

FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prof.MSc. José Ricardo Leal Lozano

Estado; Sociedade e Burocracia.

1 - ESTADO E SOCIEDADE

1.1 Conceitos de Estado

O estudo da Administração Pública tem como ponto de partida uma instituição bastante referenciada, mas pouco conhecida em seus aspectos essenciais: o Estado. Saber o que é o Estado, sua origem, razões de existência, enfim, constitui condição prévia fundamental para uma perfeita compreensão dos fenômenos sociais, políticos e econômicos afetos à sociedade em geral.

Seja, pois, em razão da amplitude de seu alcance, seja pela diversidade de formas mediante as quais se manifesta, o Estado moderno pode ser destacado como uma das mais complexas instituições concebidas pelo homem.

Uma primeira aproximação acerca de sua natureza permite, de um modo geral, identificar três elementos fundamentais indissociáveis no Estado, quais sejam: **poder político; povo; e território** (Gruppi, 1996). Contudo, a compreensão do que seja e quais são efetivamente as funções e o motivo da existência do Estado, demanda um aprofundamento maior, principalmente no que tange ao seu aspecto político.

Neste particular, Max Weber representa ponto de referência obrigatório. O **Estado moderno**, na concepção weberiana, encerra em sua essência a existência de **uma ordem legal, uma burocracia, uma jurisdição compulsória sobre**

determinado território e, principalmente, a detenção do *monopólio do uso legítimo da força* física (Bendix, 1986)¹.

Para Hegel, o Estado ideal, eterno e não histórico, deveria proporcionar “uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade”, posto “acima dos interesses particulares e das classes”, garantindo as condições necessárias à “competição entre os indivíduos e os grupos”, ao passo que “os interesses coletivos do ‘todo’ social seriam preservados nas ações do próprio Estado” (Carnoy, 1986, p. 66- 67).

A corrente marxista, em contraposição, concebe o Estado como instrumento de dominação a serviço da classe capitalista, atuando como mediador, não acima, mas envolvido nos conflitos de classes. O Estado, sob esse prisma, seria “uma expressão ou condensação de relações sociais de classe, e essas relações implicam na dominação de um grupo por outro” (Carnoy, 1986, p.316).

Engels (1982, p. 191) define o Estado não como “*um poder que se impôs à sociedade de*

¹ Segundo a formulação weberiana, uma comunidade política pode ser considerada um “Estado moderno” quando se fizerem presentes: “(1) *uma ordem administrativa e jurídica sujeita a alterações através de legislação*; 2) *um aparelho administrativo que conduza os assuntos oficiais de acordo com a regulamentação legislativa*; 3) *autoridade com poder*”.

sobre todas as pessoas - (...) - e sobre a maioria das ações que aconteçam na área de sua jurisdição; 4) a legitimação para usar a força dentro de sua área, quando a coerção é permitida ou recomendada pelo governo legalmente constituído, isto é, se estiver de acordo com algum estatuto promulgado.” (Bendix, 1986, p.323).

fora para dentro; tampouco é a 'realidade da idéia moral', nem 'a imagem e a realidade da razão' como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar". Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado".

O Estado assume, portanto, neste contexto, um papel específico de dominação e acumulação, envolvendo as três esferas políticas. Estas funções específicas materializam-se diretamente na manutenção das condições para a reprodução da força de trabalho e, de forma subsidiária, na garantia à reprodução do capital; quais sejam: educação; saúde; saneamento; sistema viário, transporte coletivo; etc.

A definição de Estado pode, portanto, ser expressa segundo visões distintas. Contribuições de outros autores podem, também, contribuir para o entendimento acerca desta complexa instituição. Conforme Bastos (1995, p.10), *"o Estado é a organização política sob a qual vive o homem moderno"*. Constitui-se na *"resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam em um poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente"* (p. 10).

Pereira (1977, p. 75) sintetiza: *"O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura*

jurídica e organizacional que se sobrepõe a ela, dela fazendo parte. Quando determinado sistema social passa a produzir um excedente econômico, a sociedade divide-se em classes. Para que a classe dominante que então surge tenha condições políticas de exercer seu domínio e apropriar-se do excedente econômico ela institucionaliza o Estado. A partir desse momento a sociedade, além de ser dividida em classes, passa a se compor de uma sociedade civil e do Estado".

