores (Pinto & Santos, 2017). Os avanços sociais alcançados no Brasil de 1930 a 1937 sofreram com o autoritarismo do então governador Getúlio Vargas (Abu-El-Haj, 2005). No entanto, de acordo com Abu-el-Haj (2005, p. 39), o DASP “deixou o embrião de uma nova ética pública” com “noções básicas de um ‘público universal’, um estado racional a serviço do bem-estar geral da sociedade e um conceito de instituições públicas, resistente à manipulação política”.

Em 1967, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, outra reforma importante teve início na Administração Pública brasileira. A essa altura, o Brasil já havia se estabelecido como nação industrializada (Abu-El-Haj, 2005) e maximizado seu desenvolvimento econômico. A reforma ocorreu em duas frentes, a econômica e a social. Ao priorizar a primeira arena, o foco foi na substituição de importações e melhoria da infraestrutura básica (Abu-El-Haj, 2005).

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, formalizou a reforma do Estado à época, criando uma gestão descentralizada, e foram criadas entidades de gestão para o desempenho das funções empresariais (Abu-El-Haj, 2005). No entanto, o forte foco no desenvolvimento econômico ao invés do social causou alguns problemas. O crescimento e o endividamento do Estado, com a criação de serviços estatais e subsidiados, e a crise do petróleo, entre outros fatores, levaram à necessidade de revisão dos pilares sob os quais operava a gestão (Abu-El-Haj, 2005).

A Carta Política de 1988 conferiu ao Brasil o status de Estado Democrático de Direito, no qual o governante se submete à lei, à vontade popular e aos propósitos propostos pelos cidadãos (Bastos, 2002). Esta Constituição, de acordo com Abu-El-Haj (2005, p. 46), “criou novas esperanças para o desenvolvimento econômico com justiça social”. Oito planos econômicos marcaram os anos 1980 e o início dos anos 1990. Abu-El-Haj (2005) aponta que a inflação e as dificuldades de retomada do desenvolvimento econômico são os fatores que levaram o presidente Fernando Henrique Cardoso a propor a terceira reforma do Estado e da administração pública. Em 1995, foi instituído o Ministério da Administração Federal e Reforma (MARE), responsável pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

As diretrizes de reforma instituídas pelo PDRAE foram desestatização, racionalização, flexibilidade, institucionalização e publicização (Pinto & Santos, 2017). As ações típicas dessa reforma gerencial incluem prestação de contas, aumento da eficiência por meio da busca da produtividade, privatização, terceirização e desregulamentação, transferência de serviços não exclusivos para entidades públicas não estatais, e assim por diante (Costa, 2008).

A reforma gerencial é considerada a modernização da administração pública, pela autonomia financeira e administrativa que traz aos entes públicos, pela flexibilidade e controle que proporciona, pela busca de resultados e pelo papel secundário que atribui à estabilidade (Abu-El-Haj, 2005). Para Bresser-Pereira (1996), tornou-se condição de “um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos” (Bresser-Pereira, 1996, p. 296).

A sociedade brasileira convive com o regime jurídico e administrativo da Constituição de 1988 por mais de 30 anos. No entanto, a gestão deste sistema reflete os marcos de sua história. Na atualidade, na materialização dos diversos preceitos da Carta política de 1988, há uma horizontalização crescente da gestão pública, que se manifesta na criação de conselhos, orçamentos participativos, novas formas de contratação com o poder público, iniciativas populares na proposição das leis, e assim por diante (Pinto & Santos, 2017; Secchi, 2009). Fala-se de cidadãos cujas identidades individuais estão associadas à polis (Gurgel, 2017). Para representar esse movimento, portanto, Pinto e Santos (2017) adotaram o termo “administração pública societal”.

Secchi (2009) considera que uma pluralidade de nomes é atribuída aos modelos de gestão e os classifica em: (1) o modelo burocrático, (2) a administração pública gerencial e (3) a governança pública. O autor afirma que os modelos não se sucederam, o que não significa um rompimento, pois ainda coexistem hoje. A partir de Secchi (2009), pode-se afirmar que a crítica aos modelos levou ao surgimento de novas formas de gestão. Assim, embora o modelo burocrático tenha estabelecido um padrão excepcional de especialização entre os trabalhadores nas organizações, suas disfunções são muitas, como o impacto de prescrições estritas na motivação dos funcionários, resistência à mudança, abuso do corporativismo e assim por diante, o que conduz às tentativas de superação de tais problemas.

Assim, os modelos de administração pública gerencial e de governo empreendedor são reações às disfunções do modelo burocrático (Secchi, 2009). Os valores de produtividade, orientação para o serviço, descentralização, eficiência do serviço, mercantilização e responsabilização são atribuídos ao modelo de gestão (Secchi, 2009). No entanto, a governança pública foi concebida como um modelo relacional, voltado para a construção coletiva de políticas públicas (Secchi, 2009).

Em termos de teorização, a gestão pública no Brasil seguiu uma trajetória de etapas e foi marcada pelos entendimentos predominantes que elas constituíam, que foram como: (1) uma ciência jurídica, (2) uma ciência administrativa, (3) uma administração pública (Keinert, 1994). A ideia prevaleceu na primeira concepção de que a administração deveria atuar para a criação de leis; na segunda, acreditava-se que as administrações pública e privada deveriam atuar de forma semelhante, enquanto na terceira, admitia-se a existência de contornos peculiares à administração pública (Keinert, 1994). Os diferentes paradigmas estão resumidos no Quadro 1:

Quadro 1
Períodos Paradigmáticos

Períodos	Contexto Institucional	Paradigmas	Fases	Características do Campo de Administração Pública
1900-1929	Estado regulador-liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica		Legalismo
1930-1979	1. Estado Administrativo 2. Administração para o desenvolvimento 3. Estado intervencionista	Administração Pública como Ciência Administrativa	1930-1945 1946-1964 1965-1979	Racionalização Desenvolvimento Racionalidade e competência técnica
1980-1989	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política		Democratização Conflito de interesses Recursos escassos
1990***	Redefinição do papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública		Capacidade política aliada à competência técnica

Fonte: Keinert (1994, p. 43).

