

Universidade do Sul de Santa Catarina

Administração Pública Gerencial

Disciplina na modalidade a distância

UnisulVirtual

A sua universidade a distância

Administração Pública Gerencial

Disciplina na modalidade a distância

Créditos

Unisul – Universidade do Sul de Santa Catarina

UnisulVirtual – Educação Superior a Distância

Campus UnisulVirtual

Avenida dos Lagos, 41 | Cidade Universitária Pedra Branca | Palhoça – SC | 88137-100

Fone/fax: (48) 3279-1242 e 3279-1271 | E-mail: cursovirtual@unisul.br

Site: www.unisul.br/unisulvirtual

Reitor Unisul

Ailton Nazareno Soares

Vice-Reitor

Sebastião Salésio Heerdt

Chefe de Gabinete da Reitoria

Willian Máximo

Pró-Reitora Acadêmica

Miriam de Fátima Bora Rosa

Pró-Reitor de Administração

Fabian Martins de Castro

Pró-Reitor de Ensino

Mauri Luiz Heerdt

Campus Universitário de Tubarão

Diretora: Milene Pacheco Kindermann

Campus Universitário da Grande Florianópolis

Diretor: Hércules Nunes de Araújo

Campus Universitário UnisulVirtual

Diretora: Jucimara Roesler

Diretora Adjunta: Patrícia Alberton

Equipe UnisulVirtual

Gerência Acadêmica

Márcia Luz de Oliveira (Gerente)

Fernanda Farias

Gerência Administrativa

Renato André Luz (Gerente)

Marcelo Fraiberg Machado

Naiara Jeremias da Rocha

Valmir Venício Inácio

Gerência de Ensino, Pesquisa e Extensão

Moacir Heerdt (Gerente)

Clarissa Carneiro Mussi

Letícia Cristina Barbosa (Auxiliar)

Gerência Financeira

Fabiano Ceretta (Gerente)

Alex Fabiano Wehrle

Sheyla Fabiana Batista Guerrer

Gerência de Logística

Jeferson Cassiano Almeida

da Costa (Gerente)

Abraão do Nascimento Germano

Carlos Eduardo Damiani da Silva

Fyloppy Margino dos Santos

Geanluca Uliana

Guilherme Lentz

Pablo Darela da Silveira

Rubens Amorim

Gerência de Produção e Logística

Arthur Emmanuel F. Silveira (Gerente)

Francini Ferreira Dias

Gerência Serviço de Atenção Integral ao Acadêmico

James Marcel Silva Ribeiro (Gerente)

Adriana da Costa

Andiara Clara Ferreira

André Luiz Portes

Bruno Ataíde Martins

Emanuel Karl Feihrmann Galafassi

Gisele Terezinha Cardoso Ferreira

Holdrin Milet Brandão

Jennifer Camargo

Jonatas Collaço de Souza

Juliana Cardoso da Silva

Maria Isabel Aragon

Maurício dos Santos Augusto

Maycon de Sousa Candido

Micheli Maria Lino de Medeiros

Nidia de Jesus Moraes

Priscilla Geovana Pagani

Rychard de Oliveira Pires

Sabrina Mari Kawano Gonçalves

Taíze Muller

Tatiane Crestani Trentin

Vanessa Trindade

Avaliação Institucional

Dênia Falcão de Bittencourt (Coord.)

Rafael Bavaresco Bongioiolo

Biblioteca

Soraya Arruda Waltrick (Coord.)

Paula Sanhudo da Silva

Renan Cascaes

Rodrigo Martins da Silva

Capacitação e Assessoria ao Docente

Angelita Marçal Flores (Coord.)

Adriana Silveira

Caroline Batista

Cláudia Behr Valente

Elaine Surian

Patrícia Meneghel

Simone Perroni da Silva Zigunovas

Coordenação dos Cursos

Adriana Ramme

Adriano Sérgio da Cunha

Aloísio José Rodrigues

Ana Luisa Mülbart

Ana Paula Reusing Pacheco

Bernardino José da Silva

Carmen Maria Cipriani Pandini

Charles Cesconetto

Diva Marília Flemming

Eduardo Aquino Hübler

Eliza Bianchini Dallanhol Locks

Fabiana Lange Patrício (Auxiliar)

Itamar Pedro Bevilacqua

Jairo Afonso Henkes

Janete Elza Felisbino

Jorge Alexandre Nogared Cardoso

José Carlos Noronha de Oliveira

Jucimara Roesler

Karla Leonora Dahse Nunes

Luiz Guilherme Buchmann Figueiredo

Luiz Otávio Botelho Lento

Marciel Evangelista Catâneo

Maria Cristina Schweitzer Veit

Maria da Graça Poyer

Maria de Fátima Martins (Auxiliar)

Mauro Faccioni Filho

Moacir Fogaça

Nazareno Marcineiro

Nélio Herzmann

Onei Tadeu Dutra

Raulino Jacó Brüning

Roberto Iunskovski

Rose Clér Estivalet Beche

Rodrigo Nunes Lunardelli

Tania Regina Goularte

Waltemann (auxiliar)

Criação e Reconhecimento de Cursos

Diane Dal Mago

Vanderlei Brasil

Desenho Educacional

Carolina Hoeller da Silva Boeing (Coord.)

Design Instrucional

Ana Cláudia Taú

Carmen Maria Cipriani Pandini

Cristina Klipp de Oliveira

Daniela Erani Monteiro Will

Flávia Lumi Matuzawa

Lucécia Pereira

Luiz Henrique Milani Queriquelli

Márcia Loch

Marina Cabeda Egger Moellwald

Michele Correa

Nagila Cristina Hinkel

Silvana Souza da Cruz

Viviane Bastos

Acessibilidade

Vanessa de Andrade Manoel

Avaliação da Aprendizagem

Márcia Loch (Coord.)

Eloísa Machado Seemann

Gabriella Araújo Souza Esteves

Lis Airê Fogolari

Simone Soares Haas Carminatti

Núcleo Web Aula

Célio Alves Tibes Júnior

Design Visual

Pedro Paulo Alves Teixeira (Coord.)

Adriana Ferreira dos Santos

Alex Sandro Xavier

Alice Demaria Silva

Anne Cristyne Pereira

Diogo Rafael da Silva

Edison Rodrigo Valim

Frederico Trilha

Higor Ghisi Luciano

Jordana Schulka

Nelson Rosa

Patrícia Fragnani de Moraes

Wilson Martins Filho

Multimídia

Sérgio Giron (Coord.)

Célio Alves Tibes Júnior

Cristiano Neri Gonçalves Ribeiro

Dandara Lemos Reynaldo

Fernando Gustav Soares Lima

Sérgio Freitas Flores

Portal

Rafael Pessi

Luiz Felipe Buchmann Figueiredo

Disciplinas a Distância

Enzo de Oliveira Moreira (Coord.)

Franciele Arruda Rampelotti (auxiliar)

Luiz Fernando Meneghel

Gestão Documental

Lamuniê Souza (Coord.)

Clair Maria Cardoso

Janaina Stuart da Costa

Josiane Leal

Marília Locks Fernandes

Ricardo Mello Platt

Logística de Encontros Presenciais

Graciele Marinês Lindenmayr (Coord.)

Ana Paula de Andrade

Aracelli Araldi Hackbarth

Cristilaine Santana Medeiros

Daiana Cristina Bortolotti

Edesio Medeiros Martins Filho

Fabiana Pereira

Fernando Oliveira Santos

Fernando Steimbach

Marcelo Jair Ramos

Formatura e Eventos

Jackson Schuelter Wiggers

Monitoria e Suporte

Rafael da Cunha Lara (Coord.)

Andréia Drewes

Anderson da Silveira

Angélica Cristina Gollo

Bruno Augusto Zunino

Claudia Noemi Nascimento

Cristiano Dalazen

Débora Cristina Silveira

Ednéia Araújo Alberto

Karla Fernanda Wisniewski Desengrini

Maria Eugênia Ferreira Celeghin

Maria Lina Moratelli Prado

Mayara de Oliveira Bastos

Patrícia de Souza Amorim

Poliana Morgana Simão

Priscila Machado

Produção Industrial

Francisco Asp (Coord.)

Ana Paula Pereira

Marcelo Bittencourt

Relacionamento com o Mercado

Walter Félix Cardoso Júnior

Secretaria de Ensino a Distância

Karine Augusta Zanoni (Secretária de ensino)

Andréa Luci Mandira

Andrei Rodrigues

Bruno De Faria Vaz Sampaio

Daiany Elizabete da Silva

Djeime Sammer Bortolotti

Douglas Silveira

Giane dos Passos

Luana Borges Da Silva

Luana Tarsila Hellmann

Marcelo José Soares

Miguel Rodrigues Da Silveira Junior

Patrícia Nunes Martins

Rafael Back

Rosângela Mara Siegel

Silvana Henrique Silva

Vanilda Liordina Heerdt

Vilmar Isaurino Vidal

Secretaria Executiva

Viviane Schalata Martins

Tenille Nunes Catarina (Recepção)

Tecnologia

Osmar de Oliveira Braz Júnior (Coord.)

André Luis Leal Cardoso Júnior

Felipe Jacson de Freitas

Jefferson Amorim Oliveira

José Olímpio Schmidt

Marcelo Neri da Silva

Phelipe Luiz Winter da Silva

Rodrigo Battistotti Pimpão

Ruth Teresinha Kehrig

Administração Pública Gerencial

Livro didático

Design instrucional

Carmen Maria Cipriani Pandini

Karla Leonora Dahse Nunes

Flavia Lumi Matuzawa

2º ed. revisão atualizada

Palhoça
UnisulVirtual
2010

Copyright © UnisulVirtual 2010

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem a prévia autorização desta instituição.

Edição – Livro Didático

Professor Conteudista

Ruth Terezinha Kehrig

Design Instrucional

Carmem Maria Cipriani Pandini

Karla Leonora Dahse Nunes

Flavia Lumi Matuzawa

Assistente Acadêmico

Nágila Cristina Hinckel (2º ed. rev. atualizada)

Projeto Gráfico e Capa

Equipe UnisulVirtual

Diagramação

Rafael Pessi

Edson Martins da Rosa Junior (2º ed. rev. atualizada)

Revisão Ortográfica

B2B

351.81

K35 Kehrig, Ruth Terezinha

Administração pública gerencial : livro didático / Ruth Terezinha Kehrig ; design instrucional Carmen Maria Cipriani Pandini, Karla Leonora Dahse Nunes, Flávia Lumi Matuzawa ; [assistente acadêmico Nágila Hinckel. – 2. ed. rev. e atual. – Palhoça : UnisulVirtual, 2010. 239 p. : il. ; 28 cm.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Administração pública – Brasil - História. 3. Serviço público. 4. Brasil – Política e governo I. Pandini, Carmen Maria Cipriani. II. Nunes, Karla Leonora Dashe. III. Matuzawa, Flavia Lumi. IV. Hinckel, Nágila Cristina. V. Título.

Sumário

Apresentação	7
Palavras da professora.....	9
Plano de estudo	11
UNIDADE 1 – Estado e governo na introdução à administração pública.	15
UNIDADE 2 – Origens conceituais da administração pública	35
UNIDADE 3 – Aspectos históricos da administração pública brasileira.....	57
UNIDADE 4 – Políticas públicas integradas	103
UNIDADE 5 – Funções e estrutura dos serviços públicos no Brasil	133
UNIDADE 6 – Reforma do aparelho de Estado e administração pública gerencial.....	161
UNIDADE 7 – Gestão por resultados e controle na administração pública	181
UNIDADE 8 – Fatores culturais e modernização do Estado e do seu financiamento	203
Para concluir o estudo	221
Referências	223
Sobre a professora conteudista	227
Respostas e comentários das atividades de autoavaliação	229

Apresentação

Parabéns, você está recebendo o livro didático da disciplina de **Administração Pública Gerencial**.

Este material didático foi construído especialmente para este curso, levando em consideração o seu perfil e as necessidades da sua formação. Como os materiais estarão, a cada nova versão, recebendo melhorias, pedimos que você encaminhe suas sugestões sempre que achar oportuno via professor tutor ou monitor.

Recomendamos, antes de você começar os seus estudos, que verifique as datas-chave e elabore o seu plano de estudo pessoal, garantindo assim a boa produtividade no curso.

Lembre: você não está só nos seus estudos, conte com o Sistema Tutorial da UnisulVirtual sempre que precisar de ajuda ou alguma orientação.

Desejamos que você tenha um excelente êxito neste curso!

Equipe UnisulVirtual.

Palavras da proferssora



A complexidade atual da administração pública brasileira, seus vícios e potencialidades são expressões da sua própria história. Quem não conhece a história está fadado a cometer os mesmos erros e se expõe ao risco de retroceder no tempo. Ao contrário, estudar a administração pública brasileira, a partir da sua relação histórica com Estado e governo, significa reunir condições para poder compreender seu funcionamento e contribuir com a sua modernização. E, ainda, refletir criticamente sobre essa nossa história institucional, de forma atrelada aos valores e princípios de organização do governo e da concepção de Estado que sustenta a sociedade civil brasileira, é um direito e dever de todo cidadão.

Através do estudo desta disciplina, você vai compreender o movimento através do qual a sociedade brasileira conquistou um Estado democrático que se desenha entre burocrático e gerencial, cada vez mais condicionado por uma economia capitalista globalizada. É nesse espaço que operam as políticas públicas integradas, enquanto objeto de trabalho privilegiado da administração pública, cujo entendimento é um requisito para não se perder de vista o sentido do trabalho na administração pública.

Na última década assistimos a uma mudança cultural de orientação da administração pública brasileira, que no contexto da reforma do aparelho de Estado em sua trajetória recente no país busca assumir um caráter mais gerencial através de uma gestão por resultados.

Segundo a orientação acima, busco nessa disciplina assimilar princípios, mecanismos e instrumentos operacionais de modernização da administração pública, potencialmente aplicáveis na área da segurança pública.

Bons estudos!
Professora Ruth

Plano de estudo



Ementa

Introdução à administração pública. Aspectos históricos da administração pública brasileira. Políticas públicas integradas. Estrutura da administração pública. Atividades administrativas. Serviços públicos. Controle da administração pública. Gestão por resultados.

Objetivos da disciplina

- Distinguir os conceitos de Estado, governo e administração pública.
- Reconhecer as concepções históricas das formas de governo e a lógica da separação dos três poderes, como base para entrada no campo da administração pública.
- Conhecer as bases históricas e conceituais correspondentes da administração pública.
- Compreender a administração pública brasileira e as suas implicações na atualidade.
- Identificar o espaço das políticas públicas integradas como objeto de trabalho privilegiado da administração pública.
- Compreender a estrutura da administração pública brasileira e aspectos formais do seu funcionamento.

- Assimilar as bases constitutivas e formas operacionais das atividades administrativas nos serviços públicos
- Refletir sobre as potencialidades do controle na administração pública.
- Identificar as características da administração pública brasileira na década de 1990, conceituando reforma do aparelho de Estado e sua trajetória recente no país.
- Assimilar as possibilidades de uma gestão por resultados na denominada administração pública gerencial.
- Compreender os fatores culturais da administração pública, distinguindo as perspectivas de uma nova visão cultural de administração pública brasileira.
- Assimilar princípios e instrumentos de modernização da administração pública.

Carga horária

- 60 horas aula
- 4 créditos

Agenda de atividades/ Cronograma

- Verifique com atenção o EVA, organize-se para acessar periodicamente o espaço da Disciplina. O sucesso nos seus estudos depende da priorização do tempo para a leitura; da realização de análises e sínteses do conteúdo; e da interação com os seus colegas e professor.
- Não perca os prazos das atividades. Registre no espaço a seguir as datas, com base no cronograma da disciplina disponibilizado no EVA.
- Use o quadro para agendar e programar as atividades relativas ao desenvolvimento da Disciplina.

Atividades	
Avaliação a Distância	
Avaliação Presencial	
Avaliação Final	
Demais atividades (registro pessoal)	

Estado e governo na introdução à administração pública



Objetivos de aprendizagem

- Compreender o conceito de Estado.
- Conceituar governo e reconhecer a sua existência objetiva na sociedade.
- Assimilar um significado introdutório para a administração pública.
- Distinguir os conceitos de Estado, governo e administração pública.



Seções de estudo

Seção 1 O que é Estado?

Seção 2 O que é Governo?

Seção 3 O que é Administração Pública?



Para início de conversa



Você sabe o que é Estado? O que é Governo? E o que é Administração Pública?

Veja a seguir o que estas expressões significam e o que elas têm em comum. Não esqueça de relacionar as concepções aqui apresentadas com os seus conhecimentos sobre o assunto.

Nesta unidade você vai encontrar uma breve apresentação conceitual sobre **Estado, Governo e Administração Pública**. Estas concepções vêm sendo construídas e reconstruídas historicamente e sua compreensão se faz necessária para entender melhor a contextualização da Disciplina no próprio Curso.

O estudo dos assuntos propostos nesta unidade é de fundamental importância para que você possa compreender melhor a atual administração pública brasileira a partir da sua história. Em cada país essas relações também se manifestam com peculiaridades específicas da própria realidade histórico-institucional.

Antes de iniciar, devemos admitir que é artificial, mesmo sendo pedagogicamente justificado, discutir a administração pública, que é processada pelo governo e segundo as diretrizes das concepções vigentes sobre o Estado, separadamente da ação política e mais propriamente das políticas públicas que incidem sobre a mesma. E, sobretudo, por entender que a política faz parte da administração, tanto na teoria como na prática.

– *Vamos à unidade 1, então? Começemos com o conceito de Estado.*

SEÇÃO 1 -O que é Estado?

Vários sentidos têm sido atribuídos ao Estado, destacadamente segundo sua estrutura interna, com os quais você vai estar se relacionando gradativamente. Alguns dos adjetivos comumente utilizados para qualificar o Estado são os seguintes: Estado de direito, moderno, soberano, federado, aparelho de Estado, poder político, comunidade. Gradualmente, você vai se familiarizando melhor com estas terminologias.

– *Veja, a seguir, como se pode definir ou compreender Estado.*

O significado do termo – Estado

O termo Estado tem sua origem etimológica no latim – *status*, com seu significado assim apresentado por Saldanha (1979, p.11):

A plenitude de direitos do cidadão romano correspondia ao fato de se achar ele na posse do *status familiae*, do *status liberatis* e *status civitatis*: a condição de chefe de família e não dependente, a de homem livre e não escravo, a de cidadão romano e não peregrino.

Ainda em Roma a velha expressão *status rei romanae*, designadora das condições da “coisa pública” como um todo, figurou na definição do Direito Público [...] posteriormente retomada no Ocidente.

Ou ainda, de acordo com Tremel (2001, p.17), os romanos entendiam o Estado como sendo a *civitas*, quer dizer:

a comunidade dos habitantes ou a *res publica*, isto é, a coisa comum a todos. Com o crescimento de Roma e sua conseqüente expansão ao mundo então conhecido, modifica-se o conceito de Estado que se amplia para o de *imperium*, convertendo-se a *res populi* em *res imperantis*.

Os primeiros registros da palavra *status*, já com alguma equivalência ao que hoje denominamos Estado, podem ser encontrados na Itália e Inglaterra ao final da Idade Média e início da Idade Moderna.



Você sabia que

na Itália do século 14 o termo Estado se unia ao nome de uma cidade, como por exemplo, il Stato de Roma? Segundo Tremel (2001, p.18) é possível que nesse caso o vocábulo correspondesse ao significado antigo de “[...] status, isto é, situação, ordem, condição, havendo algum informe, no entanto, de que no século 14, já se encontra na Inglaterra a palavra status como equivalente de Estado”.

Segundo Bobbio (2001, p.65), antes da publicação da obra de Maquiavel (em 1531), o vocábulo Estado não havia obtido “[...] a penetração que alcançou a partir da época renascentista, em virtude mesmo da aceitação, até aí, de outros nomes pelos quais fora designada tal instituição.”

Segundo Menezes (apud TREMEL, 2001), a partir do século 16 o termo italiano *stato* se incorporou à linguagem corrente, adquirindo foros de universalidade e se generalizou para designar qualquer Estado, por referência a qualquer país, e ainda, na tradução correspondente em qualquer língua.

A Maquiavel (apud SALDANHA, 1979, p. 11-12), o pensador político do final da Idade Média, é atribuída a introdução ao uso moderno do termo Estado, por haver iniciado aquele autor o primeiro capítulo da sua obra “O Príncipe”, com a conhecida afirmação: “todos os estados e domínios que têm império sobre os homens, são repúblicas ou principados”. Após o amplo reconhecimento da referida obra sobre política de Estado e governo, o uso do termo Estado se generalizou, passando a significar no mundo contemporâneo a instituição de uma unidade de **política global**.



O que significa um Estado, então?

Considerando a complexidade dos sentidos do Estado, tanto que existe uma Teoria Geral do Estado, para a sua noção introdutória nesta disciplina vamos nos apoiar em uma visão genérica, quer dizer, de origem mais enciclopédica.

Entre os diferentes planos em que pode se pautar o estudo do Estado—ciência jurídica, ciência política e ciências sociais vamos nos ater a este último enfoque, por sua maior proximidade com as ciências sociais aplicadas, onde se insere a administração pública.

A sociologia política tem por objeto o estudo do “Estado, como forma complexa de organização social” (BOBBIO, 2001, p.57).

Um conceito básico de Estado pode ser o seguinte: Estado é “um conjunto **humano**, um **território** e um **poder** político juridicamente orientado para objetivos de **interesse público**” (VERBO, 1968).

A definição acima está baseada na teoria tradicional dos três elementos do Estado:

- coletividade (povo);
- território; e
- poder político (soberania).

Ao fazer parte da sociedade, o Estado assume características dessa mesma sociedade.

Assim como o Estado faz parte da sociedade, esta também faz parte daquele. É nessa mesma perspectiva que existe o entendimento do Estado como sendo a **sociedade politicamente organizada**.



A relação entre o Estado e a sociedade civil é uma discussão fundamental, pois o Estado tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. São as diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade que atribuem o verdadeiro caráter de qualquer Estado.

Veja que como o poder político e a soberania são exercidos pelo governo, é bastante corrente o entendimento do Estado como um todo, que pressupõe a integração dos seus três elementos tradicionais:

- território;
- povo; e
- governo.

Dessa forma, a existência do Estado pressupõe uma estrutura de governo para conduzir o seu funcionamento e a sua administração. O Estado significa uma estrutura instituída de sociedade política e o governo compreende a organização estabelecida para o seu funcionamento, a ação do Estado.



Você poderia destacar qual o sentido da existência de um Estado? Caracterize algumas funções do Estado. Use o espaço a seguir.

Em nome do interesse coletivo, o Estado tem um papel social fundamental. Nessa perspectiva podemos citar Cruz (apud TREMEL, 2001, p. 19), para quem: “[...] o Estado não é, pois, outra coisa senão uma forma de vida humano-social, vida em forma e forma que nasce da vida”.

Efetivamente o Estado é uma realidade sócio-cultural, que se coaduna com um modo específico da vida social, cultural e historicamente construído. Nas palavras de Bobbio (1988, apud BENTO, 2004), reside a indagação: - Qual a razão última que explica porque em toda a sociedade organizada há governantes e

governados, cujo relacionamento se estabelece não como relação de fato, mas como um vínculo entre o “direito” de governar dos primeiros e a “obrigação” de obedecer dos segundos? A relação entre Estado e povo tende a uma relação de autoridade-sujeição, o que não quer dizer que tenha que ser assim.

Segundo entende Hobbes (1988, apud BENTO, 2004), esse poder conferido ao Estado, pelo súdito, é absoluto, pois se conservasse um pouco para si, instauraria a guerra, e somente pode ser exercido pela força, pois só a iminência do castigo pode atemorizar os homens. No entender de Hobbes “o homem é o lobo do homem”, assim, cumpre proteger o homem dele próprio, a partir de preceitos racionais, que se consolidam na constituição de um Estado soberano.



– *Você concorda com esta afirmação? Vamos ver o que o diz Max Weber sobre o que seria um Estado.*

Atribui-se a Max Weber (1976, apud BENTO, 2004, p. 11), no entanto, o conceito do Estado Moderno, que o entende como:

uma associação de domínio, que tratou com êxito de monopolizar, dentro de um território, a violência física, como meio de domínio e que, para esse fim reuniu todos os meios materiais nas mãos de seu dirigente e expropriou todos os funcionários, que anteriormente dele dispunham por direito próprio, substituindo-os pelas suas hierarquias supremas.

Neste conceito você pode perceber algumas idéias que permanecem até os dias atuais: o monopólio da violência legítima; a diretriz de possuir um exército forte, para domínio do território; e, a existência de um corpo de funcionários, para servir o Estado.

– *Você concorda com esta afirmação? Pense nisso e depois siga adiante.*

SEÇÃO 2 - O que é Governo?

Além de se constituir em um dos elementos do Estado, o governo compreende o conjunto de órgãos que colocam o Estado em ação.

Em geral, na contraposição entre Estado e cidadãos, existe um senso comum que considera o primeiro superior e os demais inferiores, “salvo numa concepção democrática radical onde governantes e governados identificam-se ao menos idealmente numa única pessoa e o governo se resolve no autogoverno.” (BOBBIO, 2001, p.62-63).

Historicamente os escritores trataram o problema do Estado principalmente do ponto de vista dos governantes. Seja na percepção dos dirigentes das organizações públicas, seja do ângulo dos seus usuários, a população, conforme afirma Bobbio (2001, p.63), de qualquer forma, sempre predomina a lógica do governo:

Mesmo a metáfora, empregada por Platão no *Político*, do governante-tecelão – *o fim da trama da ação política é uma boa tecedura* – não escapa desta perspectiva: a arte de tecer é aquela que *indica a cada um as obras que devem ser terminadas*.



Através do governo se organiza o poder de Estado e as relações entre os dirigentes governamentais e os governados. A relação entre Estado e sociedade é, em grande parte, mediada pelo governo. Esse papel lhe atribui maior importância para o estudo da administração pública, pois, em última instância o governo é o seu gestor.

A relação entre governantes e governados além do seu caráter político, ao ser mediada por uma estrutura organizativa, tem um conteúdo gerencial, levando-nos ao campo da administração pública.

– *Mas antes de avançar nessa relação com a administração pública, vamos retomar as formas de governo historicamente existentes.*

As formas de governo

As formas de governo, segundo Saldanha (1979, p.31-32), indicam

os modos de organização das relações de poder dentro da ordem estatal; apesar de as estruturas estatais serem concomitantemente problemas de governo, e de a organização do poder ser enfim um problema do Estado.



Mas, afinal, o que quer dizer formas de Governo?

Segundo Dallari (1995, p.188), a “caracterização das formas de governo é derivada da organização das instituições que exercem o poder soberano do Estado e das relações entre essas instituições”.

É bastante comum encontrar na literatura especializada forma de governo e regime político como expressões sinônimas. Concordamos com o entendimento do autor acima citado de que a expressão formas de governo contém maior precisão para referir-se ao estudo dos órgãos de governo, através da sua estrutura de sustentação e relação entre os seus componentes.

Classificação das formas históricas de governo

A classificação das formas de governo pode ser feita tanto em função da sua estrutura de poder como das relações entre os órgãos de governo.

Existem três tipologias clássicas das formas de governo: a de Aristóteles (Antiguidade grega), a de Maquiavel (final da Idade Média) e a de Montesquieu (Idade Moderna).

Em sua obra intitulada *Política*, Aristóteles classifica os governos, segundo o número de governantes, em:

- **Monarquia** – o governo de um, que degenera em TIRANIA.
- **Aristocracia** - o governo de poucos, que degenera em OLIGARQUIA.
- **Democracia** - o governo de muitos (a sua *politéia*).

Etimologicamente, a palavra democracia significa o poder (cracia) do povo (demos).

Na obra *O Príncipe*, Maquiavel reduz as três formas de Aristóteles em apenas duas: a monarquia e a república. Seu fundamento é que a diferença essencial é saber se o governo é de um só ou de uma assembléia, seja esta constituída por poucos ou muitos.

Duas formas clássicas de governo podem ser destacadas:

- monarquia;
- república.

Na forma republicana de governo, segundo Maquiavel, tanto pode existir uma república aristocrática, governada por poucos ou república democrática, governada por muitos.

Na república devem ser adotadas regras, como a do princípio de maioria, para se poder alcançar a formação da vontade coletiva.



República é o governo de um coletivo, conforme REGRAS da maioria.

Já Montesquieu, importante cientista político da França do início da idade moderna, elabora outra tipologia e distingue três formas de governo: a monarquia, a república e o despotismo. Ou seja, apenas agrega esta última forma à clássica de Maquiavel e aprofunda a reflexão a respeito.

Esta classificação de Montesquieu se diferencia das anteriores, “na medida em que define o despotismo como o governo de um só, *mas sem lei nem freio*, em outras palavras como a forma degenerada da monarquia” (BOBBIO, 2001).

A contribuição de Montesquieu, preocupado com o funcionamento da máquina de Estado, acrescenta um novo critério para distinguir as formas de governo, seu atrelamento aos princípios que levam as pessoas a obedecer: “a honra nas monarquias, a virtude na república e o medo no despotismo”.

Ao ter sido adotada no século 19 por Hegel, a tipologia de Montesquieu foi revalorizada, em sua contribuição. Veja o que ele diz:

[...] para o delineamento histórico da humanidade, que teria passado por uma fase primitiva de despotismo correspondente ao nascimento dos grandes estados orientais, para atravessar a época das repúblicas (democráticas na Grécia, aristocráticas em Roma) e desembocar nas monarquias cristiano-germânicas que caracterizam a idade moderna.

Pode-se reconhecer que existe uma maior sincronicidade entre monarquia e aristocracia do que entre esta última e a democracia. Isso se corrobora ao considerarmos o ponto de vista do ordenamento jurídico, conforme enunciado por Kelsen (apud BOBBIO, 2001, p.106), segundo o qual as formas de governo podem ser sintetizadas em duas:

- governos autocráticos; e
- democráticos.

Autocracia - o ordenamento a partir do alto (Monarquia ou Aristocracia), segundo normas autônomas, onde, *apenas um é livre*. Trata-se do *monopólio do governo por uma elite*.



O Despotismo Oriental de Hegel (op cit.).

Democracia - o ordenamento a partir de baixo, ou melhor, do povo. Quer dizer, na prática, que *muitas elites concorrem entre si pelo governo*.



A República de Rousseau (op cit.).

Quais as formas atuais de governo?

As formas históricas de governo precisam ser adaptadas para entender suas conformações atuais, pois, quando Maquiavel escreveu que “todos os Estados são ou principados ou repúblicas”, fazia uma afirmação que correspondia perfeitamente à realidade do seu tempo e distinguia aquilo que era realmente diverso: a monarquia de França e a república de Veneza.

Segundo Bobbio (2001, p.108), o esquema de Maquiavel, bastante adequado à sua época, deformaria o entendimento das formas de governo atuais, porque levaria a distinguir artificialmente aquilo que não é facilmente distinguível.



A monarquia inglesa em relação com a república italiana.

Pode-se distinguir então, na atualidade, três formas de governo:

- **Estado Monárquico** - o grande Estado territorial moderno;
- **República** - dos antigos e dos pequenos Estados modernos;
- **Formas Mistas** - metade monarquia (o Rei); metade república (o Parlamento).



Inglaterra.

Na atualidade é bastante comum a existência de um governo presidencial nas repúblicas, um exemplo é o **governo presidencial em repúblicas** – EUA e Brasil.

Isso enquanto algumas dessas nações não optarem pela forma parlamentarista, em que o chefe do Legislativo assume a chefia de

governo, reservando-se então ao presidente apenas a função de chefe de Estado. Este seria o caso das repúblicas parlamentaristas.



Ementa constitucional 04/61, instituiu o Sistema Parlamentar de Governo.

A compreensão dessa última composição de governo exige compreender a relação entre os poderes que o compõe.

–*Vamos lá?*

O que é a separação dos poderes?

Primeiramente é interessante você perceber que ao representar todo o aparelho de Estado o governo compreende a sua estrutura de funcionamento, através da qual o Estado se organiza.

Ao ser formado pelos órgãos e instituições de Estado, faz parte do governo tanto os órgãos executivos como os legislativos e judiciários. Quer dizer, o governo inclui os órgãos e instituições que constituem os seus poderes - **Executivo, Legislativo e Judiciário**.

O exercício do governo se processa pela via da separação dos poderes, e, conforme consta na Enciclopédia Luso Brasileira, essa é uma característica do Estado de direito – organizar-se pela via da separação dos poderes, segundo a qual a atividade pública (Executivo) é subordinada à lei (Legislativo) que, em tese, se coloca a serviço do Direito (Judiciário).



Os **fundamentos da separação de poderes** colocam-se como resultado do combate ao absolutismo por pensadores que defendem a idéia de que se deve evitar *o governo nas mãos de um só ou de poucos*, pois este é o princípio que leva à tirania (DALLARI, 1986).

A doutrina da separação dos poderes tomou forma no pensamento de Montesquieu, cuja obra contribuiu com a concepção de criação do Estado norte-americano, que visava formar um *governo eficiente* e, ao mesmo tempo, protetor dos direitos democráticos, sem colocar *em perigo as liberdades republicanas*.

Segundo a contribuição de Montesquieu as funções de Estado deveriam ser distribuídas entre três ramos do governo, de

maneira que nenhum deles “[...] pudesse prevalecer sobre os demais e cada um se constituísse numa barreira para conter excessos de outro” (ibid). Assim entendidos, efetivamente a existência de um Legislativo, de um Executivo e de um Judiciário permite o seu funcionamento *como um sistema de freios e contrapesos* (ibidem).

Ao ser entendido como a resultante da interação entre os três poderes de Estado, cabe ao governo a sua administração. Ou melhor, enquanto materialização organizacional do Estado, em quaisquer dos seus poderes, é na estrutura do governo que se tem o espaço da administração pública.

—Agora que você estudou os conceitos de Estado e Governo sob várias perspectivas, teorias ou doutrinas, você vai estudar administração Pública. Vamos ver como podemos defini-la?

SEÇÃO 3 - O que é Administração Pública?

A administração pública compreende um conjunto de pessoas, entendidas no seu coletivo, enquanto sujeitos públicos, que articulados através de órgãos e serviços desenvolvem a atividade ou função administrativa de gestão governamental que lhe compete.

Por gestão pública se entende todo e qualquer processo gerencial que vise a consecução de ações e políticas públicas assumidas, direta ou indiretamente, por um ente estatal.

Compreende os processos de formulação, de planejamento, de coordenação, de execução e ou monitoramento das ações governamentais. Pode ser caracterizada como gestão pública estatal, não estatal ou terceirizada. (DARIO, 2004, p.15).

Compreendendo o conjunto das funções necessárias ao serviço público em geral, em sua acepção mais operacional, a administração pública se constitui no desempenho sistematizado das ações e serviços próprios do Estado, executando-os com a intermediação do governo.

Gestão pública é a administração de organizações do setor público, podendo as palavras gestão e administração ser entendidas como sinônimas. Na gestão pública se define:

- como se tomam as decisões;
- como se implementam as políticas;
- e não simplesmente a manutenção organizacional e melhorias nos sistemas de controle administrativo; mas, também,
- como as organizações públicas se desenvolvem e são utilizadas.

Platão, filósofo clássico da Grécia Antiga, já estudado na Disciplina de Introdução à Segurança Pública, *comparava a arte de governar* com a arte de navegar, de conduzir o barco. Pois, o exercício do governo está pautado em duas grandes categorias: a política e a administração pública. Aqui vamos buscar entender a expressão da política apenas na administração pública, o que já não é pouco.

E para introduzir o estudo da próxima unidade sobre a história da administração pública brasileira, retomamos a metáfora de Platão, segundo a qual, para que o barco não afunde matando a todos, é necessário redimensionar o peso e auxiliar o timoneiro na condução do leme, necessitando para tanto adaptar-se constantemente, em tempo real, às condições que por todo o tempo se modificam. (SERRES, 2000, apud BENTO, 2004).



O que podemos pensar sobre a sociedade de hoje a partir da metáfora de Platão? Tente relacionar o que ele diz às práticas atuais quando se trata de sociedade, governo, gestores ou órgãos. O que diz Platão pode ser visualizado? Como? Pense nisso e escreva suas conclusões no espaço a seguir.

—*A seguir, para concluir o estudo dessa unidade, você vai ter a oportunidade de analisar as relações entre Estado, governo e administração pública.*

Quais as relações entre Estado, governo e administração pública?

É importante você notar que as diferentes concepções de Estado e suas implicações na administração pública são mediadas através do governo. Como o Estado opera, sobretudo, através do governo e as ações de governo são materializadas através da administração pública, pode-se afirmar que a administração pública se processa no governo.

Em sua função gestora, para gerir serviços e atividades públicas, o Estado opera através do governo. E os instrumentos teóricos, conceituais e metodológicos utilizados pelo governo para cumprir seu papel, são desenvolvidos pela via da administração pública.

Veja que a melhoria do gerenciamento público é uma necessidade consensualmente reconhecida, o que coloca a importância da contribuição dessa disciplina na compreensão dessas possibilidades.