O Estado é pessoa jurídica e, portanto, somente pode operar por meio de pessoas físicas. Estas pessoas constituem o aparelho burocrático dos órgãos e entidades da Administração Pública.

1.2 Elementos do Estado

Conforme já referenciado, três são os elementos fundamentais e indissociáveis constituintes do Estado: a) *Território*: base física; b) *Povo*: componente humano; e c) *Governo*: elemento condutor do Estado, que detém o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo (Meirelles, 1989).

1.3 Poderes do Estado

Com origem na tripartição clássica proposta por Montesquieu, os Poderes do Estado são três: o Legislativo; o Executivo e o Judiciário; todos *independentes* e *harmônicos* entre si (art. 2º da Constituição Federal).

a) **Poder Legislativo**: possui a função precípua de elaborar leis (função normativa); b) **Poder Executivo**: como função preponderante esse Poder a conversão da lei em ato individual e concreto (função Administrativa); c) **Poder Judiciário**: tem como função precípua a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial).

Diz-se serem 'precípua' as 'funções' referenciadas porque a privatividade não é absoluta. Em caráter especial os Poderes executam, no limite de suas competências, funções que a rigor seriam de outro Poder (Meirelles, 1989).

É importante ressaltar, que apesar de inexistir hierarquia, a *independência* dos Poderes é relativa. De fato verifica-se entre os poderes a busca de um equilíbrio de 'forças', um **sistema de freios e contrapesos** em que ocorre a limitação dos excessos de um poder por parte dos demais.

1.4 Organização do Estado

A organização do Estado é matéria com sede constitucional, sendo especificamente disciplinadas as suas diretrizes gerais nos artigos 18 a 43, entre outros, da Constituição Federal, senão veja-se:

a) a divisão política do território nacional; b) estruturação dos Poderes (artigos 44 a 135 da CF); c) forma de governo; modo de investidura dos governantes; e d) direitos e garantias dos governados (artigos 1º e 2º da Constituição Federal).

Na legislação *complementar e ordinária*, dá-se a organização administrativa das *entidades estatais (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, que possuem autonomia política, administrativa e financeira)*, de suas *autarquias* e entidades *paraestatais* (Administração Direta e Indireta) instituídas com vistas à execução de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo.

1.5 Organização da Administração

Organizado o Estado mediante a instituição constitucional dos Poderes que compõem o Governo, e a divisão política do espaço físico territorial, segue-se a *organização da Administração*.

A organização da Administração compreende a *estruturação legal* das *entidades*² e *órgãos*² encarregados de executar as *funções* por meio dos *agentes públicos*.

Neste campo coexistem e interagem as teorias e técnicas de administração, no seu alcance mais amplo, balizadas pelas normas de direito administrativo.

1.6 Governo e Administração

Governo é a atividade exercida pelos representantes do Poder (Anderson de Menezes *apud* Meirelles, 1989).

Governo em um Estado Democrático é, pois, o produto da interação dos Poderes constituídos.

Administração é a atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas em forma direta, contínua e permanente, e com sujeição ao ordenamento jurídico vigente (Duez *apud* Meirelles, 1989).

Administração é, pois, o aparelhamento do Estado estruturado com vistas à realização de seus serviços, para a satisfação das necessidades coletivas (Meirelles, 1989).

² *Entidade* é pessoa jurídica, pública ou privada. *Órgão* é elemento despersonalizado estruturado para executar atividades da *entidade* a que pertence por meio dos seus agentes.

Governo é atividade política e discricionária, envolvendo conduta independente; administração, de outra parte, é atividade neutra e hierarquizada, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica.

1.7 O que é Administração Pública?

O conceito técnico de Administração Pública segundo Cretella Junior (1995, p. 11) é “*gestão ou gerenciamento dos serviços públicos*”.

Para Meirelles (1989) a Administração Pública na sua acepção *formal* constitui-se do conjunto de *órgãos instituídos* para a consecução dos objetivos do Governo. Sob o aspecto *material* é o conjunto de funções necessárias à *realização dos serviços públicos* (Meirelles, 1989).