A síntese de Keinert (1994) evidencia os momentos históricos pelos quais o Brasil passou, juntamente com a importação de regras, o esforço pela eficiência e o esforço pela politização da gestão pública. Se por um lado a gestão pública coexiste hoje com traços dos modelos aqui sintetizados, por outro, os modelos existem há muito tempo na história do Brasil, e podem ser identificados em normas, planos, reformas e textos constitucionais. O fato desses modelos terem persistido ao longo do tempo pode ser considerado como propício à internalização e agregação de padrões normativos. Os modelos de gestão e os valores que os sustentam persistem na cultura brasileira, moldando a identidade dos gestores brasileiros e seus modos de ação.

Quando se analisa a criação da legislação de contratos administrativos no Brasil, com base no institucionalismo organizacional, é importante verificar que os valores são historicamente reflexo dos atores que se organizam em grupos e passaram a exercer influência (Greenwood et al., 2011). Os atores sociais confiam em sua compreensão da lógica institucional na competição por poder e status e geram as condições para a reprodução da lógica vigente. Ao mesmo tempo, atores distintos continuam mantendo suas diferentes lógicas, podendo-se concluir que a competição ou tensão entre múltiplas lógicas é contínua (Goodrick & Reay, 2011). Contudo, alguns valores perpetuam por atos normativos.

METODOLOGIA

A estratégia escolhida foi a pesquisa histórica. Suddaby e Greenwood (2009, p. 187) argumentam que o propósito da metodologia histórica é identificar estágios e continuidade, diversidade e mudança e analisar como as condições históricas produzem configurações institucionais e suas variações. O escopo da pesquisa é verificar a resiliência dos valores públicos. Então, analisar sua permanência ao longo do tempo é importante. Na verdade, o passado, o presente e o futuro foram incluídos pelos dados selecionados.

A metodologia é qualitativa, com abrangência descritiva. Foi combinada análise bibliográfica e documental. O material bibliográfico foi selecionado a partir de trabalhos publicados na Academia Brasileira de Gestão Pública. Os artigos foram extraídos do site www.spell.org.br. A literatura histórica sobre o Brasil foi selecionada. O material serviu para descrever a cultura brasileira, os modelos de gestão brasileiros e identificar os valores públicos resilientes nesses modelos.

Os dados foram selecionados na legislação sobre contratos administrativos desde o Decreto-Lei nº 2.300, de 21.11.1986 que vigorou até 20.06.1993; a Lei nº 8.666, de 21.06.1993; a Lei nº 11.079, de 30.12.2004; a Lei nº 8.987, de 13.02.1995. Também foi selecionado o Projeto de Lei nº 4.253, de 2020, recentemente convertido na Lei nº 14.133, de 1º.04.2021. Foi realizada análise de conteúdo da legislação a partir dos valores públicos identificados nas teorias sobre administração pública.

Os valores públicos resilientes foram identificados na teoria sobre gestão pública por associação temática (Bardin, 2011). Foi na leitura do texto da lei selecionada que as narrativas revelaram a presença ou não das categorias analíticas. O objetivo consistiu em identificar comandos, ordens ou motivos que tivessem relação com alguns dos valores públicos adquiridos na teoria.

As legislações acima citadas foram selecionadas, em suas versões compiladas, ou seja, levando-se em consideração todas as modificações ocorridas em seus textos desde suas edições originais. A resiliência de valores nos modelos burocrático, gerencial e de governança pública foi considerada na classificação dos dados.

Para não ampliar muito o escopo, outras normas, como as que regem convênios, termos de parcerias, termos de colaboração e de fomento, não fizeram parte da pesquisa. Tais regras caracterizam os meios de relacionamento entre o poder público e as organizações sem fins lucrativos, públicas, não governamentais, entre outras. Assim, a pesquisa focou nos contratos de obras, serviços e licitações decorrentes de licitações públicas ou exceções legais ao procedimento licitatório. Essas regras valem para contratos firmados com empresas privadas e são, neste ponto, mais amplas do que as legislações que não se enquadram na pesquisa.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Características culturais da sociedade brasileira com possível impacto na gestão pública

O Brasil era uma sociedade de castas depois da descoberta por um explorador português, que o colonizou como uma extensão de Portugal, em que senhores e escravos viviam no mesmo espaço, um casarão com sua senzala (Holanda, Eulálio & Ribeiro, 1995). A classificação social passou de (1) colonos e exilados para (2) portugueses, índios e mestiços e, por fim, para (3) brancos, pardos e negros (Calmon, 2002). Nessa sociedade, a nobreza era conhecida pela cor da pele, pelo número de escravos que possuía e pela ociosidade, já que trabalhar era tarefa dos desafortunados (Calmon, 2002). Por ser uma colônia portuguesa, o Brasil tinha um governo geral, mas havia conselhos locais que exerciam a gestão pública nas vilas e cidades, com capitães-mores e chefes de família como gestores nas duas zonas de influência, respectivamente (Calmon, 2002).

A propriedade privada influenciava as relações entre as pessoas (Viana, 2005). O valor de um indivíduo era atribuído de acordo com suas habilidades peculiares, o que favorecia o compadrio (Holanda et al., 1995). O “cunhadismo”, ou seja, a relação familiar que se estabeleceu com a tribo pelo casamento do português com um índio levou a tribo a trabalhar para este estrangeiro (Ribeiro, 1995), que passou a fazer parte da mesma família. O patrimonialismo e as relações de afetividade eram típicos do colonizador da cultura hispânica e marcantes nas relações dos primeiros habitantes do Brasil (Holanda et al., 1995).