E então? Conseguiu compreender os conceitos situando-os no contexto da administração? Você percebeu que estas “entidades” são complementares? Que uma está na outra e, que as definições dependem da forma como são compreendidos e vividos os paradigmas? *Resolva as atividades, a seguir, e depois confira para os comentários.*



Atividades de autoavaliação

- 1) Elabore com suas palavras um conceito de Estado que seja passível de explicitar sua importância na administração pública. Justifique sua resposta.

- 2) Entre as formas de governo existentes na atualidade, como se insere o Brasil? Justifique sua resposta comparando a condição brasileira com outros dois expoentes internacionais de formas de governo.

- 3) Comente e critique com as suas próprias palavras um conceito de Estado.

4) Que é governo e qual sua importância na sociedade?

5) Elabore uma definição própria para a administração pública.

6) Como se relacionam Estado, governo e administração pública?



Síntese

Nesta primeira unidade você aprendeu os conceitos de Estado, governo e administração pública, podendo distingui-los. A realidade da administração pública é processada pelo governo, o que coloca o reconhecimento da sua existência objetiva na sociedade. E o governo carrega em sua materialidade a concepção de Estado que lhe sustenta.

Assim, a administração pública reflete o governo em que se insere e o Estado ao qual serve. No contexto dessas relações você pode aprender um significado introdutório para a administração pública.



Saiba mais

Se você quiser adquirir um livro-texto básico sobre os conteúdos abordados, sugerimos:

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. [Coleção Pensamento Crítico, v.69].

Se quiser aprofundar seus conhecimentos sobre a relação entre Estado e governo leia:

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: UnB, 1988.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

Origens conceituais da administração pública



Objetivos de aprendizagem

- Situar a administração pública nos primórdios da história da administração.
- Reconhecer as bases histórico-conceituais da administração pública.
- Conhecer os antecedentes da administração pública na Antiguidade e Idade Média.
- Reconhecer as formas estamental e absolutista do Estado que marcaram a entrada da administração pública na Idade Moderna.
- Perceber as implicações das concepções de Estado na idade moderna sobre a administração pública.



Seções de estudo

- Seção 1** Antecedentes da administração pública: dos primórdios da história da administração à administração pública.
- Seção 2** O Estado estamental e as monarquias absolutistas
- Seção 3** Quais as concepções de Estado na Idade Moderna?
- Seção 4** O Estado na concepção de Weber



Para início de conversa

Você estudou várias definições de Estado na unidade 1, então já deve ter elaborado o conceito de Estado, não é mesmo? Porém este é um conceito bastante complexo e, por isso, não pode simplesmente ser generalizado. É preciso assinalar suas diferentes concepções ao longo da história, para melhor o compreendermos em sua definição.

O papel e mesmo a definição do Estado têm mudado consideravelmente nas diferentes épocas da humanidade. Contudo, determinadas expressões persistiram e deixaram significativos resquícios na compreensão vigente de Estado que ainda incidem diretamente sobre a administração pública.

Na unidade anterior, você estudou as formas históricas de governo e percebeu o quanto a administração pública está atrelada à concepção de Estado e ao governo que a sustenta. Assim, nesta unidade, vamos recobrar as principais concepções históricas sobre o Estado, uma vez que estas são pré-requisitos básicos para a sua aprendizagem a respeito da administração pública brasileira.

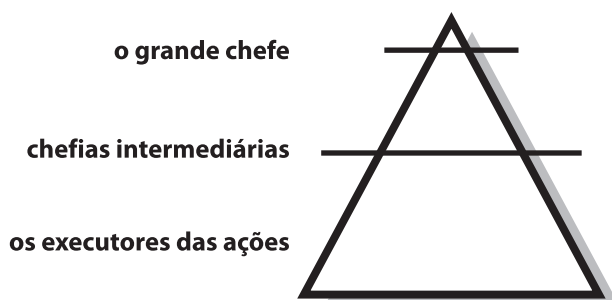
Partindo das expressões da administração pública, nos primórdios da própria administração e das concepções de Estado e Governo na Antiguidade e Idade Média, você compreenderá como esses primeiros fragmentos que irão compor a tessitura da administração pública européia aportaram em nosso continente.

Os estudos dos temas propostos nesta unidade, ratificamos, são vitais para que você compreenda as implicações das diversas concepções de Estado sobre a administração pública no Brasil com a respectiva gestão governamental que a acompanha há, pelo menos, cinco séculos carregando heranças de tempos ainda mais longínquos.

SEÇÃO 1 - Antecedentes da administração pública: dos primórdios da história da Administração à Administração Pública

A história da administração pública acompanha a formação do pensamento administrativo. Os antecedentes históricos da administração a configuram como resultado de contribuições cumulativas das obras e teorias de muitos precursores, destacando-se os filósofos, físicos, economistas, estadistas e empresários.

As **estruturas orgânicas piramidais**, por exemplo, que são no presente, amplamente incorporadas na composição do conhecimento administrativo, desde há muito já haviam sido adotadas e utilizadas para a concretização dos empreendimentos militares, sociais, políticos, econômicos e religiosos de povos do passado. Já em tempos idos, no topo da pirâmide, estavam as funções reconhecidas como de autoridade e poder de decidir, enquanto na base, concentravam-se as funções de execução.



Um exemplo clássico do uso da estrutura piramidal, como forma de organização utilizada há muitos séculos, pode ser encontrada no Antigo Testamento (Êxodo, cap.18, v.13-27). Naquela ocasião, o sogro de Moisés lhe aconselhava delegar suas funções para chefias intermediárias como forma de organização para conseguir atender toda a multidão que lhe procurava cotidianamente.

Segundo Chiavenato (1983), se quisermos observar os antecedentes da administração na Antiguidade, podemos fazê-lo vislumbrando obras que, hoje ainda, são consideradas monumentais e revelam em sua magnitude, não só a existência, mas também a capacidade de seus dirigentes em planejar e guiar as pessoas para concretizar realizações de tamanha grandeza. Estes antecedentes servem-nos como exemplos que demonstram a importância de uma administração eficaz e competente das coisas públicas em diversos contextos históricos. Como fontes desses exemplos de organização administrativa, podemos destacar:



No Egito – os papiros: importância da organização política.

Na Babilônia – controle escrito e salário mínimo.

Na China – parábolas de Confúcio, práticas para a boa administração pública.

Na Pérsia – estudo de movimentos físicos (Ciro), relações humanas e manuseio de materiais.

Roma – descrição de funções (Cato).

Por meio da organização da Igreja Católica na Idade Média, podemos observar, por exemplo, a importância de existir uma unidade em torno de propósitos e objetivos a alcançar, princípio que foi fundamental para a organização eclesiástica daquele tempo. Valendo-se de orientações por meio de normas administrativas, bem como da hierarquia de autoridade e da coordenação funcional, sua estrutura tem sido, até os dias atuais, comumente bastante usada. Sempre próxima do Estado, quando não fazendo parte diretamente dele, ou se constituindo como tal – o Estado do Vaticano, o modelo de organização da Igreja Católica, tem sido usado como referência, tanto da administração pública, quanto da organização privada.

Já outro exemplo, freqüentemente usado na administração pública e geral como um todo, nos vem da influência das organizações militares, destas, destacam-se os seguintes princípios:

- a) organização linear;
- b) a unidade de comando;
- c) a escala hierárquica;
- d) a autoridade e responsabilidade;
- e) ampliação da escala de comando frente ao volume de operações,
- f) o planejamento e controle centralizados e a instituição de operações descentralizadas.

Ainda é possível salientar a influência dos filósofos nos antecedentes da formação do pensamento administrativo, demonstradas a partir das seguintes contribuições:

- **Sócrates:** habilidade pessoal, conhecimento técnico e experiência.
- **Platão:** Na obra, *A República*: administração dos negócios públicos.
- **Aristóteles:** Na obra, *Política*: organização do Estado.
- **Bacon** (séc. XVI): método experimental e indutivo.
- **Descartes** (séc. XVII): o poder da RAZÃO.
- **Hobbes** (séc. XVII): o homem é o lobo do homem.
- **Rousseau** (séc. XVIII): o Contrato Social.
- **Marx** (séc. XIX): dominação econômica do homem pelo homem.

A Administração Pública no período Feudal

Os acontecimentos relacionados à Idade Média, que habitualmente estudamos na escola, diz respeito, sobretudo, à história da Europa. Durante este período, muito extenso, prevaleceu uma organização a qual costumamos designar de *Feudalismo*.

Da Idade Média, costumeiramente, dizemos que durou cerca de 10 séculos, 1.000 anos, portanto. Mas é claro que não podemos imaginar que durante todo este tempo, a Europa tenha permanecido estagnada. A história é dinâmica e muitas coisas aconteceram durante este período que são, ainda, muito importantes para entendermos nossa maneira de pensar e agir na atualidade. Embora prevalecesse o feudalismo em quase todo o seu território, há partes da Europa que se organizaram de outras formas, sendo que o feudalismo não foi igual em todo o território e nem durou todo este tempo em todas as regiões. Porém, sobre o feudalismo, há características que nos interessam especificamente porque algumas são permanências que perpassam os tempos, sendo que observamos muitas de suas práticas ainda vigentes na sociedade ocidental, em se tratando de administração pública.



Apenas como uma forma de estudo, a Idade Média é tradicionalmente dividida em dois momentos históricos:

- a **Alta Idade Média** (séculos V a IX), em que surge o sistema feudal na Europa, cresce o Império Bizantino (Romano do Oriente) e se instaura a forma de Estado Teocrático na Península Arábica (o Islão);
- a **Baixa Idade Média** (dos séculos X a XV), em que os modelos acima se consolidam.

No sistema feudal, o modo de organização econômica, política, social e cultural baseou-se na posse da terra. Quem a possuía, via de regra, possuía o poder. Nesse contexto, intensificou-se a obrigação servil. Sobre as bases do sistema feudal, verifica-se:



- prevaleciam as relações de **vassalagem e suserania**. O suserano era quem dava um lote de terra ao vassalo, sendo que este último deveria prestar fidelidade e ajuda ao seu suserano. O vassalo oferecia ao senhor, ou suserano, fidelidade e trabalho, em troca de proteção e um lugar no sistema de produção. As redes de vassalagem se estendiam por várias regiões, sendo o Rei o suserano mais poderoso. O regime de trabalho típico da época denominava-se corvêia (trabalho forçado);
- todos os poderes, jurídico, econômico, militar e político concentravam-se nas mãos dos senhores feudais, donos de lotes de terras (feudos);
- as relações sociais eram bastante hierarquizadas. Quem nascia servo ou senhor, assim se mantinha por toda a vida (imobilidade social). Havia, ainda, outras classes sociais intermediárias destas duas condições de senhor e servo que eram: os vilões, escravos e ministeriais, sendo que estes últimos podiam ascender à condição de cavaleiros.



Como era o Estado durante o feudalismo?

Havia uma soberania piramidal e fragmentária na estrutura da sociedade feudal. Esse modelo de organização caracteriza-se em três tipos:

1. **poder político local**, descentralizado em relação ao rei;
2. **proteção dos senhores feudais**, obtida pelo juramento de fidelidade a outros senhores, tornando-se estes últimos suseranos (superiores) dos protegidos que passavam a ser seus vassallos (outros senhores subordinados aos senhores feudais seus protetores);
3. **estrutura hierárquica piramidal**, com o Rei no topo, num *status* que se relaciona exclusivamente com seus vassallos diretamente ligados a ele, como duques, marqueses e condes, sucessivamente, ficando no espaço central da estrutura, os barões como suseranos dos cavaleiros.

Foi nessa estrutura que tiveram origem, na sociedade ocidental, os reinados e a conhecida nobreza. O “**Estado feudal**” pode ser visualizado como um estado cujas funções diretivas estavam a cargo dos senhores feudais em seus diversos feudos, portanto bastante fragmentado, não existindo um poder central.

Segundo Faoro (2001, p.36), não se pode considerar a organização política da sociedade feudal propriamente como um Estado, da maneira que o entendemos hoje. Em suas palavras: “[...] O feudalismo, significa, um acidente, um desvio na formação da nação politicamente organizada” em relação ao nosso conceito atual de Estado.

Assim, pode-se afirmar que: O feudalismo não cria, no sentido moderno, um Estado. [...] apenas concilia, na realização da homogeneidade nacional, os privilégios, contratualmente reconhecidos, de uma camada autônoma de senhores territoriais (FAORO, 2001, p.36).

SEÇÃO 2 - O Estado estamental e as monarquias absolutistas

Lentamente, o incremento das relações comerciais acelerou um rompimento com a ordem feudal e forneceu subsídios para o aparecimento do sistema patrimonial. O Estado, na transição entre Idade Média e Idade Moderna, assumiu então, duas formas intermediárias entre aqueles períodos históricos que apenas antecedem a futura organização do Estado Moderno no final da Idade Média:

- Estado estamental;
- Monarquias absolutistas.



Mas afinal, o que foi mesmo o Estado estamental?

Foi uma forma transitória entre o Estado descentralizado caracterizado no feudalismo e o Estado absolutista. Trata-se de um Estado comandado por estamentos, surgidos como decorrência das características do sistema feudal em que se destacava a produção autossuficiente de cada feudo e o poder político local independente. Dessa forma, os movimentos que levaram à formação de outra configuração de Estado foram criando uma espécie de comunidade privilegiada em torno dos senhores feudais que, por sua vez, passaram a constituir **estamentos**, como se fossem castas superiores e, estas, foram se instalando na própria organização do Estado. Os direitos e privilégios do estamento eram pretensamente legitimados pela via de assembléias deliberativas. Como exemplos de estamentos, temos:

Stände (do alemão) = *órgãos colegiados*. A expressão estamento corresponde a grupos de uma mesma posição político-social. No estamento, a instituição Estado, representa apenas os interesses da categoria que o compõe.



Exemplo 1 – Câmara dos Lords (nobres e clero).

Exemplo 2 – Câmara dos Comuns (estamento burguês).

O estamento pode ser considerado um fenômeno da organização do Estado, governo e administração pública, que ganhou expressão no modelo assumido, por exemplo, em Portugal no período das grandes navegações e que atravessou mares até suas colônias.

O estamento pode ser considerado um antecessor do conceito de governo, hoje adotado pelo senso comum na sociedade, pois, no estamento estavam reunidos os funcionários administrativo-econômicos que comandavam os interesses do rei.



O que foi o Absolutismo?

O Estado absoluto corresponde ao tipo de Estado consolidado pelas Monarquias absolutas que imperavam na Europa do início da Idade Moderna. Durante o século 16, estabeleceram-se **Estados absolutistas** na França, Inglaterra e Espanha.

É comum pensarmos que nas concepções absolutistas tem-se um Estado sem intermediários. No entanto, é mais provável existir uma monarquia moderada, uma vez que quase sempre persiste alguma forma de intermediação entre o monarca e seus súditos.

No Estado absoluto típico, verifica-se a existência de uma rígida concentração e mesmo centralização do poder nas mãos do Rei. No absolutismo os costumes são ditados pela vontade do Rei, uma vez que, só existem leis que sejam toleradas pelo soberano.

A idéia do poder aliado à força como uma ação exclusiva do Estado se manifestava no absolutismo, como também, o poder de impor tributos. No Estado absoluto o rei detém o poder central e o exerce sobre cidades, corporações e sociedades particulares.

O Estado absolutista promoveu um equilíbrio entre as classes sociais que durante o feudalismo, via de regra, não existiam, que foram se constituindo acirrando disputas entre a velha nobreza feudal e a nova burguesia urbana comercial nascente. Vale discorrer que o absolutismo, propriamente dito, foi se formando pelo desenvolvimento do comércio.



As grandes monarquias absolutistas eram protegidas por seus exércitos e funcionários, mantidos graças à cobrança de impostos nacionais e garantidos pela legislação que era codificada, segundo os interesses do reino.

Com o passar do tempo e frente ao surgimento da sociedade industrial, as monarquias absolutistas consolidam-se sob uma outra lógica, a chamada lógica liberal capitalista, o que vai desembocar em uma nova forma de Estado até hoje existente, quer seja, o **Estado Moderno**.

SEÇÃO 3 - Quais as concepções de Estado na Idade Moderna?

Apenas para facilitar sua localização temporal, podemos afirmar que a Idade Moderna inicia, aproximadamente, com a época dos descobrimentos, das grandes navegações, quando o mapa mundi foi modificado com a inclusão, por exemplo, das Américas. Segundo Gruppi (1980), o Estado moderno ou unitário dotado de um poder próprio independente começou a se formar na segunda metade do século XV na França, Inglaterra e Espanha, posteriormente, alastrou-se por outros países europeus, entre os quais, muito mais tarde, a Itália. O autor afirma que:

Como sempre acontece, só quando se formam os Estados no sentido moderno da palavra é que nasce também uma reflexão sobre o Estado. Desde o começo de 1500, temos Nicolau Maquiavel, que é o primeiro a refletir sobre o Estado. No Príncipe de Maquiavel encontramos esta afirmação “Todos os Estados, todas as dominações que tiveram e têm o império sobre os homens foram e são repúblicas ou principados. (GRUPPI, 1980)

Gruppi ainda destaca três elementos característicos, que fizeram diferir o Estado moderno dos Estados do passado:

- 1) A autonomia, plena soberania do Estado, o qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade.
- 2) A distinção entre Estado e sociedade civil, que vai evidenciar-se no século XVII, principalmente na Inglaterra, com a ascensão da burguesia. O Estado se torna uma organização distinta da sociedade civil, embora seja expressão desta.
- 3) O Estado medieval é propriedade do senhor, é um Estado patrimonial; é patrimônio do monarca, do marquês, do conde, do barão; etc. O senhor é dono do território, bem como de tudo o que nele se encontra (homens e bens); pode vendê-lo, dá-lo de presente, cedê-lo em qualquer momento, como se fosse uma área de caça reservada.

Bobbio (2001) desenvolve uma tipologia que é clássica, segundo a qual se podem categorizar quatro tipos de Estado: o **feudal**, o **estamental** e o **absoluto** (já estudados ao longo desta unidade) e o **Estado representativo**, que é a forma predominante do Estado Moderno.

O **Estado representativo** é aquele que se configura tendo um representante do povo frente a uma nação. Ele pode se constituir por revolução, por guerra civil ou ainda por caminhos democráticos. As formas mais conhecidas de Estado representativo, segundo Bobbio (2001, p.116), são:

- Monarquia constitucional;
- Monarquia parlamentar (surgida na Inglaterra, após a ‘grande rebelião’, e no resto da Europa após a revolução francesa);
- República presidencial (surgida nos EUA).

No Estado representativo existe um compromisso entre o poder do príncipe (legitimado pela tradição) e o poder dos representantes do povo (a burguesia), que são legitimados pelo consenso. Nessa concepção, cabe ao Estado representar os interesses em nome dos direitos políticos e direitos individuais. Essa fase de transformação do Estado dura até os dias atuais.

A representação de interesses se dá em termos de direitos políticos. Os direitos individuais também são protegidos pelo Estado. A população pode se voltar contra o Estado que a representa, cabendo-lhe o recurso da desobediência civil.

Na relação entre governantes e governados se expressa a concepção de Estado que a sustenta. De acordo com a visão de Estado formulada por Aristóteles, como também as formuladas posteriormente, dentre as quais destaca-se o posicionamento político de Hegel, as partes antecedem o todo e não o todo às partes (BOBBIO, 2001). Dessa forma, se fundamenta o pressuposto ético da representação pelo Estado dos indivíduos singularmente considerados e se rejeita a ascensão pelo Estado de grupos de interesses contrários ao bem coletivo.

A ascensão do Estado moderno

Na constituição do Estado moderno, segundo Verbo (1968), os fundamentos do poder estiveram assentados em três atributos:

- 1) economia mercantil e monetária;
- 2) autoridade nas mãos do príncipe;
- 3) consciência nacional.

A reestruturação da vida política na configuração estatal tem sido historicamente modificada, de forma mais sensível, no mundo moderno, a partir das seguintes razões:

- a revolução industrial;
- a existência de instituições democráticas;
- a ascensão social e política das massas.

A modernidade consistiu, também, entre tantos fatores, na criação de um Estado nacional, de modo a se institucionalizar em um regime político mais estável e que fosse capaz de impulsionar e conduzir a modernização social desvinculando-se, sobretudo, dos preceitos teológicos.

Foi Maquiavel (BENTO, 2004), o primeiro a divulgar a palavra “Estado” para designar uma organização política, como é entendida hoje, quando elaborou por meio de seu livro, *O Príncipe*, sua receita de conquista de poder para um príncipe italiano, que pretendia unificar a Itália. Assim, rompendo com as teorias clássicas derivadas dos grandes filósofos da Antiguidade (Sócrates, Platão e Aristóteles), Maquiavel construiu uma nova teoria política fundada em sua experiência como diplomata e conselheiro dos governantes de Florença do século XV.

Deste modo, esse ‘novo’ conceito de Estado, como é entendido atualmente, começou a ser concebido a partir do século 16, como forma de dominação política. De acordo com tal entendimento sobre o Estado, foi conferido a uma instância impessoal o direito exclusivo ao uso da violência, para matar, vingar, reprimir, pressupondo existir em nome (e lugar) da coletividade.

Conforme enfatiza Maquiavel, a comunidade política não é constituída para o bem comum e a justiça como diziam os pensadores gregos, romanos e cristãos. Entende ele que o discurso do bem comum e justiça serve para encobrir os interesses da classe dominante.

O papel econômico do Estado está sempre se alterando, pois é essencial: garantir os direitos de propriedade, os contratos, cobrir falhas do mercado, promover o desenvolvimento econômico para assegurar a estabilidade dos preços, da balança de pagamento, e uma política comercial e industrial geradora de competitividade internacional da economia nacional.

Nessa perspectiva, Bresser Pereira (TREMEL, 2001) entende que o Estado deve, principalmente, *garantir a igualdade de oportunidades e uma razoável distribuição de renda*. O moderno Estado de direito burguês tende a reunir as seguintes características:

- diversos princípios e elementos na sua forma de governo (democracia, monarquia e aristocracia, república), na lógica dos governos mistos;

- poder religioso separado do poder laico, estatal; e,
- poder econômico separado do poder político, segundo o discurso neoliberal, passando para o mercado grande parte da responsabilidade social do Estado.

O conceito de Estado originado em Maquiavel foi profundamente desenvolvido por Weber, cuja contribuição na concepção moderna de Estado você vai estudar na próxima seção.

É importante observar que as principais modificações introduzidas na reestruturação da vida política na forma estatal no período Moderno deram-se a partir de um conjunto de fatores advindos, sobretudo, das consequências sociais e políticas motivadas pela Revolução Industrial, pela criação de instituições democráticas e pela ascensão social e política das massas de trabalhadores.



Temos a continuidade do nosso estudo sobre o Estado Moderno nas seções seguintes, lembrando que mesmo sem especificar o adjetivo moderno, essa é a forma histórica de Estado até hoje existente.

Estado de Direito

Qualquer tipo de Estado, desde que esteja constituído por Lei, pode ser considerado como um Estado de Direito. Tem como fundamentos básicos (VERBO, 1968):

- estar moldado sobre os direitos individuais naturais (liberdade, segurança e propriedade);
- estar subordinado a normas jurídicas.



O Estado de Direito existe, basicamente, para **delimitar e tutelar as esferas pessoais de ação e organização** dos seus dirigentes, evitando-se assim **o arbítrio e o despotismo da autoridade** (VERBO, 1968).

Algumas terminologias são usadas para diferenciar as formas possíveis de um Estado de direito. Dentre elas podemos destacar:

- Estado material de direito;
- Estado liberal de direito;
- Estado burguês de direito;
- Estado nacional socialista;
- Estado fascista de direito;
- Estado de legalidade.



É interessante perceber que por mais imprescindível que seja a condição de Estado de direito, cuja manutenção deve ser defendida, ela não define o caráter ideológico ou moral e nem sequer efetiva a legitimidade desse Estado, apenas sua legalidade.

Uma vez estabelecida a Constituição de um país, sem discutir a sua legitimidade política ou democrática, pode-se chegar mesmo a ter modelos de Estado **totalitários** ou **autoritários** que se autodenominam como Estados de Direito. São Estados que de tal modo se constituíram por instrumentos da legislação do país, mesmo quando tenha sido modificada em condições excepcionais e por desrespeito à legislação anterior, mas mesmo assim são reconhecidos, inclusive, por outros países.



Como exemplo tivemos um Chile democrático, com um governo socialista até 1973, que por um golpe militar foi derrubado. Os militares derrubaram assim, também, a Constituição vigente e, logo após, foi decretada uma nova constituição pelo governo militar do general Augusto Pinochet. Este Chile, pós 1973, depois de um primeiro momento do período de exceção, até a elaboração de uma outra constituição, mesmo sendo uma ditadura, tornava-se deste modo um “Estado de direito” (legalmente amparado), como o anterior Estado socialista democraticamente instituído também o fora.

Perceba, então, que a qualificação de **Estado de Direito** trata de uma **graduação** referida a uma condição política-administrativa,

como ocorreu também nos totalitarismos ou autoritarismos do século 20, após a Segunda Guerra Mundial, o mesmo contexto em que, por outro lado, também surgem ou se fortalecem os **Estados Sociais** (VERBO, 1968), que vamos estudar na seção subsequente.



Como exemplo, pode-se citar no primeiro caso, o Estado totalitário na Espanha de Franco e, no segundo caso, a França social democrata.

O princípio democrático exige uma preocupação constante em **reafirmar e garantir** os **direitos fundamentais** da população. Isso se efetiva pela via da melhor submissão dos órgãos do Estado às normas jurídicas, com reforço de sistemas de fiscalização e das regras constitucionais (VERBO, 1968). É por isso que se constata, conforme foi previsto por Weber no início do século 20, que a democracia implica aumento da burocracia estatal.

Por outro lado, para o desenvolvimento do princípio democrático, é preciso que a legislação seja efetivamente a **expressão da vontade soberana do povo**, o que historicamente se representa pelo Parlamento (VERBO, 1968). Sabe-se que, nas sociedades atuais, não tem sido assim a história da representação política de direito.

A rigor, para um uso legítimo da qualificação de Estado de Direito, implicaria reconhecer e assegurar: os **direitos fundamentais do Homem**, a **independência dos tribunais**, a **legalidade da administração** (VERBO, 1968).

Contudo, na realidade, estes princípios nem sempre têm sido respeitados.

Entre as tantas expressões possíveis de um Estado de Direito, interessa estudar nesta unidade uma configuração específica, por ser a existente em nosso país – um Estado Federal. Esse tema você estudará na unidade 3.

Antes, porém, você irá buscar nas bases históricas, nos aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais como vai se constituir o Estado brasileiro, o que você começará a estudar na próxima unidade.

SEÇÃO 4 - O Estado na concepção de Weber

No século 19, anterior ao nascimento da chamada “administração científica”, houve produções específicas sobre diferentes problemáticas sociais. Nesse tempo, vimos surgir uma diferenciação entre a administração pública e empresarial o que deu espaço para o reconhecimento de posições mais originais acerca da administração e mesmo da necessidade da criação de teorias específicas sobre administração.

Como exemplo de alguns teóricos daquele período, destacam-se Fayol e Weber, autores clássicos da formação do pensamento administrativo no início do século 20, que claramente indicavam a aplicação da teoria das organizações para qualquer esfera.

As teorias de administração têm aplicação genérica nos mais diversos tipos de organização, cabendo a cada setor de produção, absorver referenciais e modelos de gestão, segundo sua disponibilidade de acesso e oportunidades.

Max Weber, mestre em economia, sociólogo, historiador e cientista político é um autor muito importante para o estudo desta disciplina. Você ainda vai conhecer mais sobre suas contribuições nas próximas disciplinas, destacando-se a sua visão política e a sua explicação do modelo burocrático.

Para Weber (2002), o Estado, sociologicamente

não se deixa definir por seus fins. [...] a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar, da forma como é, peculiar a todo outro agrupamento político, a saber, o uso da coação física.

De acordo com Weber (2002), o estado contemporâneo é “uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – [...] reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física”.



O monopólio do uso legal da força passa a ser a característica fundamental que diferencia o Estado de outras instituições.

A dominação organizada necessita tanto de **um estado-maior administrativo** (organização de dominação política), quanto dos **meios materiais de gestão** (WEBER, 2002).

Entre os motivos de **obediência**, Weber destaca a busca pela **retribuição material** e pelo **prestígio social**. Assim sendo, “o medo de perder o conjunto dessas vantagens é o motivo decisivo da solidariedade que liga o estado-maior administrativo aos detentores do poder”. Para conquistar a estabilidade da dominação por violência, faz-se necessário dispor de **certos bens materiais**. Weber (2002, p.64) define duas categorias de administrações:

- os proprietários dos instrumentos de gestão, que formam o Estado maior;
- os privados dos meios de gestão, que são os funcionários, e seu dirigente apenas ocupa um cargo público.

O elemento força é, portanto, essencial à existência do Estado na concepção weberiana. Contudo, Weber entende que não basta a força, é preciso que ela seja legítima. Para o mesmo autor, existem três formas de legitimar a autoridade:

1. o **poder carismático**,
2. o **poder tradicional**, e
3. a **racionalidade legal**.

Dessa forma, Weber diferencia dois tipos de Estado, pela perspectiva do seu poder:

- o poder patriarcal e patrimonial, que leva ao despotismo de Estado;
- os estados de estrutura burocrática, pressupondo o desenvolvimento racional do Estado moderno.

No governo, o político atua, segundo Weber (2002, p.71), como uma espécie de “empreendedor”, pois são distribuídos

[...] empregos de toda espécie [...] pelos chefes de partido a seus partidários, pelos bons e leais serviços prestados. Não são, por conseguinte, as lutas partidárias apenas lutas para consecução de metas objetivas, mas sim, a par disso, e acima de tudo, emulação para controlar a distribuição de empregos.

Cabe destacar que essa configuração política dos governos afeta diretamente a administração pública. Weber afirma ainda que segundo o desenho burocrático da racionalidade, a *priori*, se inviabilizaria a corrupção.

Opõe-se a essa tendência, no entanto, o desenvolvimento moderno da função pública que [...] exige um grupo de trabalhadores intelectuais especializados, altamente qualificados e que se preparam, durante muito tempo (para realizar a sua) tarefa profissional, sendo animados por um sentimento muito desenvolvido de honra corporativa, em que se realça o sentimento da integridade (WEBER, 2002, p.72).

Weber (2002), identifica um conflito importante que se expressa em uma luta dissimulada entre os funcionários especializados e a autocracia do príncipe, cujo enfrentamento é necessário para assegurar a unidade de direção política. Trata-se dos conflitos existentes entre os funcionários de carreira, segundo a racionalidade burocrática, e os funcionários “políticos”, os atores do poder político.

Dentro da lógica burocrática, para Weber (2002, p.81),

o verdadeiro funcionário [...] não deve fazer política exatamente em virtude da sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma apartidária. [...] Ele deve desempenhar sua missão [...] sem ressentimentos e sem preconceitos.

A visão weberiana de organização do aparelho de Estado privilegia sempre a racionalidade burocrática, segundo a qual, os funcionários devem apenas cumprir as competências de seu cargo. A racionalidade comprometida com os objetivos da administração pública é uma necessidade ainda atual nas organizações públicas brasileiras.



Atividades de autoavaliação

Leia com atenção os enunciados e responda às questões. Você vai encontrar comentários no final deste livro.

- 1) Indique três contribuições conceituais derivadas da história da administração pública para a formação da teoria da administração.

- 2) Assinale quais das formas de Estado, abaixo, marcaram a entrada da administração pública no início da Idade Moderna.

- a) () patriarcado
- b) () patrimonialismo
- c) () república
- d) () monarquias absolutistas
- e) () Estado estamental

- 3) O que significa para um Estado ser representativo?

4) O Brasil é um Estado de direito? Justifique sua resposta.



Síntese

Já que a construção e definição de conceitos têm história e autores, você começou o seu aprendizado sobre a administração pública buscando seus antecedentes conceituais longínquos. Partindo das expressões *nos primórdios da própria administração*, as concepções de Estado e governo na Antiguidade e Idade Média trouxeram os primeiros fragmentos que irão compor a administração pública européia, que aportou em nosso continente.

Para finalizar esta unidade, você conheceu melhor o significado da expressão *Estado moderno*, o tipo de Estado até hoje vigente em nossa sociedade assinalado, sobretudo, por seu caráter representativo de Estado e de direito.



Saiba mais

Para aprofundar seus conhecimentos sobre o conteúdo tratado nesta unidade, sugerimos além da leitura dos livros citados ao longo da unidade, destaque para:

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Vol I e Vol 2. Porto Alegre: Globo, 2001.

Aspectos históricos da administração pública brasileira



Objetivos de aprendizagem

- Reconhecer as principais características da administração pública brasileira, herdadas do Estado patrimonial e estamental português.
- Destacar aspectos do quadro administrativo dos seguintes períodos da história brasileira: colônia portuguesa, sede do império lusitano aqui aportado, durante o movimento da independência, período imperial brasileiro e República Velha.
- Identificar as principais características da administração pública brasileira na era Vargas.
- Caracterizar a dependência, o populismo e o desenvolvimentismo na administração pública brasileira dos anos 60.
- Reconhecer a configuração da administração pública nos governos militares do Brasil (de 1964 a 1984).
- Distinguir o caráter patrimonialista, estamental e burocrático da administração da república brasileira.



Seções de estudo

- Seção 1** Origens portuguesas da administração pública brasileira
- Seção 2** Administração pública do Brasil colônia, durante o movimento da independência e no seu período imperial
- Seção 3** A formação de uma República Federativa no Brasil
- Seção 4** Administração da República Brasileira no período de Vargas
- Seção 5** Administração do populismo e desenvolvimentismo
- Seção 6** A administração dos governos militares (1964-1984)



Para início de conversa

A revisão dos assuntos propostos nesta unidade vai lhe permitir compreender a atual administração pública brasileira, a partir da sua história.

A característica histórica mais marcante da administração pública brasileira, e que tem se mostrado de difícil rompimento, é o **patrimonialismo**, que você vai compreender como uma marca consolidada pelo **Estado estamental** português.

O movimento histórico da administração pública brasileira, finalmente, chega ao modelo burocrático; mas cuja racionalidade teve sérias dificuldades de se tornar uma realidade nas práticas observadas.

SEÇÃO 1 - Origens portuguesas da administração pública brasileira

Como a administração pública brasileira inicia, via de regra, com a chegada dos portugueses, vamos conhecer um pouco das influências da organização do Estado português, o que poderá ajudar você a compreender melhor as origens da administração pública brasileira, na atualidade. Naqueles antecedentes, podemos encontrar explicações sobre as características históricas mais fortes na nossa administração pública que são: **o patrimonialismo, a ordem estamental, o coronelismo e a burocratização.**

A conformação do Estado patrimonial português

A existência de uma ordem patrimonialista na organização de Portugal pode ser constatada no desenvolvimento histórico lusitano. Entre as trocas comerciais costeiras típicas da Idade Média e o comércio moderno das grandes navegações, criou-se uma nova burguesia. Esta se desvinculava da terra e financiava as mercadorias.

Para dirigir aquelas operações comerciais, surgiu um órgão centralizador que assumiu um papel diferente dos configurados até então, fazendo com que o comércio parecesse uma empresa privada. Assim o Estado se tornava “[...] uma empresa do príncipe, que intervém em tudo, empresário audacioso, exposto a muitos riscos por amor à riqueza e à glória: empresa de paz e empresa de guerra” (FAORO, 2001).



Foi esse caráter comercial, assumido pela Coroa lusitana, que inaugurou o chamado **patrimonialismo** da administração pública de Portugal, vigente desde a época das navegações ultramarinas.

O termo **patrimonialismo** significa a propriedade do Estado sobre o patrimônio comercial de toda a nação que, nessa lógica, passa a ser administrado.



O que foi o estamento português?

Para compreender o fenômeno da existência do **estamento**, que se forma atrelado a uma concentração de poder, é preciso entendê-lo como estruturação de uma espécie diferente de comunidade ou categoria social. Seria algo quase como “os donos do poder”, tratando-se de um poder específico, quer seja, o poder econômico do reino.

Lembrando: Estamento, segundo Faoro (2001), é um grupo privilegiado de funcionários, constituindo uma camada que comanda a economia junto ao rei.

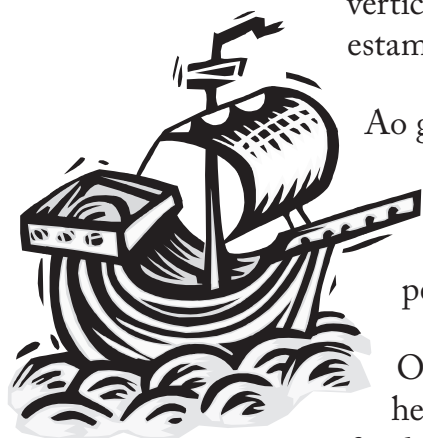
Como uma demonstração de seu poder, o estamento controlava as questões comerciais e financeiras do Estado sobre o qual estava atrelado. O estamento político se constitui na forma de uma comunidade cujos “[...] membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder” (FAORO, 2001, p.60). O que unia o estamento era o interesse em conquistar vantagens materiais e espirituais exclusivas.



O estamento não substituiu o patrimonialismo comercial da Coroa Portuguesa, mas se superpôs, coexistiu e somou-se a ele.