2 - BUROCRACIA

A concepção formulada por Hegel acerca da burocracia deveria representar, obviamente, uma extensão lógica de sua perspectiva universalista e idealista do Estado. Assim, segundo a ótica hegeliana a burocracia deveria encarnar o “interesse geral” (Tragtenberg, 1992).

Nesta situação, a burocracia, enquanto elemento integrante de uma estrutura tripartite (Estado, sociedade civil e burocracia), assume o papel de *segmento* mediador entre a sociedade civil e o Estado. Materializar a interface de conciliação entre o interesse universal (Estado) e os interesses particulares das corporações privadas (sociedade civil) constituiria sua missão fundamental (Tragtenberg, 1992).

Conforme Lefort (1983), a burocracia figura como um organismo “especial” no âmbito da sociedade. Não constitui,

contudo, uma classe ou um segmento semelhante àqueles passíveis de serem identificados no interior de uma classe. Sua existência está condicionada, pois, à divisão da sociedade em classes permeadas por antagonismos irreconciliáveis. Neste ambiente de conflito entre as classes, a burocracia assume a função de garantir a manutenção das regras que instituem uma ordem comum de dominação.

A burocracia assume, assim, a condição de um “*órgão*” posto a serviço da classe dominante, localizada de algum modo entre os dominantes e os dominados (Lefort, 1983).

2.1 A Perspectiva de Max Weber

Os estudos de Weber, especialmente acerca da burocracia, suas características e implicações, marcam a transição da teoria da administração para a sociologia da organização (Tragtenberg, 1992). O fenômeno burocrático é analisado por Weber sob três aspectos distintos, quais sejam: o *político*, enquanto manifestação do sistema dominante; o *sociológico*, como uma organização social; e o *administrativo*, enquanto aparelho encarregado de sustentar racionalmente o controle dos processos administrativos (Lakatos, 1991).

Segundo a concepção weberiana, a burocracia constitui um tipo de poder. Representa um sistema onde a divisão do trabalho é orientada segundo os objetivos visados de forma essencialmente racional.

No que se refere aos fundamentos (motivos, interesses, etc.) que revestem e sustentam determinada relação de dominação, cabe destacar o aspecto denominado *legitimidade*. Segundo Weber

(1991), as relações de dominação não se mantêm voluntariamente assentadas tão-somente sobre motivos materiais, afetivos ou racionais; buscam, fundamentalmente, despertar e manter, em relação ao grupo, a crença na legitimidade desta relação. Assim, a natureza da legitimidade que se busca alcançar deve variar segundo a relação de dominação, que envolve desde a forma de obediência que molda a essência dessa dominação, passando pelo grau de estabilidade da relação, até as conformações e características do aparelho administrativo que visa a dar-lhe sustentação.

O exercício da dominação sobre um grupo demanda, via de regra, a existência de um *quadro administrativo* vinculado ao dirigente, seja por motivos **afetivos**, de **costume**, ou de caráter **racional-legal**.

De fato, Weber descreve os três tipos puros de dominação legítima existentes: a **carismática**; a **tradicional**; e a **racional (legal)**³. Faz isso considerando basicamente a natureza das crenças que sustentam a posição de dominação do *governante* - o que *legitima* sua atuação -, e a característica do *aparelho administrativo* que garantirá a execução das suas *ordens*.

Na relação social de dominação do tipo racional-legal, a burocracia constitui o aparelho administrativo correspondente. A burocracia é concebida, assim, sob a visão administrativa, como uma expressão do sistema de dominação racional-legal.

³ O fato de não existirem na sua forma pura figura como característica principal dos tipos ideais de dominação. A tipologia serve, todavia, de modelo para a análise e compreensão de casos concretos. (Lakatos, 1991).

A noção de **burocracia** para Weber (1976) está associada a uma construção social envolvida por um **alto grau de formalismo**, implementado por um conjunto de normas escritas, contemplando uma estrutura de cargos estabelecida de forma hierárquica segundo uma divisão tanto vertical, quanto horizontal do trabalho. O recrutamento de seus membros - os funcionários que integrarão os *quadros* - se processa com atenção ao princípio da impessoalidade; critério segundo o qual orienta-se, também, a *relação interna corporis*. (ver características do modelo burocrático em Chiavenato, 1993)⁴.