O crescimento das cidades foi tardio e foram frequentes as manifestações de individualismo que marcaram o desenvolvimento do Brasil (Oliveira & Gimenes, 2010). O público era visto como um lugar de engano, uma “terra de ninguém” (Matta 1986). Sua formação foi influenciada pelo patrimonialismo, pelas diferenças entre as classes existentes e pela autoridade dos senhores das posses (Matta, 1986; Holanda et. al., 1995; Viana, 2005). A formação da esfera pública no Brasil, portanto, tem se caracterizado pela invasão da esfera privada. Matta (1986) afirma que a dualidade é um traço característico da formação do espaço público e, portanto, da sociedade brasileira. O processo de democratização, por exemplo, foi outorgado (Holanda et al., 1995). Além disso, a história brasileira foi marcada pela alternância de governos liberais e outros governos mais centralizadores e autoritários (Abu-El-Haj, 2005) até o advento da Constituição brasileira de 1988.

Segundo Prestes-Motta e Alcadipani (1999), as relações sociais no Brasil são marcadas pelo paternalismo e pelas decisões baseadas em fatores emocionais, exibindo, assim, uma sobreposição de amor e ódio e atitudes econômico-rationais. Nesse sentido, a sociedade brasileira reflete atitudes polidas, aversão a ritualismos sociais hierárquicos e desiguais e uma cultura da personalidade, em que o que é pessoalmente íntimo se sobrepõe aos interesses da coletividade (Prestes-Motta & Alcadipani, 1999). Assim, existe o “jeitinho”, ou seja, o processo pelo qual o brasileiro busca uma solução pessoal, apesar de determinações gerais contrárias (Prestes-Motta & Alcadipani, 1999).

Outra característica da sociedade brasileira é o formalismo, explicado por Machado-da-Silva, Guarido, Nascimento e Oliveira (2003) como a existência de uma realidade formal e outra concreta. Assim, o país importa legislação, como a própria república, embora cultive internamente relações personalistas; por exemplo, o Brasil tinha escravidão internamente enquanto era capitalista em suas relações comerciais internacionais (Machado-da-Silva et al., 2003). Castor (2013) relaciona os traços culturais brasileiros de desconfiança como método, centralismo burocrático e dependência do Estado. A desconfiança leva a formalidades excessivas destinadas a controlar as relações. Além disso, o centralismo burocrático do Brasil é herdado dos portugueses, que estabeleceram regras que invadiram a esfera privada de seus súditos, e a dependência do Estado consiste em esperar soluções do aparato estatal.

Prestes-Motta e Alcadipani (1999) afirmam que a cultura pode funcionar como um mecanismo de controle social. Assim, as características culturais mencionadas acima podem funcionar como mecanismos de controle que influenciam os modos de ação do Estado, ou seja, a forma como a nação se organiza politicamente (Castor, 2013). Patrimonialismo, cunhadismo, formalismo, centralismo burocrático, desconfiança e dependência do Estado são traços culturais brasileiros que podem ter influenciado a gestão pública, pois representam aspectos importantes da identidade brasileira, expressos em valores, crenças, ações e prescrições, como leis.

A sociedade brasileira tem um caráter dualista na medida em que sua história alternou entre legislações autoritárias e liberais, que variaram em seus pressupostos e modos de ação. Muitos direitos foram concedidos aos brasileiros por regras, embora, na prática, não signifiquem conquista das camadas populares, e muitos dos direitos coletivos foram adquiridos por meio de concessão, objeto de reivindicação de uma minoria representativa de camadas poderosas que possuíam recursos políticos.

No entanto, o fato de existirem, mesmo no plano formal, dá concretude aos valores públicos, permitindo-lhes tornarem-se conhecidos, amplamente aceitos e internalizados, o que constitui um patrimônio social.

Machado-da-Silva et al. (2003) consideram que o formalismo é uma instituição da sociedade brasileira, que inclui aspectos formais, como expressões da lei, e o comportamento formalista informal dos atores. Assim, o fato de muitos valores públicos terem feito parte das regras copiadas dos estrangeiros no passado pode ter permitido sua perenidade, ainda que formal, e esses valores podem se materializar em momentos mais favoráveis ao longo da história. Portanto, olhar para uma determinada regra permite identificar tais valores e associá-los a etapas da história da Gestão Pública Brasileira.

Os contratos administrativos são inspirados na lei francesa. Em princípio, a legislação faz uma distinção entre os contratos de origem pública e os de origem privada. O traço distintivo marcante é dado pela supremacia do interesse público, que confere ao ente público a prerrogativa de fiscalizar os próprios contratos, aplicar sanções ao contratante inadimplente, modificar unilateralmente algumas de suas cláusulas e até mesmo rescindir o contrato administrativo, apesar de vontade distinta do particular. Pode-se dizer que os contratos administrativos possuem cláusulas regulamentares, que conferem esses traços distintivos a tais convênios, justificados pela finalidade maior que os move, ou seja, a satisfação de um interesse público. A margem de liberdade entre as partes para disciplinar as cláusulas contratuais é menor, portanto, uma vez que as disposições da legislação têm grande influência sobre os contratos administrativos. É a lei, portanto, a primeira bússola a nortear esses ajustes, que terão no edital as peculiaridades de cada contrato definidas, sempre norteados por preceitos legais e fins públicos que dão sentido a tais convenções.

Identificação das Categorias

Os valores públicos resilientes identificados nos modelos de gestão pública burocrático, gerencial e de governança são (1) dialogicidade, (2) modernização, (3) eficiência, (4) produtividade e (5) profissionalização.