Alguns autores afirmam que foi o estamento lusitano quem promoveu o movimento das grandes navegações, pois, naquele contexto, a **ideologia do estamento** alimentava o mercantilismo

com suas ideias e interesses ao mesmo tempo em que consolidava uma burguesia comercial. Estabelecia-se nas relações econômicas, uma estrutura que Tremel (2001, p.31) denominou como de três vértices, ou seja, “o rei, soberano que tudo provê, o denominado estamento político, e a burguesia comercial”.



Ao gerenciar as finanças do reino, o estamento se constituiu, então, como um órgão do Estado, exclusivamente integrado por comerciantes destacados. O estamento foi vigoroso o bastante para sufocar o aparecimento de um pensamento social novo (FAORO, 2001, p.278).

O mercantilismo que existiu em Portugal e que foi herdado pelo Estado brasileiro esteve fixado em um ponto fundamental transmitido pelas tradições medievais preservadas na monarquia lusitana:

[...] acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica. O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o (dito) enriquecimento da nação e o proveito do grupo que a dirige (FAORO, 2001, p.81).



Uma reflexão sobre os fatos acima, revela que a oligarquia brasileira teve suas origens no estamento lusitano.

SEÇÃO 2 - Administração pública do Brasil colônia, durante o movimento da independência e no seu período imperial

Aqui, inicialmente, você vai aprender como foi e o quanto existiu de administração pública no Brasil durante o seu longo período colonial (1500-1807).



Como era a administração das capitanias?

Inicialmente as expedições e, depois, as primeiras capitanias hereditárias formadas no Brasil (1534-49), visavam à povoação para garantir a defesa do território.

Assim a colonização correspondeu a “[...] uma transmigração, festiva e aventureira, na descoberta do outro mundo e do mundo novo, calçado de promessas e ilusões” (FAORO, 2001, p.129).

A colonização brasileira se constituiu no regime político e administrativo das capitanias hereditárias, o que atravessou três séculos inteiros: o 16, o 17 e o 18. Foi considerada uma **obra necessária ao comércio e à posse da conquista** portuguesa e, para tanto, se fazia necessário haver muita gente aportando pelas terras deste mundo novo.

Durante o início do período colonial, na primeira metade do século 16, houve uma relativa ausência do poder público português na colônia. A sua administração era entregue aos capitães, aos quais eram conferidos pelo rei quase todos os poderes sobre o respectivo território.

Havia que encontrar uma forma de manter a esperança dos lucros gerados pela colônia, e para isso nasceu a proposta lusitana de **um governo-geral** para o Brasil.



Para organizar o funcionamento da colônia, o **controle da arrecadação tributária**, em algumas capitanias, cabia ao próprio governador, ou capitão dirigente de cada colônia e, nas colônias maiores, com população mais numerosa, esse controle cabia diretamente a *funcionários de Lisboa*, destacando-se neste caso o *fêitor* ou almoxarife (FAORO, 2001).

Assim sendo, na medida em que a Coroa julgava necessário, fazia aumentar o seu braço administrativo na colônia, com a finalidade precípua de fiscalizar a arrecadação dos tributos, cotas que o reino se autoatribuía e, nessa mesma lógica, também tomava as medidas cabíveis para marcar seu poder por via da presença militar.



Como era a organização do governo-geral?

O governo-geral foi estruturado de forma centralizadora, considerada mais adequada para garantir o domínio do novo mundo.

Como uma forma desconfiada de não permitir a concentração exclusiva do poder na pessoa do governador-geral, foram criados mais dois cargos juntos ao mesmo: o provedor-mor e o ouvidor-mor, respectivamente, para os negócios da fazenda e da justiça, com regimentos particulares. Quer dizer, suas atribuições eram específicas, mas sempre subordinadas ao governador (FAORO, 2001):

- o provedor-mor assumia amplas atribuições, reunindo dispersos *agentes da fazenda*, a quem cabia racionalizar e contabilizar as cobranças; e,
- o ouvidor-mor cuidava da *justiça nas capitanias*, sujeitando-se aos recursos encaminhados para Lisboa.

Veja a figura a seguir:

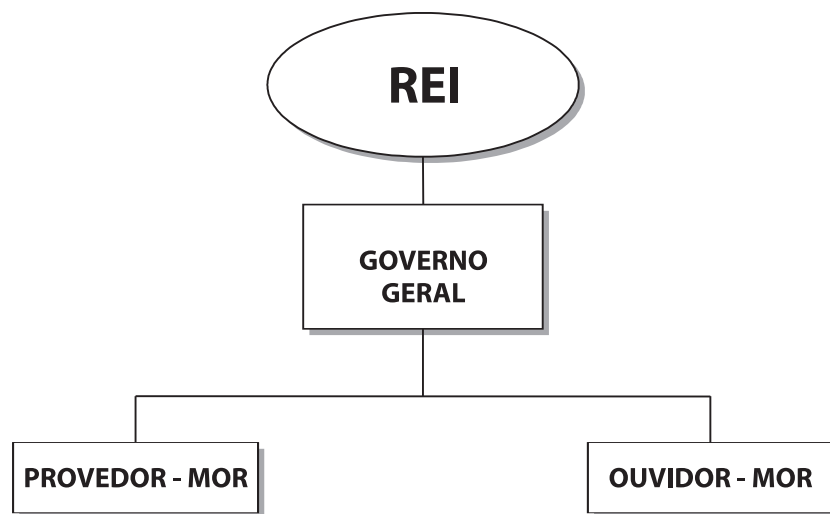


Figura 3.1: Fonte: Elaboração da autora

Com o governo-geral, foi instituída uma forma burocrática, subordinada ao rei, que assumia a cúpula da ordem política no Brasil colônia.

Um cenário político-administrativo da metrópole e da colônia

Pode-se conceber um “esquema vertical na administração pública colonial, o qual pode ser traçado, na ordem descendente do rei” (FAORO, 2001, p.203), compreendendo: o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais.

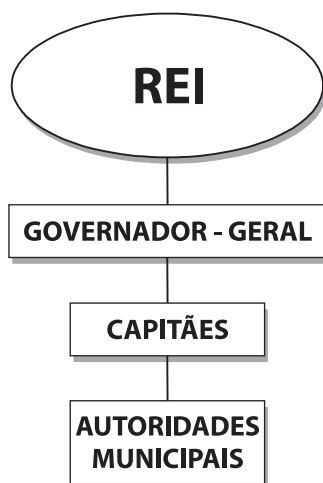


Figura 3.2 – Esquema vertical da administração pública colonial
Fonte: Elaboração da autora.

O desenho linear é uma simplificação da realidade. Em cada nível de governo, havia especificidades bastante complexas.

O quadro administrativo da colônia se completa ainda com a presença de mais “[...] quatro figuras, que acentuam e reforçam a autoridade metropolitana: o juiz, o cobrador de tributos e rendas, o militar e o padre” (FAORO, 2001, p.216).

A mudança da Corte de Portugal para o Brasil

A história da administração pública em nosso país, no século XIX, inicia com a transmigração da Corte de Portugal para o Brasil, em 1808, fugindo da invasão francesa comandada por Napoleão Bonaparte.



Assista ao filme nacional CARLOTA JOAQUINA, disponível nas locadoras, e responda:

- Que práticas de administração pública podem ser deduzidas daquele contexto histórico retratado no filme?

Com o deslocamento da Corte para o Brasil, ocorre um novo aumento do seu aparelho administrativo. Havia que reproduzir na nova sede da monarquia lusitana a mesma estrutura administrativa dantes havida em Portugal, encontrando colocação para os portugueses que aqui chegaram desempregados. E, assim, aqui vão se reproduzindo órgãos, simplesmente porque antes existiram em Portugal.

Tentativas de reorganização política do país ‘meio independente’

Antes da Corte portuguesa, transmutada em Brasil imperial, completar aqui seus dez primeiros anos, em alguns lugares, começava a despertar um sentimento brasileiro, como *uma surda corrente subterrânea*, que se propõe a emergir e a devastar aquelas “[...] instituições e preconceitos, ideias e convenções, costumes e vícios” (FAORO, 2001, p.301).

Daqueles momentos ficara prometido um [...] duelo entre a metrópole absolutista, enquistada na transitória corte do Rio de Janeiro, e as nativas forças desencadeadas, liberais por fora, anárquicas no seu conteúdo – este duelo não houve (FAORO, 2001, p.304).



O grito do Príncipe!

Este foi o nome dado pelo pintor Pedro Américo (*apud* ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 1985, p.98) a um seu retrato romântico-oficial da independência.

Comece agora a refletir sobre o que veio a ser a independência para o Brasil e sua organização pública.



Você sabe o que foi a independência do Brasil?

Aquele movimento levou o Brasil a ser efetivamente independente, como um país livre?

O processo de independência pode ser entendido como uma semente que germinou a partir da crise colonial durante a segunda metade do século XVIII. O estabelecimento do Estado absolutista português transmigrado em terras brasileiras deu maior vulto a esse processo, pois deixou o Brasil administrativamente preparado para uma vida institucional com autonomia de Portugal.

Conforme prossegue Faoro (2001, pp.304-305), as mesmas

[...] bases que sufocaram a rebelião pernambucana (de 1817) – o exército português, o comércio transoceânico de origem e interesses metropolitanos, a burocracia – sofreram, dentro da sua cidadela, golpe inesperado” – nasce um primeiro movimento nacional na inquieta colônia: “a partir do Rio de Janeiro, com a integração de São Paulo e Minas Gerais, um movimento, nacional na essência, conquistaria e uniria as forças políticas dispersas e descontentes.



“Por meio dele, a linha que parte da abertura dos portos levará ao sete de setembro, sem ruptura, senão na superfície, do edifício monárquico” (*ibid*).

Assim, foi por meio daquelas mesmas bases acima indicadas que se deu o *grito da independência*. Quer dizer, “o filho do rei, que (antes) ordenara a repressão comanda o processo que separa o Brasil de Portugal” (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 1985, p.89).



7 de setembro de 1822, às margens do Ipiranga:
“Independência ou morte”.

Como o comando do novo país que surgia era do herdeiro do trono português, no Brasil, ao contrário das outras colônias americanas, foi o próprio governante colonizador quem assumiu a liderança ao final do processo de independência do país. Ou, como explicitam Alencar, Carpi e Ribeiro (1985, p.97): *Era melhor ser Dom Pedro I (do Brasil) que Dom Pedro IV (em Portugal).*

De acordo com Arruda e Piletti (2000, p.280), a consequência dos fatos históricos acima pôde

[...] ser percebida na permanência de quase todas as estruturas sociais, anteriores à independência, desde a escravidão, até o comando do Estado por um imperador. *Grosso modo, o novo país que surgia no cenário americano mantinha a antiga roupagem.*

Ao passar de *regente a Defensor Perpétuo do Brasil* (13/05/1822), Dom Pedro trata de reorganizar as bases do novo Estado brasileiro, com o auxílio do gabinete de José Bonifácio (janeiro de 1822 a julho de 1823).

A administração do [...] príncipe importou, desde logo, na continuidade da burocracia de Dom João, a burocracia transplantada e fiel ao molde do Almanaque de Lisboa, atrelada ao cortejo do futuro imperador (FAORO, 2001, p.319).

Inicia-se o período monárquico imperial brasileiro

Foi na esteira da pretensa independência que se iniciou o imperialismo no Brasil.

- O Primeiro Reinado (1822-1831), que corresponde ao governo de Dom Pedro I.
- As Regências (1831-1840), período em que o país, após a abdicação de Dom Pedro I, esperou a maioridade do novo imperador e foi governado por meio de regências.
- O Segundo Reinado (1840-1889), o mais longo de todos e que corresponde ao governo de Dom Pedro II.

Veja, a seguir, as implicações do período imperial para a administração pública brasileira. Nas três próximas sub-seções, vamos abordar cada um dos períodos específicos acima indicados, respectivamente.

O sistema político-administrativo do Primeiro Reinado

O novo governo do Brasil, depois de conquistada relativa independência de Portugal, foi dirigido pelo jovem e inexperiente Dom Pedro I, que **não foi capaz de manter apoio político e conservar sua autoridade**, renunciando ao trono após oito anos e meio (até o 7 de abril de 1831).

Visando criar uma aproximação sutil ao Estado de direito, a primeira Assembléia Constituinte do Brasil, que já havia sido convocada por Dom Pedro I antes do grito de independência, foi dissolvida pelo próprio Dom Pedro I, que então nomeou um Conselho de Estado, formado por dez membros e presidido por ele próprio, para elaborar a Carta Constitucional, outorgada em 25/03/1824, sem qualquer participação direta ou indireta da população.

Naquela Constituição foi criado o então chamado Poder Moderador, exercido pelo imperador, em cujas mãos se concentravam praticamente todos os poderes, cabendo-lhe nomear todos os dirigentes de todos os órgãos criados. No quadro a seguir, consta a estrutura organizacional do Primeiro Reinado.



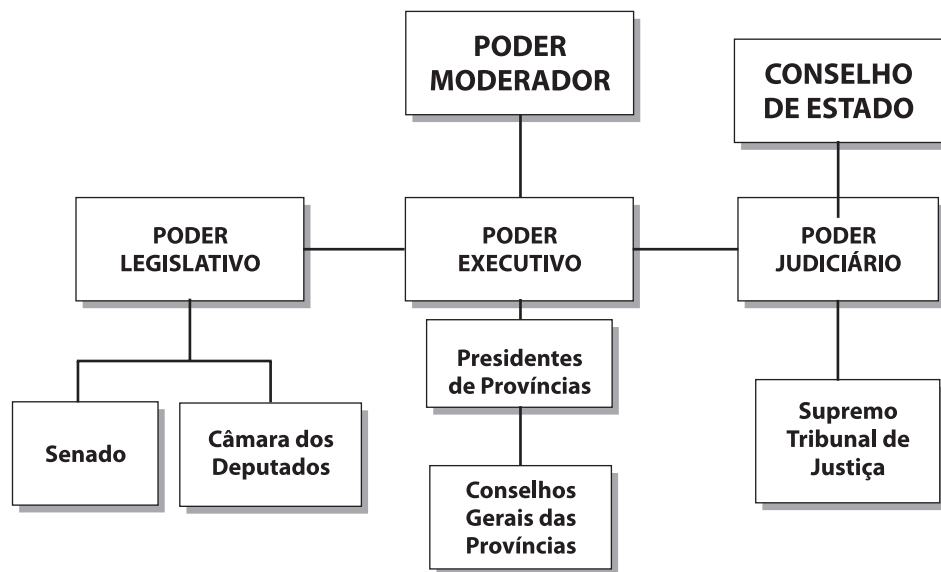


Figura 3.3: Estrutura Organizacional do Primeiro Reinado.

Fonte: Adaptado de Arruda e Piletti (2000, p.282).

O sistema de organização, criado pela Carta de 1824, fiel à tradição portuguesa, assumiu um caráter oligárquico que é presidido pelo imperador.

Naquele contexto as municipalidades

[...] cairiam à categoria de **corporações meramente administrativas** (Lei de 1º de dezembro de 1828). As províncias se ergueriam, na disputa de maior participação no governo central, infiéis à desconfiança do separatismo (FAORO, 2001, p.340).

Com o fim do Primeiro Reinado se aperfeiçoou o 7 de setembro (de 1822). Foi em nome do sentimento nativista que brasileiros e portugueses se enfrentavam até nas ruas. Foi o episódio conhecido como a **noite das garrafadas** que marcou o final do Primeiro Reinado, levando Dom Pedro I a renunciar após um choque no Rio de Janeiro com grupos de brasileiros entoando vivas à Constituição e à independência.

Ao abdicar do trono brasileiro, em favor de seu filho com apenas cinco anos de idade, o futuro imperador Dom Pedro II, o Brasil fica a aguardar a sua maioridade. E assume o governo brasileiro um conselho regencial.

A administração do Período Regencial

O poder passava a ser exercido por um conselho de três regentes, que era eleito pela Câmara dos Deputados. Todavia, persistiam as rebeliões nas províncias que, por pouco, não quebraram a unidade nacional.

Diante da campanha liberal que conquistou o apoio do futuro imperador três anos antes da sua maioridade, o governo conservador regencial, desgastado pelos movimentos relativamente revolucionários em todo o país, não teve como reagir a não ser aceitando o novo governo, iniciando-se o Segundo Reinado.

O modelo de organização adotado no Segundo Reinado

Fim do período regencial, os grupos então considerados mais progressistas nos centros políticos de decisão, formaram o partido liberal e, os grupos chamados regressistas, formaram o partido conservador (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.284).

A principal característica do Segundo Reinado (que durou 50 anos: 1840-1889), foi a alternância entre conservadores e liberais no poder. Assim era que, uma vez os liberais assumindo o poder, estes se tornaram conservadores.

De acordo com Arruda e Piletti (2000), a identidade de interesses entre liberais e conservadores, levou a formar um Ministério da Conciliação (de 1853 até 1857), com a participação de ambos partidos.

No Segundo Reinado houve uma reaproximação entre o comércio e o quadro político-administrativo. O Estado voltara às suas origens patrimonialistas, alimentando-se do comércio.

O sistema parlamentar brasileiro foi o **governo da maioria** que assentava na Câmara dos Deputados. Duas circunstâncias impediram o funcionamento desse mecanismo. Os partidos não estavam **claramente definidos**, resultando daí maiorias ocasionais. Além do que, a Câmara



não reunia **as reais influências políticas e partidárias**, uma vez que as eleições eram sempre obras do partido no poder. No fundo, permanecia sempre no poder a oligarquia, que mesmo denunciada se mantinha graças à condição de **vitaliciedade – no Senado e no Conselho de Estado**. (FAORO, 2001).

Desde a reação centralizadora de 1837 até o último ato de 1889, o sistema era considerado oficialmente representativo apesar da “[...] imensa cadeia do *cabresto* e do comando da vontade do eleitor.” (FAORO, 2001, p.430).

No sistema político tem-se o **predomínio do soberano, legitimado no Poder Moderador, a centralização articulada, na Corte, pela vitaliciedade, e, o voto manipulado**.

Do estamento burocrático à aristocracia brasileira

Também no Brasil, o estamento burocrático foi uma “[...] camada dirigente, aristocrática na sua função e nas suas origens históricas” (FAORO, 2001, p.445), que se fecha na própria perpetuidade adquirida pela via hereditária, sempre elegendo os próprios herdeiros para permanecer no poder.

O desenvolvimento espantoso que tem esse corpo oficial entre os brasileiros, revela uma tendência absorvente de empregos pela administração pública frente à falta de iniciativa particular.

Foi muito grande o poder daquele último governo imperial, pois “[...] tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos” (FAORO, 2001, p.451).



Como se deu o fim da monarquia brasileira?

Após o fim da Guerra do Paraguai (1870), trazendo a presença política de militares de classe média, como também o movimento abolicionista e a chegada dos imigrantes, surgem novos grupos sociais no país. Com essas novas participações políticas as ideias republicanas começam a ganhar corpo.

A velha luta pela autonomia das províncias foi o golpe final no imperialismo brasileiro. Vários republicanos, inclusive os de origens liberais, convenceram o marechal Deodoro da Fonseca a liderar o golpe final contra a monarquia.

–Veja na próxima seção, com mais detalhes, o que vem a ser e como ocorre o nascimento da república no Brasil.

SEÇÃO 3 - A formação de uma república federativa no Brasil

Você já sabe o que quer dizer república. E também sabe o que é um Estado federal. Nesta seção você vai entender como essas condições passaram a fazer parte da história da administração pública brasileira. A formação de uma república federativa no Brasil aconteceu há um pouco mais de um século. Estamos falando do período entre 1889 e 1930, conhecido como a República Velha.



O exército da monarquia torna-se republicano!

A cooptação do Exército com o trono e sua aristocracia foi diminuindo desde a Constituição de 1824 e durante todo o século 19. O **padrão aristocrático** era, sobretudo, modelo de conduta do oficial tradicionalmente preservado. As intervenções militares revelavam uma “[...] conduta pendular, ora reacionária, ora vinculada às forças sociais em expansão”. (FAORO, 2001, p.541). A ruptura entre o estamento aristocrático e a força armada foi também necessária para se fazer nascer a república.

A questão político-organizacional na República Velha

Faoro (op.cit.), revela que a monarquia sabia que só sua centralizadora máquina imperial seria capaz de conciliar as *franquias liberais* de forma comprometida com a *unidade nacional*. Frente às liberdades revolucionárias “[...] a garantia da unidade só existiria com a presença do Exército, com sua vocação nacional, inscrita na índole da organização militar” (p.548).

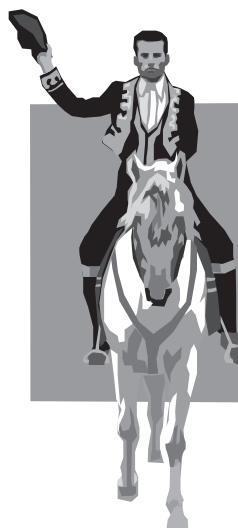


A intervenção militar de 15 de novembro (1989), responsável pela proclamação da República, respondia a uma crise militar, social, econômica e política. Foi um *vazio imperial* que deixou lugar para o nascimento da República, mas que dependeria de uma *tradição centralizadora* tutelada pelo Exército, conseguir evitar o separatismo das províncias mais desenvolvidas (FAORO, 2001).

A República foi proclamada aos 15/11/1889. Ao ser publicado no *Diário Oficial* do dia seguinte o texto da Proclamação da República e a composição do Governo Provisório, com Deodoro da Fonseca no cargo de Presidente, a República configurou-se então como fato consumado.



O Marechal Deodoro nem republicano era!



A proclamação da República brasileira ocorreu sem qualquer apoio popular.

Aristides Lobo, ministro do Governo Provisório, chegou a dizer que a população **assistiu bestificada** ao movimento de tropas que colocou fim à monarquia. [...] O movimento de 15 de novembro foi resultado, principalmente, da iniciativa de uma nova elite interessada em chegar ao poder por meio do novo regime. O exército serviu apenas como força capaz de concretizar o objetivo (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.322).

Não foi o movimento federalista e liberal, que era baseado em propostas igualitárias cultivadas pela plebe urbana, e que preparou a ideologia republicana, que conseguiu fazer a República. A monarquia foi deposta por um golpe militar, que, de acordo com Faoro (2001, p.608),

[...] legitimou-se, com oportunismo, na mudança da forma de Estado, adotada pela pressão do ambiente, única e necessária alternativa à queda de Dom Pedro II, que todo mundo sabia sem sucessor ou herdeiros políticos.

A interferência militar colocava-se entre o imperador e o **federalismo não amadurecido**. Foi então **destituído o Senado vitalício e o Conselho de Estado**, passando o odiado Poder

Moderador a se encarnar, **sem quebra de continuidade**, nos dois primeiros presidentes republicanos – Deodoro e Floriano.

Após a queda do trono, sendo militar o regime, havia que buscar a sua institucionalização, conforme a promessa assumida no próprio 15 de novembro. Então a organização republicana se processa em dois movimentos (FAORO, 2001): na escolha dos chefes dos novos estados-membros da federação, e, na definição do papel a ser assumido nas *relações militares com o novo regime*.

Para poder chegar ao controle da ordem social, os militares buscaram articular os estados à União para que se estruturasse uma representação nacional. Naquele *contexto de comando militar*, havia uma maioria apenas numérica dos funcionários civis nos postos políticos, enquanto se buscava definir legalmente uma forma de “[...] convivência institucional entre a espada e o governo” (FAORO, 2001, p.611).

A República nasceu herdando grande parte dos vícios do antigo regime imperialista. Foram as suas contradições internas que nortearam os destinos do nosso país. Uma elite agrária continuou a controlar o poder, predominando somente aquela com ligação ao café.



Como foi governada a República brasileira?

A administração da República iniciou com um Governo Provisório que imediatamente suspendeu a Constituição de 1824, passando a governar por meio de decretos-leis. Arruda e Piletti (2000, p.323) citam, dentre as principais medidas tomadas pelo Governo Provisório, as seguintes:

- estabeleceu a República federativa como regime político, sob a denominação de Estados Unidos do Brasil;
- as províncias passaram a se chamar Estados;
- as Assembléias Provinciais e as Câmaras Municipais foram dissolvidas;
- foram nomeados novos governadores para os Estados e Municípios;
- convocação de uma Assembleia Constituinte.

Nos primeiros cinco anos após a proclamação da República, devido à ascendência das forças armadas naquele momento, passou a governar o país, uma ditadura militar, que buscava em Deodoro da Fonseca algum sentido da legitimidade para a ocupação do poder. Aquele Exército se colocava como um “[...] guardião da unidade nacional, mais do que o domínio de uma classe ou de um grupo” (FAORO, 2001, p.554).

Diretrizes da República Velha – *a república da espada*

O desenvolvimento rural

O *liberalismo político* se harmonizava com a propriedade rural, colocando-se a serviço de uma descentralização que era necessária. Já desde o final do Império havia uma necessidade de *reanimar a lavoura* que fora *ferida com a abolição*. Essa preocupação ressurgiu com a República (FAORO, 2001).

Liberalismo econômico

O trôpego *movimento industrial* foi um dado novo no *quadro da economia nacional*, nas duas primeiras décadas do século 20. De acordo com Faoro (2001, p.576), a possibilidade de crescimento do mercado interno já havia sido antevista no país desde o final do século XVIII e início do século XIX formando-se uma mentalidade de *nacionalismo industrialista*, contra o comércio estrangeiro e que levou à busca da “[...] industrialização, ao abastecimento do mercado interno e à denúncia ao esquema monocultor”.

Por uma Constituição Republicana

No dia 15 de novembro de 1890, primeiro aniversário da queda do trono, instalou-se a Assembléia Constituinte, já convocada desde 1889.

A Assembléia Constituinte terminou rapidamente a Carta Magna, em fevereiro de 1891. Foram quinze meses de governo militar provisório para o país entrar “[...] na órbita constitucional, na obediência a um texto que permaneceria íntegro, nas suas linhas essenciais, por quarenta anos” (FAORO, 2001, p.609), enquanto durou o período da Velha República. A Carta de 1891 legitimou a ordem conservadora.



A primeira Constituição da República instituiu a República Federativa como sistema institucional, o presidencialismo como forma de governo e o regime representativo, o qual permitia à população escolher seus representantes por eleição direta. Com a ressalva que eram eleitores somente os alfabetizados, quer dizer, a maioria da população ficava excluída, além de nada democráticos os processos eleitorais da época.

Constitucionalmente, o poder do Estado passou a se distribuir entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. E, de acordo com o princípio federativo, foi delegada maior autonomia aos estados membros.

Durou pouco a normalidade constitucional do nascente Estado de direito no Brasil. Por disputas políticas entre civis e militares, em agosto do mesmo ano, após o Congresso discutir um projeto que diminuiria os poderes do presidente Deodoro, este dissolveu o Congresso e decretou o **estado de sítio** em 3 de novembro (1891). As reações oposicionistas desgastaram o presidente que renunciou, assumindo seu vice, Floriano Peixoto.

A República da espada

Esta denominação era utilizada desde o início do período republicano, por seu caráter militar. Mas foi no governo de Floriano Peixoto que o peso da espada se fez sentir mais pesadamente (1891-1894).

Floriano assumiu o governo por reação a Deodoro, reabriu o Congresso, mas continuou preso ao grupo centralizador durante os primeiros passos do novo regime.

Com a queda do império, no Brasil a questão posta não era entre a República e a monarquia, mas sim, conforme declama Eduardo Prado (apud FAORO, 2001, p.609), era

[...] entre a liberdade e a tirania. A luta vai ser entre o Exército estragado pelos jornalistas ambiciosos, pelos professores pedantes, entre esse Exército político, servido por seus escribas e que não querará largar a rendosa tirania, e a sociedade civil que terá de reagir ou de se aniquilar. A nação terá de mudar ou de devorar o Exército político ou o Exército político acabará de humilhar e de devorar a nação.



Em 1893 eclodiu no Rio Grande do Sul a **Revolução Federalista** e também no próprio Rio de Janeiro a **Revolta da Armada**. Ambos os movimentos foram duramente reprimidos, entre fuzilamentos e atrocidades. Mas mesmo agindo como um ditador, por consolidar a República, Floriano gozava de uma certa popularidade e era chamado de *Marechal de Ferro*.

Aquela forma de guerra civil, com dupla face – a rio-grandense e a *revolta da Armada carioca* –, acabou consolidando o governo ditatorial de Floriano. Foi assim que o Marechal que antes estava cercado de desconfianças e rejeição por parte da elite política, reconquistou sua liderança nacional. Com a fragilidade daquela mudança, o componente militar da ditadura de Floriano, voltou-se para o centralismo antifederação (FAORO, op.cit.).

Assim se criava, ao redor do Presidente da República, uma corrente política que ficou conhecida como ***jacobinismo florianista***. A expressão se inspirava no jacobinismo que havia correspondido à ala mais radical da Revolução Francesa. Aqui reunia grupos de militares de formação positivista, funcionários públicos atrelados ao governo, pessoas descontentes com o governo de Deodoro e alguns setores pobres da população buscando uma esperança. A ideologia daqueles grupos “[...] era uma espécie de nacionalismo violentamente antilusitano e a crença em que Floriano era o salvador da República” (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.324).



O Estado forte e o governo ditatorial

A República brasileira se desenhou com formas ditatoriais durante o governo de Floriano Peixoto (1891-94), o que se prolongou no quadriênio Hermes da Fonseca (1910-14), e ainda renasceu à margem da ordem, no período 1922-24-26, para somente se rearticular o espírito republicano na Revolução de 1930 (FAORO, 2001).

Os jovens militares eram exaltados republicanos e se sentiam inclinados a ocupar os postos estaduais, sendo que esta manobra foi acusada de **inversão militar**. O liberal Rui Barbosa (apud FAORO, 2001, p.619) denunciou

assim a passagem para aquela ditadura em marcha, por comparação ao regime anterior:

de uma ditadura que dissolve o Congresso Federal, apoiando-se na fraqueza dos governos locais, para outra, que dissolve os governos locais, apoiando-se no Congresso restabelecido, não há progresso apreciável.

Não se pode negar que na verdade as forças armadas estiveram sempre presentes, de uma forma ou outra, nas decisões políticas da República Velha. Por outro lado, o jacobinismo, “[...] suscitou o susto maior, dentro da cidadela republicana: a missão revolucionária, na sociedade, sob o escudo militar” (FAORO, 2001, p.624).

Os Estados que não seguissem a cartilha militar da República ficavam sujeitos à intervenção federal, que foi muito usada para esmagar os inconformismos locais, e que através da mudança das chefias, por vezes abalava as oligarquias. Pois como se sabe, através das nomeações, da ajuda econômica com obras federais e do exercício de cargos ministeriais se cativavam lealdades e trocavam interesses (FAORO, *op cit*).

Rui Barbosa (apud FAORO, 2001, p. 637), em 1893, do seu exílio de Buenos Aires afirmava que:

a autonomia federativa dos Estados republicанизou o país mais depressa e mais seriamente do que se imagina [...] À inércia vegetativa das antigas províncias sucedeu em geral a mais lisonjeira prosperidade. O que atrofia agora a República Brasileira é a degeneração do governo nacional. O mal está nos centros orgânicos da União. E esse mal consiste na troca da soberania do povo pela soberania militar, na substituição da lei pela vontade do homem.

Foi no governo Prudente de Moraes (1894-1898) que a forma republicana brasileira encontrou seu molde. Ao afastamento do exército correspondeu

[...] a ascensão do sistema federal, turbado, nos primeiros passos, pelos Estados coligados, submetidos, a seguir, pela hegemonia de São Paulo. Desde que Deodoro e Floriano reconheceram que a posse dos governos estaduais lhes assegurava a estabilidade, entrou então em curso o esquema republicano de domínio, embora de cima para baixo (FAORO, 2001, p.637).

O que foi a política dos governadores?

Em torno de 1900 foi iniciada a denominada política dos governadores. Esta passou a ser a base de sustentação da estabilidade ao sistema republicano, com o apoio eleitoral propiciado pelo *coronelismo*, que você vai estudar no próximo item.

Era chamada política dos governadores a aliança formada entre o poder federal e os governadores dos estados, que representavam as oligarquias locais.

Ao lado da relativamente frágil política dos governadores, inicialmente há que se destacar que a República também criou a sua virtude: “o respeito às regras do jogo constitucional, na sua expressão nominal” (FAORO, 2001, p.655).

Por sua fragilidade política, “[...] todo o edifício, levantado pacientemente sobre as fissuras da política dos governadores, ameaça ruir de um golpe” (FAORO, 2001, p.664), naquele sombrio ano de 1907, com intensas lutas sucessórias. Era o governo de Afonso Pena (1906-1909). A partir de então, entre ordem e contestação, tenta fixar-se no Brasil uma doutrina presidencialista.



Que era a política do café com leite?

Nos primeiros anos da República consolidou-se o poder econômico e político dos cafeicultores, sobretudo de São Paulo.

Em torno de uma década depois de proclamada a República brasileira, “[...] a partir da gestão do presidente Afonso Pena, teve início a política do café-com-leite, pela qual se revezavam na Presidência da República políticos de São Paulo e Minas Gerais.” (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.325). Este acordo dominou a maior parte da história política brasileira no período da República Velha.

As lideranças políticas de São Paulo e Minas Gerais conseguiram consolidar, por um relativamente extenso período, a sua permanência na condução da República.

O povo submetido ao coronelismo e às oligarquias

Segundo Faoro (2001, p.645), também a República descartou-se, como o fizera o “[...] Império desde 1840, do mais sedicioso e (considerado) anárquico de seus componentes: o povo”. Somente os demagogos de sempre falavam em povo.

E mais: “no Brasil republicano, a base da vida pública não era o cidadão, mas o coronel.” (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.325).



O que foi o coronelismo?

Por vezes se articulando em torno de partidos políticos de caráter mais estadual, “[...] em diversas regiões do país, eram os grandes proprietários de terras ou ricos comerciantes que ditavam as regras políticas: era o **coronelismo**. Controlando eleitores, os coronéis garantiam sempre ao seu candidato ampla maioria de votos.” (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.325).

A origem da expressão **coronel** reporta-se ao título que era

[...] concedido pela Guarda Nacional às pessoas da elite capazes de arregimentar homens para apoiar o governo em caso de revoltas internas ou guerras. Com o tempo, a palavra passou a designar o chefe político local, homem de posses [...]. (ibid).

Quem era investido do posto de coronel assumia a chefia do regimento municipal. O fenômeno coronelista não era novo; nova foi a sua *coloração estadualista*. Por outro lado, a emancipação agrária na República libertou-a economicamente do *patrimonialismo central do Império*. (FAORO, 2001).

A atuação do coronel na sua localidade ou área de influência era similar a de um

[...] protetor, juiz, compadre, padrinho ou conselheiro das pessoas do campo. Esse poder tornava possível o controle absoluto dos votos da região, que iam para quem o coronel indicasse. Eram os **votos de cabresto** ou de curral.

(ARRUDA e PILETTI, 2000, p.325).



Como se isso não bastasse, “havia ainda o mecanismo do *bico de pena*. Era prática comum os mesários rasurarem as atas, [...] assinaturas eram falsificadas, e assim por diante.” (ibid).

Dessa forma, sobre um eleitorado passivo e inconsciente frente à soberania das atas falsas e das eleições à *bico de pena*, não havendo quaisquer compromissos partidários, as decisões políticas passavam a obedecer aos acordos e *arranjos maquiavélicos* feitos pelas elites. “O problema do político era o poder, só o poder, para os chefes e para os Estados, sem programas para atraparalhar ou ideologias desorientadoras” (FAORO, 2001, p.659).

As oligarquias

O aparelho de Estado durante todo o período da República Velha servia aos interesses oligárquicos. Como também, segundo Arruda e Piletti (2000, p.325): “o caráter federativo da República acabou por facilitar a hegemonia das oligarquias locais já existentes, que se viram fortalecidas pela autonomia conquistada pelos estados.” Como quadro resultante, “em lugar do centralismo, cuja alma era a burocracia, imperariam os Estados – entre estes os mais poderosos.” (FAORO, 2001, p.645).

Os principais coronéis de uma região e suas famílias formavam grupos que constituíam as *oligarquias estaduais*. Frente a essas o povo se submete, *cala e obedece* (FAORO, 2001).

Dessa forma, “[...] a República Velha continua, sem quebra, o movimento restritivo da participação popular, paradoxalmente consanguíneo do liberalismo federal irrompido no fim do Império” (FAORO, 2001, p.698).



Mas, naquele contexto, como se configurava a administração pública?

Numa perspectiva socioeconômica de análise do período em que o Brasil viveu a sua administração através da República Velha, Guerreiro Ramos (apud TREMEL, 2001, p.36), afirma que naquele contexto

[...] a administração pública atendeu à necessidade de absorver o excedente de mão de obra que o incipiente sistema administrativo do País não podia ocupar, contribuindo para a formação de uma classe média que não foi nada desprezível na evolução política, econômica e social do país.

No início do século 20, o Estado brasileiro era oligárquico e patrimonial, de acordo com o caráter agrícola mercantil da economia e ainda próximo do escravismo na organização social, uma sociedade de senhores e quase escravos. O Estado patrimonial implicava uma forma autoritária de governar, própria das elites sem qualquer representatividade.

A crise social leva ao fim da República Velha

As forças de oposição começavam a se fazer ouvir:

O regime era oligárquico, antidemocrático [...]. O desabafo de um republicano histórico – Não é esta a república dos meus sonhos – exprimia o sentimento de todas as forças sociais de oposição, muito embora cada uma delas imaginasse alternativas bem diferentes de república (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 1985, p.228).