2.2 Disfunções da Burocracia

Se para Weber a burocracia constitui a forma de organização eficiente por excelência, apresentando como principais vantagens a racionalidade, a precisão, a univocidade de interpretação, uniformidade de rotinas e procedimentos, constância e continuidade, entre outras; Merton (1978), de outra parte, identifica conseqüências imprevistas ou **disfunções** que conduzem à ineficiência da organização burocrática. Tais anomalias de funcionamento da estrutura burocrática decorrem, segundo o autor, a **interação do elemento humano** com o modelo burocrático preestabelecido.

As disfunções apontadas por Merton podem ser sintetizadas como: a) a **internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos**; b) **excesso de formalismo**; c) **resistência às mudanças**; d) **despersonalização dos**

⁴ CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Vol. II. São Paulo: MakronBooks, 1993, pp. 15-23.

relacionamentos; e) categorização como base do processo decisório; f) superconformidade às rotinas e procedimentos; g) exibição de sinais de autoridade; h) conflitos com o público-cliente (ou usuário).

Weber, no entanto, já observara a fragilidade da estrutura racional. Segundo Etzioni (1976), um típico dilema da organização burocrática é, por um lado, a atuação constante de forças exteriores à estrutura para encorajar o burocrata a seguir outras normas diferentes daquelas estatuídas para a organização, e por outro, a tendência ao enfraquecimento do compromisso dos subordinados com as regras burocráticas.

Assim, em face do elevado nível de renúncia necessário à manutenção da capacidade de restringir-se às normas, *“as organizações burocráticas tendem a se desfazer, seja na direção carismática, seja na tradicional, em que as relações disciplinares são menos separadas das outras, mais naturais e afetuosas”* (Etzioni, 1976, p. 85).

Outro aspecto disfuncional a ser sublinhado nas organizações formais, é o **formalismo** - distanciamento entre o plano formal e o real.

2.3 O Formalismo e o “Jeitinho”

Na perspectiva de Riggs (1964, p.123), tal fenômeno *“corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade”*.

2.4 O “Jeitinho Brasileiro”

Este fenômeno social é conhecido de todos. Típico de nossa sociedade, ou seja, todos, em maior ou menor grau, já experimentaram esta forma de solução. Nem todos, contudo, são capazes de percebê-lo, ou mesmo identificar sua origem.

Prestes Mota (1999), ao abordar o tema busca suas origens em traços histórico-culturais brasileiros. Remonta a formação e estruturação desta sociedade, identificando as marcas da exploração dos recursos naturais. Esta exploração pode ser traduzida nos diversos “ciclos econômicos do Brasil”.

São comuns na nossa história, referencia o autor, *“relações paternalistas com envolvimento ambigüamente cordiais-afetivos e autoritários-violentos”*, características que se conservam nas organizações.

Prestes Mota (1999, p. 9) assim define o “**jeitinho brasileiro**”: *“é o genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras, ordens etc.) contrárias. É usado para ‘burlar’ determinações que, se levadas em conta, inviabilizariam ou tornariam difícil a ação pretendida pela pessoa que pede o jeito. Assim, ele funciona como uma válvula de escape individual diante das imposições e determinações”*.

Mais que isso, se consideradas algumas das disfunções do modelo burocrático, o “**jeitinho**” funciona, também, como um **sistema de freios e contrapesos**. Note-se que ambos os fenômenos são indesejáveis e contribuem para a ineficiência da administração.

No **jeitinho** há uma re-interpretação da norma em favor de um beneficiário em detrimento dos demais.

Assinala Prestes Mota (1999, p. 9): *“Diferentemente da corrupção, a concessão do jeitinho não é incentivada por nenhum ganho monetário ou pecuniário: a pessoa que dá o jeitinho não recebe nenhum ganho material ao concedê-lo”*.

Este fenômeno é dominante em relações onde, em tese, predomina a intermediação burocrática típica, tais como nas relações das pessoas com o Estado, situações em que deveria vigorar a lei.