A dialogicidade é um valor público de concretude mais recente, embora esteja presente nos textos de traços liberais e democráticos mais antigos, como a Constituição brasileira de 1934, que permitiu uma gestão com foco parlamentarista (Bastos, 2002).

A modernização, por sua vez, está alinhada com a busca da melhoria do serviço público e da adequação e valorização dos bens coletivos, e, nesse sentido, tem como parâmetro a gestão privada representada por um esforço de modernização da prestação das atividades públicas no modelo gerencial (Pinto & Santos, 2017).

Acredita-se que os valores públicos sobrepostos de eficiência e produtividade representam os esforços dos três modelos (racional-legal, gerencial e de governança), variando em seus modos de concepção e realização. No modelo weberiano, a eficiência é representada pela padronização e, portanto, pela segurança que o formalismo traz. No modelo gerencial, a eficiência está mais alinhada ao alcance de resultados melhores com a utilização de menos recursos e, por fim, no modelo de governança, pode significar a eficácia de uma política e a legitimidade que ela adquire; o termo legitimidade é aqui utilizado no sentido de adequação das políticas públicas no atendimento dos anseios da comunidade, em consonância com a conceituação de Suchman (1995).

Por fim, a profissionalização é típica do modelo burocrático weberiano e tem ficado evidente na história da administração pública brasileira no esforço de estruturação de carreira e formação de corpo técnico adequado, desde a reforma de 1936 (Pinto & Santos, 2017).

Considerando o caráter abrangente das regras que disciplinam as licitações, suas exceções e contratos administrativos, optou-se por analisar apenas os trechos que disciplinam os contratos. Para um melhor entendimento do trabalho executado, a seguir são apresentados os dados separados por regra. Foi realizada uma análise das quatro regras mencionadas na metodologia para verificar se os valores públicos estão presentes nos textos das regras.

Lei nº 8.666, de 1993: Lei geral de licitações e contratos administrativos

A lei geral de licitações e contratos estabelecia os procedimentos de aquisição de obras, serviços e compras de produtos para atender às necessidades da administração. É também a regra que regia os contratos administrativos decorrentes de licitações ou exceções legais à sua execução. Essa norma foi instituída em junho de 1993 e é composta por 126 artigos. Segundo Motta (2011), o projeto de lei que culminou na lei geral de licitações foi amplamente debatido pelo Congresso por mais de dois anos, sendo um texto com legitimidade democrática, o que constituiu um significativo avanço político institucional. Essa lei de licitações foi publicada com base na Constituição de 1988. Portanto, é natural que tenha coerência com os valores públicos que persegue.

Os artigos que tratam dos contratos administrativos estão localizados no Capítulo III, Artigos 54 a 88. Embora a Lei nº 8.666, de 1993 tenha sido alterada por 28 leis desde sua edição original, a seção sobre contratos administrativos sofreu poucas alterações em sete dessas alterações legais. Ou seja, observou-se que apenas 25% das normas que modificaram a lei de licitações e contratos administrativos tiveram alguma modificação na parte que diz respeito a estes últimos. De fato, a Lei nº 8.666 substituiu o Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, que contava com 30 artigos sobre contratos administrativos (do art. 44 a 74). Percebeu-se em muitos dos artigos da Lei nº 8.666 a permanência da ideia geral sobre os contratos existentes no Decreto-Lei nº 2.300. O mesmo texto foi visto nas duas regras para muitos artigos. As mudanças mais visíveis são referentes às exigências de transparência e a penalização (multa) em algumas infrações específicas. Mas, em geral, as regras sobre contratos administrativos foram preservadas desde o Decreto-Lei nº 2300 até a Lei nº 8.666.

Analisando apenas a Lei nº 8.666, é possível afirmar que a norma possui 34 artigos dedicados aos contratos, nos quais foram identificados os seguintes valores públicos: modernização, dialogicidade, profissionalização, produtividade e eficiência (Pinto & Santos, 2017).

O valor público da modernização foi inferido das disposições relativas à tecnologia aplicada para produzir e disciplinar os ajustes entre o particular e a administração. Assim, observou-se que os contratos devem ser escritos, ter prazo de validade pré-determinado, ser numerados, datados e assinados. Além disso, a ordem cronológica dos contratos deve ser respeitada, suas declarações devem ser publicadas, e devem estar em consonância com as normas do direito civil e da teoria geral dos contratos, que confere uma racionalidade que visa alinhar esta norma com outras do ordenamento jurídico brasileiro. Observou-se também que qualquer alteração contratual deverá ser feita por escrito, não sendo aceitos ajustes verbais.

O valor público da dialogicidade foi observado na preocupação com a clareza e precisão das regras estipuladas, o que confere transparência aos reajustes, permitindo aos interessados conhecer com antecedência as regras dos contratos. Nesse sentido, houve a preocupação de que o registro das ocorrências fosse devidamente realizado durante a execução dos contratos, o que permitiria uma adequada fiscalização e segurança quanto aos fatos e decisões relativas à execução do contrato. Uma característica interessante é que o ente estatal pode punir o contratado inadimplente. Este fato deve justificar a razão de tal preocupação quanto às cláusulas que regem os fatos relativos à execução contratual, visto que esta permite tanto a auditoria das decisões tomadas como a promoção da defesa em relação a elas. Da mesma forma, a lei prescreve que os extratos dos contratos devem ser publicados, fornecendo assim ao público informações importantes sobre eles e permitindo o controle por parte dos cidadãos. Nesse sentido, há alinhamento com as regras da Constituição de 1988 e com o modelo de administração pública societária. Ainda, no registro do valor público em questão, foi observada a previsão de modificação dos contratos por ajuste entre as partes.