Como também, “no início dos anos 20, a insatisfação dominava também boa parte dos oficiais do Exército, instituição que, desde o Governo Floriano, mantivera-se subordinada aos interesses oligárquicos” (*ibid*).

Em meio à crise política da República Velha, os artistas também se rebelaram contra a ordem estabelecida e organizaram em São Paulo a Semana da Arte Moderna em 1922. Os intelectuais também “[...] passaram a dirigir sua produção para uma problemática bem mais próxima do povo” (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 1985, p.232).

A intensa e crescente vida urbana acabava fortalecendo a formação de uma classe média nas funções da cidade, enquanto se organizava um *combativo movimento operário*.

Os clamores dos novos segmentos por maior participação política, aliados às constantes crises do café, seriam fundamentais para a eclosão, em 1930, de um movimento que daria nova configuração à sociedade brasileira (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.322).

Instalado o desacordo, esperava-se que o Estado pudesse “[...] intervir para proteger o operário, (mas de acordo com a ideologia liberal) o

Estado só deve intervir para garantir a ordem [...]”. (FAORO, 2001, p.684).

Conforme revela Faoro (2001, p.606), era “a convergência para a unificação do mercado e para o aliciamento protetor e governamental” que suscitava o centralismo, o que, por outro lado, gerava um *protesto antifederal*, que desembocou na *surda marcha* que levou à Revolução de 1930.

SEÇÃO 4 - Administração da República Brasileira no período de Vargas

O ano de 1930, **além de ano eleitoral**, trazia presente uma **plena crise política** iniciada nos anos 20. A grande crise econômica mundial, desencadeada pela queda da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, gerou sérios impactos na economia cafeeira do Brasil, levando a classe dominante descontente com a orientação financeira e econômica do governo a se articular com grupos militares, cuja aliança fez nascer a denominada ‘Era Vargas’ na administração pública brasileira.

O período conhecido como a ‘Era Vargas’ na administração pública brasileira foi iniciado a partir dos antecedentes que derivaram a Revolução de 1930, conforme segue.

Ao final da gestão do último presidente da República Velha (Washington Luís, 1926-1930), em meio a mais uma crise política típica da luta sucessória, eclodiram fatos novos no contexto da época (NOBEL, 2000, p.29):

- ruptura do pacto São Paulo - Minas;
- Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba lançam a candidatura de Getúlio Vargas;
- apoio dos tenentes à ANL (Aliança Nacional Libertadora), com exceção de Prestes (por seu vínculo com o PCB –Partido Comunista Brasileiro).

Com a derrota de Getúlio nas eleições, e muito descontentamento, a velha república oligárquica dos fazendeiros

estava ameaçada. Surgiu uma aliança entre parcelas da classe dominante que discordava da orientação do governo, com grupos remanescentes das insurreições tenentistas da década de 20.

Um manifesto da liderança tenentista, divulgado em maio de 1930, apresentou um diagnóstico ousado da realidade existente, transcrito por Faoro (2001, p.761) nos seguintes termos:

Somos governados por uma minoria que, proprietária das terras e das fazendas e latifúndios e senhores dos meios de produção e apoiada nos imperialismos estrangeiros que nos exploram e nos dividem, só será dominada pela verdadeira insurreição generalizada, pelo levantamento consciente das mais vastas massas das nossas populações dos sertões e das cidades. [...] O governo dos coronéis, chefes políticos, donos da terra, só pode ser o que aí temos: opressão política e exploração impositiva.

Com base nos fatos acima se iniciou, então, o movimento revolucionário de 1930 (NOBEL, 2000, p.29):

- Osvaldo Aranha e Vargas partem do Rio Grande do Sul em direção ao Rio de Janeiro;
- Juarez Távora parte da Paraíba conquistando apoio em todo o Nordeste;
- um grupo de generais, após depor do cargo Washington Luís, forma uma junta pacificadora para entregar o poder à Getúlio.

No manifesto da *Legião Revolucionária*, escrito em 12/11/1930, segundo Faoro (2001, p.771), constava: “O povo fez a revolução para afastar definitivamente do poder todos os políticos profissionais, sem distinção de rótulos.”

Enquanto os liberais clamavam por democracia e aumentava a insatisfação dos militares na última década da República Velha, demandando a ordem e o progresso da bandeira republicana, o resultado da aliança política que fez a Revolução de 1930 não foi um Estado liberal, mas levou ao Estado burocrático e autoritário do primeiro governo de Vargas (PEREIRA, 2004).

A partir de então, usando as expressões de Pereira (2004), gradativamente, o *pequeno estamento burocrático estatal* foi dando lugar a uma *nova classe média burocrática ou tecnocrática pública*. Como exemplos dessa categoria emergente na época, pode-se citar os oficiais do Exército, e mais especificamente, os

tenentes que após a Revolução de 1930 passaram a se aproximar de postos juntos ao aparelhamento do Estado.

Quinze anos da era Vargas (1930-1945)

No lastro do patrimonialismo, a partir de Getúlio Vargas segue-se a configuração de um Estado burocrático, e muito militarismo.

O período conhecido como a ‘Era Vargas’, cuja administração pública você vai agora conhecer, compreende as três primeiras administrações consecutivas de Getúlio na consolidação do regime republicano:

- o governo provisório (1930-1934);
- o governo constitucional (1934-1937);
- o chamado Brasil Novo (1938-1945).

O governo provisório conquistado pelos revoltosos (1930-1934)

A força militar que trouxera Vargas ao palácio do Catete, na hora de ocupar o comando da nação, permitiu-lhe manter-se no poder. Assim, **a espinha dorsal do novo modelo foi novamente o elemento militar**. Vargas estava atrelado às correntes liberais que ocupavam o cenário. Após assumir a presidência vão sendo configurados os seus interesses, que aliados às transformações econômicas vieram justificar seu poder.

Desde o início do governo Vargas configurava-se, na perspectiva dos que assumiam o poder,

[...] a necessidade de um Estado orientador, alheado das competições, paternalista na essência, controlado por um líder e sedimentado numa burocracia superior, estamental e sem obediência a imposições de classe. (FAORO, 2001, p.777).

Como foi a administração do primeiro quadriênio da Era Vargas?

Ao assumir a presidência, Getúlio dissolveu o Congresso Nacional, as Assembléias estaduais e as Câmaras municipais, iniciando seu governo ditatorial no qual se destaca inicialmente:

- a intervenção em todos os Estados do país;

- o esvaziamento político progressivo da organização dos tenentes; e
- a criação do Ministério do Trabalho.

De acordo com Faoro (2001), as tarefas do Estado foram ampliadas, passando o aparelhamento institucional a assumir a restrição do sistema de liberdades e garantias, desembocando no policialismo repressivo.



Qual foi a resposta da burguesia paulista, então excluída do poder nacional?

O liberalismo do movimento, que se denominou como a **revolução constitucionalista de 1932**, objetivou a reconstitucionalização do País, contra os interventores nomeados por Vargas, para o que a burguesia paulista se articulasse rapidamente. Militarmente, a revolução de 30 fora derrotada, mas então, Getúlio se apressou em convocar uma Constituinte.

Conforme relatam Alencar, Carpi e Ribeiro (1985, p.241), “a vitória das oligarquias regionais nas eleições de março de 1933 para a Assembléia Constituinte coincidia com o enfraquecimento de uma das forças vitoriosas em 1930, o tenentismo.” Os tenentes passaram a ligar-se às **máquinas administrativas estaduais e federal**.

O governo constitucional de Vargas (1934-1937)

Nas determinações da Constituição de 1934, destacaram-se aspectos de interesse para a administração pública brasileira (NOBEL, 2000, p.30):

- previa o monopólio público por razão de interesse público;
- determinava a nacionalização progressiva dos bancos e companhias de seguros;
- assegurava ampla autonomia aos sindicatos;
- instituía a Justiça eleitoral;
- instituía o mandato de segurança.

A **Aliança Nacional Libertadora** defendia: a reforma agrária e a luta contra o imperialismo, revoltas em Natal, Recife e Rio de Janeiro e a prisão dos principais líderes comunistas. Já a **Ação Integralista Brasileira**, contava com a adesão de importantes personalidades da Igreja, das Forças Armadas e dos meios ultraconservadores e seu lema era “Deus, Pátria e Família”, de inspiração fascista.

Duas organizações políticas se enfrentavam desde o início do governo de Vargas (NOBEL, 2000, p.30): a **Aliança Nacional Libertadora (ANL)** e a **Ação Integralista Brasileira (AIB)**.

No embate político-ideológico,

a repressão aos comunistas tornava-se pretexto para a decretação de novas medidas de exceção, com o consentimento das oligarquias, passando o país a viver em permanente estado de sítio. (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 1985, p.244).

Até que chegou um outro momento de articular candidatos para mais uma sucessão presidencial, ao qual Vargas se superpõe com o seu golpe de Estado de 1937.



Quais foram os principais efeitos dos primeiros governos de Vargas na administração pública brasileira?

Vargas instaurou um regime de força no Brasil a partir de 1930, o qual levou o país à ditadura em 1937, sendo o seu governo autoritário deposto somente em 1945. Esse foi o caráter que deu o tom das formas de administrar assumidas naqueles primeiros quinze anos de governo Vargas (1930-1945).

Já no primeiro governo de Vargas, pôde-se constatar o início de um expressivo crescimento do aparelho de Estado no Brasil, materializado pelo aumento das intervenções diretas e indiretas do Estado na economia e na área social, o que gera a criação subsequente de muitos órgãos até então inexistentes na estrutura da administração pública brasileira, como seja, segundo as várias fontes utilizadas nesta unidade:

- Banco do Brasil regulamentando o câmbio (1931);
- Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- Instituto do Açúcar e do Alcool (1933);
- Departamento Nacional do Café (subordinando à política cafeeira a um órgão federal, 1933);
- Conselho Nacional do Petróleo;

- Superintendência da Moeda e do Crédito, de natureza reguladora;
- Ministério da Educação e Saúde Pública;
- Companhia Siderúrgica Nacional (1941);
- Companhia do Vale do Rio Doce (1942);
- Serviço Nacional da Indústria, SESI.

Muitas comissões e autarquias foram criadas nas mais diversas áreas da “[...] economia, para a defesa da agricultura e da indústria extrativa” (FAORO, 2001, p.804).

Em torno de 1937, como observa o mesmo autor acima, o papel predominante da União era atuar no sentido de obter uma integração nacional, com vistas ao controle da economia e comando da *burocracia em expansão*. Nessa lógica, *largas fontes de emprego* passavam a ser abertas para as classes médias.



Como nasceu o Estado burocrático no Brasil?

Podemos distinguir as várias conjunturas que você já estudou na história da administração pública brasileira em dois grandes períodos, considerada a época colonial como antecedente: o primeiro é relativo a todo o século XIX, desde a vinda da família real para o Brasil até o final da República Velha em 1930, e o segundo aos cinquenta e poucos anos que lhe sucederam, abordados nesta unidade (1930-1984).

Ao relacionar as formas históricas de Estado e sociedade no Brasil, Pereira (2004) nos permite aqui destacá-las por referência a esses dois grandes períodos, acima dimensionados:

- antes de 1930, uma sociedade mercantil-senhorial e um Estado politicamente oligárquico e administrativamente patrimonial;
- após 1930, uma sociedade capitalista industrial e um Estado politicamente autoritário e administrativamente burocrático.

Como você já pode perceber, durante seus estudos nesta unidade, as linhas divisórias não são tão nítidas como a esquematização acima pode fazer acreditar. Na realidade, o Estado burocrático descrito por Pereira (2004) conviveu com o patrimonialismo relatado por Faoro (2001), e até os dias atuais ainda encontramos resquícios patrimonialistas na nossa administração pública.



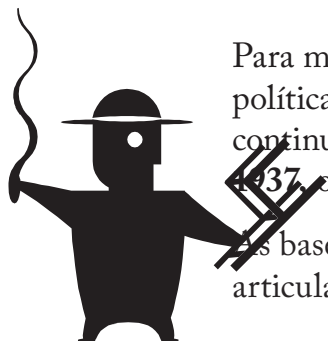
Didaticamente, podemos afirmar, de acordo com a classificação mencionada anteriormente, que o Estado autoritário e burocrático nasce com o primeiro governo Vargas, destacando-se naquela administração a **reforma burocrática** assumida em 1936.

Aquela **reforma burocrática brasileira** teve por precursor Luiz Simões Lopes designado por Vargas para um trabalho que levou à criação em 1936 do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que dois anos após foi transformado no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público, pelo Decreto nº 579/38).

O DASP passa a ser considerado por diversos autores como a gênese da administração pública burocrática no país (PEREIRA, 1997), passando a afirmar os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Administração do Brasil-Novo de Vargas (1938-1945)

Getúlio Vargas preparou o apoio militar designando para cargos estratégicos (Ministério da Guerra e Estado-Maior do Exército) generais de orientação fascista, e, afastando os oficiais legalistas. Ainda determinou intervenções nos Estados e decretou estado de sítio no Rio Grande do Sul.



Para manter-se no poder, Vargas articulou o apoio militar e bases políticas, como condições necessárias ao golpe que lhe permitiu continuar na presidência, iniciando-se, pelo **golpe de Estado de 1937**, o período considerado então como um Brasil-Novo.

As bases políticas para sustentar seu golpe de Estado foram assim articuladas pelo presidente Vargas (NOBEL, 2000, p. 31):

- atribuiu falsamente aos comunistas a intenção de deflagrar uma grande agitação revolucionária (o

Plano Cohen foi interpretado como uma estratégia de tomada do poder);

- conseguiu apoio da maioria dos governadores;
- a Câmara fez um manifesto apelando para as Forças Armadas;
- no dia seguinte, Getúlio fecha o Congresso.

E então, foi outorgada uma nova Constituição, conhecida como “a Polaca” (de 1937, feita por algum jurista de tendências autoritárias) com as seguintes características (NOBEL, 2000, p.31):

- inspiração fascista;
- centralização administrativa, com todo poder ao Executivo;
- os governadores passaram a ser interventores federais, eliminando-se o federalismo;
- instituiu o delito ideológico;
- eliminou a liberdade sindical;
- um decreto complementar dissolveu todos os partidos políticos.



Assim ficou regulamentada a implantação definitiva da ditadura, generosamente chamada de *Estado Novo* pelos próprios responsáveis por aquele sistema.

A história político-administrativa do Brasil no período de 1938 a 1945 está atrelada à caracterização daquele modelo de Estado e governo.



Quais eram as características do Estado Novo?

Por suas características, deveras importantes para a administração pública naquele período, destaca-se (NOBEL, 2000, p.31):

- centralização total do poder nas mãos de Vargas;
- anulação da autonomia federalista dos Estados;
- reforço e modernização do aparelho burocrático:
 - criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP);
 - criação do Departamento de Imprensa e Propaganda, com censura à imprensa e propaganda governamental, através do jornal A Noite e do programa radiofônico Hora do Brasil.

O período do Estado Novo marcou, também, a implantação do capitalismo industrial nos centros urbanos brasileiros. Naquele contexto o Estado era “centralizador, autoritário e sob domínio da alta burocracia civil e militar e dos grupos oligárquicos e burgueses comprometidos com a modernização conservadora” (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 1985, p.257). Mesmo diminuindo o poder político das oligarquias no plano federal, estas se conservavam nos estados e municípios.



Como era a Administração Pública no Estado Novo?

Iniciava-se no país um primeiro movimento para substituir a sua já histórica administração patrimonialista, expressada em várias localidades pelo chamado *coronelismo*, por uma administração mais propriamente pública. Quer dizer, começou um movimento de burocratização da administração pública brasileira.

Durante a II guerra mundial, em 1942, o Brasil declara guerra ao Eixo. Com isso os aliados passaram a ter sensível influência na redemocratização do país. Fala-se em **redemocratização**, como se anteriormente tivesse havido uma democracia no país.

Numa perspectiva *redemocratizadora* foram criados os partidos políticos a seguir, sendo que os três primeiros atravessaram as duas décadas seguintes:

- PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).
- PSD (Partido Social Democrático).
- UDN (União Democrática Nacional).

- PCB (Partido Comunista Brasileiro).

Com uma intensa autopropaganda do Estado Novo, aliada às medidas populistas tomadas, mesmo sendo ditador, Vargas conquistou uma imagem favorável junto aos setores humildes da sociedade. Foi esta base que serviu de sustentação para a sua recandidatura ao governo brasileiro em 1950, pois, em 1945 Getúlio Vargas foi deposto, colocando-se fim ao seu Estado Novo.

SEÇÃO 5 - Administração do populismo e desenvolvimentismo

Nesta seção você vai conhecer como foi a administração pública brasileira na metade do século XX.

Administrando a dependência no pós-guerra (1946-1951)

Foi a partir de 1946 que, mesmo sendo uma *democracia de elites*, pela primeira vez na história brasileira, muito timidamente, considerava-se o povo representado nos seus eleitos como parte do governo. Apesar de persistirem as fraudes eleitorais.

As oligarquias latifundiárias apoiaram o ataque aos comunistas, com o que o PCB foi posto na ilegalidade e se romperam as relações com a ex-URSS (antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas).

Foi com esse caráter político que assumiu o governo Eurico Gaspar Dutra.

As características da sua política econômica foram bastante significativas para a administração pública brasileira, destacando-se (NOBEL, 2000): a liquidação das reservas cambiais por meio de muita importação; o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia); e a instalação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco.

Após o término da segunda guerra mundial, consolidou-se uma aliança do Brasil com os Estados Unidos da América, gerando

um aumento do investimento do capital norte-americano na economia brasileira, mediante sua liberalização. De acordo com Tremel (2001), durante este governo adotou-se uma política de redução das funções econômicas do poder público, levando ao descompromisso do Estado com o desenvolvimento econômico. Esta fase incorporava ao trabalho administrativo o critério ou a atitude de planejamento, o que pode ser considerado como o embrião do nascimento do planejamento público no Brasil.

O governo popular de Vargas (1951-1954)

Pelo voto popular, Vargas é eleito novamente Presidente do Brasil em 1951, mantendo-se no governo até seu suicídio em agosto de 1954.

Política econômica e política social

Na política econômica, aquele último governo de Vargas viabilizou a criação da Petrobrás, a partir de uma prolongada luta em defesa do petróleo brasileiro, sob o lema “*O petróleo é nosso*”. E ainda, promoveu a expansão da Siderúrgica de Volta Redonda. (NOBEL, 2000, p.32).



Pretendendo fazer avançar a política social em seu governo, Vargas nomeou João Goulart do PTB para Ministro do Trabalho. Seguindo as propostas de João Goulart, a exemplo do aumento de 100% do valor do salário mínimo, as medidas populistas de Getúlio Vargas deixaram descontentes os grandes empresários e altos militares. Por assumir posturas dessa natureza João Goulart foi obrigado a renunciar ao ministério por pressão da ex-UDN (*ibid*).

O populismo de Vargas

Em reação às políticas trabalhistas de Vargas, que além do aumento salarial de 100% conclamavam os trabalhadores à participação política, como também ao monopólio estatal da exploração do petróleo, os setores políticos conservadores, especialmente da ex-UDN, acusavam Vargas de pretender instalar uma **república sindicalista** no país. Mesmo assim, “o

nacionalismo e o populismo continuaram a ser a marca do seu governo” (ARRUDA e PILETTI, 2000, p.390).

Ao mesmo tempo em que a maioria da classe dominante começava a se afastar do governo, também passou a se articular uma oposição da classe média, pois a classe trabalhadora tinha um nível muito fraco de luta política naquela conjuntura.

Em **um ato de desespero de grupos ligados ao presidente**, a crise do governo popular de Vargas se agravou quando “[...] um pistoleiro contratado pelo chefe da guarda pessoal de Getúlio assassinou um major da aeronáutica, ao tentar acertar com um tiro em Carlos Lacerda”. (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 2000, p.285). Entre os setores mais conservadores, Lacerda era a principal voz contra Getúlio.

Vargas foi acusado de mandante do atentado. Aquele foi **o tiro de misericórdia no próprio governo**. Para que o crime não ficasse impune, a aeronáutica e o exército fizeram manifestos exigindo o afastamento de Getúlio.

Vargas deixou uma carta e se suicidou, vencido por conflitos entre o imperialismo externo e forças políticas internas, finalizando-se assim a última extensão da ‘Era Vargas’ na história política brasileira.

Com sua morte Getúlio ainda deixou “o seu último e desesperado contra-ataque político, tendo provocado inúmeras manifestações de rua e greves operárias. [...] Surpresas, as forças de oposição retrocediam a marcha para o golpe.” (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 2000, p.286).

Do desenvolvimentismo às perspectivas sociais (anos 60)

A Presidência de Café Filho (1954-1955)

Na qualidade de vice de Getúlio, Café Filho assumiu a presidência ao final de agosto de 1954. Aliado a um gabinete ministerial conservador, o novo governo comprometeu-se a realizar eleições parlamentares ainda em 1954 e presidenciais no ano seguinte (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 2000, p.287). Iniciou-se uma nova luta sucessória, com destaque das candidaturas de origem populista.

Novamente o estado de sítio foi decretado e assumiu o governo o Presidente do Senado, o catarinense Nereu Ramos, indicado para o governo de transição até a posse de Juscelino Kubitschek.

Administração JK (Juscelino Kubitschek, 1956-1961)

Segundo Alencar, Carpi e Ribeiro (1985), o Plano de Metas do Governo JK visava romper com o estrangulamento econômico derivado da falta de um setor de criação de bens de capital para sustentar e dinamizar a totalidade da produção industrial. Visava “a **substituição de importações** nos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis” (Op cit p.289).

Com o apoio e interesse norte-americano o **desenvolvimentismo** dependente tornava-se a “nova bandeira de consideráveis setores da burguesia, que não mais se preocupavam com a penetração do capital estrangeiro na economia, se esta estava crescendo” (*ibid*).

Ficou bastante popular o lema de Juscelino de construir “**50 anos em 5**”, destacando-se a implantação da indústria automobilística no Brasil. Todavia, o desenvolvimento, que era mais crescimento, não livrava o Brasil da dependência externa, como também da inflação e do aumento do custo de vida.

O caráter desenvolvimentista do governo JK encontrou no planejamento público um instrumento básico para a administração do Estado brasileiro.

Enquanto nascia a **bossa nova** na música brasileira e o **cinema novo** na cultura, outra realização destacada do governo JK foi a **criação de Brasília**, a nova capital federal do Brasil, no centro do seu imenso território, a altos custos e muita determinação.

Na crise política do final do governo JK destacava-se a insatisfação das classes médias e populares, além de haver alguma oposição de setores das forças armadas, a exemplo da chamada **revolta de Jacareacanga** (NOBEL, 2000, p.33).

Na perspectiva da sucessão presidencial, o PSD e o PTB apoiaram a candidatura do general Lott e a UDN apoiou Jânio Quadros. Este último foi eleito, mas como vice-presidente elegeu-se o petebista João Goulart.

A Presidência de Jânio Quadros (1961)

O **desenvolvimento rápido** era o discurso, mas por estar sustentado apenas em investimentos estrangeiros, emissões inflacionárias e empréstimos externos, acabou gerando uma grande crise econômica. Ato contínuo, a crise política.

Pela primeira vez na história da administração pública brasileira se elege um presidente que não fazia parte do esquema dominante.

Em parte, o sucesso eleitoral de Jânio devia-se ao seu estilo político: um populismo extremamente personalista e carismático [...]. Sua força [...] resultava da combinação da insatisfação generalizada de massas trabalhadoras e camadas médias, cujo nível de consciência política era limitado, com (seu) estilo mobilizador, moralista e **renovador** (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 2000, p.296).

Jânio representou o **colapso do populismo** no Brasil.

O seu governo não foi nada tranquilo. Com sua **vassoura**, símbolo da campanha eleitoral, “[...] o presidente prometia cumprir os principais itens de seu programa de candidato: política econômica de austeridade, [...] política externa independente e combate à corrupção e à especulação” (o que ele referia como *favoritismo, filhotismo e compadrio sugando a seiva da Nação*). (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 2000, p.296).

Frente a uma tentativa de golpe sobre o seu governo, Jânio Quadros renunciou, alegando “forças terríveis” e ou “forças ocultas”, após somente sete meses de governo, iniciando-se uma nova crise política, mais grave do que as já registradas na experiência brasileira. Pois, seu vice-legal era João Goulart, um petebista.

Assume João Goulart (1961-1963)

No início do Governo de João Goulart houve uma alteração do regime presidencialista para parlamentarista, o que durou apenas um ano (1961). Um plebiscito revogou esta forma de organização do governo.

Uma característica do governo de Jango foi a luta por reformas de base, como o caso da reforma agrária. Na área da saúde, durante

a realização da III Conferência Nacional de Saúde, já havia sido proposta a municipalização dos serviços.

O presidente passou a enfrentar oposição sistemática de setores das forças armadas, a exemplo da **revolta dos sargentos**. Frente a uma oposição também de setores das camadas médias, por um golpe as forças armadas, apoiadas pelos Estados Unidos, depõem Jango Goulart do governo em 31 de março de 1964. Foram alegadas como causas do golpe (NOBEL, 2000, p.33): a subversão da ordem; corrupção; inflação descontrolada; e a falta de credibilidade política.

Porém, atualmente a cidadania brasileira não tem mais dúvidas que a causa real foi o medo do socialismo, razão que até já poderia ter estado presente na pressão feita a Jânio Quadros.



SEÇÃO 6 - A administração dos governos militares (1964-1984)

Sendo iniciado este período pelo golpe militar de 1964, nele se concentravam basicamente duas forças: a militar, materializada por Atos Institucionais (A.I.) e a civil pela via dos atos constitucionais.

A primeira decisão de governo militar, imediatamente após o golpe, foi baixar o A.I. número 1, através do qual foram cassados mandatos; suspensos os direitos políticos; extintas UNE, CGT e Liga dos Camponeses; e, imposto o general Castelo Branco como presidente (NOBEL, 2000, p.33).

Governo Castelo Branco (1964-1967)

Nesse período foram criadas as empresas estatais – Telebrás, Saltelbrás e Intelbrás. No modelo econômico houve concentração de rendas no governo e empresas, expansão do crédito, achatamento salarial e contenção da inflação (ibid, p.34).

Novos Atos Institucionais são baixados (NOBEL, 2000, p.33):

- A.I. nº 2- cassa mandatos; eleição indireta para governadores (até 1978); extingue o pluripartidarismo; e cria duas frentes: ARENA e MDB.

- A.I. nº 3 – cassa mandatos dos presidencialistas; e eleição indireta para presidente.

No modelo político do governo Castelo Branco houve concentração do poder, intervenção no Legislativo, censura à imprensa e repressão à oposição, sendo, ainda, baixado o A.I. número 4, com mais cassação de mandatos e novas regras para votação da Constituição (ibidem).

Governo Costa e Silva (1967-1969)

Foi nesse período de governo que o Brasil viveu a maior repressão política de sua história. Isso ocorreu, sobretudo, ao uso do conhecido A.I. nº 5 como instrumento, em 1968, segundo o qual, novos mandatos foram cassados e foi incorporado à Constituição o poder total para o presidente.



Com a morte de Costa e Silva, houve um novo golpe da Junta Militar que impediu o vice de assumir e tornou a Constituição mais centralizadora, por meio de Emenda Constitucional.

Governo Médici (1969-1974)

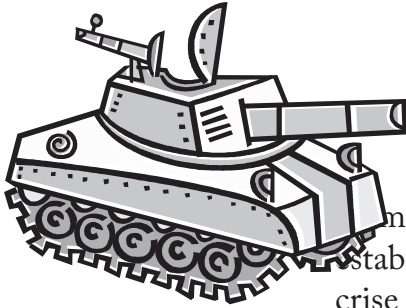
Ao assumir o governo, com Médici iniciou-se o falso milagre brasileiro e a elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento, começando pelo primeiro de uma série de três a prosseguir no próximo governo (os PNDs). Obteve-se, então, um intenso crescimento econômico e se acentuava a repressão à chamada guerrilha. Abriu-se a Transamazônica e a Hidroelétrica de Itaipu, por meio de um tratado binacional com o Paraguai. Frente à internacionalização da economia brasileira esta foi bastante afetada pela crise internacional do petróleo que coincidiu com o final deste governo.

Governo Geisel (1974-1979)

Na segunda metade dos anos 70, o Brasil viveu mais um acentuado processo inflacionário, decaindo suas condições de crescimento interno. O milagre foi desmascarado.

Em 1977 foi decretado o **Pacote de Abril** (NOBEL, 2000):

- continua a eleição indireta;
- mandato de 6 anos para presidente;
- interferência no Judiciário;
- novos colégios eleitorais.



Com a morte de Vladimir Hersog pelas forças repressivas, estabeleceu-se uma crise com o 2º Exército. Surgiu ainda uma crise sucessória, que gerou a indicação de Figueiredo como o próximo presidente e foram abolidas as leis de exceção.

Governo Figueiredo (1979-1984)

Assumindo o governo com a finalidade de promover a transição dos governos militares para civis, destacaram-se as seguintes medidas e ocorridos (NOBEL, 2000, p.35):

- anistia parcial;
- terrorismo de direita;
- atentado ao Rio-Centro;
- reforma partidária;
- prorrogação dos mandatos de prefeitos;
- legalização do PCB;
- campanha pelas diretas;
- medidas de emergência;
- eleição direta para governadores;
- surgimento da CUT;
- derrota do candidato oficial.

A eleição pelo Congresso Nacional de Tancredo Neves, simboliza o nascimento da Nova República brasileira, que vamos estudar na próxima unidade. Mas antes, vamos compreender melhor os significados assumidos pela administração pública brasileira nos período já estudados.



Síntese

Nesta unidade você estudou como as origens remotas, do Estado patrimonial brasileiro, situam-se na história da administração pública de Portugal. Com estes conteúdos você já tem elementos que lhe permitem desenvolver uma reflexão sobre as manifestações atuais do patrimonialismo na administração pública brasileira, presente em nossa realidade cotidiana.

No extenso período colonial, por suas implicações diretas ou indiretas na forma de organizar a incipiente administração pública da colônia, destacou-se: o modelo descentralizado das capitanias hereditárias, o movimento centralizador com o governo-geral; o quadro administrativo da colônia; e a não-participação do povo.

Foi bastante significativa a evolução da presença do poder da administração metropolitana na colônia: nos **séculos 16 e 17** havia uma presença mais ostensiva que se sobrepôs à sua ausência no período da delegação de poderes aos donatários; e, no **século 18**, como consequência da atividade mineradora, a metrópole voltou a impor sua presença na esfera da produção, para garantir a tributação extorsiva e o monopólio das extrações.

As mudanças no panorama econômico ao final do século 18, aliadas à flagrante ostentação da presença do Estado português na colônia, contribuíram com a criação de um clima propício para o processo de independência, que administrativamente continuou seguindo o modelo lusitano como característica da administração pública brasileira, no seu período imperial.

Durante a República Velha, tivemos o autoritarismo e centralismo administrativo como característica predominante da administração pública instituída. Após a Revolução de 1930, com o governo de Getúlio Vargas se inaugurou a administração burocrática do aparelho de Estado, que teve por ícone a criação do Departamento Administrativo do Servidor Público em 1938. Nos governos militares entre as décadas de 60 e 70 foram ensaiadas reformas administrativas buscando introduzir algumas características gerenciais na condução do governo que somente vai se concretizar nos anos da Nova República.



Atividades de auto avaliação

Leia com atenção os enunciados e responda:

- 1) Cite e explique duas características da administração pública brasileira que foram herdadas do Estado patrimonial português.

- 2) Cite e explique duas características da administração pública brasileira que foram herdadas do Estado estamental português.

- 3) Dê dois exemplos sobre as manifestações atuais do patrimonialismo na administração pública brasileira.

4) Faça uma síntese do quadro administrativo do período colonial no Brasil.

5) Identifique, historicamente e na atualidade, expressões do coronelismo na administração pública brasileira.

6) Como as oligarquias participaram e/ou participam da administração pública brasileira?

7) Identifique e faça uma reflexão pessoal sobre as principais características da administração pública brasileira na era Vargas.

8) Descreva quais foram as origens da formação do Estado burocrático no Brasil?

9) Assinale as alternativas verdadeiras, enquanto configuração da administração pública brasileira nos governos militares brasileiros (1964-1984):

- a) () Grandes empresas estatais passam a fazer parte da estrutura de governo.
- b) () A concentração do poder no executivo nacional foi uma característica da administração pública brasileira nos períodos estudados nesta unidade.
- c) () Os planos nacionais de desenvolvimento foram um importante instrumento da administração pública nos governos militares dos anos 60 a 80.

Políticas públicas integradas



Objetivos de aprendizagem

- Compreender o que são políticas públicas.
- Distinguir o espaço público como espaço de existência das políticas públicas.
- Assimilar as importâncias diferenciadas e complementares da configuração das políticas públicas como sociais, econômicas e socioeconômicas, caracterizando as políticas públicas como integradas.
- Compreender a composição do processo político que leva às decisões sobre políticas públicas, identificando os processos de formulação, análise e avaliação de políticas públicas.



Seções de estudo

Seção 1 O que são políticas públicas?

Seção 2 O que é o espaço público da política?

Seção 3 O que são políticas sociais e políticas econômicas?

Seção 4 Como se formula, analisa e avalia políticas públicas?



Para início de conversa

Você sabe o que significa a expressão “políticas públicas integradas”?

Em uma perspectiva democrática, nesta unidade, você vai estudar aspectos selecionados das políticas públicas na nossa sociedade em sua configuração complementar entre políticas sociais e econômicas e a constituição das políticas públicas integradas.

Inicialmente, você vai conhecer por quais tipos de necessidades sociais as políticas públicas respondem e quais as principais características e finalidades das políticas públicas.

Para tanto, você vai percorrer um caminho entre os vários sentidos que têm sido atribuídos às políticas públicas, para, finalmente, compreender que o trabalho com as políticas públicas de segurança só será eficaz e efetivo se estiver inserido dentro de uma abordagem de políticas públicas integradas.

Quando um processo político consegue além de gerar um corpo de princípios, diretrizes e ações de caráter coletivo, concretizar tais ações, chegamos ao campo da formulação, análise e avaliação das políticas públicas.

SEÇÃO 1 - Que são políticas públicas?

É preciso ter clareza do conceito de **políticas públicas** para que você possa entender a linguagem utilizada nesta temática. A partir de algumas definições apresentadas, vamos construir a nossa concepção compartilhada.

Mas, afinal, o que são políticas públicas?



De acordo com Teixeira, políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, são regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado (2002).

São, portanto, entendidas como um “conjunto de orientações e ações de (interesse de) um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos e os seus resultados e consequências” (BELLONI, 2000).

Como se pode depreender, uma política pública compreende um conjunto de decisões e ações encaminhadas para resolver problemas políticos e que produzem efeitos sociais. Sua viabilização envolve recursos públicos. Pode-se afirmar que, em última instância, as **políticas públicas são as respostas** organizadas pela sociedade, por meio do seu sistema político, para atender as necessidades sociais da população.



Quais as modalidades de políticas públicas?

Delimita-se sua abrangência em termos de esfera do poder político nas esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Existem alguns critérios que podem ser utilizados para definir o tipo de atuação das políticas públicas, destacando-se, segundo Teixeira (2002), os seguintes:

Quanto à natureza ou grau de intervenção

a) **Estrutural**: buscam interferir em relações que são estruturais na sociedade, como, por exemplo, renda, emprego, produtividade etc.



Como exemplo de políticas estruturais, pode-se citar a definição do salário mínimo, a geração de empregos e a criação de apoio governamental para aumentar a produtividade industrial do país. Ou ainda, para acabar com a pobreza é preciso de uma política estrutural rigorosamente articulada com as demais políticas sociais e econômicas de um país.

b) **Conjuntural** ou emergencial: é a política pública que tem por objetivo “amainar uma situação temporária”.





O Programa 'Fome Zero', na sua condução até o momento pelo Governo Federal, pode ser um exemplo de política emergencial. É como acabar com a febre antes de atacar as causas de uma infecção. O 'Fome Zero' é exemplo de política conjuntural enquanto tiver um caráter assistencialista, dando comida, mas sem atacar as causas da fome.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios

a) **Universais:** para todos os cidadãos.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo, uma vez que tem a universalidade do acesso de toda a população aos seus serviços como sua principal diretriz na atualidade. Mesmo sabendo-se que a qualidade ou falta dos serviços necessários pode estar excluindo segmentos da população da cobertura oferecida.

b) **Segmentais:** dirigidas a parcelas da população, caracterizando um fator determinado (idade, sexo, condição física etc.).



Como exemplo, a educação fundamental obrigatória para toda a população em idade escolar.

c) **Fragmentadas:** são políticas destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.



O Programa 'Bolsa-Escola' é a expressão de uma política fragmentada, por estar direcionado à população mais pobre, articulada a uma motivação para atender à obrigatoriedade do ensino fundamental.

Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários:

a) **Distributivas:** aquelas políticas que visam a distribuir benefícios individuais; tendem a ser instrumentalizadas pelo clientelismo.