Em síntese, no jeitinho não há sinalização de *status*, malandragem, ‘prejuízos’ diretos, contrapartidas financeiras, etc. O *jeitinho* caracteriza-se, então por uma reavaliação casuística da lei.

3 - A CONSTITUIÇÃO

A Constituição é a norma básica de um Estado, estabelecendo as diretrizes fundamentais quanto à estrutura e funcionamento de suas instituições.

As constituições formalizam uma realidade reinante em determinada sociedade. Refletem, pois, os valores e princípios historicamente constituídos próprios de uma cultura, de um povo.

A Constituição é a “Lei Maior” de uma nação, neste caso a **Constituição Federal**. No âmbito dos estados da Federação, as **Constituições Estaduais**, ao passo que nos municípios existem as denominadas **Leis Orgânicas**.

Cada ente da federação, portanto, possui sua “Carta Magna”, seu estatuto máximo, ou seja, sua ‘constituição’, *lato sensu*.

É importante sublinhar que o ordenamento jurídico como um todo, que tem base no ordenamento constitucional

é produto de um sistema dominante. Logo, em uma sociedade vigorarão normas quem em maior ou menor grau refletirão a resultante do arranjo de forças nela existente. Em toda a sociedade, em qualquer das esferas de poder (federal, estadual e municipal), existem segmentos de classe, blocos de poder, ou setores identificados com determinados interesses, que se farão representar no parlamento, lugar de discussão e produção das leis.

Em síntese, a Constituição representa o ‘esqueleto’ do Estado democrático de direito, dispõe sobre seus princípios fundamentais de funcionamento, ou seja, descreve o perfil básico da sociedade que representa.

REFORMA DO ESTADO

Paradigmas da Administração Pública Brasileira e O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

1. Aspectos Introdutórios

Com o propósito de situar de forma adequada a administração pública e sua relação com a ciência administrativa, faz-se mister retomar, ainda que de modo sucinto, o processo de evolução histórica deste campo da administração.

Para tanto, convém referir o estudo de Keinert (1994), onde são identificados quatro **paradigmas da administração pública brasileira**, evidenciando quatro períodos distintos nos quais este campo da administração, em face do contexto político, econômico e social nacional e internacional, sofre influência preponderante de determinadas “ciências”.

Os quatro paradigmas mencionados pela autora são: a **Administração Pública como Ciência Jurídica**; b) a **Administração Pública como Ciência Administrativa**; c) a **Administração Pública como Ciência Política**; e d) a **Administração Pública como administração pública**.

Cada paradigma corresponde a um determinado período histórico e um contexto institucional, onde emergem características específicas do campo da administração pública. Este enfoque é de grande importância em vista da possibilidade de se traçar um paralelo entre estes estágios do desenvolvimento da administração pública no Brasil e a evolução das teorias organizacionais desenvolvidas basicamente nos EUA e na Europa, neste século.

A partir disso, é possível identificar as origens e correlações possíveis entre as práticas atuais na esfera pública de administração, além de visualizar perspectivas futuras baseadas nos movimentos em evidência na atualidade (temas mais modernos de administração).

1.1 Administração Pública como Ciência Jurídica (1900 e 1929)

O paradigma da Administração Pública como Ciência Jurídica, que abrangeu o período compreendido entre 1900 e 1929, evidencia o tratamento da administração pública restrita ao regramento jurídico, onde a preocupação básica residia na elaboração de leis e regulamentos contendo em detalhes as orientações essenciais ao seu cumprimento. Neste contexto, a Administração Pública não só guardava estreita relação com o Direito

Administrativo, como era considerada dependente deste.

O posicionamento “legalista” em destaque, característico dos países da América Latina, convém acentuar, podem ser decorrência da colonização portuguesa e espanhola, nações com culturas impregnadas por doze séculos de legislação romana.

Em relação aos países de origem anglo-saxônica, onde impera o sistema *Common-Law* (priorização dos precedentes jurisprudenciais), vale referir:

“A justiça norte-americana equiparou os atos jurídicos da Administração Pública aos atos privados, fato que fez com que o Direito Administrativo não tenha a elaboração e profundidade que teve nos países latinos. Cabe acrescentar que alguns aspectos da organização administrativa, considerados nos países de tradição romanística matéria de direito administrativo, nos Estados Unidos são considerados como estranhos ao jurídico” (Wahrlich, 1972).