O valor público da profissionalização foi observado nas normas que determinam o destaque para que certos profissionais cuidem dos ajustes, primando pela especialização e pelo tecnicismo. Essa regra exige que os agentes privados se destaquem para falar com a administração e determina que cada contrato terá um gerente e um fiscal, como representantes da administração. Assim, observou-se que a lei se preocupou em determinar que fossem selecionadas pessoas com os conhecimentos técnicos necessários para a gestão do contrato, primando também pelos valores públicos de eficiência e produtividade.

Os valores públicos de eficiência e produtividade foram observados em diversos momentos nos artigos analisados. Na medida em que estes contratos permitem ao ente público fiscalizar e punir o ente privado, isso mostra claramente que a execução do contrato deve ser pautada pela eficiência, pelo menos no sentido de entregar o que foi exigido e oferecido. Por outro lado, uma vez que o ente privado não quer sofrer penalidades, que podem ir de sanções financeiras a embargos ao comércio com entes públicos, ele deve conduzir uma cultura de busca da eficiência, ainda que somente a verificação empírica pode confirmar esta afirmativa. A regra vedou o pagamento antecipado, estipulando que o pagamento deve ser feito após o cumprimento do cronograma físico-financeiro e permitindo garantias para a execução dos contratos. Previa-se também a verificação da

realização do objeto do contrato antes de liberar o contratante da obrigação assumida (mediante a emissão dos termos de recebimento). Além disso, há uma disciplina quanto às cláusulas financeiras, permitindo revisões de preços. Isso foi entendido como uma preocupação com a eficiência e produtividade, visto que o desequilíbrio nos preços dos contratos pode levar à não execução do objeto pactuado.

Lei nº 8.987, de 1995: lei geral de concessões

Essa lei foi promulgada em fevereiro de 1995 e tem como objetivo reger os regimes de concessão e permissão de serviços públicos. São contratos mais longos, como as concessões de transporte terrestre, aquático e aéreo; serviços funerários; eletricidade; água; e saneamento. A norma tem 47 artigos no total e passou por alterações por meio de quatro leis. Prevê-se a aplicação das regras gerais previstas na Lei nº 8.666, de 1993 para concessões e autorizações. Assim, onde a Lei nº 8.987, de 1995 não estipula as regras, deve-se primeiro procurar preencher a lacuna por meio da Lei nº 8.666, de 1993. A Lei de Concessões no Capítulo VI trata dos contratos de concessão, que foram considerados indispensáveis na lei de concessões e permissões de serviços públicos. Como há uma indicação clara de que as regras relativas aos contratos administrativos geralmente se aplicam às concessões e permissões, pode-se verificar a presença dos valores públicos descritos nessa regra. No entanto, alguns desses valores foram destacados nos dispositivos da Lei nº 8.987, de 1995. O valor público da modernização, por exemplo, foi verificado pela menção expressa na norma, sendo uma preocupação, considerada como algo a ser perseguido na prestação de serviço público outorgado ao particular.

Da mesma forma, a preocupação com a qualidade do serviço denota ter-se dado de maneira prioritária aos valores públicos de eficiência e produtividade. Nesse sentido, a regra exige estipular critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros que medem essa qualidade. Ainda, na busca pela eficiência, a lei de concessões prevê a responsabilização expressa da pessoa física pelos danos causados aos usuários do serviço, a terceiros ou mesmo ao ente público. Além disso, tendo em vista a eficiência e produtividade, os pagamentos foram previstos por meio da comprovação do cumprimento do cronograma físico-financeiro e da estipulação de garantias para o cumprimento das obrigações por parte da pessoa física. Em uma modelagem mais complexa, a regra possibilitou ao indivíduo ceder direitos de crédito em garantia, com vistas à obtenção de financiamento, e, nesse aspecto, a regra buscava a eficiência, aumentando a possibilidade de cumprimento do contrato.

O valor público da dialogicidade também foi observado pela disponibilização de certidões contratuais a qualquer pessoa, além de conferir métodos alternativos de resolução de conflitos, como a arbitragem. A profissionalização verificou-se no estabelecimento de uma forma de fiscalização dos contratos e na preocupação com a idoneidade de determinado prestador de serviço. O livre acesso dos agentes públicos a todas as informações necessárias ao entendimento do serviço também denota transparência, alinhando-se assim ao valor público da dialogicidade.

Observou-se que esta norma trata de contratos muito mais complexos e de maior duração, nos quais se torna necessário estender o escopo das ferramentas aos contratantes, seja dando-lhes maior liberdade de ação, por um lado, ou previsão de maiores critérios de fiscalização, por outro lado. Nas concessões, os particulares podem assumir a gestão dos bens públicos; em geral, realizam elevados investimentos e, como prestam o serviço público em substituição da entidade detentora do dever de disponibilização, adentram mais na esfera pública, assumindo, em certa medida, função pública (Bandeira-de-Mello, 1983), assemelhando-se, nesse aspecto, ao órgão público contratante. Assim, a complexidade do modelo contratual de concessões pode explicar a ampliação de ferramentas que se evidenciam na representação dos valores de dialogicidade, eficiência e produtividade.

Lei nº 11.079, de 2004: lei de PPP

A Lei nº 11.079, de 2004 estabeleceu o regime de parcerias público-privadas no Brasil. A norma tem 30 artigos e, desde sua edição de dezembro de 2004, foi modificada por outras sete leis. As parcerias público-privadas são concessões especiais caracterizadas pela presença de obras públicas, além da outorga do serviço público e sua subdivisão nas formas patrocinada e administrativa. Na forma patrocinada, além de ser remunerado pela tarifa, que é paga pelo usuário do serviço, o ente estadual remunera o particular por meio de aporte e/ou contraprestação adicional à tarifa (Lei nº 11.079, de 2004). Na forma administrativa, o ente público é o beneficiário imediato do objeto da PPP (Lei nº 11.079, de 2004). A lei menciona expressamente a aplicação de dispositivos da Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995) às PPPs e também menciona a aplicação de dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993 a tais contratos. O Capítulo II da Lei nº 11.079, de 2004, com os artigos 5º e 6º, dispõe sobre as regras específicas relativas aos contratos de PPP.