A simples captação e distribuição dos recursos adquiridos por meio do Programa “Criança Esperança” é um exemplo de política distributiva.

b) Redistributivas: são políticas que visam a redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo (que tem mais) para beneficiar outros grupos (que necessitam mais), o que provoca conflitos.



Um exemplo aqui possível foi a criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras), visando a reunir condições para assegurar o direito da população a ter saúde. Mesmo havendo se perdido a sua intenção original, sua formulação tinha um caráter redistributivo. A reforma agrária é outro exemplo de política redistributiva.

c) Regulatória: aquelas políticas que visam a definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade.



A Reforma Tributária é uma política pública de caráter tipicamente regulatório.

Do ponto de vista do seu conteúdo temático, as políticas públicas tendem a ser sociais ou econômicas e, socioeconômicas, classificação em que se baseia a continuidade do nosso estudo nesta seção.

Podemos também caracterizar as políticas públicas nos seguintes termos:

- 1) Se respondem a problemas concretos (ex: a fome, a doença, o desemprego);
- 2) Se devem atender a necessidades sociais (ex.: moradia, educação, segurança);
- 3) Se atendem demandas (como os movimentos para garantir medicação para os portadores do vírus HIV) ;
- 4) Se têm objetivos específicos;
- 5) Se existe uma temporalidade, quer dizer, são pensadas para se efetivar durante um certo período de tempo;
- 6) Se utiliza de instrumentos próprios (o voto, por exemplo, é um dos instrumentos de uma política de participação democrática);
- 7) Se alteram a situação existente (uma nova lei ambiental quando cumprida).



Como surgem as políticas públicas?



O sentido de qualquer política pública tem a sua origem na perspectiva de atender a uma necessidade social. Tais necessidades podem estar silenciosas na vida dos grupos sociais ou serem explicitadas por demandas sociais.



Quais os objetivos e finalidades das políticas públicas?

Em um contexto como a sociedade brasileira atual, apoiando-nos nos argumentos de Teixeira (2002) podemos afirmar que as políticas públicas:

- visam a responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciados por uma agenda que se cria na sociedade civil pela pressão e mobilização social;
- visam a ampliar e efetivar direitos de cidadania [...];
- objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas);
- são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que têm contradições de interesses.

As finalidades, sejam das políticas públicas especificamente, ou dos processos e sistema político que as compreende, resumem-se em satisfazer as necessidades sociais e atender as demandas socialmente expressas. Como se pode perceber, o interesse público é pressuposto da legitimidade de toda política pública.



Qual a diferença entre políticas públicas e políticas governamentais?

Antes de você estudar qual é a diferença, pare e pense: Afinal, o que eu entendo por Políticas Públicas e Políticas Governamentais? Aproveite o espaço a seguir e anote suas reflexões.

Para fazer essa distinção, de acordo com Teixeira (2002), devemos-nos lembrar que as definições políticas têm seu caráter público condicionado por sua relação com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nem sempre políticas governamentais são públicas, embora sejam estatais. Para serem públicas, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é ou não submetido ao debate público.

Por outro lado também podem existir políticas públicas não governamentais. Aliás, essa é uma condição cada vez mais freqüente nas sociedades desenvolvidas atuais. São políticas que atendem ao interesse público, tendem a responder a necessidades sociais, são submetidas ao debate e participação popular, mas que são propostas, formuladas e executadas por organizações não pertencentes ao aparelho de Estado.



Pode-se citar, por exemplo, as várias políticas de proteção ao ambiente, em sua maior parte coordenadas por Organizações Não-Governamentais (ONGs), inclusive internacionais como é o caso do *Greenpeace*.

Outro exemplo poderia ser o caso de uma política de proteção aos direitos dos trabalhadores, conduzida pelos seus sindicatos e não pelo governo. Onde, inclusive, o principal agente político e os interessados naquela política - sindicatos e os trabalhadores -, podem se posicionar até mesmo contra o governo.

Na sociedade brasileira constata-se uma presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, o que vem enriquecer sobremaneira as políticas públicas, conforme Teixeira (2002):

As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais.

Para compreender o espaço das políticas públicas em nossa sociedade, faz-se necessária aqui uma melhor reflexão sobre os significados do espaço público. É este assunto que você vai estudar na seção 2!

SEÇÃO 2 - O que é o espaço público da política

O espaço público se constrói por meio das relações entre os homens na sociedade, pela via das relações humanas e entre os grupos sociais. Vamos conhecer, a concepção de espaço público e espaço privado segundo o pensamento de Hannah Arendt (apud TELLES, 1990).

A convivência humana é o espaço da política. Dizendo, discutindo e ouvindo sobre os valores e realidades postas pelas circunstâncias da vida, as pessoas podem (re)definir no que acreditam, os seus critérios e principais referências (ou crenças) para fundamentar sua postura. É assim que as pessoas constroem suas condições de compreender e julgar os fatos; discutindo-os e questionando-os.

Para Arendt, entre os elementos que definem essa capacidade de orientação no mundo – vinculada à compreensão e ao julgamento – está a faculdade de discernimento entre verdade X mentira e bem X mal. Essas são categorias não derivadas do conhecimento teórico, são diferentes das verdades da razão, e também não se ancoram nem na cultura ou moralidade da tradição e religião. São critérios e categorias essencialmente políticas.

Portanto, os critérios de discernimento de verdade, de justiça e de legitimidade são construídos na experiência intersubjetiva que os homens fazem da realidade do mundo. Ou seja, dependem das formas de comunicar-se com todos os demais humanos e fazer a experiência da pluralidade humana, onde *opinião e julgamento se constituem*.

É na vida política, ou melhor, ao participar do que acontece no mundo ao seu redor, que as pessoas se politizam, adquirindo capacidade para opinar e julgar.

Sem vida política, sem querer saber e poder participar do que acontece no mundo ao seu redor, as pessoas perdem a possibilidade de adquirir capacidade para opinar e julgar. Isso acontecendo, corre-se o risco da sociedade se destruir a si mesma, como espaço público de vida entre os homens.



Como podemos definir espaço público?



Para Hannah Arendt, o espaço público compreende um “ mundo comum, que articula os homens numa trama visível feita por fatos e eventos tangíveis no seu acontecimento e que se materializa na comunicação intersubjetiva, através da qual as opiniões se formam e os julgamentos se constituem”. Assim, o espaço público pode ser entendido como o espaço comum entre os homens.

Espaço público é onde as pessoas vivem em coletividade. Quer dizer, este espaço se dá quando as pessoas convivem e conversam sobre o que acontece nas suas vidas e na vida da sociedade em que vivem. Esse espaço opera por meio das relações entre as pessoas, suas falas, gestos, escritos e outras manifestações exteriorizadas. É nesses inter-relacionamentos que as pessoas formam as suas opiniões e seus julgamentos sobre a realidade. Esse é o espaço público, das relações livres entre os homens.

Do ponto de vista do seu conteúdo, as políticas públicas, ou são sociais ou são econômicas, ou ainda, uma junção dessas duas assumindo o caráter de políticas socioeconômicas, ou melhor, políticas públicas integradas, configurações que passamos a abordar na seção 3.

SEÇÃO 3 - O que são políticas sociais e políticas econômicas?

Um respeitado sociólogo brasileiro da atualidade, Pedro Demo (1985), tem um pequeno texto que responde muito bem a questão, definindo sinteticamente a política social: “como uma proposta teórica e prática de redução das desigualdades sociais”.



Políticas sociais: são aquelas políticas públicas que se voltam para diminuir as desigualdades em nossa sociedade!

No campo de estudo e trabalho com as políticas sociais, segundo Demo (1985), existe um espaço de **agente social** a ser ocupado e assumido na nossa sociedade com o objetivo de efetivamente reduzir as desigualdades sociais, seja “dentro ou fora do Governo, na sociedade civil e nas organizações”.



Você já pensou na possibilidade de um agente de segurança ser também um agente social? E o que isso tem a ver com uma administração pública gerencial?

São os agentes sociais que operam as políticas públicas de caráter social, pois, normalmente, já participaram do processo de sua formulação e, certamente, estarão participando da sua avaliação, conforme vamos discutir nas seguintes unidades da nossa disciplina.

Reconhecendo que o conceito de política social é polêmico, optamos em nos privar, momentaneamente, das discussões sobre a viabilidade de políticas sociais no sistema capitalista de governo, nos limitando apenas a defini-la: uma política social é uma ação voltada para a diminuição das desigualdades sociais.

De acordo com Demo (1985), uma política social não pode ser concebida como:

a) Resultado consequente do crescimento econômico, porque isto faz dela uma política **residualista**, compensatória e à deriva das sobras econômicas. O crescimento pode até acirrar as desigualdades, porquanto se produzir é uma atividade fundamentalmente econômica, distribuir, é política, ou seja, um ato de conquista por parte da sociedade.



Como exemplo, aqui, se pode mais uma vez trazer a metáfora do bolo: vamos primeiro esperar aumentar o bolo, para depois distribuir. Uma política social não pode esperar por sobras, mesmo que essas fossem asseguradas.

b) **Autônoma**, como se pudesse ser viável sem crescimento econômico, tampouco se pode colocar políticas sociais contra os condicionamentos econômicos.



Por exemplo, nos aumentos do salário mínimo, além das razões sociais, mesmo óbvias, "é preciso levar em conta até que ponto a produtividade os consegue manter. Se o colocarmos acima da possibilidade real, acabamos não tendo nem indústria, nem salário"(DEMO,1985).

c) **Assistencialista**, como se fosse doação do Estado ou de entidades de caridade. Trata-se de uma visão muito distorcida da realidade social por pretender ignorar que o pobre é vítima do sistema e, estando o doador geralmente entre os (seus) beneficiários acumulou privilégios. Assim, não há ajuda, mas apenas restituição de uma dívida.

A prática assistencialista tem ainda, como consequência negativa, o fato de coibir "o aspecto participativo da política social, ou seja, a dimensão da autopromoção – no fundo, ninguém promove ninguém, se a pessoa mesma não se autopromove; porquanto reduz a dimensão do problema ao nível da secundariedade tal, que pode ser solucionado pela esmola e assim por diante" (DEMO, 1985).

Assim sendo, o compromisso redistributivo (cujo significado já estudamos nos tipos de políticas públicas, em nossa primeira seção desta mesma unidade) é o que move e dá sentido a qualquer política social. Se não tiver este caráter, então essa política não é social.



Quais políticas sociais que conhecemos no Brasil?

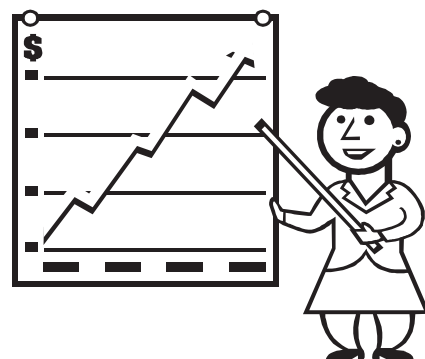
Atualmente começa a fazer parte do cenário das políticas sociais a privatização, além da co-responsabilidade nas políticas públicas delegadas às organizações não-governamentais (ONGs), organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil (OSC), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), a forma brasileira recentemente regulamentada, como também, a responsabilidade social corporativa.

Alguns exemplos:

- ONG – Rotary Club
- OS – Pastoral da Terra
- OSC – MST
- OSCIP – Instituto ETHOS de Responsabilidade Social

Pensar que a política social é uma questão exclusiva de Estado reflete a manutenção da atitude tecnocrata que imagina que o Estado pode falar em nome da sociedade civil.

Se apenas ao Estado coubesse a responsabilidade sobre as políticas sociais, estar-se-ia excluindo desse espaço político, a sociedade civil. E quando isso ocorre, acaba a democracia e, conseqüentemente, a participação política. É nesse contexto que os governos assumem e repassam propostas enlatadas pretendendo que as mesmas sejam implantadas em realidades absolutamente diferentes daquelas em que foram concebidas. Afinal, quem sabe das necessidades senão quem as vive?



Se um grupo oficial do aparelho de Estado, formado por tecnocratas que vivem fechados nos seus gabinetes, se auto-atribuir a condição de responder a necessidades de uma população, ou vai ter que fazer parte dos grupos sociais e compartilhar o processo, ou delegar esse espaço político.

Políticas Econômicas

Tomando por referência o que conhecemos sobre a configuração das políticas econômicas no Brasil, facilmente podemos identificar quatro tipos de política econômica, todas altamente relacionadas ao desenvolvimento econômico do país:

- 1) **política monetária:** responsável por equilibrar a circulação da moeda, o crédito interno, regulação dos juros e controle da inflação;
- 2) **política cambial:** acompanha as oscilações da moeda nacional em relação à moeda estrangeira, e o movimento da balança comercial, buscando obter padrões suportáveis de equilíbrio ou compensação entre importações e exportações;
- 3) **política fiscal:** define todas as questões tributárias;
- 4) **política de renda:** preocupa-se com os aumentos possíveis e suportáveis da renda, controlando o salário mínimo, os padrões de emprego e produtividade.



Qual a relação da política econômica com a política social?

As políticas econômicas não podem ignorar as suas consequências sociais. E indo além, Demo (1985) considera que: “Para a política social, o crescimento econômico é apenas instrumento, já que a finalidade é a redistribuição”. O que não lhe tira a importância, porque sem crescimento econômico o que restaria para combater a desigualdade social seria a redistribuição da miséria. Mas não é esse o nosso caso.

Como também, não nos interessa o crescimento a qualquer preço, pois, “Muito provavelmente, é preferível crescer menos rapidamente, mas (um crescimento) estando mais voltado para a satisfação das necessidades básicas” (DEMO, 1985).

Mesmo reconhecendo que o crescimento econômico é indispensável, ele não perde o caráter de instrumental, inclusive na perspectiva de um desenvolvimento humano com sustentabilidade, tanto ambiental como social. Ou seja, o sentido do desenvolvimento econômico é promover o desenvolvimento social.

É, a partir da imprescindível emergência de articular as políticas públicas sociais e econômicas, que tomam corpo as políticas socioeconômicas.

A importância da existência de uma política socioeconômica é que ela representa uma forma de viabilizar a ótica redistributiva da política social. Nesse sentido, as políticas socioeconômicas giram em torno da redistribuição da renda e da satisfação das necessidades básicas.

A indagação fundamental que as políticas socioeconômicas devem responder é como construir condições de acesso à renda e à satisfação das necessidades básicas. Uma condição fundamental é a questão do emprego e da renda. Na ótica socioeconômica, a maneira de o pobre se auto-sustentar é ter uma ocupação satisfatória, da qual retira uma renda também satisfatória. Uma renda satisfatória é aquela que permite não somente sobreviver, atender às necessidades mínimas ou apenas se reproduzir como força de trabalho, mas que permite ademais poupança e lazer, pelo menos.

Com um emprego satisfatório temos a condição básica para poder ter acesso à nutrição, à saúde, ao saneamento, à habitação, ao consumo, enfim, à satisfação daquilo que podemos chamar de necessidades básicas.

Na resposta às necessidades sociais está o caráter social da política socioeconômica. Todavia, esta somente se efetivará se puder contar em sua conformação com políticas econômicas seriamente comprometidas com tais finalidades. Ou, continuando com as palavras de Demo (1985), o fulcro da questão será, como construir uma economia voltada para este desafio, ou seja:



- Uma economia tão preocupada com a produtividade, quanto com a absorção da mão-de-obra.
- Uma economia que não sacrifique gerações por causa do crescimento acelerado.
- Uma economia que, além de exportar, sobretudo, consiga produzir para o consumo interno de massa.
- Uma economia capaz de superar desequilíbrios regionais.
- Uma economia capaz de obter o meio termo complicado entre prática tecnológica avançada, mas liberadora de mão-de-obra, e adaptada, mas absorvedora de mão-de-obra.

As soluções socioeconômicas para as necessidades de uma população e seu país vão assumir formas diferentes, conforme a orientação política de estruturação do modelo de Estado vigente, de corte mais social ou mais neoliberal, em cada contexto específico.

SEÇÃO 4 - Como se formulam, analisam e avaliam políticas públicas?

Uma política pública começa a ter vida material, quando deixa de ser um simples “estado de coisas” frente às necessidades sociais e incômodos pela desatenção às demandas políticas, ou seja, a partir do momento que passa a mobilizar as lideranças e autoridades políticas e a compor a agenda governamental.

A política se processa em um campo de conflitos sociais, onde são os valores que orientam as práticas políticas. A mediação política, por mais imprescindível que seja, não significa a solução do conflito. Mas conduz aos encaminhamentos que ativam o processo político.

As políticas públicas oficiais são, “políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade

e ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como forma de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos” (TEIXEIRA, 2002).

As decisões sobre as políticas governamentais são decisões políticas. E quando tomadas pelo Governo, constituem as decisões oficiais. Ao tratar de problemas que afetam a toda a sociedade, a política volta-se para os problemas que requerem decisões a ser acatadas por todos (OPS/OMS, 1975).

Na perspectiva acima, como a resolução política implica decisões sobre todos, essas são decisões respaldadas por algum tipo de autoridade, porque obrigatórias para todos.



O que é processo político?

Entende-se por **processo político** o movimento de tomada de decisões que leva à formulação das **políticas públicas**. Democraticamente, o poder político pode ser construído por consenso ou negociações.

O conceito de decisão política circunscreve o de processo político.

PROCESSO POLÍTICO



DECISÃO POLÍTICA

Em um sentido amplo, processo político que dizer todas as interações e relações sociais que levam às decisões políticas e também aquelas que controlam a sua execução e os seus resultados.

Portanto, no entendimento acima se limita o político às ações e relações especificamente vinculadas à geração, tomada e controle das decisões políticas. Esse passa a ser um critério geral para diferenciar o que é (e não é) político. Conforme nos lembra Teixeira (2002):

as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação.

Sabe-se que: “Na sociedade também há uma diversidade de interesses e de visões que precisa ser debatida, confrontada, negociada, buscando-se um consenso mínimo. Essa formulação hoje se torna complexa devido à fragmentação das organizações, apesar de algumas iniciativas de articulação em alguns setores” (TEIXEIRA, 2002).



EAs demandas ou necessidades que fazem surgir as políticas públicas são apresentadas por atores sociais ou políticos que estejam interessados, direta ou indiretamente, na tomada de alguma decisão pública para responder àquela situação. Estes atores sociais agem politicamente, interagem com seus pares e oponentes, participam dos processos políticos e transitam no sistema político.

O sistema político é formado pelos componentes e estruturas pelos quais se realiza o processo político no todo social. Portanto, o político pertence ao contínuo social.

Uma destacada razão de ser do sistema político é manter a ordem do sistema social. E isso, funcionalmente, se alcança pela coesão, direção e manutenção. A ordem social se desenvolve, institucionaliza e é regulamentado pelo aparelho político de Estado. Existe uma autoridade formal do Estado sobre as decisões políticas (OPS, 1975).



Na sua estruturação, o sistema político é composto tanto por um poder formal, institucionalizado, quanto por um poder real, que integra as relações sociais.

O processo político é acionado pelas necessidades sociais e respectivas demandas políticas organizadas e que batem na porta do poder. Seja para reunir apoio (ou não) do poder real, seja para invadir com suas reivindicações o espaço do poder formal.

O resultado desse processo político são as decisões políticas que devem incidir sobre a situação existente modificando-a. Entre os partícipes do processo político, que formam o poder real tem-se:

- o Estado;
- as classes sociais;
- grupos sociais;
- partidos políticos;
- cidadãos;
- associações;
- ONGs;
- organizações sociais;
- empresas.



Quem é responsável por pensar as políticas públicas?

Os indivíduos, grupos e classes sociais, ou seja, de acordo com RUA (1998), são **todos os atores sociais e políticos do país**.

Tanto os integrantes do poder formal quanto do poder real, por meio da sociedade civil organizada, compõem os atores sociais de uma política pública.



Quais as etapas do processo de formulação de políticas públicas?

O processo que antecede, e vai da formulação até a avaliação dos resultados das políticas públicas, pode ser didaticamente apresentado por uma seqüência de etapas, uma vez que na realidade esses passos ou movimentos não se comportam assim linearmente.

São atores sociais as pessoas que têm alguma coisa a ver com a questão a ser tratada e que possuem alguma forma de recurso e poder na situação. Os atores sociais são aqueles que podem vir a ganhar ou perder na situação, podendo ser afetados pelas decisões e ações implementadas. Eles têm ou reúnem capacidade para afetar as decisões, pela sua capacidade de **ação organizada**, não se limitando a simplesmente reagir pelo voto.

De acordo com Teixeira (2002): “Elaborar uma política pública significa definir **quem** decide **o quê**, **quando**, com que **consequências** e **para quem**”.

Em outras palavras, formular políticas trata-se das definições e alternativas para solucionar problemas políticos e escolher as alternativas a adotar. Logo, terá que se estabelecer *o quê* será feito no caso, *quando*, *como*, *com quanto* e *com que*. Nesse sentido, são projetadas ações a longo prazo, buscando antecipar-se no enfrentamento de causas dos problemas existentes e estabelecer as soluções a adotar. Significa também avaliar o resultado das ações realizadas e reformular seu percurso durante esse processo político (RUA, 1998).

Para a estruturação de políticas públicas, já podemos contar com **alguns elementos de conteúdo e de processo** que estão claros: “sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Esses elementos precisam ser traduzidos, contudo, em parâmetros objetivos, para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas” (TEIXEIRA, 2002, p.5).

É preciso que as políticas públicas sejam bem formuladas, pois somente assim no momento da sua execução eles conseguirão **produzir os resultados esperados**. Para conseguir isso, torna-se necessário muito empenho e determinação, com inserção e consciência política, pois esse é um caminho que envolve diversos interesses. Constituindo-se em respostas organizadas para resolver problemas sociais, as políticas públicas precisam ser apresentadas à agenda do governo e poderes competentes (RUA, 1998).



! Partindo de uma relação implícita da formulação de políticas públicas com os processos de planejamento social, pode-se afirmar que tais processos se desenham em torno de um movimento de diagnosticar, planejar, executar e avaliar.

Retomando a base conceitual estudada nesta disciplina, já podemos genericamente pontuar as seguintes etapas para os processos de formulação de políticas públicas:

- 1) diagnóstico da necessidade social;
- 2) dimensionamento de pessoas da sociedade que potencialmente podem participar daquele processo;
- 3) levantamento dos recursos e instituições a mobilizar;
- 4) análise dos problemas implicados na situação;
- 5) definição compartilhada dos objetivos e diretrizes da política;
- 6) delimitação da população coberta pela política;
- 7) construção das estratégias de formulação da política;
- 8) detalhamento das ações a serem realizadas;
- 9) alocação dos recursos necessários à sua implementação;
- 10) viabilização da organização institucional de suporte à execução e avaliação da política;
- 11) implementação das ações;
- 12) acompanhamento e avaliação.

O caráter assumido na prática desses passos é o que vai efetivamente revelar o sentido e significado de cada política pública.



Alguns momentos do processo de formulação das políticas públicas podem ser identificados como pré-requisitos quando existe um compromisso com a participação efetiva e eficaz da sociedade civil nesse processo, Teixeira (2002) destaca:

- A elaboração de um diagnóstico participativo, negociado e estratégico identificando fatores restritivos, oportunidades (e ameaças);
- A identificação de experiências bem-sucedidas no campo e análise dos custos e resultados como uma referência para criar novas alternativas;
- O debate público e mobilização da sociedade civil;

- A decisão e definição em torno de alternativas, competências, recursos e estratégias de implementação;
- O detalhamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégias, e das fontes de recursos, dos orçamentos e parcerias;
- A execução, publicização e mobilização dos atores;
- A avaliação e acompanhamento do processo e resultados analisando inclusive os indicadores;
- A redefinição democrática das ações e projetos.

Uma vez desencadeados um conjunto de passos dessa ordem, a política pública, objeto desse processo, já passa a existir como uma realidade social.



Como ocorre a gestão de políticas públicas?

Entendida uma política pública como “o processo de estabelecimento de princípios, prioridades e diretrizes que organizam um conjunto de programas e serviços para uma população” (UFSC/LED, 2002), torna-se fundamental entender as etapas que compreendem a gestão desse processo. A seguir, elencamos algumas:

- identificação das necessidades da população a ser atendida;
- elaboração de um processo que integre demandas e prioridades setoriais;
- articulação de parcerias para a viabilização do projeto e montagem do sistema de acompanhamento das ações.

De qualquer forma, por referência à teoria organizacional, a gestão de políticas públicas implica definir seu norte, organizar os recursos necessários, direcionar o processo de sua execução e avaliar seu processo e resultados, tudo por referência à população a que se destina.

Análise e Avaliação em Políticas Públicas

As políticas públicas uma vez formuladas, passam a ser executadas. Como este não é um processo linear, ele vai se moldando ao contexto da realidade em que se insere. O processo de adequação, revisão e reformulação das políticas públicas pode ser muito melhorado se estiver sob acompanhamento, monitoramento, análise e avaliação de forma continuada e sistemática.

Pela **análise política** podem ser descritos e explicados os fenômenos políticos.

Para Dye (1976, apud AGNINO, 2002), fazer “análise de política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Assim entendida “a análise de política é a descrição e explicação das causas e conseqüências da ação do governo” Ou, dos órgãos que assumem aquela política pública que está sendo analisada.

Ainda são recentes e existem relativamente “poucas experiências e tradição de avaliação sistemática de desempenho e de resultados da implementação de políticas públicas” (BELLONI, 2000).

As ações realizadas como políticas públicas têm **resultados ou conseqüências difusas**, seja por causa do tempo (curto, médio e longo prazo) ou porque se dirigem a vários tipos de beneficiários (diretos e indiretos) ou ainda por haver políticas públicas de várias ordens, destacando-se aqui, por exemplo, a qualificação para o trabalho e o conhecimento de direitos sociais.



O que se deve avaliar nas políticas públicas?

A eficiência, a eficácia e a efetividade social de uma política pública é o que deve ser avaliado.

Na avaliação de eficiência deve ser quantificado e avaliado os recursos e toda a estrutura alocada para a realização da política, no sentido de atender as necessidades dos serviços implementados e evitar o desperdício do patrimônio público.

Na avaliação de eficácia deve ser analisado o cumprimento dos objetivos definidos no processo de formulação da política pública sob análise.

A qualidade das políticas e a satisfação dos seus usuários podem ser analisadas a partir de uma avaliação do próprio processo de formulação, implantação e implementação de uma política pública.

Na avaliação de efetividade deve ser analisada a continuidade e manutenção dos resultados sociais da política, ou seja, o seu efeito sobre as populações beneficiárias das ações planejadas.

Características de avaliação em políticas públicas

Para saber o que é avaliação de uma política pública, temos que primeiro reconhecer que existem diferentes concepções de avaliação. Nesse momento, vamos adotar a destacada na obra de Belloni (2000, p.14), segundo a qual, avaliar “é um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações de indivíduos ou grupos”. Todos estamos continuamente realizando avaliações informais, isso ocorre como um *processo natural, instintivo, assistemático*.

Quando aqui tratamos da avaliação de políticas públicas, estamos falando sobre uma **avaliação formal ou sistemática**, isto é, um **processo avaliativo** “com possibilidades de compreender todas as dimensões e implicações da atividade, fatos, ou coisa avaliada” (BELLONI, 2000). Trata-se de “um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas, que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”.

A **avaliação de política pública** é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado que visa ao desenvolvimento de ações eficientes e eficazes face às necessidades da população.

É o grau de racionalidade na fase da **formulação** e o estilo de **implementação** o que define como irá ocorrer a **avaliação**. No extremo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a avaliação é condição necessária. É por meio dela que o trânsito do sistema de uma

situação inicial a uma outra situação, tida como desejada, pode ser promovida. É a avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação dessas e a avaliação dos resultados alcançados é que, literalmente, serão propostas novas ações que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.



Síntese

Agora você já sabe definir políticas públicas, entende a sua inserção no espaço público e entende o que são políticas sociais e políticas econômicas. Compreende que, as políticas públicas socioeconômicas são aquelas em que a política econômica existe visando à promoção das políticas sociais, isto é, assumem a sua parcela de responsabilidade para diminuir as desigualdades sociais. Assim, você reconhece a importância para a segurança pública de que as políticas públicas sejam integradas.

Nesta perspectiva, buscamos, por um lado, fazer você compreender a composição do processo político que leva às decisões sobre políticas públicas e, por outro lado, identificar os componentes do processo de formulação, análise e avaliação de políticas públicas.



Atividades de auto avaliação

- 1) Desenvolva uma concepção de “Políticas Públicas”, derivada do seu aprendizado até esta unidade.

- 2) Existem políticas públicas que não sejam políticas governamentais? Justifique sua resposta.

3) Como se pode caracterizar a dimensão política do espaço público?

4) O que você sabe sobre o processo de formulação da política de segurança em seu município e no seu estado?

5) Indique nas políticas públicas, abaixo relacionadas, quais tendem a ter um caráter de política social (A), ou política econômica (B), ou política socioeconômica (C):

- a) () política de saúde
- b) () política de educação
- c) () política agrária
- d) () política de emprego
- e) () política tributária
- f) () política de rendas

6) Qual a contribuição da existência de políticas públicas integradas para a efetividade de uma política de segurança? Busque dois exemplos da sua realidade.



Saiba mais

Se você quiser ampliar seu conhecimento sobre o conceito de políticas públicas, pesquise nos sites:

<http://www.mundobom.br>

(ver entrevista com o Professor Pedro Célio, do Curso de Pós-Graduação da UFG).

<http://www.aatr.org.br/Publicacoes.htm>

Além dos sites dos órgãos de governo responsáveis pelas respectivas políticas públicas da sua área de atuação, o que é indispensável para você conhecer mais sobre uma determinada política, selecionamos três sites interessantes:

<http://www.campus-oei.org>

<http://www.aatr.org.br>

<http://www.MundoBom.org.br>

Funções e estrutura dos serviços públicos no Brasil



Objetivos de aprendizagem

- Conceituar atividades e funções administrativas.
- Reconhecer os fundamentos, princípios e funções da administração pública.
- Reconhecer a estrutura da administração pública brasileira e formas de operação das atividades administrativas nos serviços públicos.
- Conhecer a repartição de competência e atribuições entre as entidades componentes da União, dos estados federados e dos municípios.



Seções de estudo

- Seção 1** Atividades e funções administrativas
- Seção 2** Introdução aos fundamentos, princípios e funções do setor público
- Seção 3** Estrutura da administração pública brasileira
- Seção 4** As competências da União
- Seção 5** Competências e atribuições dos estados federados
- Seção 6** Competências e atribuições dos poderes municipais



Para início de conversa

Nesta unidade você vai aprender o que são atividades e funções administrativas, para pensá-las como referência ao serviço público. Por isso, faremos uma reflexão sobre os fundamentos, princípios e funções que norteiam o setor público, cujo conteúdo diferencia, substancialmente, a atividade pública da iniciativa privada: na esfera pública o objetivo deve ser sempre atender e satisfazer os interesses da coletividade.

Você vai estudar, também, as competências e atribuições dos poderes da União, dos estados federados e dos municípios. É importante que você saiba distinguir que em nível **nacional** são tratadas as questões de predominante interesse geral, enquanto aos estados cabe tratar das questões de interesse **regional** ou estadual, e nos municípios, tratam-se os assuntos de interesse **local**.

SEÇÃO 1 - Atividades e funções administrativas

Qualquer **ato** ou **fato administrativo** ocorre quando as decisões tomadas nos órgãos da administração pública são, simplesmente, transformadas em ação.

Esses passos compreendem as atividades administrativas, no caso, operadas pelo aparelho de Estado. A expressão **atividades administrativas** tem um sentido bastante genérico.

O mesmo não ocorre com as **funções administrativas**, que têm significados especificamente conceituais e operacionais próprios do campo teórico e prático da administração, como você vai estudar a seguir.

Funções da administração desde a Teoria Clássica de Fayol

Partindo da definição de que administrar “é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar” (FAYOL, 1989, p.26), vamos ver o entendimento dessas funções, segundo o autor citado, que originalmente assim as conceituou:

Prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação.

Organizar é constituir o duplo organismo, material e social, da empresa.

Comandar é dirigir o pessoal.

Coordenar é ligar, unir, harmonizar, todos os atos e todos os reforços.

Controlar é velar para que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

Tanto na teoria clássica de Fayol, como do americano Mooney e do inglês Urwick (apud MORGAN 1996), existe uma ideia de que a **administração** seja, em última instância, um processo de planejamento, organização, direção e controle.

Mesmo assumindo o **PLANEJAMENTO** da organização por inteiro, a característica básica da visão de administração nas primeiras décadas do século 20 é que “os teóricos clássicos, ao projetarem as organizações, agiram exatamente como se estivessem projetando uma máquina” (MORGAN, 1996, p.29). Em decorrência, sua principal orientação “foi fazer com que os seres humanos se adequassem às exigências da organização mecanicista” (*ibid*).



A **ORGANIZAÇÃO** também era compreendida principalmente como um problema técnico (MORGAN, 1996). Dentro dessa concepção, Fayol (1989) define seus princípios de hierarquia, assessoria e linha, divisão do trabalho e centralização da autoridade, entre outros.

O **organograma empresarial** representava um padrão de cargos precisamente definidos e organizados de maneira hierárquica através de **linhas de comando** ou **comunicação**

também precisamente definidas (MORGAN, 1996, 29). Em sua visão organizacional “os teóricos da administração clássica reconheceram a necessidade de conciliar os requisitos contraditórios da centralização e da descentralização para preservar a flexibilidade apropriada nos diferentes setores de grandes organizações”. Tais habilidades passaram a ser desenvolvidas somente na segunda metade do século 20, pelos autores neoclássicos da administração.

Ainda na concepção clássica, o mesmo autor acima afirma que a organização foi “concebida como uma rede de partes: departamentos funcionais, tais como produção, marketing, finanças, pessoal, pesquisa e desenvolvimento que são mais bem especificados como rede de cargos precisamente definidos” (ibid).



Os teóricos clássicos reconheceram, também, a necessidade de liderança, amplitude de controle, iniciativa, equidade, espírito de união (espírito de corpo), estabilidade pela manutenção do pessoal, e benevolência.

Esses princípios formulados por Fayol (1989) permitem depreender um entendimento de **DIREÇÃO** existente na abordagem gerencial daquele contexto, sem ser referido a esta expressão especificamente.

Ao dar atenção detalhada aos padrões de autoridade, atrelada à responsabilidade como contraponto, ao processo geral de direção, disciplina e subordinação do indivíduo ao interesse geral (da organização),

os teóricos clássicos procuraram assegurar que, quando os comandos fossem expedidos de cima da organização, deveriam fluir através da organização de forma precisamente determinada, para também criar um efeito precisamente determinado (MORGAN, 1996, p.29).

Em termos de **CONTROLE**, na organização departamentalizada “as várias unidades são autorizadas a operar de maneira semi-autônoma, sob uma supervisão e controle mais gerais que específicos, por parte daqueles que, em última análise, detêm a autoridade final” (MORGAN, 1996).

Da forma como foram conceituadas anteriormente, as **funções administrativas** originalmente foram pensadas como um processo seqüencial:

1. tudo iniciava com o planejamento;
2. seguia com a organização dos recursos materiais e humanos para reunir condições organizacionais de executar o planejado;
3. no momento da execução se procedia ao comando e coordenação;
4. para finalmente, controlar se o plano estava sendo alcançado na realidade.

A partir da crítica à linha seqüencial proposta por Fayol (op. cit.) para as funções administrativas de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, entre as diferenciações elaboradas pelos autores neoclássicos, sobressai a condensação das ideias de comando e coordenação na função direção, *a priori* depreendendo-se as repercussões de uma função na seguinte: do planejamento à organização e desta à direção, chegando-se finalmente ao controle.



Segundo Chiavenato (2000), o desempenho dessas funções forma um **ciclo administrativo** no momento em que o controle reorienta o planejamento, mantendo-se um movimento cíclico e unidirecional entre as funções.

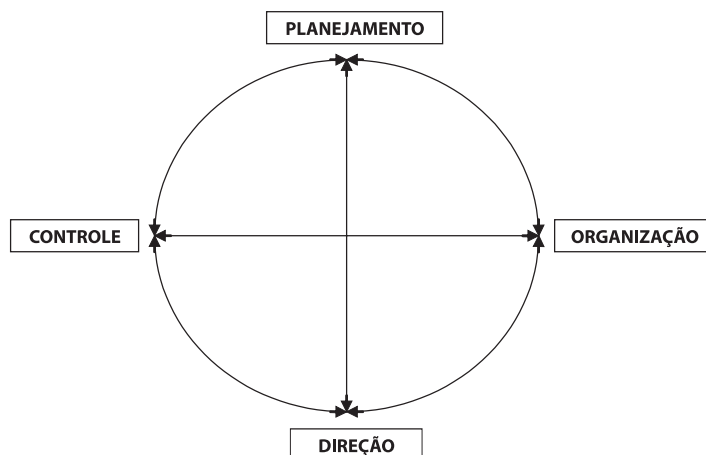


Figura 5.1: Interações do processo administrativo.

Fonte: Adaptado de Chiavenato (2000).

A visão neoclássica para Morgan (1996) corresponde, basicamente, a uma abordagem que traduz “as idéias dos teóricos da administração clássica reforçadas sob o disfarce de administração moderna” (p.30). De uma forma sintética o autor afirma que “toda a crença básica da teoria da administração clássica e a sua aplicação moderna é sugerir que as organizações podem ou devem ser sistemas racionais que operam de maneira tão eficiente quanto possível” (ibid).