Neste período assistia-se à predominância dos **pressupostos clássicos no campo da teoria administrativa**. Convém referir, que a abordagem clássica da administração, formada pela escola da administração científica de F.W. Taylor, e a teoria clássica, que tem em H. Fayol seu expoente mais célebre, dá início ao desenvolvimento de uma Ciência da Administração.

Num contexto de crescimento acelerado e desorganizado das empresas - característico do período correspondente à segunda revolução industrial -, emergem esforços orientados para a

busca da eficiência e competência organizacional.

A abordagem clássica da administração tem como foco central, a estrutura organizacional, e a racionalidade na execução das tarefas. A concepção de organização enquanto um sistema fechado, com uma estrutura rigidamente definida e hierarquizada, encontrou eco no âmbito da administração pública, onde impera o rigor da lei, tanto na definição das estruturas e processos administrativos, quanto na orientação dos atos do administrador público.

1.2 Administração Pública como Ciência Administrativa (1930 e 1979)

Neste segundo período paradigmático referido por Keinert, (1930-79) - Administração Pública como Ciência Administrativa - assiste-se a uma orientação mais acentuada aos "Princípios da Administração", e com isso, a forte tendência à comparação da administração pública com a administração de empresas.

No período em tela, o campo da teoria administrativa assistiu a diversas orientações teóricas, dentre as quais pode-se citar com destaque, o advento da abordagem humanística, do enfoque estruturalista, mais tarde o sistêmico, e, por fim, a abordagem contingencial.

O enfoque da organização, tomada como um "sistema fechado" nos primórdios da teoria administrativa com a abordagem clássica passa, por fim, na teoria da contingência a ser tratada como um sistema aberto, onde os imperativos ambientais e tecnológicos assumem caráter preponderante.

A atenção exclusiva e demasiada aos aspectos internos e formais da organização caracteriza, também, a Teoria da Burocracia - uma concepção alicerçada na racionalidade, autoridade, disciplina, impessoalidade e na *legalidade* (regulamentos, normas, etc.) - que surge em resposta à fragilidade e parcialidade próprias das abordagens anteriores (clássica e humanística), estando, igualmente, bastante presente na administração pública.

Esta "escola" tem origem na tradução para o idioma inglês, das obras de Max Weber, fazendo ressurgir a sociologia da burocracia. A burocracia não foi tratada por Weber enquanto um sistema social, mas sim, como uma forma de poder. Segundo Weber, a burocracia corresponde, mais especificamente, ao aparato administrativo próprio do tipo específico de dominação *legal* (racional).

Nas organizações burocráticas, as relações entre governantes e governados, bem como suas posições relativas são rigorosamente definidas em regras impessoais e escritas (leis, regulamentos, etc.) que de forma racional indicam entre outros aspectos, a hierarquia, os direitos e deveres, métodos de recrutamento e seleção do aparato administrativo. Observe-se que é possível identificar nas organizações públicas contemporâneas, políticas e práticas fulcradas nos pressupostos e orientações "tradicionais", que têm origem na primeira metade deste século (abordagem clássica e estruturalista da administração).

Nos primeiros anos deste período, em que a administração pública fora tratada como ciência administrativa (década de 30), verificou-se no Brasil a criação do Departamento Administrativo do Serviço

Público (DASP - 1938), com o fim maior de promover a racionalização e o treinamento técnico dos funcionários, e a implementação de sistemas de ingresso precedido de concurso público, além de critérios de promoção por merecimento.

Neste momento, a função *governar* assumia a conotação de *administrar*. Os fundamentos deste enfoque estão, claramente, na teoria clássica.

Ainda no segundo “período pragmático”, fortemente marcado pelo tecnicismo e pela “neutralidade” dos denominados Princípios da Administração, podem ser referidas as fases da *administração voltada para o desenvolvimento* (1946-64-), e do *intervencionismo estatal* (1965-79).

1.3 Administração Pública como Ciência Política (1980 e 1989)

O terceiro paradigma identificado por Keinert, refere-se à Administração Pública como Ciência Política (1980-89).