Os valores públicos de eficiência e produtividade prevalecem, notadamente na previsão de que as PPPs devem buscar vantagens socioeconômicas, que devem ter sustentabilidade financeira, que deve haver garantias compatíveis com os riscos existentes no serviço, e que deve haver participação nos lucros, avaliação de desempenho do parceiro privado, remuneração variável e possível retenção de pagamentos pelo público ao parceiro privado, entre outros. O valor da modernização também recebeu abrigo, notadamente pela previsão de que os serviços devem priorizar a atualidade.

A dialogicidade também recebeu atenção no contrato de PPP. Nesse sentido, há previsão de resolução de conflitos por meio de mecanismos privados, como a arbitragem. Quando o contrato é celebrado, deve ser submetido a consulta pública, o que permite a participação dos cidadãos. Além disso, a transparência de procedimentos e decisões foi apontada como uma das diretrizes da norma. A profissionalização, por sua vez, foi observada pela previsão de que o órgão público deveria utilizar uma estrutura de apoio técnico para o desempenho de suas funções.

Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 e Lei nº 14.133, de 01.04. 2021

A Lei nº 8.666 também está em vias de extinção. Em fevereiro de 2021, o Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 seguiu para a sanção do Presidente da República, que foi convertido na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. O texto da Lei nº 8.666 será revogado gradativamente. A Lei nº 14.133 dispõe sobre a revogação automática das disposições relativas a crimes, previstas na Lei nº 8.666, de 1993. Fica também estabelecido que os contratos celebrados pela Lei nº 8.666, de 1993, serão regidos, durante sua vigência, pelas normas da Lei nº 8.666, de 1993. Diz ainda que, dentro de 2 anos da publicação da Lei nº 14.133, a redação da Lei nº 8.666 perderá sua eficácia.

Assim, entre 1º de abril de 2021 e 31 de março de 2023, haverá, para os contratos administrativos, a possibilidade de adoção das regras previstas na Lei nº 8.666 ou das novas regras previstas na Lei nº 14.133. A partir de 31 de março de 2023, o texto da Lei nº 8.666 perderá a validade na íntegra. Assim, foi analisado o texto do Projeto de Lei nº 4.253, de 2020, convertido na Lei nº 14.133, de 2021, que será tratado apenas pela disposição definitiva, ou seja, pelo número da Lei nº 14.133. No que diz respeito aos contratos administrativos, constatou-se que muitos dos dispositivos que antes existiam na Lei nº 8.666 passaram a existir no texto da nova lei. O capítulo que trata dos contratos administrativos na Lei nº 14.133 tem 65 artigos (do artigo 89 ao artigo 154) e há uma transformação na legislação, buscando também a resiliência dos valores públicos já identificados na legislação em vigor.

O valor público modernização foi verificado pela permanência das regras já previstas na Lei nº 8.666, com alguns detalhes, como a admissão da forma eletrônica de contrato, a admissão de contratos sigilosos, se essenciais à segurança da sociedade e do Estado. Dialogicidade é um valor público que passou por muitas mudanças na nova regra. Ênfase é dada à alocação dos riscos contratuais, que podem ser compartilhados ou suportados pela Administração ou indivíduos, estudados individualmente. A previsão da arbitragem, conciliação e mediação como forma de resolução de conflitos também está alinhada à dialogicidade, pois simboliza o esforço conjunto das partes para eliminar problemas contratuais, evitando a judicialização.

Também merecem destaque as situações relacionadas à publicidade, disciplinadas ao longo do texto, que, pelo dever de transparência, aproximam a sociedade da celebração de contratos. A profissionalização também foi verificada, por exemplo, no artigo 117 da Lei nº 14.133, que exige a presença de fiscais para fiscalizar a execução dos contratos. A Lei nº 14.133 também exige que as pessoas que lidam com licitações e contratos tenham treinamento específico. A gestão por competências é um requisito expresso da regra. A divulgação ao público dos motivos e do responsável pela paralisação também está prevista e está em linha com este valor público. Da mesma forma, a Lei nº 14.133 exige que a contratada tenha representante e que o diálogo entre as partes seja sempre formalizado quando houver reclamações, cabendo à Administração tomar decisões. Os valores públicos eficiência e produtividade foram considerados em diversos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021. Em relação aos contratos, houve, por exemplo, uma ampliação da abordagem relacionada à facilitação de situações relacionadas a pagamentos, como no caso em que são efetivamente verificados desequilíbrios contratuais, bem como a possibilidade de indenizações, evitando confrontos e procedimentos administrativos desnecessários.

A gestão de riscos também está em linha com estes valores públicos, pois visa alcançar os melhores resultados contratuais e minimizar os problemas na execução. Da mesma forma, a prorrogação automática dos prazos contratuais em face dos problemas, com indicação pública dos responsáveis, é algo que pode aumentar a eficiência pelos efeitos pedagógicos e inibitórios.

São constatadas a permanência de valores públicos identificados na literatura e presentes nas prescrições da Lei nº 14.133, de 2021, que substituiu a Lei nº 8.666 na regulamentação dos contratos administrativos. Verificou-se a resiliência dos valores públicos identificados na pesquisa, e a primazia para alguns deles, como os valores públicos dialogicidade, eficiência e produtividade.

DISCUSSÃO

Nas legislações sobre contratos administrativos, concessões e PPPs, observou-se a presença dos cinco valores públicos atribuídos aos modelos de gestão da administração pública, ou seja, dialogicidade, modernização, eficiência, produtividade e profissionalização (Pinto & Santos, 2017). Tais valores públicos, verificados, permeiam os modelos de administração burocrática, gerencial e de governança pública.