SEÇÃO 2 - Introdução aos fundamentos, princípios e funções do setor público

Que é serviço público?



São aqueles serviços realizados por entidades públicas, vinculadas ao governo, portanto, o que implica que sejam direcionados para o bem-estar da população em geral.

Segundo Drucker, as entidades públicas necessariamente “não fornecem bens públicos no sentido econômico do termo: (pois) elas governam” (1998, p.188). Para o autor, nas entidades pertencentes à esfera governamental não existe a possibilidade de conceder autonomia de direção. “Essas entidades precisam estar sob o controle direto do governo e ser operadas diretamente por ele, mas suas atividades requerem a disciplina imposta pelos objetivos, prioridades e medições dos resultados” (ibid).

As entidades públicas, sendo órgãos governamentais, “precisam, portanto, de uma auditoria organizada e independente em relação às suas promessas, às suposições em que se baseiam e ao seu desempenho. Não há qualquer modo de conseguir uma retroalimentação a partir dos resultados por ela alcançados. Dessa forma, a única disciplina a que poderão sujeitar-se será a da análise e revisão” (DRUCKER, 1998, p.189).



As entidades públicas precisam se submeter a mais *provas de desempenho*, “[...] precisam raciocinar com base em suas funções, finalidades e missões específicas.” (*ibid*).

Qual o principal fundamento da ação do setor público?

Os princípios e as regras jurídicas que regem a atividade da **administração pública brasileira** estão previstos na última Constituição Federal, segundo a qual, o fundamento de toda atividade da administração pública é o **interesse público**.

A gestão pública traz em seu bojo as regras de direito administrativo, que irão conferir prerrogativas à administração para limitar sua autonomia da vontade – fundamento do direito privado – mediante atos unilaterais do Estado.

Natureza e fins da administração

Conforme esclarece Meirelles (2002, p.84), a *natureza da administração pública* para quem a exerce significa “[...] um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa que regem a sua atuação”.

Já os *fins da administração pública* podem ser resumidos em *um único objetivo*: “o bem comum da coletividade administrada. [...] Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade” (*ibid*).

Princípios da administração pública

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) reitera um conjunto de princípios nos quais, em tese, tem se pautado a administração pública brasileira, desde o último século.

Meirelles (2002) resume os *princípios básicos da administração pública* por meio da seguinte dezena de regras (sendo que os cinco primeiros princípios estão previstos no art. 37 da C.F.), as quais devem ser observadas de forma permanente e obrigatória pelo administrador público:

Legalidade

No desempenho de todas as suas atividades funcionais, o administrador público não tem a liberdade de procurar outro objeto ou ações, senão lhe é permitido fazer somente o que estiver explicitamente previsto em lei.



Em toda e qualquer atividade desempenhada pelo agente ou funcionário público investido de seu cargo e funções, seja sua atividade qual for, o mesmo deverá conduzir com todo empenho o que sua função lhe atribui, independente para quem seja.

Moralidade

Este princípio é pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Ao legal acima assegurado é mister associar o honesto, a conduta ética e o respeito aos interesses sociais.

Impessoalidade ou finalidade

O princípio da impessoalidade se associa ao princípio da finalidade, ao significar simplesmente que o administrador público só pode praticar o *ato para o seu fim legal*, independentemente das suas motivações pessoais.

Publicidade

Este princípio impõe a divulgação oficial dos atos administrativos para seu conhecimento público e respectiva transparência.

Conforme destaca Meirelles (2002,p.92):

O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais – mandato de segurança, direitos de petição, ação popular, *habeas data*, suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa, e, o fornecimento obrigatório de certidões requeridas.

Eficiência

A eficiência, como princípio da administração pública, exige que a atividade administrativa seja realizada com *presteza, perfeição e rendimento funcional*. Pressupõe a busca de resultados positivos e o atendimento a contento das necessidades da população.

Razoabilidade e Proporcionalidade

Aqui se trata de *ser razoável*, quer dizer, este é o *princípio da proibição de excesso*. Nos processos administrativos do setor público, conforme prevê a Lei 9784/99, deve ser observado o critério de “adequação entre os meios e fins”, quer dizer, há que se preservar a proporcionalidade entre as obrigações comprometidas e os benefícios públicos gerados.

Ampla defesa e contraditório

Cabe aos ocasionadores de litígio (os *litigantes* e não somente quando existe *acusados*) em processo administrativo o direito do *contraditório e ampla defesa*, utilizando-se dos meios e recursos inerentes ao caso.

Segurança jurídica

Enquanto uma das vigas mestras da ordem jurídica e próprio conceito de Estado de direito, este princípio trata da *boa-fé dos administrados* e da *proteção da confiança*.

Motivação

Inserido no regime político representativo da nação, o princípio da motivação está atrelado à motivação legal, uma vez que “todos são iguais perante a lei”. Existe uma tendência moderna de substituir a vontade individual pela vontade jurídica, pois segundo a norma da motivação o sistema de governo deve explicar legalmente suas decisões.

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática (MEIRELLES, 2002, p.97).

Supremacia do interesse público

Segundo a Constituição Federal esse princípio corresponde ao “atendimento a fins de interesse geral”, obviamente sobre o privado como condição inerente à atuação estatal. A supremacia do interesse público se mantém mesmo em contratos de terceirização de serviços públicos para o setor privado.

SEÇÃO 3 - Estrutura organizacional da administração pública brasileira

Veja a seguir o mapa com a divisão política dos estados-membros que juntos formam a União Federativa do Brasil, o que permite visualizar o tamanho e complexidade da administração pública de um país dessas dimensões.



Figura 5.2 - Mapa com a divisão política dos estados membros.

Fonte: <http://www.escolavesper.com.br/mapa>.

E como todos sabemos, além dos estados federados, o Brasil é formado por uma rede de municípios que se aproxima da casa dos cinco mil.

A administração pública, de um país como o Brasil, parte do pressuposto da sua divisão nos três níveis da federação: União, Estados e Municípios.

Estrutura do Estado Federal Brasileiro

Mesmo sob o peso de uma história de centralização, patrimonialismo e burocratização da administração pública brasileira, hoje no país tem-se um Estado democrático, que tenta fazer um movimento entre burocrático e gerencial, sendo dirigido por uma economia capitalista globalizada, com uma sociedade que busca conquistar seu espaço no cenário internacional pós-industrial.

O processo de descentralização que tem acompanhado a execução de políticas públicas no país passa pelo processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sócio-política atual, que está orientada para o desenvolvimento sócio-econômico, com a democratização das relações sociais como método e, também, como objetivo último (FELICÍSSIMO, 1992, p.7).

Na estruturação das ações de governo, que a princípio são orientadas por políticas públicas, pode-se observar no Brasil, ao longo da história, uma prática ainda bastante centralizada, conforme se ilustra no desenho a seguir.



Geralmente oriundas do topo da pirâmide, as políticas nacionais traduzem os diversos planos federais, cuja execução tende a ser descentralizada para os extratos estaduais e municipais. Aos governos estaduais cabe a absorção dos planos, programas e projetos, cuja execução por vezes é ainda descentralizada para a esfera municipal. Mas a diretriz política precisa ser nacionalmente coordenada. E na realidade, ainda se pode constatar atualmente a força de uma estrutura bastante centralizada na administração pública brasileira.

Os serviços públicos se desenvolvem por meio das competências e atribuições da União, estados e municípios, tema das três próximas seções.

SEÇÃO 4 - As competências da União

A Constituição Federal assegura autonomia aos estados federados, o que se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e autoadministração (arts. 18, e 25 a 28 da C.F. apud SILVA, 2001).

Conforme as matérias expressamente previstas na Constituição, é importante salientar que há ocasiões em que se torna problemático discernir quando estamos diante de um interesse geral ou nacional ou de um interesse regional ou local.

A Constituição estabelece uma repartição de competências, especificando os poderes da União (artigos 21 e 22 da C.F.), os poderes remanescentes que cabem aos estados federados (art. 25, § 1º da C.F.), e os poderes definidos para os municípios (art. 22, § 1º e art. 30 da C.F.).

Nas áreas de interesse comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23 da C.F.), e nas áreas de âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais.



Quais as competências e atribuições dos Poderes da União?

Competências da União

As **competências materiais exclusivas da União** estão estabelecidas no art. 21, incisos de I a XXV, da Constituição Federal. Você pode observar que a União recebeu, com preponderância sobre os demais entes federativos - os estados e municípios -, a maior parcela dessa repartição de competências.

Competência política

Como atribuição de natureza política, de competência exclusiva da União, pode-se enumerar as seguintes:

- o poder de decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal nos estados e municípios dos territórios;
- o poder de conceder anistia;
- o poder de legislar sobre direito eleitoral.

Competência administrativa

Trata-se da responsabilidade dos órgãos federais de regulamentar, autorizar, executar e fiscalizar ações próprias de sua área de atuação. Exemplos de aplicação podem ser: autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem com as de seguros e previdência privada; organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; além de organizar a estrutura de seu funcionalismo, seus serviços e órgãos como Polícia Federal, as polícias Rodoviária e Ferroviária Federal, entre as demais competências da União.

Competência da prestação de serviços

Além da exploração e execução de serviços públicos decorrentes de sua natureza estatal, a Constituição conferiu à União, em caráter exclusivo, a competência para explorar determinados serviços que reputou público. Exemplos seriam: manter o serviço postal e o correio aéreo nacional, telecomunicações, explorar a concessão e os serviços de radiodifusão, sonora e de sons e imagens, energia elétrica, serviços de infraestruturas aeroportuário, portos marítimos, serviços de instalações nucleares, lavras de minérios entre outros mais detalhados no art. 21 da Constituição Federal.

Competência urbanística

Atribui à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de territórios; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano.

Competência econômica

Cabe à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico; estabelecer áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa; intervir (sem exclusividade) no domínio econômico, explorar (sem exclusividade) atividade econômica e reprimir abusos do poder econômico; explorar direta ou indiretamente a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica; e tudo mais que promova a economia social.

Competência financeira e monetária

A Constituição Federal de 1988 define exclusividade sob o comando da União para legislar sobre normas gerais de direito tributário e financeiro e sobre orçamento e o sistema monetário, emitir moeda, administrar reservas cambiais e fiscalizar as operações de natureza financeira, de crédito, de câmbio e de capitalização. Como também, instituir os tributos previstos nos artigos 145, 153 e 154 da Constituição Federal.



Você deve ter percebido que, até aqui, apresentamos as **competências** de caráter exclusivo da União. O art. 23 da Constituição Federal dispõe da competência comum, pois dá possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com a união a prestação de serviços, especialmente aqueles ligados ao setor social.

Competência legislativa

Os artigos 22 e 24 especificam esse campo em dois grupos: a competência legislativa que é privativa da União e a competência concorrente.

Alguns exemplos da competência legislativa privativa da União:

- no campo do **direito administrativo** - desapropriação, licitações e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle;

- no campo do **direito material** não-administrativo, civil, comercial (incluindo comércio exterior e interestadual, e propaganda comercial), penal, político-eleitoral (incluindo nacionalidade, cidadania e naturalização), agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; populações indígenas; condições para o exercício de profissões, seguridade social.

Competência concorrente

Quanto à competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, tem-se as seguintes regras para delimitar o campo próprio de cada esfera:

- 1) a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais;
- 2) a competência acima não exclui a competência suplementar dos Estados;
- 3) inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades;
- 4) a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

0 Poder Legislativo

O **Poder Legislativo** é composto pela **Câmara dos Deputados** e pelo **Senado Federal**. Deputados e senadores desenvolvem suas atividades por legislatura, sessões legislativas ordinárias ou extraordinárias, **sessões legislativas ordinárias** e **sessões legislativas extraordinárias**.

Sessões legislativas ordinárias	Sessões legislativas extraordinárias
São sessões que ocorrem em dias e horas normais durante o calendário estabelecido pela casa legislativa.	São sessões que ocorrem em horários e datas que excederão aos dias e horas normais com a finalidade de urgência das matérias em discussão pela convocação de seus membros.

O Poder Executivo

A função executiva é exercida pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (art. 76). Temos, então, um Executivo **monocrático**, isto é o Poder exercido por um só (mono).

Monocrático, característico do sistema de governo presidencialista, já que o Presidente da República, como Chefe do Poder Executivo, atua nas funções de chefe de Estado e as de Chefe de Governo.

Portanto, o Presidente da República possui três funções básicas inerentes ao Poder Executivo da União como classificação das atribuições:

- Chefia de Estado;
- Chefia de Governo; e,
- Chefia da Administração Federal.

O Poder Judiciário

Corresponde ao terceiro Poder atribuído à União no Estado Federal. O Poder Judiciário encontra-se organizado nos artigos 92 a 126 da C.F. e tem a função **jurisdicional** ou simplesmente **jurisdição**, que realiza por meio de um processo judicial. Ele é um sistema de composição de conflitos de interesses ou sistema de composição de interesse coletivo, juridicamente tutelados, ou seja, amparados pelos princípios e regras do direito, mediante o estabelecimento de ordens concretas dirigidas às partes.

A função jurisdicional é exercida pelos seguintes órgãos do Poder Judiciário:

- Supremo Tribunal Federal;
- Superior Tribunal de Justiça;
- Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- Tribunais e Juízes do Trabalho;
- Tribunais e Juízes Eleitorais;
- Tribunais e Juízes Militares;
- Tribunais e Juízes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Temos a ordem judiciária do País que compreende:

- Um órgão de cúpula, como guarda da Constituição e tribunal da Federação, que é o Supremo Tribunal Federal.
- Um órgão de articulação e defesa do direito objetivo federal, que é o Superior Tribunal de Justiça.
- As estruturas e sistemas judiciários, compreendidos pelos Tribunais e juízes federais, do trabalho, eleitoral e militar.
- Os sistemas judiciários dos Estados, Distritos Federal e Territórios.

O artigo 92 da Constituição Federal faz outra distinção, inclui os Órgãos da Justiça Estadual entre os que exercem o Poder Judiciário. Observa-se, assim, que a Constituição Federal acolheu a doutrina que vem sustentado, pacificamente aliás, a unidade da jurisdição nacional, ao contrário que ocorre com os Poderes Executivo e Legislativo, cuja tônica é marcada pela autonomia ditada pelo princípio federativo.

SEÇÃO 5 - Competências e atribuições dos estados federados

Como você já sabe, os serviços públicos se desenvolvem pelas competências e atribuições da União, Estados e Municípios.

Competências dos estados federados

A Constituição Federal assegura autonomia aos Estados federados que enumera os poderes (competências) na sua capacidade de **auto-organização**, de **autolegislação**, de **autogoverno** e de **autoadministração** (arts. 18, 25 a 28).

A capacidade de **auto-organização** e de **autolegislação** está consagrada no art. 25, segundo o qual os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotam, observados os princípios da Constituição Federal.

A capacidade de **autogoverno** encontra seu fundamento explícito nos arts. 27, 28 e 125, ao disporem sobre os princípios de organização dos poderes estaduais, respectivamente: o Poder Legislativo, que se expressa por Assembléias Legislativas; Poder Executivo, exercido pelo Governador; e o Poder Judiciário, que repousa no Tribunal de Justiça e outros tribunais e juízes.

A capacidade de **autoadministração** decorre das normas que distribuem as competências entre União, Estados e Municípios, especialmente do art. 25, § 1º, segundo o qual são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal. Pois, na partilha federativa das competências, aos Estados cabem os poderes remanescentes, aqueles que sobram da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22, especialmente) e inclusive dos indicados aos Municípios (art. 30).

A área de competência dos estados federais se limita à seguinte classificação:

- Competência econômica;
- Competência social;
- Competência administrativa;
- Competência financeira e tributária.

Respeitadas essas normas, incumbe-lhes elaborar leis e diretrizes orçamentárias, seus orçamentos anuais e planos plurianuais, realizar despesas e aplicar recursos como melhor lhes parecer, segundo as necessidades de sua administração e população mediante planos e programas de desenvolvimento econômico e social (SILVA, 2002, p. 602).

Na **competência legislativa**, a capacidade normativa dos estados federados sobre determinada área de competência subordina-se aos limites que a Constituição Federal lhes traçou. Assim, o campo de incidência de sua legislação não vai muito além do terreno administrativo, financeiro, social (competência comum), de administração gestão de seus bens, alguma coisa na esfera econômica nos limites já apontados, e quase nada mais, tais como:

- elaborar e votar leis complementares à Constituição Estadual;
- votar o orçamento estadual e Planos Plurianuais;
- legislar sobre seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas;
- dispor sobre a dívida pública estadual e autorizar a abertura de crédito;
- criar e extinguir cargos públicos, ficando-lhes os vencimentos e vantagens;
- dispor sobre a divisão administrativa e jurídica de seu território;
- dispor sobre a organização do seu Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria ou Advocacia Geral do Estado;
- legislar plenamente ou suplementarmente sobre as matérias relacionadas no art. 24, como a observância de seus parágrafos (SILVA, 2002).

Quais as atribuições dos Poderes dos estados?

Todos os Estados têm idêntica estrutura governamental. E os poderes estaduais – Legislativo, Executivo e Judiciário – competem a três órgãos distintos, de acordo com o princípio fundamental da divisão de poderes (art. 2º), respectivamente:

- Assembléia Legislativa;
- Governador do Estado; e
- Poder Judiciário (Tribunal de Justiça e outros tribunais e juízes).

Segundo Silva (2002, p.603) a

Assembléia Legislativa é o órgão do Poder Legislativo estadual, que, nos Estados, é unicameral, não se admitindo a criação de Senado estadual. Compõe-se de Deputados, representantes do povo do Estado, eleitos diretamente pelo sistema proporcional, para um mandato de quatro anos.



O Governador do Estado é o **Poder Executivo Estadual**.

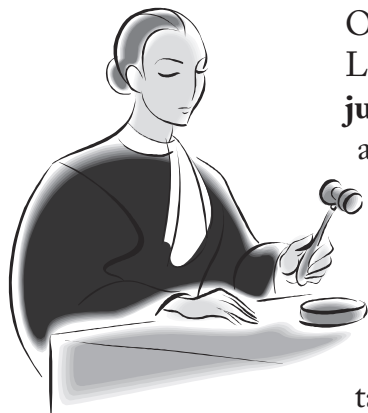
É exercido por um Governador do Estado, eleito para um mandato de quatro anos, por sufrágio universal e voto direto e secreto em eleição que se realiza, em primeiro turno, no primeiro domingo de outubro e, no segundo turno, se houver, no último domingo de outubro, do ano anterior ao término do mandato em curso, tomando posse no dia 1º de janeiro do ano subsequente, observado o princípio da maioria absoluta tal como está previsto para o Presidente da República (art. 77 da C.F.).

Quais são as atribuições do Governador?

Serão definidas na Constituição do Estado, mas não com autonomia absoluta, já que o princípio da divisão de poder é que rege a distribuição de matérias entre os Poderes estaduais, de sorte que ao Governador não poderá ser entregue senão matéria de natureza executivo-administrativa semelhantes às que cabem ao Presidente da República, destacando-se:

- representar o seu Estado nas suas relações jurídicas, políticas, administrativas e sociais;
- exercer a direção superior da Administração estadual;
- sancionar e vetar projetos de lei, promulgar e fazer publicar as leis;
- exercer o poder regulamentar, hierárquico e disciplinar sobre os serviços do Executivo, na forma legal;
- prover e extinguir cargos públicos do Estado, e, nomear e exonerar ocupantes de cargos de provimento em comissão;
- prestar as informações solicitadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

A **Jurisdição Estadual** inclui os Tribunais e Juízes estaduais entre os órgãos do Poder Judiciário nacional (e, por essa razão, não puramente federal, art. 92, VII), mas declara que os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos na Constituição.



O Tribunal de Justiça tem competência para propor ao Poder Legislativo Estadual a alteração da **organização** e da **divisão judiciária** do Estado. A divisão judiciária é a norma que rege a criação, a alteração e a extinção das seções, circunscrições e comarcas, assim como sua respectiva classificação. A organização judiciária compreende, entre outras ações, a constituição, a estrutura, as atribuições e a competência dos tribunais, bem como de seus órgãos de direção e fiscalização, dos juízes, dos serviços auxiliares da justiça, inclusive tabelionatos e oficiais de registro públicos; e a criação e extinção de cargos do judiciário.



O **Distrito Federal** surgiu da transformação do antigo Município Neutro, que era a sede da Corte e capital do Império. A Constituição Federal nos arts. 1º e 18º, o inclui como um dos componentes da República Federativa do Brasil, considerado sempre como unidade federativa ou unidade da federação.

O **Distrito Federal** não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto é mais do que o Estado, porque lhes cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32º, § 1º e 147º)

O **Poder Legislativo** do Distrito Federal é exercido pela Câmara Legislativa que compõe-se de Deputados Distritais.

O **Poder Executivo** do Distrito Federal é exercido pelo Governador.

O **Poder Judiciário** no Distrito Federal, em verdade, não é dele, pois, nos termos do art. 21, XIII, compete à União organizar e manter o Poder Judiciário do Distrito Federal.

SEÇÃO 6 - Competências e atribuições dos poderes municipais

O **governo Municipal** é constituído de duas atribuições básicas: a *função legislativa*, exercida pela Câmara Municipal, composta de vereadores representantes dos eleitores, e a *função do executivo*, exercida pelo Prefeito.



Os Municípios não têm e não terão órgãos Jurisdicionais próprios, justiça própria, pois o Poder Judiciário que atua nos Municípios é o Estadual cuja função é atribuída às **comarcas**.

O **Poder Executivo Municipal** é exercido pelo Prefeito. Este é o chefe do Poder Executivo e chefe da administração local. Cabe à Lei Orgânica de cada Município especificar as funções do Prefeito, entre as quais destaca-se:

- a representação do município;
- direção geral dos negócios municipais e relações com outras autoridades;
- sancionar, promulgar e fazer publicar leis, vetar projetos de lei;
- planejamento da administração local;
- as funções administrativas de nomear e exonerar servidores, prover cargos públicos municipais, arrecadar e guardar as rendas municipais, autorização de pagamentos, gestão do patrimônio e bens municipais, supervisionando e executando serviços e obras públicas reclamadas para o desenvolvimento da comunidade local.

O **Poder Legislativo Municipal** é exercido pela Câmara Municipal e organizado pela Lei Orgânica Municipal. As atribuições da Câmara de Vereadores se dividem em quatro grupos de funções (SILVA, 2002, p. 626):

- **legislativa** – sobre as matérias de competência do município, as leis municipais;
- **meramente deliberativa** – essa sua competência privativa envolve a prática de atos concretos de resoluções refendárias, de aprovação e de autorização;
- **fiscalizadora** – sobre as finanças e orçamentos do município, exercendo um controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas do Município (onde houver). A Câmara poderá investigar por intermédio de Comissão Especial de Inquérito, julgar as contas do prefeito, e rejeitar o parecer prévio do Tribunal de Contas competente na forma da lei;
- **julgadora** – cabe à Câmara julgar o prefeito e os vereadores por infrações político-administrativas, emitindo juízo político.



Atividades de autoavaliação

- 1) Você acaba de estudar os princípios que regem o dia-a-dia do desenvolvimento da Administração Pública. Agora é necessário que você pesquise e anote um exemplo o qual já tomou conhecimento que aconteceu ou acontece na Administração Pública, a fim de fazer uma relação da teoria com a prática.

2) Qual o princípio adotado pela Constituição Federal para a repartição de competência e o que ele significa?

3) Qual a técnica adotada pelo Brasil para a repartição de competências?

4) A Constituição Federal reparte as competências expressamente ou implicitamente? Explique.

5) Qual a diferença entre competência exclusiva e competência privativa?

6) Sabemos que nos Municípios, como na União e nos Estados, temos os três Poderes definidos na Constituição. Porém, quem exerce ou representa cada um deles nos Municípios?

7) No Distrito Federal a quem é atribuída a representação do Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário?



Síntese

Nesta unidade você verificou que o desenvolvimento de atividades pela administração pública deve sempre ocorrer em consonância com um interesse público, conforme estabelecido na Constituição Federal. Pois a gestão pública traz em seu conteúdo as regras de direito administrativo, que irão conferir prerrogativas à administração para limitar a autonomia da vontade, fundamento do direito privado, mediante atos unilaterais do Estado.

Você viu, também, que os princípios que assoalham o regime jurídico administrativo, por vigorarem segundo determinadas condições, regulamentações e limites, admitindo variantes e qualificações singulares, desempenham o papel de guia, conduzindo à compreensão dos diversos institutos do direito administrativo.

O agente administrativo não desenvolve de modo arbitrário suas atividades, mas as realiza em virtude dos referenciais do interesse público que estão incorporados na rede principiológica que sustenta o exercício da atividade administrativa, com a estrita observância da lei.

O art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagra o regime jurídico administrativo pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Os demais princípios assumidos pela administração pública brasileira derivam de outros dispositivos, ou são considerados implícitos a esses que acabamos de citar.

Você também aprendeu que a competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. As competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

Ao definir critérios de classificação das competências material e legislativa, a Constituição Federal demonstra claramente o modo como as funções são distribuídas entre os diversos órgãos de cada um dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A União recebeu, com preponderância sobre os demais entes federativos (estados e municípios), competências materiais exclusivas estabelecidas no art. 21 da Constituição Federal. Além do que os poderes definidos são indicados para cada esfera de governo com atribuições e jurisdições claras.



Saiba mais

Para aprofundar os estudos dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar a obra: Comentários da Lei de Licitações e Contratos de Marçal Juten Filho.

Você poderá, ainda, aprofundar os temas estudados consultando livros constantes da bibliografia desta disciplina. Recomendo, ainda, que consulte com frequência a Constituição Federal.

Aconselhamos, também, a pesquisa em sites oficiais do governo e a leitura de artigos na Internet, disponíveis nos endereços abaixo relacionados:

<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0041.htm>

<http://www.fada.adm.br/aprincipios.htm>

<http://www.fada.adm.br/bcontrole.htm>

http://www.infojus.com.br/area5/danielle_lenzi_3.htm

<http://www.esmape.com.br/revista/revista14/walbermauro.htm>

Reforma do aparelho de Estado no Brasil e administração pública gerencial



Objetivos de aprendizagem

- Identificar e refletir sobre as características da administração federal no período da Nova República.
- Reconhecer as principais características da administração pública nos governos Collor e Itamar Franco e no governo FHC.
- Conceituar reforma do aparelho de Estado e reconhecer sua trajetória recente no Brasil.
- Compreender o modelo de administração pública gerencial inserido na administração pública brasileira do início do século 21.



Seções de estudo

- Seção 1** A administração da Nova República
- Seção 2** Administração pública brasileira na última década do século XX
- Seção 3** Reforma do aparelho de Estado no Brasil
- Seção 4** O modelo de administração pública gerencial na entrada da administração pública brasileira no século XXI



Para início de conversa

Você sabe o que é reforma do aparelho de Estado? E o que isto tem a ver com a administração pública gerencial no Brasil?

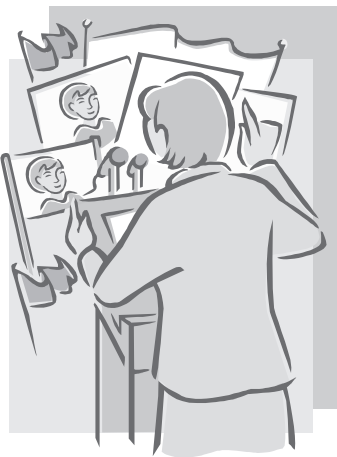
Nesta unidade você vai encontrar uma resposta a esta questão, referente ao processo de reforma mais recente em desenvolvimento na administração pública brasileira.

Você vai reconhecer, também, o contexto em que surge no Brasil a expressão **administração pública gerencial** e poder refletir sobre o seu significado. Bom estudo!

SEÇÃO 1 - A administração da Nova República

O contexto herdado dos governos militares exibía uma dívida social acumulada por 20 anos para mais de cem milhões de habitantes, era um país predominantemente urbano, caracterizado por péssimas condições de vida nas periferias “inchadas” da cidade e também no interior. Além disso, a maioria da população vivia sem condições de moradia, transporte e educação, minimamente satisfatórias e apresentando os piores indicadores de saúde. Pode-se ilustrar melhor a situação daqueles dias, há somente duas décadas na seguinte declaração:

Nunca o problema social foi tão grave no Brasil. O próprio papa João Paulo II, em sua visita de julho de 1980, exclamou emocionado: “Pai nosso, o povo passa fome!” (ALENCAR, CARPI e RIOZINHOS, 1985, p.332).



A sociedade civil começava, então, a se organizar em greves, sindicatos, associações de bairros, comunidades eclesiais de base, movimentos estudantis, resistência das populações indígenas. Os interesses do povo tinham que passar a fazer parte das decisões políticas e administrativas do país.

Em 1984, milhões de brasileiros se reuniam nos comícios que exigiam o restabelecimento de eleições diretas para presidente da República – aquele foi o movimento das **Diretas Já!**

Enquanto isso, em meio a uma crise de Estado, se iniciava um novo período da administração pública brasileira, a partir da eleição pelo Congresso Nacional de Tancredo Neves para presidente da república, o qual morreu antes de assumir, passando a presidir o Brasil, o seu vice, José Sarney.

Governo Sarney (1985-1989)

O *voto do analfabeto*, enfim, havia se tornado possível nas eleições brasileiras. Como também, finalmente, acabava a era dos *decretos-leis*, permanecendo, todavia as *medidas provisórias*.

Quando José Sarney assumiu o governo, consta que o mesmo recebeu pressões de várias fontes que se opunham à privatização já iniciada no governo Figueiredo, apesar do que aquele governo se manteve decidido a **intensificar o programa de desestatização** anteriormente iniciado.

Eram mais fortes as pressões dos credores externos para diminuição do déficit fiscal; então foi criado um Conselho de Privatização. Mesmo discretamente, foi ainda nos anos 80 que se deram os primeiros passos do que se denominou **despatrimonialização social do Estado brasileiro**. E a sociedade, gradativamente, começou a acreditar que o vilão da crise que atravessava o país era o seu modelo de Estado; essa crença favorecia aos interesses das privatizações.

Como política econômica de governo foi então elaborado o **Plano Cruzado**, visando:

- ao congelamento de preços;
- ao congelamento de salários;
- ao fim da correção monetária;
- ao controle momentâneo da inflação.



Porém, o **retorno inflacionário** foi um problema enorme em todo o período da Nova República e vários planos econômicos frustrados se sucederam.

Segundo Marcelino (2003, p.646), entre as diversas distorções de sua imagem na sociedade, o serviço público herdado dos governos militares era visto “[...] como fonte geradora de privilégios e ineficácia”, ostentando muitas tabelas especiais e emergenciais que vinham sendo criadas e mantidas desde 1946, com centenas de níveis de vencimento e tipos de gratificações, além dos “[...] 100 mil empregados que ingressaram no serviço público sem concurso durante o período autoritário; as superposições de tarefas e conflitos de atribuições” (ibid).

O governo Sarney instituiu em 1985, uma Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, indicando diretrizes por áreas prioritárias – a própria organização da administração federal, a área de recursos humanos, a informatização do serviço público (MARCELINO, 2003, p.645).

Após ser interrompida em 1986, devido à prioridade máxima do Plano Cruzado, constituiu-se um grupo informal dentro do governo que reiniciou o processo da reforma, até que um programa de reforma foi oficialmente aprovado com os seguintes objetivos (BRASIL, 1986, apud MARCELINO, 2003, p.647):

- racionalização das estruturas administrativas;
- formulação de uma política de recursos humanos; e
- contenção de gastos públicos.

Na seqüência foi implantado o Cadastro Nacional do Pessoal Civil (CNPC); e a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) também foi um marco daquela gestão. Com a abertura da Assembléia Nacional Constituinte (1986), em meio a toda a tutela legal politicamente articulada, aspectos e princípios da administração pública, ao mesmo tempo, foram incluídos no corpo constitucional.



Como exemplos destacam-se: o **regime jurídico único** e um **sistema de carreira para o funcionalismo**, que foram sensivelmente alterados na próxima reforma (de FHC em 1995).

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 foi o grande marco político do governo Sarney, cuja coordenação impunha sérias dificuldades de articulação política.

SEÇÃO 2 - Administração pública brasileira na última década do século XX

Se a crise de Estado dos anos 80 cresceu sistematicamente em um contraponto com os interesses particulares, ela persiste no Brasil sensivelmente na primeira metade dos anos 90, sendo efetivamente enfrentada nos últimos anos do século XX. Foi com as propostas de reforma do Estado e particularmente reforma da administração pública, e do aparelho de Estado, que foram efetivadas no último governo de Fernando Henrique Cardoso, passou a existir um movimento que pretendia superar as amarras burocráticas do modelo vigente de administração pública no país. Inicia-se então, gradativamente, um claro movimento no país para introdução de uma nova forma de administração pública, a qual Bresser Pereira (BRASIL, 1995) vai denominar como **administração pública gerencial**, visando a substituir e superar o modelo burocrático vigente.



Os primeiros presidentes democraticamente eleitos (Collor e Itamar)

Administração do governo Collor de Melo (1990-1992)

Com a eleição direta de Fernando Collor de Melo, após tantos períodos autoritários, o novo presidente foi escolhido segundo princípios democráticos, apesar de que a sua vitória se atribui, sobretudo, a um bem-sucedido marketing da imagem do presidente.



Mais uma vez se houve falar em **Brasil Novo**, expressão usada por alguns autores também no período ditatorial denominado como o **Estado Novo getulista**.

Funcionários públicos com altos salários.

Dada a crise em que se encontrava o setor público ao assumir o primeiro presidente, que sucede o militarismo, estando em sua plataforma de campanha equacionar a administração pública e acabar com os marajás, ainda no mês de março de 1990, o governo propõe e implementa uma ampla reforma administrativa.

Segundo Marcelino (2003, p.648), o documento Diretrizes de Ação do Governo Collor propunha uma reforma que tinha por objetivo a “[...] racionalização do setor público, recuperando-se a capacidade de gestão e controle de suas atividades”. Visando a sanar as ações públicas, a proposta contemplava a correção das distorções e ineficiência embutidas, frente à existência de unidades descentralizadas com muita autonomia



Seguindo as práticas predominantes de que em cada início de governo se faz uma reforma administrativa, geralmente restrita a mudanças na estrutura organizacional dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, reajustando a nominata de cargos comissionados a nomear, o mesmo também aconteceu no governo Collor.

Assim sendo, iniciou-se o seu chamado **programa de reforma administrativa**,

com uma ampla reestruturação ministerial, objetivando rever a estrutura vigente, herança ainda da era getulista, desdobrada no tempo, com competências, atribuições e objetivos definidos, evitando-se conflitos e superposições entre ministérios e dentro deles. Os ministérios foram reduzidos de 18 para 12 [...] e fez parte desse programa a priorização das atividades-fim, limitando-se a não mais que 30% os recursos a serem utilizados nos órgãos-meio (MARCELINO, 2003, p.648).



Aquele governo ainda buscou aumentar o grau de controle e avaliação do desempenho e produtividade das empresas do setor produtivo estatal, introduziu procedimentos de fiscalização e auditoria interna e deu “[...] seguimento ao processo de extinção e privatização de atividades próprias ao setor privado e consideradas desnecessárias ao Estado” (ibid).

Na realidade, Collor ainda conseguiu promover, após um ano de governo, um verdadeiro *desmonte do aparato governamental*, levando ao afastamento de mais de duzentos mil servidores e

extinguindo vagas no serviço público. Daquele total, mais da metade dos servidores foram demitidos, entre outros aposentados e colocados *em disponibilidade*. E ainda, os disponíveis tiveram que retornar ao seu serviço público de origem, atendendo a uma pressuposta a carência de pessoal (MARCELINO, 2003).

Em seus planos econômicos, o governo Collor promoveu:

- mudança da moeda, com o fim do Cruzado, retornando ao Cruzeiro;
- achatamento salarial;
- confisco das poupanças;
- extinção de órgãos e ministérios.

Quando vieram à tona escândalos, corrupção e perda do apoio popular, ganharam vulto as manifestações estudantis dos “**caras pintadas**”. Até se chegar, em 1992, por meio de uma ampla mobilização popular, ao *impeachment* de Collor e, então, mais uma vez um vice, Itamar Franco, assumiu a presidência do País.

Administração Itamar Franco (1992-1994)

Novamente ficando a presidência para o vice, desta vez com o agravante de fazê-lo após o *impeachment*, o mesmo assumiu na ausência de uma *proposta política de governo*.

Em toda a crise política, explicitada na constante troca de ministros, por meio de plebiscito confirma-se a vitória do **presidencialismo**, ficando derrotada mais uma vez a proposta de parlamentarismo como forma de governo no Brasil.



Entre os **escândalos políticos** daquela gestão destacou-se a **CPI** (Comissão Parlamentar de Inquérito) dos anões do orçamento e o caso do **jogo do bicho**. Também agride a nação brasileira a matança de índios, mesmo em pleno final do século 20.

No campo econômico foi lançado o **Plano Cruzeiro/Real**, sob a coordenação do então ministro Fernando Henrique Cardoso, passando o Plano Real a ser reconhecido como aquele com o qual *se conseguiu finalmente um controle da inflação no país*.