Em um contexto de crise econômica e social, e de reorganização institucional, observa-se a ascensão da ciência política como base da produção teórica em administração pública.

Os estudos dirigem-se para questões como o poder, “*dando menos ênfase à eficiência que à equidade e à adequação social*”. O aspecto político assume preponderância em relação ao técnico, fazendo ressurgir a “*criticada proposição taylorista da separação entre os que concebem e os que executam*” (Keinert, 1994, p.45). A idéia de supremacia dos aspectos políticos em relação aos legais e técnicos de gestão favoreceram o surgimento de uma nova “corrente” paradigmática neste campo: a Administração Pública com administração pública.

1.4 Administração Pública como administração pública (a partir de 1990)

O paradigma emergente traz consigo o fortalecimento dos ideais de democracia e cidadania, enfatizando a participação e o controle da sociedade civil sobre a administração pública.

Movimentos como o de redução do tamanho do Estado, envolvimento da sociedade civil, modelos alternativos de gestão pública, e o *fortalecimento da instância local* começam a assumir importância crescente.

A estrutura organizacional necessária à operacionalização e consolidação desta “tendência” que se apresenta deve permitir a melhoria na qualidade da gestão das organizações públicas, incluindo uma capacitação técnica que permita ao administrador público o desenvolvimento de tecnologias administrativas voltadas às peculiaridades de cada setor (Keinert, 1994, p.44-5).

Portanto, pode-se observar na administração pública brasileira em geral traços dos diversos modelos de gestão pública. Inexiste uma manifestação pura de determinado paradigma, sendo as organizações públicas hoje um produto das diversas variáveis e valores que preponderaram segundo as fases identificadas no processo evolutivo da administração pública.

De forma geral, pode-se dizer que tende a se perpetuar o intenso vínculo entre as ações da administração pública com os postulados do direito administrativo. Transformações que por ventura venham a se verificar no seio dessa relação devem, portanto decorrer de esforços de mudança originados não somente no

pensamento administrativo, mas no ordenamento jurídico administrativo.

2 - PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

2.1 Três Modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrático e gerencial

I - Patrimonialista

A noção que se pode atribuir como dominante neste modelo é: o **aparelho do Estado** visto como uma **extensão dos domínios do soberano** (governante). A *res publica* se confunde com a *res principis*.

Neste contexto, capitalismo e democracia tornam-se dominantes. Sociedade civil e mercado se distinguem do Estado.

II - Burocrática

Paradigma que assume posição hegemônica a partir da metade do século XIX, na esteira da ascensão do “Estado liberal”. São diretrizes estruturantes deste modelo: - a **existência de princípios** orientadores dos procedimentos; - o **desenvolvimento** dos sentidos de profissionalismo e capacitação técnica; - **noções de carreira**, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo (racionalidade).

Dado o caráter estático e rígido do modelo burocrático, não tardou o surgimento de efeitos negativos - as denominadas disfunções do modelo burocrático estudadas por R. K. Merton.

Referidas disfunções e excessos, vale salientar, atingiram níveis que passaram a comprometer a capacidade de sustentação do modelo (legitimidade).

Em razão destes fatos ganham força as propostas de reformulação do modelo.

III - Gerencial

O paradigma gerencial surgiu como alternativa modernizadora do aparelho do Estado com vistas a tornar suas ações de gestão direcionadas para a eficiência, eficácia e efetividade.

Constitui, portanto: - um avanço em relação ao modelo burocrático (com ênfase restrita à eficiência); - deslocamento de ênfase: dos processos ‘meio’ para processos voltados aos ‘fins’; - deslocamento da noção de ‘interesse do Estado’ para ‘interesse público’ (da coletividade).

Princípios do Paradigma Gerencial - confiança na descentralização das decisões; - horizontalização das estruturas; - descentralização de funções; - controle por resultados; - incentivos à criatividade; - orientação para o cidadão-cliente.

Estes valores contrapõem-se, portanto, ao formalismo e o excessivo rigorismo técnico próprio da burocracia tradicional.