Nas normas analisadas, foi marcante a presença de características de modelos burocráticos e gerenciais. Isso se deve à própria concepção de contratos administrativos, que são instrumentos formais por natureza, cuja fonte são as normas escritas, disciplinadas nos textos analisados. É possível afirmar um avanço na disciplina dos contratos administrativos, buscando a profissionalização e a modernização. Assim, as características de formalidade, transparência e previsibilidade das decisões capazes de conferir segurança aos participantes alinham-se às características do modelo de gestão burocrático.

No entanto, os traços do modelo gerencial também foram verificados, notadamente pela primazia dada aos valores públicos de eficiência e produtividade. As regras relativas ao controle de desempenho, fiscalização, atenção às cláusulas financeiras e à adequada punição aos particulares são indicativos da busca por resultados e da produtividade como um fim (entendida como o interesse público a ser satisfeito pelo contrato). Da mesma forma, a supervisão e o julgamento de contratados faltosos se alinham com a responsabilização, que é um dos vetores do gerencialismo. Não se deve esquecer também a preocupação com a especialização e a capacidade dos gestores e supervisores, o que também se alinha ao valor público da eficiência.

Por sua vez, as cláusulas relativas à transparência, à publicidade dos contratos e ao exercício do controle, sobretudo dos cidadãos, são indicadores da presença do modelo de Administração Pública Societal, em que a gestão participativa e democrática aproxima os cidadãos, entes públicos e privados.

Portanto, verificou-se que o instrumento contratual é uma tecnologia que guarda em suas regras os traços dos modelos de gestão pública ocorridos no Brasil. Como tal, preza pela transparência, pela clareza das informações, permitindo a certeza na tomada de decisões e a própria previsibilidade dessas decisões. Nesse ponto, prioriza a segurança nas relações contratuais, e sua concepção está estritamente alinhada ao modelo burocrático, principalmente no que diz respeito à formalidade e à tecnicidade. Da mesma forma, a preocupação com a eficiência evidencia a presença do modelo gerencial, além das cláusulas relacionadas à publicidade, que permitem o controle, para privilegiar o modelo de Administração Societal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa identificou os valores públicos que perpassaram os modelos históricos de gestão na Administração Pública brasileira, ou seja, os modelos burocrático, gerencial e de governança pública (Secchi, 2009). Da mesma forma, identificou tais valores públicos, modernização, profissionalização, dialogicidade, eficiência e produtividade nas normas relativas aos contratos administrativos (direito geral dos contratos públicos, direito geral das concessões e direito das PPP).

Além disso, a pesquisa considerou algumas características culturais da sociedade brasileira, como o patrimonialismo a exemplo do patrimonialismo e do jeitinho, entre outras, mas não foi possível verificar, de imediato, uma relação entre tais traços e os valores públicos identificados. No entanto, dualismo e formalismo, traços que foram apontados como características da sociedade brasileira, podem explicar a presença de tais valores públicos em textos antigos, como no caso de textos políticos mais democráticos desde a primeira república, e de reformas gerenciais que foram implementadas desde 1936, em contradição com uma realidade muitas vezes autoritária e centralizadora. Ou seja, a existência de regras que dessem relevância a tais valores públicos permitiu movimentos persistentes em sua direção, até o advento da Constituição de 1988 e a última reforma gerencial, que acarretaram mudanças mais significativas na gestão pública, segundo Pinto e dos Silva (2017).

A presença de tais valores em constituições, o esforço primevo por reformas administrativas em 1936 e 1967 e a reforma de 1995, além dos avanços na gestão pública que foram registrados são indícios da resiliência dos valores públicos os quais vão se agregando ao acervo normativo de nossa sociedade e do modo de atuação dos gestores públicos. Ao ingressarem no acervo de normas e de crenças, tais valores conferem contornos próprios à gestão e moldam a identidade da Administração Pública. A partir de então pode-se compreender que há um *ethos* público, que se manifesta nas prescrições, nos processos e nas ações.

Como limitação ao presente estudo pode-se afirmar a jovialidade das três regras analisadas, já que todas elas foram publicadas após a constituição de 1988, texto político alvissareiro em termos de promoção da reforma gerencial e da governança, fenômenos mais recentes na trajetória da Administração Pública. Como recomendações para estudos futuros, sugere-se analisar a resiliência dos valores públicos em outras formas de relacionamento com a administração pública, como os termos de parceria, os termos de fomento, os termos de cooperação e os convênios. Neste ponto, as respectivas regras são mais recentes do que as dos contratos administrativos e podem, portanto, ser mais reveladoras da resiliência dos valores e dos aspectos culturais presentes na formação das leis.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) pelo financiamento da pesquisa, coordenada pela professora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva, e às Organizações Parceiras, Universidade Federal do Paraná, Universidade Positivo e IBEPES. Edital Universal - Processo 421753 / 2016-1.