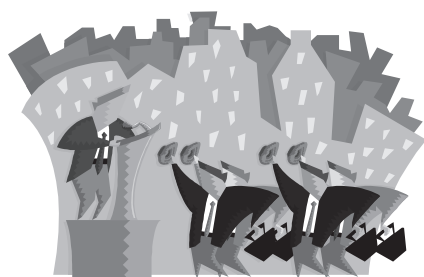
Administração Pública do governo FHC

Mudanças significativas ocorreram na administração pública brasileira durante as duas gestões presididas por Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), tendo como destaque de sua administração a reforma do aparelho de Estado, orientada conforme consta no Plano Diretor de Reforma do Estado (BRASIL, 1995).

A primeira gestão FHC (1995-1998)

Desde o início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), se constatava que a proposta neoliberal conservadora de delegar para o mercado toda a coordenação da economia, reduzindo o Estado ao mínimo, não daria conta da realidade social brasileira. Não sendo aquela uma solução realista, surge como diretriz política, uma proposta de reconstrução do Estado e de reforma do seu serviço civil.

Este primeiro período do governo, de Fernando Henrique Cardoso, finaliza em 1994 com a sua reeleição para uma nova gestão como presidente do Brasil.



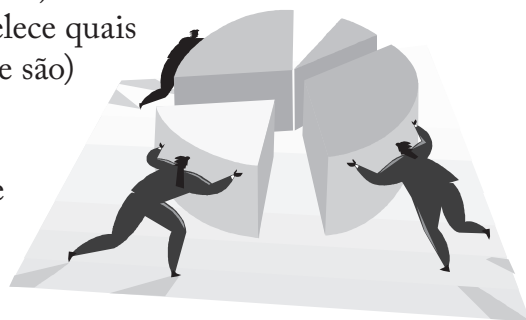
Embora não constasse dos temas da campanha eleitoral de 1994, logo no início da sua gestão, o novo presidente fez transformar a antiga e burocrática Secretaria da Presidência, responsável por gerir o serviço público, em um novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Conhecido pela sigla MARE e sob a coordenação do ministro Bresser Pereira, tendo aquele ministério em seu nome a expressão “reforma do Estado”, se explicitava uma clara prioridade de governo: “reformular ou reconstruir o Estado” (PEREIRA e SPINK, 1998, p.21).

O Plano de Reforma do Aparelho de Estado, 1995

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado foi o documento apresentado pelo presidente FHC para a nação onde se desenhava uma nova concepção de Estado e do seu funcionamento. Teve por proposta básica transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial, segundo Pereira e Spink (1998, p.22), para os quais “essa transformação passou a ser uma questão nacional”.

A reforma gerencial do Estado brasileiro desencadeada em 1995 envolveu “[...] uma mudança na estratégia de gestão, a partir de uma estrutura administrativa ou em um aparelho de Estado reformado” (PEREIRA, 2000, p.19). Portanto, além de propor a “descentralização para os estados e municípios e desconcentração ou delegação de autoridade para os dirigentes das agências federais, estaduais e municipais”, propõe também, “uma nova classificação das atividades do Estado, e estabelece quais os tipos de propriedade e de administração (lhe são) correspondentes” (ibid ibidem).

Segundo aquele plano de reforma os setores de atuação do Estado, direta ou indiretamente, são reconhecidos como os seguintes (BRASIL, 1995):



- atividades exclusivas do Estado, onde se situa o núcleo estratégico, de caráter estatal, com suas respectivas agências executivas ou reguladoras (exemplos: ANVISA, ANATEL);
- os serviços não-exclusivos, como os sociais e científicos, porém dado seu caráter de gerir direitos humanos e sociais da população, requerem forte financiamento e regulação do Estado (exemplos: Saúde e Educação);
- o setor de produção de bens e serviços para o mercado (exemplos: Companhia do Vale do Rio Doce, Petrobrás).

A partir de 1997, a reforma gerencial proposta começa a se concretizar, sendo criadas as primeiras **organizações sociais** segundo aqueles preceitos, tratando-se geralmente de órgãos estatais públicos que passavam por um processo denominado (a nosso ver equivocadamente) de *publicização*, a deixar de fazer parte da estrutura estatal, sendo transformados em organizações terceirizadas prestadoras de serviços de interesse público, mas juridicamente constituídas como organizações não-governamentais.

A segunda gestão FHC (1999-2002)

No início desse segundo período da gestão FHC, na mudança da estrutura organizacional e cargos, típica do começo de cada gestão administrativa de governo, o MARE foi integrado a um novo ministério chamado do Planejamento, Orçamento e Gestão, munido de todo o poder necessário para a implementação da reforma do aparelho de Estado.

Entre as principais medidas tomadas do ponto de vista administrativo, visando a “aprofundar as políticas de ajuste que o Estado deveria assumir para equilibrar as suas contas, as chamadas políticas de estabilização que objetivavam reduzir drasticamente os custos/gastos públicos”, Silva e colegas (2003, p.8) destacam:



- a redução do salário real;
- a demissão do funcionalismo (incluindo os diversos programas de demissão voluntária);
- a extinção, fusão e incorporação de organismos públicos;
- a redução dos níveis hierárquicos na administração pública;
- os cortes em algumas *mordomias* como a retirada de carros e outros recursos disponíveis para cargos mais elevados da burocracia estatal.

No desempenho da sua “missão de implementar a reforma gerencial, o governo FHC passou a realizar essa tarefa usando como instrumentos básicos o orçamento anual da República e, em especial, o Plano Plurianual, PPA. Por outro lado, nos níveis dos estados da Federação e dos municípios, as idéias e instituições das reformas gerenciais vão sendo implantadas de forma cada vez mais consistente” (PEREIRA, 2000, p.10).

SEÇÃO 3 - Reforma do aparelho de Estado no Brasil

O sentido de qualquer **reforma administrativa** é repensar a administração pública para produzir mudanças que lhe permitam atender melhor as demandas da sociedade.

Reformas administrativas, planejadas no âmbito da administração federal, não são um fenômeno recente no Brasil.

Desde os governos do Presidente Getúlio Vargas pode-se identificar a sua existência, quer dizer, a reforma acompanha a própria história da administração pública brasileira, se afastando ou se aproximando da finalidade acima que a justifica.



Não se pode descolar um processo de reforma administrativa do contexto econômico, social, político e cultural existente na realidade do país. Assim sendo, deve ser pensada além do seu conteúdo formal, legislativo e técnico.

Uma reforma administrativa produz uma mudança na máquina do Estado, visando a tornar as instituições de governo mais eficientes no processamento dos seus recursos, eficazes para atingir seus fins e efetivas no atendimento às necessidades sociais da população. Essa concepção atrela a reforma, que é administrativa e incide sobre o aparelho de Estado, à concepção de Estado que o sustenta.

Experiências anteriores de reforma da administração pública no Brasil

Marcelino (2003, pp.642-643) divide em três períodos os diversos processos planejados, de reforma administrativa, realizados pelo Estado brasileiro, a cada um correspondendo um modelo diferente, como se discute a continuação:

- a partir de 1930 até meados de 1945 (com extensão de 1952 até meados de 1962, quando se realizaram estudos não implantados);
- a partir de 1964;
- após 1985 até os nossos dias.

1) O modelo clássico

Durante o Estado Novo (governo Getúlio Vargas), como você já aprendeu, houve todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental, buscando reformar o sistema de pessoal, implantar e simplificar sistemas administrativos e atividades orçamentárias, visando a alcançar maior eficiência da administração pública federal, segundo o modelo da racionalidade burocrática de Weber (2002).

Na década de 1950 buscava-se construir um modelo nacional de desenvolvimento, constatando-se a necessidade de enfrentar a “profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação do Estado brasileiro. A medida objetivava a reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados” (MARCELINO, 2003, p.644).

2) O modelo de administração para o desenvolvimento

Já na última série de governos militares pelos quais passou o Estado brasileiro, desde o seu início (1964), aquele modelo de administração esteve



[...] voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a substituição das atividades de funcionários estatutários, por celetistas e a criação de entidades da administração descentralizada para a realização da intervenção econômica do Estado (MARCELINO, 2003, p.644).

Em 1967, foi editado o decreto-lei nº 200, trazendo profundas alterações para a organização e funcionamento do aparelho de Estado no Brasil em sua conformação administrativa, destacando-se a expansão da administração indireta pela via das autarquias e fundações. Sua filosofia básica era adotar uma “vigorosa **política de descentralização em três planos**: dentro dos quadros da administração federal; da administração governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais” (ibid).

Aquela norma legal acima citada estimulou as mudanças em curso, pelo estabelecimento de preceitos que deram sustentação para uma administração voltada para o desenvolvimento.

Todavia, o clima político autoritário acabou gerando um modo muito centralizado de administração por um complexo aparelho burocrático.

3) A reforma administrativa da Nova República

Na década de 80, frente às evidências de uma crise de endividamento dos países, o ajuste estrutural e fiscal surgia como proposta no sentido de orientar as reformas em direção ao mercado, visando a desafogar as pesadas estruturas burocráticas de Estado.

Coube ao governo civil, da Nova República, reverter o quadro concentrado e autoritário da administração pública do militarismo em um “ente reduzido, eficiente e receptivo às demandas da sociedade” (MARCELINO, 2001, p.645).

Segundo Marcelino (op. cit.), “a reforma administrativa proposta pelo governo Sarney pretendia resgatar o compromisso com as mudanças a serem implantadas na reorganização do Estado, que se encontrava com a máquina governamental desarticulada, anacrônica, desestimulada e cada vez mais distante da sociedade que ansiava por democracia.” (ibid).

A reforma do aparelho de Estado no governo FHC

Como você pôde constatar nos conteúdos já estudados, as propostas desenvolvidas e em desenvolvimento para uma reforma da administração pública no Brasil não surgiram do nada. E ainda, além de buscar condensar a experiência e demandas acumuladas no setor público de nosso país, elas se inserem em um movimento internacional, sobretudo na política dos países centrais para os países em desenvolvimento.



É nesse contexto que o Banco Mundial assessora e financia projetos no Brasil, comprometidos com o seu ajuste fiscal e diminuição da estrutura de Estado. Quer dizer, são propostas orientadas pelas concepções neoliberais de redução do aparelho de Estado na perspectiva de um Estado mínimo.

Os processos de reforma na América Latina têm envolvido as várias possibilidades de ação do Estado, e no caso brasileiro tanto ao nível federal quanto estadual e municipal. Esses processos compreendem, em um primeiro momento, a descentralização entre os níveis de governo, chegando inclusive à transferência de recursos e atividades às mais diversas formas de governo local e organizações não-governamentais ou outras expressões da sociedade civil organizada.

SEÇÃO 4 - A administração pública gerencial na entrada da administração pública brasileira no século XXI

A administração gerencial (segundo Bresser Pereira)

Administração gerencial, essa é uma expressão que tem sido usada no Brasil a partir das publicações de Bresser Pereira e seus seguidores. A inspiração de Pereira para a sua proposta de **administração gerencial**, segundo as referências explicitadas nas suas publicações sobre o assunto, derivou da sua leitura da obra **Reinventando o governo** (OSBORNE e GAEBLER, 1992). Como também, a proposta se apoiava nas experiências em andamento na Inglaterra e Reino Unido voltadas à criação de novas formas de administração das coisas públicas.



A **administração pública gerencial** compreende um resgate conceitual condensado e aplicado à realidade da administração pública brasileira do final do século 20, propondo uma resposta

[...] à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta (PEREIRA e SPINK, p. 1998, p.22).

Algumas características básicas que Pereira e Spink (1998, p.28) usam para definir a **administração pública gerencial**:

- é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados;
- pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança;
- como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação;
- utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Como se vê, a proposta que se oficializou no Brasil quer superar o foco no processo, típico da administração burocrática, como a definição de procedimentos para contratar pessoal e compra de bens e serviços; visando também atender demandas dos cidadãos, “a administração pública gerencial orienta-se para os resultados” (ibid).



Portanto, passa a orientar-se para o cidadão. Essa é a principal característica destacada pelo modelo proposto.

Uma análise crítica dos rumos tomados

Silva et all (2003, p.10) identificam nos desdobramentos da reforma do aparelho de Estado implementada no governo FHC,

a aceitação e implementação de um novo modelo de gestão (que) passa a exigir, portanto, um novo perfil de gestor público, (e) que deveria seguir os mesmos padrões exigidos pelo setor privado. [...] No caso brasileiro, esse movimento é simbolizado pelo surgimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e congêneres estaduais, que passaram a assumir a responsabilidade de formar esse novo gestor público.

Os objetivos assumidos no **novo modelo de administração pública** têm representado uma

perda do comando da economia, momento em que o Estado deixa de ser o principal capitalista a regular capitais e passa a ser o parceiro dos agentes econômicos. Surgem, assim, novos arranjos institucionais no processo de execução da demanda social que passaram a ser assumidos pelo campo da *administração profissional* (o quer dizer, em últimos termos, terceirizada). [...] A partir de então, assistimos à propagação do discurso que induz a sociedade civil a acreditar que através do processo de descentralização da gestão pública para o âmbito local, onde a possibilidade do desenvolvimento sustentável ganha uma força quase mágica, o país poderá voltar a crescer. Mas na verdade, o que se confirma é uma total desobrigação do governo central para com um projeto mais amplo de nação. (SILVA et all 2003, p.11).

É nesse contexto que finaliza o governo Fernando Henrique e inicia o governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Para discutir o novo contexto da administração pública no nosso país, vamos recorrer a uma expressão diferente para referir a nossa já conhecida reforma do Estado. Trata-se da idéia de reestruturação produtiva do Estado capitalista, desenvolvida por Santos et all (2003).

Vamos finalizar o presente tópico como Alencar, Carpi e Riozinhos (1985, p.327) concluíram a sua **História da sociedade brasileira** no contexto do início da Nova República, denominando o tópico como **Hoje**:

A História do Brasil continua, aqui e agora, e nós a vivemos. Tudo o que foi visto nestas páginas tem um objetivo principal: contribuir para a compreensão da nossa realidade hoje. A realidade de um país latino-americano, dependente. Somos membros de uma sociedade de (muito mais que) 125 milhões de pessoas, onde um abismo separa a minoria extremamente rica e a grande massa empobrecida.

E para completar: se a sociedade brasileira nem tem voz ativa na vida política nacional, menos tem ainda na sua administração pública.



Então você pode estar se perguntando: E o que a administração pública brasileira pode fazer com isso tudo? O que lhe cabe fazer?

Vamos procurar responder essas questões nas próximas unidades. Pois, o sentido das reflexões conceituais e da proposição de instrumentos tecnológicos e ou ferramentas de trabalho é a sua aplicação para satisfazer necessidades da sociedade.



Como é ainda relativamente recente o processo administrativo que está sendo encaminhado pelo governo Lula, sugerimos que você forme seu parecer sobre o mesmo pesquisando na Internet o que é disponibilizado sobre as suas formas de gestão. Consulte os endereços que constam no item **Saiba mais**.



Atividades de autoavaliação

- 1) Cite duas características da administração federal no período da Nova República (governo Sarney).

- 2) Cite duas características da administração federal no período do governo Collor/Itamar.

- 3) Apresente o que você considera a maior qualidade e o maior problema do Plano de Reforma do Aparelho de Estado, desenvolvido no governo FHC.

- 4) Conceitue reforma do aparelho de Estado e comente sobre o seu significado na sociedade brasileira do final do século 20 e início do século 21.

- 5) Quais os dois principais avanços da reforma do aparelho de Estado, encaminhada no governo FHC, em relação às experiências anteriores de reforma da administração pública no Brasil?



Síntese

Nesta unidade você pôde refletir sobre as características da administração federal brasileira desde o período da Nova República (governo Sarney), passando pelos governos Collor e Itamar Franco, até chegar à administração pública no governo FHC. Situada naquele contexto nacional se consolida um movimento de reforma do aparelho de Estado, em cuja trajetória recente no Brasil se insere a noção de administração pública gerencial.



Saiba mais

Navegue pelos sites:

<http://www.brasil.gov.br/>

<http://www.brasil.gov.br/estrutura.htm>

<http://www.brasil.gov.br/estrutura.htm> (ver Fiscalização da Gestão Pública)

<http://www.planejamento.gov.br/>

<http://www.planejamento.gov.br/gestao/index.htm>

<http://www.planejamento.gov.br/gestao/index.htm>

<http://www.brasil.gov.br/emquestao/>

Gestão por resultados e controle na administração pública



Objetivos de aprendizagem

- Identificar a inserção da gestão por resultados no processo administrativo.
- Compreender a importância da participação dos atores sociais na gestão por resultados.
- Reconhecer a potencialidade do processo de gestão por resultados, para poder existir uma nova administração pública.
- Identificar a reorientação das formas de controle na administração pública como momento privilegiado da gestão por resultados nos serviços públicos.



Seções de estudo

- Seção 1** O processo administrativo na gestão por resultados
- Seção 2** Resultados são planejados – por quem e para quem?
- Seção 3** A gestão por resultados nos serviços públicos
- Seção 4** O controle na administração pública



Para início de conversa

O conhecimento da administração pública gerencial assume um sentido diferenciado na lógica da *gestão por resultados*. Em cada um dos três níveis de Governo - União, Estados e Municípios -, a gestão por resultados é uma condição imprescindível. Pois, é somente no compromisso com a sua finalidade que a instituição pública se justifica e cumpre seu papel social.

Entre tantas transformações que vêm ocorrendo nos serviços públicos, desde as últimas décadas, quando se evidenciam as limitações e desvios tendenciosos do modelo burocrático de administração pública, a gestão dos negócios públicos por resultados vem se tornando um imperativo cada vez mais forte. Ao mesmo tempo em que os resultados necessários da administração pública estão voltados para o benefício do cidadão.

Em cada unidade você poderá aprender conceitos, princípios, mecanismos e ferramentas que contêm a possibilidade de permitir uma melhor compreensão e operação da prestação dos serviços públicos, do ponto de vista dos seus resultados.

Nesta unidade, você vai conhecer um modelo de gestão orientada para os resultados, o que tem se configurado como uma tendência observada nas transformações mais recentes dos serviços públicos. Cabe destacar que, o direcionamento dos resultados dos serviços públicos, por definição e filosofia, tem que estar voltado para o benefício do cidadão.

SEÇÃO 1 - O processo administrativo na gestão por resultados

Na seção 1 da unidade 5, você estudou as funções da administração, desde a Teoria Clássica de Fayol, formulada no início do século, até chegar às concepções neoclássicas de processo administrativo.



Saiba ainda que, de acordo com Robbins (1978, pp.33-34), administração é “[...] o processo de completar eficientemente atividades com e através de outras pessoas. [...] O ‘processo’ refere-se a planejamento, organização, liderança e avaliação (ou controle), que ocorrem para atingir os objetivos, e este processo pode ocorrer em qualquer tipo de organização”.

O vínculo da idéia de processo administrativo ao alcance de objetivos nos reporta à importância da gestão de qualquer processo administrativo de forma atrelada aos resultados pretendidos. Nessa ótica, cada momento do processo administrativo - ou modelo de gestão-, passa a ter um significado diferenciado.

O planejamento

Na visão neoclássica, o planejamento determina os objetivos da organização. Segundo Robbins (1978, p.35) o “planejamento é a determinação antecipada dos objetivos (aonde vamos) a serem atingidos e dos meios pelos quais esses objetivos devem ser atingidos. É a decisão do que fazer, como fazê-lo e quem deverá fazê-lo”. Nesse sentido, o planejamento é considerado como a mais básica das quatro funções do processo administrativo, “[...] porque estabelece a ponte entre onde estamos e onde desejamos estar”.



A implementação do planejamento é facilitada pela formulação dos planos de apoio, que “[...] tornam a conclusão de tarefas mais consistente, precisa e rápida do que seria o caso com operações indefinidas, (e) simplificam o treinamento de novos empregados” (ROBBINS, 1978, p.36). São os objetivos que dão a direcionalidade do planejamento.

Na formulação de objetivos, destacam-se as previsões para o futuro, baseadas em dados coletados e no desenvolvimento de hipóteses sobre esse futuro, sendo feitas suposições referidas às variáveis externas e internas, e, a criação de planos de apoio que estabelecem políticas, procedimentos, métodos, padrões e regras.

Os objetivos deveriam cobrir as dimensões econômica, social e da organização, e estabelecer os parâmetros de acordo com os quais os administradores podem determinar se as atividades correntes dos membros constituem contribuições positivas à organização” (ROBBINS, 1978, p.35).

Organização

Para Robbins (1978, pp.36-37) a função ORGANIZAÇÃO trata, sobretudo da alocação de recursos, visando a viabilizar o cumprimento dos objetivos existentes:

Organização é o estabelecimento de relações entre as atividades a serem desempenhadas, o pessoal que vai desempenhá-las e os fatores físicos necessários.

Para coordenar os recursos disponíveis, o administrador desenha uma estrutura formal de relações de responsabilidade e autoridade que propiciará uma forma eficaz e eficiente de **atingir objetivos** (grifo nosso). A principal preocupação na organização é a divisão de tarefas a serem feitas, formação dos grupos de trabalho, estabelecimento de graus de autoridade e responsabilidade.

Os princípios da teoria clássica também são encontrados “[...] na organização departamentalizada e na qual as várias unidades são autorizadas a operar de maneira semi-autônoma” (MORGAN, 1996, p.29).

Direção

De acordo com Robbins (1978) na DIREÇÃO trata-se da obtenção dos objetivos através de pessoas.

A administração por objetivos “[...] tem sido utilizada para controlar a direção na qual administradores e empregados podem levar a organização, por exemplo, através de mapas de desempenho consistentes com esses objetivos” (MORGAN, 1996, p.30).

Controle

Segundo Robbins (1978), o CONTROLE refere-se à avaliação do desempenho, examinando-o em confronto com os objetivos e indicando as ações corretivas.

Morgan enfatiza o controle racional: as unidades departamentalizadas operam “[...] sob uma supervisão e controle mais gerais do que específicos por parte daqueles que, em última análise, detêm a autoridade final. [...] Os teóricos da administração clássica (e sobretudo neoclássica) reconheceram a necessidade de conciliar os requisitos contraditórios da centralização e da descentralização para preservar uma flexibilidade apropriada nos diferentes setores de grandes organizações” (MORGAN, 1996, p.29).

Pode-se ainda utilizar, de acordo com a visão neoclássica da administração, os sistemas de informações gerenciais, que segundo Morgan (1996, p.30) tem servido “[...] para estabelecer tipos de controle cúpula-base [...]”. Com sistemas de planejamento e programas de orçamentos (PPBS) e outros sistemas de orçamentos, como também com os sistemas de informações gerenciais são oferecidas “[...] informações detalhadas e necessárias à implementação de controles em bases mensais, semanais e até diárias”.

Compreendendo como se expressam as inter-relações do processo administrativo na perspectiva dos objetivos organizacionais

O planejamento representa “[...] a visão adiantada do que fazer, como e quando” (ROBBINS, 1978, p.157), o que implica a definição dos objetivos organizacionais. Esse mesmo autor define organização como “[...] o meio ou processo pelo qual administradores coordenam os recursos de entrada através de uma estrutura formal de tarefas e relações de autoridade, para atingir objetivos comuns” (p.507).

O sentido da direção Robbins (1978, p.507) define como liderança na “[...] indução de pessoas para desempenhar as atividades necessárias. Essa função requer comunicação, motivação e direção de subordinados”. Tais ações não podem perder de vista os objetivos traçados.



O controle está representado pelo mesmo autor acima na função de avaliação, enquanto “[...] processo de medida do desempenho real, sua comparação com padrões preestabelecidos, observação de desvios e instituição de ações corretivas nos casos em que estes desvios são significativos” (ibid).

Ao se planejar o quê e como fazer, estão sendo orientadas as ações a organizar e tanto o objeto quanto as formas de dirigir e controlar. A organização dos recursos impõe condicionantes ao ato de planejar, dirigir e controlar. A direção conduz o processo de planejamento, organização e controle. O controle reorienta o planejamento, a própria organização e direção. Estabelecer essas relações se constitui num momento sempre privilegiado do processo de gestão.

O que é administração por objetivos ou resultados?

Uma importante decorrência da abordagem neoclássica é a proposta da Administração por Objetivos, que tem sido “[...] freqüentemente utilizada para impor um sistema mecanicista de metas e objetivos em uma organização” (MORGAN, 1996, p.30). Dentro dessa abordagem foram desenvolvidos diversos sistemas de planejamento e programas de orçamentos, a exemplo da sua referência pela sigla PPBS (*Planning, Programming, Budgeting, System*) (MORGAN, 1996, p.27).



A denominação mais recente e atualizada para este modelo corresponde à gestão por resultados, incorporando as modernas tendências de modelos de gestão à lógica do alcance dos objetivos pretendidos. E no caso do serviço público, essa diretriz tem se demonstrado, impreterivelmente indispensável.

SEÇÃO 2 - Resultados são planejados – por quem e para quem?

Entre os *paradigmas organizacionais atuais e os ultrapassados* desenvolvidos por Chiavenato (2003) e apresentados por Solonca (2005, pp.56-57) destacamos algumas tendências da mudança organizacional que vêm sendo gradativamente assumidas na administração pública. Veja as seguintes:

- As rotinas são reorientadas cada vez mais voltadas para o cliente.
- Achatamento das estruturas verticais, com uma enorme multiplicidade de níveis para estruturas mais horizontalizadas, com *minimização dos níveis hierárquicos*, que se reduzem a *um mínimo necessário*, *aglomerando áreas afins e reduzindo cargos de chefias*.
- Eliminação de setores ineficientes e da burocracia rígida, flexibilizando as normas e reduzindo a quantidade de papéis em trânsito dentro da instituição, por meio da redução de formulários e normatizações excessivas, padronizando e racionalizando rotinas.
- Descentralização de arquivos e diminuição dos documentos arquivados.
- Superação da descrição rígida de cargos e de suas atribuições, mediante sua flexibilização baseada na ética.
- Receptividade nas relações entre subordinados e superiores.
- Maior responsabilidade de cada funcionário, com conscientização pela educação.
- Oportunidade de experimentação pessoal para todos por competência e aproveitamento do funcionário em diversas funções através do rodízio de atividades.
- Planejamento não mais estabelecido apenas pelos gerentes, mas a tomada de decisão fazendo parte do trabalho de todos, sendo o homem entendido como objetivo do planejamento, pois o coletivo está acima do individual.

- Reciclar as metodologias de trabalho, sendo criados grupos de trabalho para levantar os problemas e encontrar as soluções, divulgar os problemas e organizar para harmonizar as partes que interagem formando um todo coeso e eficaz;
- Aumentar a produtividade e conseqüente diminuição das despesas, atingindo, assim, a lógica abaixo apresentada na proposta dos 5 Es – **ef**iciência, **ef**icácia, **ef**etividade, **e**conomicidade e **e**quilíbrio.
- Criatividade na solução de problemas entre o grupo, com educação para cada envolvido expressar suas idéias.
- Dar informatização a qualquer custo, (inclusive dos erros), para práticas de organizar, informatizar, educar, socializar e pensar estrategicamente.
- Profissionais com visão globalizada, estratégica e operacional da empresa, e muita dinamicidade para exercer suas funções.
- Preparo de equipes multidisciplinares de profissionais internos, abertos a mudanças, interagindo com profissionais especialistas externos que possam alavancar um processo de mudança na organização.
- Rever a visão da empresa e suas práticas cotidianas, propiciando a criação de novos paradigmas de organização informatizada com processos permanentes de educação organizacional.

Os resultados são planejados na lógica de um *governo empreendedor*

Esta se trata de uma nova postura da gestão pública e da própria sociedade, segundo a qual o Estado passa a reconhecer os seus *limites fiscais e de endividamento, tendo que selecionar atividades a partir de recursos escassos*. Isso tem levado o governo, de acordo com Drucker (1991, p. 55), “[...] a concentrar-se nas suas funções mais essenciais e a entregar à sociedade, mediante terceirizações e privatizações, muitas das suas atividades anteriormente assumidas” (CATELLI, 2001, *apud* SOLONCA, 2005, p.97).

E como essa nova concepção de governar se expressa do ponto de vista do cidadão?

Do ponto de vista dos cidadãos, essa nova realidade se manifesta, tanto na desconfiança diante das ineficiências da administração pública tradicional como em exigências sempre maiores de que os serviços proporcionados pelo governo à sociedade sejam otimizados em relação aos recursos que consomem. Assim, nos Estados Unidos constatam Osborne & Gaebler (1995, p. 152):

os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca; [...] uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem (ibid, p.98).

O *consumo consciente*, uma tendência em ascensão no setor privado, começa a ser irradiada também para a participação consciente da cidadania na exigência de serviços de qualidade e equitativos por parte das instituições públicas.

Na mesma perspectiva, foi desenvolvido o conceito de governo empreendedor (OSBORNE e GAEBLER, 2001), que no aparelho de Estado brasileiro há uma década passou a ser identificado como administração pública gerencial (BRASIL, 1995).

Conforme explicita Solonca (2005, p.99, apud OSBORNE e GAEBLER, (op. cit.), o *governo empreendedor* pode ser caracterizado como “um governo que pertence à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo”, visando *atender a esses cidadãos como seus clientes* e não atendendo aos interesses da burocracia estatal. Nessa lógica é estimulada *a ação e a parceria da sociedade*.

SEÇÃO 3 - O gerenciamento por resultados nos serviços públicos

Frente a um quadro de recursos insuficientes para atender as enormes necessidades sociais acumuladas pela sociedade, cabe ao Estado encontrar as formas organizacionais e de gestão mais adequada para cumprir o seu papel na sociedade. A gestão por resultados nos serviços públicos coloca-se nesta perspectiva.

O que é administração por objetivos e resultados?

Trata-se de uma proposta de gestão das organizações, formulada pelos autores neoclássicos da administração, destacando-se na década de 70: Peter Drucker e Osborne. Estão baseadas nas propostas, as seguintes características:



- definição conjunta de objetivos por setores ou departamento;
- interligação de objetivos departamentais;
- elaboração de planos táticos e operacionais;
- sistema contínuo de avaliação;
- participação atuante da chefia e desenvolvimento de executivos;
- apoio intenso dos dirigentes que compõem o *staff* da organização.

O planejamento estratégico empresarial surgiu como decorrência e amadurecimento do modelo da gestão por resultados. Mais recentemente ambos modelos, que são complementares, têm sido as referências mais atuais e que têm trazido melhores resultados na gestão dos negócios públicos na maioria dos países na atualidade.

Uma gestão pública por resultados

Na realidade, a administração pública buscou conhecimentos, métodos e técnicas gerenciais desenvolvidas na iniciativa privada, para vencer seus entraves patrimonialistas e burocráticos. No Brasil é a denominada administração pública gerencial que vem

assumindo esse papel, em cujo contexto se destaca a gestão por resultados nos serviços públicos.

Além dos princípios da administração pública, que você já estudou na unidade 5, SOLONCA (2005) aponta mais outras cinco diretrizes gerenciais que ganham maior importância na perspectiva atual de uma gestão pública por resultados, aos quais denomina: *Os 5 Es da Administração Pública e os tipos de gerenciamento*.

Vamos conhecê-los um a um (SOLONCA, 2005, p.55):

- 1) **Eficiência** – refere-se à forma pela qual os objetivos são alcançados, correspondendo à otimização dos recursos utilizados.
- 2) **Economicidade** – diz respeito ao grau de adequação econômica dos meios (bens e serviços) necessários à realização dos serviços públicos, verificando se está compatível com os custos e os preços de mercado e alocando esses recursos na hora apropriada.
- 3) **Eficácia** - refere-se ao grau de obtenção ou alcance dos objetivos fixados.
- 4) **Efetividade** - corresponde ao grau de benefícios alcançados pela aplicação de uma determinada quantidade de recursos. Está relacionada com o retorno social que a ação governamental trouxe para a sociedade, representando uma medida de impacto social.
- 5) **Equilíbrio** - após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o equilíbrio tomou dimensão de princípio. Sua meta é a diminuição do déficit público. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas, sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados comprometedores para o cumprimento das metas fiscais.



Assumir os princípios acima como norte de gestão pública pode caracterizar um governo como *empreendedor*, no sentido de estar voltado para seu cliente – o cidadão, buscando *padrões otimizados de eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e equilíbrio*. Tais práticas devem ainda ser sustentadas por processos contínuos de avaliação e legitimação pela sociedade.

Solonca (2005, p.60) propõe *quatro importantes razões para gerenciar o Serviço Público*, considerando suas razões como determinantes:

- 1) o serviço público continua mais indispensável do que nunca;
- 2) o serviço público deve novamente provar sua eficácia e eficiência;
- 3) para atingir isso, o serviço público precisa antes de tudo de quadros gerenciais que conduzam à mudança necessária;
- 4) o serviço público deve conduzir a mudança por si mesmo.

Para obtenção de melhores resultados, o serviço público precisa ainda de um *gerenciamento responsabilizante*, o qual segundo Solonca (2005, p.64) se caracteriza pelas quatro linhas de pensamento a seguir:

- 1) consultas às pessoas que irão pôr em prática uma decisão antes de tomá-la: o tempo aparentemente perdido para tomar esta decisão será largamente recuperado no momento de sua aplicação, graças a uma melhor adesão daqueles que têm a tarefa de aplicá-la;
2. responsabilizar sobre o alcance dos objetivos/resultados e não sobre as tarefas a realizar;
3. delegar as decisões operacionais para o lugar onde as pessoas são mais competentes, incitar a tomada de iniciativas no respeito aos princípios e às orientações definidas *a priori*, e impor um sistema de relatórios permanente, sobretudo para aquilo que tem um caráter “a normal”;

4. favorecer as liberações de fluxos, tanto verticais, para tudo que concerne à informação, quanto horizontais, para reger as coordenações das ações.

O modo de gerenciamento, acima caracterizado, em últimos termos está responsabilizado por seus resultados voltados para os destinatários da ação pública – o cidadão individualmente respeitado e a defesa dos interesses da cidadania coletivamente representada.

As características empreendedoras, no sentido de um governo voltado para as necessidades dos seus usuários, têm sido enunciadas como filosofia da administração pública brasileira nos últimos dez anos. De acordo com Solonca (2005, p.100), tais *critérios* constituem atualmente

[...] um dos fundamentos da política do governo federal voltada para as reformas centradas na entrega à sociedade de tarefas antes assumidas pelo governo burocrático tradicional, mediante privatizações, terceirizações e **contratos de gestão** com agências e entidades públicas.

Segundo seus proponentes originais OSBORNE e Gaebler, (apud SOLONCA, 2005, p.100), a *gestão pública empreendedora* adota os *princípios da gestão de negócios* – “[...] atendimento ao cidadão como cliente, pró-atividade, iniciativa e autonomia gerencial, controle por objetivos e metas ou governo por parcerias”.

Tal opção não significa, porém, governar como quem dirige uma empresa privada que visa, sobretudo ao lucro, “[...] gerenciar com eficiência recursos tributários coletados, para atender com maior eficácia ao bem comum – gerando resultados, ou seja, obter o “lucro público” que é o bem estar da sociedade. De fato, ao visar resultados que melhor respondam às demandas dos cidadãos como clientes, a gestão pública empreendedora é baseada em avaliações contínuas” (ibid) e que são realizadas pelas sociedade, para ajustar suas estratégias, planos e metas, e ações.

Os resultados da administração pública precisam ser avaliados

Teixeira e Santana (1994, apud SOLONCA, 2005, p.101) defendem a inclusão dos *sistemas de avaliação de desempenho na gestão pública*, que ainda são muito deficientes, como ponto de pauta prioritário nas negociações parlamentares. Pois, uma vez priorizada num novo modelo de gestão pública, a avaliação de desempenho deveria ser objeto de iniciativas como as seguintes (ibid):



- redirecionar o sistema de avaliação dentro da administração governamental para uma ação centrada no eixo da avaliação do desempenho do serviço prestado – qualitativa e quantitativamente – pelos diversos setores e unidades;
- elaborar e divulgar sistemas de indicadores de desempenho do serviço público;
- garantir uma ampla divulgação e acompanhamento dos indicadores e seus valores;
- orientar as políticas de recursos humanos pelos parâmetros de avaliação de desempenho.

Ao serem adotados critérios de desempenho e de obtenção de resultados como ingredientes de uma nova postura da gestão pública empreendedora, necessariamente as questões de mensuração passam a assumir uma significativa maior relevância dentro da administração pública.

Atualmente, na *avaliação das organizações públicas*, tem sido usual a definição dos resultados a alcançar, pela medição de indicadores físicos ou qualitativos, os quais obviamente são insuficientes além das dificuldades implicadas na sua implementação.

SEÇÃO 4 - O controle na administração pública

A função de controle está intimamente relacionada com as demais funções do processo administrativo: o planejamento, a organização e a direção repercutem intensamente nas atividades de controle da ação empresarial. Muitas vezes se torna necessário modificar o planejamento, a organização ou a direção, para que os sistemas de controle possam ser mais eficazes.

As entidades públicas

As entidades públicas

[...] precisam, portanto, de uma auditoria organizada e independente em relação às suas promessas, às suposições em que se baseiam e ao seu desempenho. Não há qualquer modo de conseguir uma retroalimentação a partir dos resultados por ela alcançados. Dessa forma, a única disciplina a que poderão sujeitar-se será a da análise e revisão. (DRUCKER, 1977, p.189).