Setores do Estado:

I - Núcleo Estratégico; II - Atividades Exclusivas; III - Serviços Não-Exclusivos; IV - Produção de Bens e Serviços para o Mercado.

2.2 Crise do Estado: dimensão fiscal

No contexto da crise do Estado emergem, naturalmente, esforços no sentido de impulsionar sua reforma.

Parece ser hegemônica a posição segundo a qual a Reforma do Estado constitui-se

em instrumento indispensável para a consolidação da estabilidade e meio de assegurar o crescimento sustentado da economia.

É ponto freqüente da pauta de debates em todas as instâncias e segmentos da sociedade o papel a ser desempenhado pelo Estado no atual contexto, bem como seu nível de intervenção na atividade econômica.

Mister que se reflita, neste aspecto, os modelos de desenvolvimento levados a efeito no Brasil e o correspondente papel assumido pelo Estado. Nos diversos arranjos que definem as estruturas políticas e econômicas de uma sociedade, o Estado desempenha funções (papéis) que determinarão, segundo o contexto histórico vivido, o grau de eficácia destes sistemas. Assim, a atuação de cada elemento do Estado e da Sociedade deve estar sempre em sintonia com o momento histórico.

Segundo posição, externada em estudo desenvolvido e divulgado pelo governo federal, intitulado "Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado", a crise do Estado define-se como: *"(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de exportações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática."*

Pode ser entendido como aparelho do Estado a administração pública como um todo, ou seja, a estrutura organizacional e

funcional do Estado, em suas três esferas e Poderes.

O aparelho do Estado é constituído pelo governo, por um corpo de funcionários e pela força militar. O Estado, de outra parte, é mais abrangente que o aparelho, dado que compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território.

O Estado, consoante já estudado, é a instituição, a organização burocrática, que detém o monopólio do uso legítimo da força. É o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. Há, pois, que se distinguir os conceitos de Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado.

Conforme referenciado com propriedade no "Plano de Reforma do Aparelho do Estado", a reforma do Estado é um projeto amplo, que envolve todas as áreas do governo e da sociedade, ao passo que a reforma do aparelho do Estado apresenta um escopo mais restrito: "está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania" (PND - Plano Nacional de desenvolvimento do Estado. p. 17).

Segundo a perspectiva contida no "Plano": "A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (p.17).

"No plano econômico o Estado é essencialmente um agente de

transferência de renda, que se torna necessário da existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar esta função redistribuidora ou alocadora, o Estado coleta imposto e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar estes dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências, que daí resultaram, deixam claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais” (p.17).

Outra dimensão da reforma do Estado que impacta diretamente no redesenho de seu aparelho funcional é a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado. São casos exemplificativos a saúde, a educação, a cultura e pesquisa científica. Este é um processo denominado “publicização”.

“A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais”. (p.18)

Note-se, por relevante, que as propostas que formatam o modelo de reforma, em tese, são bastante razoáveis e estruturam-se de forma lógica.

Entretanto, é preciso observar as disfunções do modelo. Não se pode perder de vista a dimensão histórica, e o cenário particular da sociedade brasileira. Mister se faz avaliar os custos e impactos sociais decorrentes das medidas a serem adotadas, bem como o nível de subordinação aceitável, afim de que obtenha de fato ganhos generalizados para toda a sociedade.

Assim, no que concerne à liberalização econômica, é imperativo que os governantes não desprezem os impactos negativos da abertura plena e irrestrita das fronteiras comerciais da nação a exemplo do que fazem as economias mais desenvolvidas e historicamente defensoras do liberalismo. Neste mesmo sentido, é necessário avaliar detidamente o processo de privatização de empresas estatais. Parece bastante razoável a privatização de empresas deficitárias e ineficientes, que atuam em segmentos impróprios à atuação do Estado moderno. Todavia, não se pode afastar o fato de que existem segmentos estratégicos sob o ponto de vista de políticas públicas de desenvolvimento econômico, cujo processo de abertura ao capital privado demanda análise mais apurada. Em suma, privatizar unicamente por privatizar (ou para “fazer caixa”) não parece ser ação gerencial digna de mérito, eis que mesmo as economias capitalistas desenvolvidas possuem empresas estatais atuando em setores específicos.