REFERÊNCIAS

- Abu-El-Haj, J. (2005). Da “Era Vargas” à FHC: transições políticas e reformas administrativas. *Revista de Ciências Sociais*, 36(1/2), 33-51.
- Almeida, L. A., & Gomes, R. C. (2019). Perspectivas Teóricas para a Análise de Políticas Públicas: Como Lidam com a Complexidade? *Administração Pública e Gestão Social*, 11(1), 16-27.
- Bandeira-de-Mello, C. A. D. (1983). *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. São Paulo, SP: Malheiros.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Bastos, C. (2002). As modernas formas de violência e a crise dos valores constitucionais. *Revista CEJ*, 6(18), 34-37.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1985). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Brasil, F. G., Cepêda, V. A., & Medeiros, T. B. (2014). O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. *Temas de Administração Pública*, 9(1), 60-90.
- Bresser-Pereira, L. C., Jalkauska, M., & Ribeiro, R. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo, SP: Editora 34.
- Caillé, A. (2008). Reconhecimento e sociologia. *Revista brasileira de ciências sociais*, 23(66), 151-163.
- Calmon, P. (2002). *História Social do Brasil: A época republicana* (Vol. 3). São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 28(1), 21-38.
- Carvalho, J. M. D. (1997). Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, 40(2), 1678-4588.
- Castor B. V. J. (2013). Mudança depende de vontade política e reformas. In R. C. R. Loures, M. M. Schlemm, V. B. J. Castor (Orgs.), *Para o Brasil Voltar a Crescer: evidências, reflexões e caminhos* (pp. 182-195). Curitiba, PR: Itersaberes.
- Coraiola, D. M., Foster, W. M., & Suddaby, R. (2015). Varieties of history in organization studies. In P. G. McLaren, A. J. Mills, & T. G. Weatherbee (Eds.), *The Routledge Companion to management & organizational history* (pp. 206-221). New York, NY: Routledge.
- Coraiola, D. M., Jacometti, M., Baratter, M. A., & Gonçalves, S. A. (2015). Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(4), 701-726.
- Costa, F. L. D. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista Administração Pública*, 42(5), 829-874.
- Davis, G. F., & Scott, W. R. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspectives*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. (1967). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm
- Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. (1986). Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm
- Dellagnelo, E. L., & Machado-da-Silva, C. L. (2000). Novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? *Organizações & Sociedade*, 7(19), 19-33.
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Tost, L. P., & Suchman, M. C. (2017). Organizational legitimacy: Six key questions. *The SAGE handbook of organizational institutionalism*, 4(2), 27-54.
- Fernandes, F. (1997) A reconstrução da realidade nas ciências sociais. Mediações. *Revista de Ciências Sociais*, 2(1), 1-37.
- Gurgel, C. R. M. (2017). Para Além da Reforma do Estado-crises e limites da razão liberal. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 159-170.
- Haveman, H. A., & Gualtieri, G. (2017). Institutional Logics. In R. J. Aldag (Ed.), *Oxford research encyclopaedia of business and management*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Holanda, S. B., Eulálio, A., & Ribeiro, L. G. (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Lavalle, A. G. (2001). *Espaço e Vida Públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900–92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48.
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm
- Lei nº 8.974, de 05 de janeiro de 1995*. (1995). Regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8974.htm
- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. (1995). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm
- Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. (2004). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

- Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm
- Machado-da-Silva, C. L., Guarido, E. R., Filho, Nascimento, M. D., & Oliveira, P. T. (2003). Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In M. M. F. Vieira, & C. A. Carvalho (Org.), *Organizações, instituições e poder no Brasil* (Vol. 1, Cap. 6, pp. 179-202). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (Vol.1, Cap. 1, pp. 1-37). New York, NY: Cambridge University Press.
- Matta, R. (1986). *Explorações: ensaios de sociologia interpretativa*. Rio de Janeiro, RJ: Rocco.
- Moore, M. H. (2007). Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público*, 58(2), 151-179.
- Motta, C. P. C. (2011). *Eficiência nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico; impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência* (Vol. 1, 12a ed.). Belo Horizonte, MG: Del Rey.
- Oliveira, M. C., & Gimenes, É. R. (2010). A construção dos conceitos de público e privado no Brasil, segundo autores clássicos do pensamento social brasileiro: uma interpretação sobre o cenário de ação do terceiro setor. *Caderno de Administração*, 17(2), 84-94.
- Pinto, J. F., & Santos, L. T. (2017). Administração Pública Brasileira no Século XXI: caminhamos para alguma reforma? *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 205-215.
- Prestes-Motta, F. C. P., & Alcadipani, R. (1999). Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*, 39(1), 6-12.
- Projeto de Lei nº 4.253, de 2020. (2020). Estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos para a União, Estados e Municípios, e suas autarquias e fundações. Disciplina prerrogativas, alocação de riscos, arbitragem, impugnações, recursos, fiscalização e prevê crimes. Cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e centrais de compras. Brasília, DF. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>
- Ribeiro, D., & Brasileiro, O. P. (1995). *O povo brasileiro; a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process* (2a ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Scott, W. R. (2014). W. Richard SCOTT (1995), Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities. *M@n@gement*, 17(2), 136-140.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994). Environmental linkages and organizational complexity. Public and private schools In W. R. Scott, & J. W. Meyer (Eds.), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism* (pp. 137-59). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Souza, C. M. D. (2003). "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 15-19.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.
- Suddaby, R., & Greenwood, R. (2009). Methodological issues in researching institutional change. In D. Buchanan, & A. Bryman (Eds.), *The Sage handbook of organizational research methods* (pp. 177-195). London, UK: Sage.
- Thies, C. G. (2002) A pragmatic guide to qualitative historical analysis in the Study of international relations. *International Studies Perspectives*, 3(4), 351-372.
- Tuchman, G (1994) Historical Social Science: Methodology, methods, and meanings. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Vergara, S. (2005). *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo, SP: Editora Atlas.
- Viana, O. (2005). *Populações Meridionais do Brasil* (Edições do Senado Federal, vol. 27). Brasília, DF: Conselho Editorial do Senado Federal.

Fernanda Alves Andrade Guarido

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9910-5299>

Pós-Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); Doutora e mestre em Administração pela Universidade Positivo; Professora do Curso de Direito da FAE Centro Universitário; Advogada. E-mail: faa1807@gmail.com

Eloy Eros da Silva Nogueira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5234-496X>

Professor e Pesquisador associado com o Grupo de Pesquisa em Práticas, Subjetividade e Organizações do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo. E-mail: esn.ipe777@gmail.com

Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2909-3103>

Pós-Doutora em Administração pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Professora Associada do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: mayla.c.costa@gmail.com