Cada vez é maior a necessidade das entidades públicas se submeterem a mais provas de desempenho, e para tanto “[...] precisam raciocinar com base em suas funções, finalidades e missões específicas” (DRUCKER, 1977, p.189).

Peter Drucker (1977) destaca a potencialidade de efetivar uma administração por objetivos de forma atrelada ao autocontrole, quer dizer, desenvolvendo internamente seus próprios processos de *controle interno*.

Independentemente de ser uma organização pública ou privada, cada participante da mesma

[...] presta a ela uma contribuição diferente, mas todos devem colaborar para o alcance da meta comum. Os esforços de cada um devem tomar o mesmo sentido, e as diferentes contribuições devem compor-se entre si, de maneira a produzir um todo – sem vazios, sem atritos e sem a desnecessária duplicação dos esforços (DRUCKER, 1977, p.421).

Assim sendo, se o que se deseja é alcançar as metas globais, cada trabalho efetuado na empresa deve estar voltado para os objetivos da organização inteira. Coerentemente com esta diretriz, também “[...] os resultados devem ser medidos pela contribuição que cada



um presta ao êxito global da empresa. Os dirigentes devem saber e compreender o que de cada um exigem as metas da empresa em termos de desempenho, ao mesmo tempo em que seus superiores devem saber que contribuição pedir-lhes e deles esperar [...]” (ibid).



O autocontrole se realiza por meio das aferições, que são indispensáveis. “A maior vantagem da administração por objetivos talvez resida no fato de que ela permite que os dirigentes controlem o próprio desempenho. [...]” (DRUCKER, 1977, p.433).

Na realidade, “[...] controle é uma palavra de sentido ambíguo. Significa a capacidade de dirigir-se a si mesmo e de dirigir seu trabalho. Também pode significar o domínio de uma pessoa sobre outra. No primeiro sentido, a base do controle são os objetivos [...]” (ibid).

Uma filosofia para a administração – o controle revisitado

Qualquer organização precisa ter como princípio proporcionar *uma amplidão total à potencialidade e à responsabilidade das pessoas* que a integram, de forma a construir uma orientação comum nos seus objetivos. Assim, os esforços de cada pessoa podem ser orientados de forma a fomentar o trabalho em equipe e harmonizar as metas pessoais com o bem comum.

Segundo Drucker (1977, p.433), “a administração por objetivos e pelo autocontrole faz do interesse da empresa a meta de cada dirigente. Ela substitui o controle externo por um controle interno mais rígido, mais exigente e mais eficaz [...]”.

Entre as aptidões para administrar, Peter Drucker (1977) destaca a importância de saber controlar, entendendo que a relação entre os controles e a administração precisa ser bastante aprofundada na gestão de serviços, o que nos parece muito mais importante no caso de serviços públicos.

Drucker (1977, p.503) elabora uma interessante distinção entre o singular e o plural da palavra controle:

No vocabulário das instituições sociais, a palavra “controles” não corresponde ao plural de “controle”. [...] Os controles significam mensurações e informações. O controle quer dizer direção. Os controles dizem respeito aos meios, o controle ao fim. Os controles ligam-se aos fatos, isto é, a acontecimentos ocorridos anteriormente. O controle relaciona-se com expectativas, isto é, com o futuro. Os controles são analíticos, preocupam-se com o que era e o que é. O controle é normativo e diz respeito àquilo que deve ser.

Algumas características dos controles

Drucker (1977) diferencia três características principais dos controles em vigor nas empresas comerciais (ou em qualquer outra instituição social):

- os controles não podem ser objetivos nem neutros;
- os controles devem concentrar-se nos resultados; e,
- os controles são necessários tanto para os acontecimentos mensuráveis, quanto para os não-mensuráveis.



A avaliação da eficácia é uma mediada de controle dos resultados dos serviços!

Lembrando que eficácia significa o alcance dos objetivos pretendidos, nos reportamos mais uma vez a Solonca (2005, p.118), na sua abordagem da *eficácia da gestão pública* discutida por meio de uma *visão sistêmica das interações entre entidades governamentais, governo e sociedade*.

Nessa perspectiva é possível identificar

[...] os diversos níveis ou enfoques de eficácia e de percepção do valor econômico agregado pela atuação do governo. De fato, as diferenças de percepção do valor criado pela atuação governamental sob a ótica do governo e a sob ótica da sociedade podem ser maiores ou menores a cada momento da vida social. Tais diferenças jamais desaparecem por completo no mundo real, uma vez que decorrem de múltiplas variáveis que se refletem de modo diverso nas percepções dos integrantes do governo e nos agentes da sociedade, como: diversidade de interesses, diferenças de informação e de conhecimento, partidarismos, variações nas propensões individuais e coletivas, ineficiências de mercado, segmentação econômico-social etc.

A avaliação da eficácia do serviço público está fundamentada no pressuposto da criação de valor público nos serviços prestados, de forma que “[...] o governo, destinado a servir a sociedade, há que gerar serviços cujo valor corresponda a receitas ou economias de custo reais percebidas pela sociedade” (ibid).

Para verificar o grau de otimização do sistema das interações entre as atividades das entidades governamentais, do governo como um todo e dos agentes da sociedade, deve ser definido em cada contexto institucional um conjunto formado por *diversos indicadores da atuação governamental*, destacando-se (CATELLI, 2001, apud SOLONCA, 2005, p.118):

- o indicador da eficácia dos serviços prestados pela entidade;
- o indicador da eficiência operacional do governo;
- o indicador da contribuição social do governo;
- o indicador da eficácia governamental percebida pela sociedade.

Na lógica de um governo empreendedor, o controle burocrático passa a ser substituído “[...] prioritariamente para o controle do cumprimento dos custos orçados e não para a consecução de metas otimizadas. Concentra-se, assim, no detalhe em

meio a tarefas amplas, perdendo tanto a capacidade de decidir (OSBORNE e GAEBLER, 1995, p. 32) como a visão de eficácia das políticas governamentais” (SOLONCA, 2005, p.97).

Na perspectiva dos princípios empreendedores, Catelli (2000, *apud* SOLONCA, 2005, pp.115-116) entende que a eficácia da gestão pública depende principalmente de:

- gestores competentes e bem-intencionados;
- um modelo de gestão que aproveite todo o potencial dos gestores;
- um sistema de gestão que otimize os esforços do governo e da sociedade em seus diferentes níveis, grupos e segmentos;
- um sistema de informações e de comunicações que possibilite o entendimento entre governo e sociedade e a avaliação de resultados proporcionando a tomada de decisões transparentes;
- um sistema de controles internos que assegure a legitimidade de todas as ações dos gestores, sem prejuízo de sua eficácia.

Conforme o mesmo autor acima “[...] o *sistema de gestão econômica* constitui um modelo de gestão e um sistema de informações gerenciais que possibilita a tomada de decisões pela gestão pública com base em critérios e princípios de eficácia econômica” (ibid).



Síntese

A gestão por resultados nos serviços públicos trata-se de uma postura diferenciada de gestão, por estar voltada para os resultados esperados pela sociedade como contrapartida do governo pelas contribuições da sociedade no seu financiamento. Assumindo este seu papel inalienável, a administração pública precisa vencer definitivamente suas amarras burocráticas e tornar-se mais gerencial no sentido de dar respostas mais objetivas e efetivas para a população.



Atividades de autoavaliação

- 1) Como se insere a lógica da gestão por resultados no processo administrativo?

- 2) Qual a importância da participação dos atores sociais (especifique-os) na gestão por resultados nos serviços públicos?

- 3) Conceitue gestão por resultados e descreva, com as suas palavras, qual a potencialidade da utilização deste processo na administração pública brasileira da atualidade.

4) Como o controle interno pode contribuir com a gestão por resultados dos serviços públicos?

5) O que quer dizer avaliação da eficácia do serviço público e como é possível operacionalizá-la?



Saiba mais

Conheça o processo de avaliação do serviço público, desenvolvido pela Secretaria do Planejamento do Governo Federal, nos sites:

www.brasil.gov.br

www.planejamento.gov.br

Fatores culturais e modernização do Estado e do seu funcionamento

8



Objetivos de aprendizagem

- Conceituar o que é cultura organizacional, compreendendo os fatores culturais da administração pública.
- Identificar e refletir sobre a persistência da cultura burocrática na administração pública brasileira.
- Distinguir as perspectivas de uma nova visão cultural de administração pública brasileira.
- Compreender os significados da modernização do Estado e do aparelho de Estado.
- Conceituar o que é a nova administração pública.
- Reconhecer a importância de que as organizações públicas orientem sua gestão, no sentido de criar valor público.
- Discutir a participação popular no funcionamento do aparelho de Estado brasileiro e suas implicações para uma nova administração pública no país.



Seções de estudo

- Seção 1** A cultura organizacional
- Seção 2** A cultura burocrática na administração pública
- Seção 3** Fatores culturais da administração pública
- Seção 4** A modernização do Estado e do aparelho de Estado
- Seção 5** O que é a nova administração pública?
- Seção 6** Criação de valor público
- Seção 7** Participação popular no funcionamento do aparelho de Estado



Para início de conversa

Na administração pública brasileira dos anos 90 já se configuravam esforços de uma nova prática inserida no bojo das propostas de reforma do aparelho de Estado, as quais se inserem em um movimento que se pode considerar como uma mudança cultural da administração pública.

Durante toda a última década, as ideias sobre a modernização do Estado têm sido alvo de um interesse crescente, passando a ser gradativamente incorporadas, inclusive, na administração pública brasileira algumas dessas idéias de modernização do aparelho Estado.

Verifica-se uma maior aceitação da idéia de que uma das causas básicas para a grande crise dos anos 80 foi o próprio modelo de Estado, a exemplo da crise do Estado de bem-estar social, isto é, do *Welfare State*. Se nos próprios países europeus mais desenvolvidos a crise chegou, muito maior ela tem se apresentado nos países menos desenvolvidos. Para Pereira e Spink (1998, p.23), trata-se de “uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado”. É, no contexto dessa crise, que se abriram as perspectivas de assumir um caráter mais gerencial na condução da administração pública.

Nesta unidade, vamos trazer uma contribuição de caráter internacional sobre o assunto, que já está se disseminando no Brasil e, para tanto, selecionamos os aspectos que nos parecem de maior aplicabilidade na atual administração pública brasileira.



SEÇÃO 1 - A cultura organizacional

A citação de Fernando Pessoa, destacada por Motta e Vasconcelos (2002), parece-nos bastante explicativa para introduzir a temática da cultura organizacional: “A realidade sempre é mais ou menos do que nós queremos. Se nós somos sempre iguais a nós próprios.”

As organizações têm uma cultura que foi construída na própria história. Adotando o conceito de cultura organizacional como uma variável, estamos assumindo que a cultura muda com o tempo.



São os valores, regras, normas e maneiras de agir das organizações, que formam a sua cultura. A cultura organizacional tem tanto um elemento formal como um informal (MOTTA e VASCONCELOS, 2002):

o elemento **informal**: as subculturas e visões de mundo dos membros da organização; e,

o elemento **formal**: a cultura oficial da organização.

Ainda para facilitar sua compreensão sobre a cultura das organizações públicas no Brasil, apresentamos a concepção de cultura organizacional elaborada por Schein (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2002):

- variável que muda com o tempo;
- percebida por meio de artefatos, linguagem, mitos, valores, arquitetura, ritos, etc.;
- resultado da luta por adaptação ao ambiente e integração interna do grupo organizacional;
- conjunto de premissas básicas institucionalizadas na organização.

Assim sendo, a administração pública brasileira tem a sua cultura histórica e socialmente construída.

SEÇÃO 2 - A cultura burocrática na administração pública

Qualquer mudança cultural da administração pública brasileira vai encontrar, ainda incrustados em práticas institucionais, elementos e desdobramentos de, pelo menos, três séculos de “colonização que foram impostos e assumidos por políticos, administradores, técnicos e por setores sociais, ao longo do tempo” (FELICÍSSIMO, 1992).

Assim, da mesma forma, também resquícios do patrimonialismo e de um estamento ainda persistem em não abandonar a administração pública brasileira.

O que existiu na realidade brasileira foi um estamento patrimonial, que se constituiu como grupo político dirigente e reproduziu no Brasil, o modelo português do século XIV, da época de Dom João I, o chamado Mestre de Avis:



um estamento originalmente aristocrático que vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder, todavia, seu caráter aristocrático. Este estamento não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros (PEREIRA, 2001, p.226).

Desde o Brasil império, o poder público brasileiro esteve na mão de

[...] burocratas, porque sua renda deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racionais-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal.



E como se insere a cultura burocrática na administração pública brasileira?

Nas décadas da primeira metade do século XX, segundo Pereira (2001, p.230),

quando a burocracia estamental, de caráter aristocrático, começa a ser infiltrada por elementos externos, de origem social mais baixa (clero e militares do Exército), é claro que já não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial. É a administração pública burocrática que está surgindo, é o autoritarismo burocrático-capitalista que está emergindo.

Todavia, mesmo relativamente recente, é a cultura burocrática que se torna a marca cultural mais presente no entendimento do povo sobre o funcionamento da administração pública brasileira.

No senso comum, se superpõem características burocráticas weberianas com os típicos desvios da burocracia, como a impessoalidade, papelada, atrasos, desrespeito pela população e mau atendimento ao público.

Desde a década de 70, cresceu uma insatisfação bastante disseminada contra a administração pública burocrática em diversas partes do mundo. Esta afirmação, segundo Ostrom (apud PEREIRA e SPINK, 1973), está relacionada com uma “sensação de crise que se desenvolveu no campo da administração pública ao longo da última geração e que, possivelmente, originou-se da insuficiência do paradigma inerente à teoria tradicional da administração pública” (a cultura burocrática).

SEÇÃO 3 - Fatores culturais da administração pública

As diversas publicações de Bresser Pereira, Ministro do então presidente Fernando Henrique Cardoso para a Reforma do Aparelho de Estado, não deixam dúvidas quanto ao pressuposto de que o novo marco teórico da administração pública diz respeito a uma administração gerencial, substituindo a perspectiva anterior de administração pública de caráter burocrático (PEREIRA e SPINK, 1998).

Historicamente a administração pública fez parte dos processos políticos nos quais se inseriu. A própria teoria da administração apenas muito recentemente iniciou um movimento de

gradativa explicitação da necessidade de desfazer o falso afastamento da administração dos processos políticos. Amplia-se também, o reconhecimento de que, para o cidadão, administração e política fazem parte do mesmo conjunto de representações intersubjetivas sobre o *Estado*. Se o *Estado* consiste de um conjunto de normas e organizações, ele é, porém, mais do que isso. Ele é, em última análise, um *construto coletivo* que deriva das interações destas normas e organizações entre si e com o cidadão. Como construto coletivo, ele se produz e se reproduz em diversos níveis do cotidiano (FELICÍSSIMO, 1992, p.18).



Existe uma *filosofia de gestão pública*, baseada no seguinte pressuposto: os cidadãos esperam “dos gerentes públicos, as responsabilidades éticas que assumem ao tomar posse de seus cargos e (é isso) o que constitui a virtude no exercício de suas funções” (MOORE, 2002, p.19).

Por uma nova visão cultural de administração pública!

Segundo Moore (2002, p.23), “entre as mais importantes *instituições* que necessitam de reforma estão as nossas idéias correntes, e convencionalmente mantidas, acerca do que os gerentes públicos podem e devem fazer em nosso benefício”.

A gestão estratégica do setor público pressupõe muita ênfase nos resultados e um foco em responder mais rapidamente a cenários em mudança. Quer dizer, criando organizações adaptáveis e flexíveis. Essa também é uma mudança cultural.

SEÇÃO 4 - A modernização do Estado e do aparelho de Estado

A Assembléia Geral das Nações Unidas de 1996 (112ª Sessão Plenária) adotou uma resolução sobre administração pública e desenvolvimento, exortando as agências financeiras internacionais, mais especificamente as instituições de *Bretton Woods*:

[...] a auxiliarem os Estados-membros envolvidos em programas de reestruturação econômica a adotarem políticas nacionais que visassem ao gerenciamento e à melhoria de seus recursos humanos, além disso, orientavam suas próprias agências a concentrar atividades, entre outras coisas, no fortalecimento da capacidade dos governos para o desenvolvimento de políticas, a reestruturação administrativa, a reforma do serviço público, o desenvolvimento de recursos humanos e o treinamento em administração pública.

Vamos nos questionar sobre qual seria a melhor maneira para melhorar o desempenho do setor público: – a “reforma institucional” ou a “gestão aperfeiçoada”?

A resposta aponta tanto para a melhoria da gestão, quanto a reforma institucional, desde que voltadas para os interesses da cidadania.

A modernização da administração pública

Entre as causas do crescente interesse pela modernização do aparelho de Estado, Pereira e Spink (1998, p.22) destacam que: “A razão básica, provavelmente, está na percepção generalizada de que não basta o ajuste estrutural (ajuste fiscal, liberalização do comércio, privatização e desregulamentação) para se retomar o crescimento”. Isso tem sido feito sistematicamente pelos países endividados e não tem resolvido seu problema.

Moore (2002, p.19) destaca a importância de que na administração pública sejam estabelecidas “[...] *estruturas de diagnósticos*, para guiar os gerentes nas análises dos cenários em que trabalham e na avaliação do potencial para ação efetiva”.



Segundo Moore (2002, p.20), sua obra focaliza gerentes e não organizações. Sua contribuição se constitui, portanto, como uma teoria normativa (e não positiva) – ao sugerir o que os gerentes públicos “devem pensar e fazer” – e trata do comportamento administrativo (e não organizacional).

Mesmo desenvolvendo seus conceitos a partir de experiências concretas de outra realidade cultural (os EUA), a obra de Moore (2002) tem uma contribuição importante para a modernização da administração pública brasileira.

Como exemplo, temos a aplicação das referências conceituais desenvolvidas por Moore (2002) que têm sido validadas no Brasil pelo trabalho de modernização gerencial desenvolvido no INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), obviamente que ainda necessita de adaptações à cultura brasileira e aos diferentes tipos de organizações públicas existentes no país, mas já é um começo.



A inspiração no modelo de gestão privada tem sido a tônica das novas propostas gerenciais da administração pública. Todavia, quando a finalidade é radicalmente diferente (quando não oposta), lucro, função social, e métodos devem ser reavaliados constantemente e não, simplesmente transpostos.

Ambos os setores da administração, público e privado, necessitam de qualidade, eficiência e eficácia, mas o significado destes conceitos difere na lógica pública ou privada. No setor público todos esses conceitos precisam estar, inevitavelmente, subordinados à efetividade social das ações prestadas.

Na apresentação de Julio Bueno à edição brasileira da obra de Moore (2002, pp.11-12), ele afirma que a modernização da prestação de serviços à sociedade, implica:

[...] aprimorar o controle social, permitindo à sociedade um melhor controle da administração pública, combater o patrimonialismo e o clientelismo, fazer mais ao menor custo possível, aumentando substancialmente sua eficiência, pois não há recursos infinitos para o alcance de todos os objetivos sociais, e, por fim, valorizar o servidor público.

Assim sendo, o modelo de gestão e os resultados a alcançar em qualquer processo de modernização da administração pública, devem estar condicionados ao conjunto de todos os objetivos buscados.

Entre os princípios que tem se sustentado para orientar a modernização da administração pública, destaca-se a criatividade e empreendedorismo dentro do setor público. Todavia sempre de forma subordinada a critérios democráticos de gestão.

SEÇÃO 5 - O que é a nova administração pública?

Nesta seção vamos abordar o aperfeiçoamento da gestão. A prática gestora é aqui o foco central e visa a contribuir para saber como os gerentes públicos podem melhorar suas atuações no trabalho.

A melhor prática gerencial é inegavelmente uma importante via para que as organizações do setor público venham a ter melhor desempenho e, assim, entre outras vias, possam melhor cumprir seu papel social.

Em âmbito internacional já se fala em uma *nova administração pública* desde meados da década passada (FERLIE, 1999), o que também começou a acontecer no Brasil, praticamente na mesma época.



Para cumprir com responsabilidade o exercício das políticas públicas que lhes cabe, as organizações públicas devem encontrar formas e instrumentos flexíveis para realizar objetivos públicos em constante mudança.

Para definir o sucesso na gestão pública, Moore (2002, pp.29,30) primeiro define as visões parciais equivocadas que não dão conta do seu significado público:

- o sucesso pessoal e a reputação dos próprios gerentes;
- a realização administrativa na criação de organizações grandes, duráveis e poderosas;
- a eficácia na obtenção dos resultados políticos preferenciais dos dirigentes.

Moore (2002, p. 30) propõe identificar o êxito administrativo “[...] no setor público com a criação e reorientação dos empreendimentos do setor público, de forma que o *valor público* aumente tanto no curto como no longo prazo”.

Esse **sucesso da gestão pública** pode significar, em diferentes oportunidades:

- aumento da eficiência, efetividade e equidade de ações que já vêm sendo desenvolvidas;
- implantar programas para satisfazer novos projetos políticos ou atender a uma nova necessidade no cenário de trabalho da organização;
- refazer a missão da organização, reposicionar a organização no seu cenário político e de trabalho.

Ao analisar os conceitos e as características da nova administração pública, Guimarães (2003) defende a inserção da *abordagem da competência* nesse contexto.

Existem quatro modelos da nova administração pública que foram propostos por Ferlie (1996):



1. impulso para a eficiência,
2. *downsizing* e descentralização,
3. em busca da excelência, e
4. orientação para o serviço público.

Guimarães (2003) propõe a *abordagem da competência*, entendida tanto como *mecanismo de flexibilidade e de inovação da gestão organizacional*, como *forma de controle e de exclusão sociais*, assim pretendendo superar as dificuldades que associou à aplicação das concepções apresentadas por Ferlie (1999) na gestão de organizações públicas.

Guimarães (2003) ainda considera que, o *desafio dos gestores de organizações públicas*, coloca-se na necessidade de desenvolver competência para realizar a gestão pública de forma eficiente e com efetividade social. Para tanto, pressupõe a prestação de um serviço público de qualidade, o que implica a satisfação das necessidades da população, quer dizer, que deve estar orientado para o *desenvolvimento e uso do conceito de cidadania*.

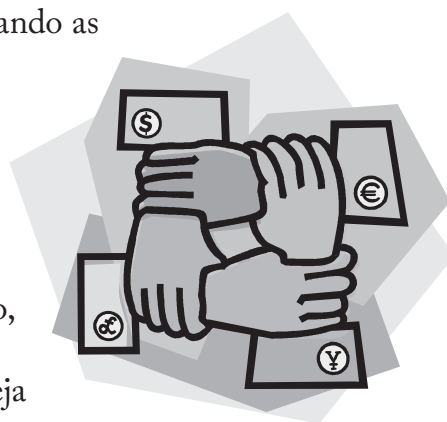
SEÇÃO 6 - Criação de valor público

No contexto do governo estadunidense ao final do século 20, Moore (2002) nos traz um conceito novo que consideramos fundamental para pautar a modernização da administração pública. Trata-se da ideia de que cabe às organizações públicas *criar valor público*.

Já na introdução de sua obra, Moore (2002, p.19) explicita como objetivo daquele trabalho: “expor uma estrutura de raciocínio prático para orientar gerentes de empresas públicas”. A questão que o autor responde é: “[...] como os gerentes públicos

devem pensar e fazer para criar valor público, explorando as circunstâncias particulares nas quais se encontrem”.

Segundo a perspectiva acima, Moore (2002, p.31) define assim o *sucesso administrativo*: “aumentar o valor público produzido por organizações do setor público tanto no curto como no longo prazo”. Como produzir valor é uma ideia originada do setor privado, a diferença está em produzir um bem público, logo, de valor público e não apenas cujo valor financeiro seja agregado a qualquer produto.



Moore (2002, p.20) propõe formas ou “[...] tipos especiais de *intervenções* que os gerentes podem levar a efeito para explorar o potencial dos seus cenários políticos e organizacionais, a fim de criar valor público”.

Pereira e Spink (1998, p.27) também se referem a uma *nova administração pública*, atribuindo-lhe que: “não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar.”

Pereira e Spink (1998, p. 27), referem ainda que se trata de construir,

ao invés da velha administração pública burocrática, uma nova forma de administração, que tomou de empréstimo os imensos avanços por que passaram, no século XX, as empresas de administração de negócios, sem contudo perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público.

Catelli e Santos (2004), por sua vez, demonstram como nos últimos 20 anos tem crescido a demanda pelo melhor uso possível dos recursos arrecadados pelo governo, o que é mais visível nas sociedades democráticas de economias avançadas e emergentes. É neste contexto que se insere a postura do governo empreendedor, voltado para o cidadão como cliente. A busca de padrões otimizados de eficiência e eficácia, na gestão pública comprometida com resultados, faz com que a mesma se oriente por processos de avaliação contínua e de legitimação pela sociedade.

Entretanto, contrariamente ao conceito de valor público que você já estudou, na realidade da administração pública brasileira ainda persistem os *sistemas de avaliação*, que quase na sua totalidade, ainda são apenas economicamente pautados, restritos à sua expressão monetária, medindo somente os custos da gestão pública (CATELLI e SANTOS, 2004), quando o fazem.

É a *abordagem dos benefícios da atuação governamental para a sociedade* que se faz necessária e que ainda se restringe a puros índices físicos e escalas qualitativas, que impossibilitam uma avaliação dos resultados em termos de custos e benefícios em escalas mais abrangentes de avaliação da gestão pública (CATELLI e SANTOS, 2004).

As medidas econômicas dos *benefícios da atuação governamental para a sociedade* são ainda muito limitadas para identificar o valor criado pela gestão pública. Esse seria um valor econômico agregado cuja determinação pode ser efetuada se forem considerados *custos de oportunidade*, e adotados princípios e critérios de sistemas de gestão econômica (CATELLI e SANTOS, 2004) e também social.

SEÇÃO 7 - A participação popular no funcionamento do aparelho de Estado

Como você já estudou,

nas tarefas de realizar o (pressuposto) *interesse nacional*, as elites dirigentes, ao longo de nossa história, não têm feito mais que favorecer determinadas classes. Percebemos isso mesmo em nível administrativo: os serviços públicos nos bairros elegantes das grandes cidades são muito superiores aos fornecidos à periferia (ALENCAR CARPI e RIOZINHOS, 1985, p.328).



um Centro de Saúde, ou uma escola pública

um Centro de Saúde, ou uma escola pública.

É falso pensar que a sociedade brasileira está alienada e perdeu o seu dinamismo. Segundo os autores acima referenciados “[...] ela está extremamente ativa, embora sua ação política e cultural dificilmente apareça nos grandes veículos de comunicação de massa. O Brasil vive hoje (desde a Nova República) nas lutas dos trabalhadores – os verdadeiros construtores do nosso *milagre*

econômico – que se reorganizaram em novos moldes [...]”. Esse movimento não está claro no momento atual.

Por referência ao tema da descentralização, Felicíssimo (1992, p.20) situa uma tendência de discutir a administração pública por meio “de um movimento pendular que privilegia ora a administração pelo público, ora a administração para o público, rejeitando-se, às vezes asperamente, o modelo de administração do público”. O autor citado considera que essa tendência pendular revela uma “visível incapacidade do Estado brasileiro em atender, com eficiência e eficácia, às demandas da maioria da população”.



Consideramos que é no caso da *administração pelo público* que se pode falar de participação popular no funcionamento do aparelho de Estado. Pois, nesse caso,

ocorre a emergência da presença direta, e não indireta, do cidadão na esfera pública como alguém *presente*, cidadão este que tem direitos e deveres para com os demais membros da sociedade. A administração não é mais (apenas) pública, mas sim, coletiva; conhecimento é um bem social e não individual. A referência de ação é que o indivíduo está dentro do Estado e o Estado se confunde com a sociedade. (FELICÍSSIMO, 1992, p.20).

Pois, somente com a efetiva participação da cidadania, no interior da gestão dos serviços públicos, esses conseguirão cumprir a sua finalidade maior: trabalhar para produzir melhorias na qualidade de vida dessa mesma população.



Atividades de autoavaliação

- 1) Conceitue, com suas próprias palavras, o que é cultura organizacional e comente como esse conceito se aplica na administração pública brasileira.

- 2) Indique três características que demonstrem a persistência da cultura burocrática na administração pública brasileira.

- 3) O que você entende por fatores culturais da administração pública? Exemplifique.

4) Quais as perspectivas de uma nova visão cultural de administração pública brasileira?

5) Como se diferencia a modernização do Estado e do aparelho de Estado?

6) Conceitue o que é a nova administração pública.

7) Qual a importância de que as organizações públicas orientem sua gestão no sentido de criar valor público?

8) Discuta a participação popular, atualmente existente no funcionamento do aparelho de Estado brasileiro.



Síntese

Nesta nossa última unidade da disciplina Administração Pública Gerencial, você aprendeu os principais significados de uma mudança cultural de superação do modelo burocrático da administração pública, no sentido da modernização do Estado e do aparelho de Estado, em cujo contexto se desenvolve uma nova concepção de administração pública.

De acordo com esse novo referencial, percebemos a importância de que as organizações públicas orientem sua gestão no sentido de criar valor público.

Esse resultado central, que dá sentido a qualquer administração pública, se reforça com a efetiva participação popular no funcionamento do aparelho de Estado brasileiro. E as implicações destas práticas, corretas para uma nova administração pública no país, são altamente desejáveis e relevantes no sentido das instituições públicas cumprirem seu papel social para com a toda população que integra a sociedade brasileira.



Saiba mais

Para continuar se aperfeiçoando nas novas ferramentas disponíveis, com o objetivo de efetivar uma gestão mais estratégica no governo, de forma comprometida com os resultados pretendidos e necessários para a administração pública no atual contexto brasileiro, recomendamos estudar, por inteiro, o livro: Mark, Moore – **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002).

Para concluir o estudo



Nesta disciplina você teve uma base histórico-conceitual para poder adotar, no seu trabalho, posturas gerenciais sobre a própria atividade, de forma comprometida com a finalidade social da instituição a qual está vinculado.

De acordo com a perspectiva acima, inicialmente, você aprendeu a distinguir os conceitos de Estado, governo e administração pública, reconhecendo suas concepções históricas, pois, a administração pública, na atualidade, é produto da própria história e o espaço das políticas públicas integradas compõem o seu objeto de trabalho privilegiado.

Nas formas de funcionamento, assumidas pela administração pública brasileira, foram focados as bases constitutivas e modos operacionais dos serviços públicos.

No processo de reforma do aparelho de Estado e sua trajetória recente no país, chegamos à concepção de administração pública gerencial. As tendências internacionais de modernização, as potencialidades do controle na administração pública e de uma gestão por resultados, caracterizam a mudança cultural necessária da administração pública brasileira para, assim, poder superar suas heranças patrimonialistas e seus entraves burocráticos e, finalmente, cumprir sua finalidade de estar a serviço da cidadania.

Parabéns por seu aprendizado! Agora é com você!

Referências



ALENCAR, Francisco; CARPI, Lúcia; RIBEIRO, Marcus V. **História da sociedade brasileira**. 3a ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1985.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** 2a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

ARRUDA, José J. de A.; PILETTI, Nelson. **Toda a história**: história geral e do Brasil. São Paulo: Ática, 2000.

BELLONI I.; MAGALHÃES, H. de; SOUZA, L.C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000. [Coleção Questões da Nossa Época, V.75].

BENTO, Heliete R. **Ordenamento urbano e patrimônio cultural como objeto de crime ambiental**: estudo de caso no Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares – Campeche, Florianópolis/SC. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 3a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: UNESP, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. [Coleção Pensamento Crítico, v.69].

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

BONAVIDES, Paulo. **Formas de Estado e Governo**. Curso de Introdução à Ciência Política. Brasília: UnB, 1979. (pp:45-93).

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília: Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília: Gráfica Oficial do Senado Federal, 1988.

CARDOSO, Regina L.S. **Transição da cultura burocrática ao modelo gerencial**: perspectivas, possibilidades e limitações. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima -

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **RAP - Rev Adm Pública**, 3. Rio de Janeiro, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 1983.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

COVRE, M. de L.M. **O que é cidadania**. 3a ed. Coleção Primeiros Passos, V.250. São Paulo: Brasiliense, 1995.

DALLARI, D. de A. **O que é participação política**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DARIO, Evanir. Proposta de Rearranjo das Práticas de Gestão Pública para o Novo Sistema de Descentralização Administrativa de Santa Catarina atuar como Regiões em Aprendizagem. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Florianópolis, UFSC, 2004.

DEMO, Pedro. Política Social. In: **Sociologia: uma introdução crítica**. 2a ed. São Paulo: Atlas, 1985. (pp:118-129).

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 5a ed. Campinas: Autores Associados, 1996. [Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, V.27].

FAORO, Edmundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3a ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913p.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 7a ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FELICÍSSIMO, José R. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **ERA – Rev Adm Empresas**, v. 32, n.1, jan./mar., 1992, p.16-30.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; Fitzgerald, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília / ENAP, 1999. 468p. [1996, The new public management in action].

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

FRISCHEISEN, L.C.F. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GIDDENS, Antony. Política e sociologia no pensamento de Max Weber. In: **Política, Sociologia e Teoria Social**: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. 1a reimpressão. São Paulo: UNESP, 1998. [Capítulo 1, pp: 25-75].

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre, L&PM, 1980).

GUIMARÃES, Tomas de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Rev Adm Pública**, 3. Rio de Janeiro, 2003.

- HAMPTON, David R. **Administração contemporânea**: teoria, prática e casos. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1992.
- KAPLAN, R.S.; NORTON, David P. **A organização orientada para a estratégia**. São Paulo: Campus, 2000. (capítulos 1 e 5).
- KWASNICKA. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 1989.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia geral**. 7a ed. São Paulo: Atlas, 1988. (item 9.4.1. "O Estado", p.188-189; e, item 9.4.2. "Povo, Nação e Estado", p.190-191).
- LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.
- MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 1994. [Coleção Primeiros Passos].
- MARCELINO, Cileno F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Rev Adm Pública**, 37(3):641-659. Rio de Janeiro, Maio/Jun. 2003.
- MAXIMIANO, A.C.A. **Teoria geral da administração**: da escola científica à competitividade na era globalizada. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MOORE, Mark. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro e Brasília: Uniletras e ENAP, 2002.
- MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, Fernando C.P.; VASCONCELOS, Isabela F.G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- MOTTA, Paulo R. **Transformação organizacional**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- NOBEL, Colégio. Memorex do Nobel: **História do Brasil**. Florianópolis/SC, Tendência, 2000. (pp:01-35).
- OPS/OMS – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD / ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD. Introducción a los conceptos de política y proceso político. In: *Formulación de Políticas de Salud*. Washington D.C.: Oficina Sanitaria Panamericana, 1975. [Capítulo 1. pp:5-18]
- PEREIRA, Luiz C.B. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Rev Adm Pública**, 34(4):7-26. Rio de Janeiro, Jul./Ago. 2000.
- PEREIRA, Luiz C.B. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM e SACHS (organizadores). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. (pp:222-259).
- PEREIRA, Luiz C.B.; SPINK, Peter (organizadores). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2a ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. 316p.

RICO, Elizabeth M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 2a ed. São Paulo: Cortez – Instituto de Estudos Especiais, 1999.

ROBBINS, S.P. **O processo administrativo**: integrando teoria e prática. São Paulo: Atlas, 1978.

RUA, Maria das Graças. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. 2o Vol. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 1998.

SALDANHA, Nelson. **O Estado**. Curso de Introdução à Ciência Política. Brasília: UnB, 1979. (pp:9-44).

SENGE, P.M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. 6a ed. São Paulo: Best Seller – Círculo do Livro, 2000.

SILVA, Hélio. A República, um sonho que ainda falta realizar. (pp:5-11). In: **História da República**. V.1. 1889-1903. São Paulo: Nova Cultural, 1990.

SOILONCA, Davi. **Gestão por resultados** / Davi Solonca ; instrucional designer Márcia Loch. Palhoça : UNISULVirtual, 2005. Livro didático do Curso.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR-BA, 2002. [Disponível em <http://www.aatr.org.br/papelpp.pdf>, acesso em 16/08/2004].

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na construção do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. Tempo Social – Rev Social, 2(1) : 21-48. São Paulo9: USP, 1990.

TREMEL, Rosângela. Contratos de gestão e o princípio constitucional da eficiência. Dissertação de Mestrado em Administração junto à ESAG - Escola Superior de Administração e Gerência. Florianópolis: UDESC, 2001.

VERBO. **Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura**. 15o V. Lisboa: Editorial Verbo, 1973. (verbete “política”, pp:438-441).

VERBO. **Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura**. 5o V. Lisboa: Editorial Verbo, 1968. [verbete “Colônia”, pp: 987-990].

VERBO. **Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura**. 7o V. Lisboa: Editorial Verbo, 1968. [verbete “Estado”, pp: 1357-1366].

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, V.49. São Paulo/Campinas: Cortez/Autores Associados, 1992.

VINCENT, Andrew. **Ideologias políticas modernas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2002. [Coleção A Obra-Prima de Cada Autor, V.80].

Sobre a professora conteudista



Ruth Terezinha Kehrig

Graduada em Administração de Empresas pela FURB – Fundação Universidade Regional de Blumenau (1977), Especialista em Administração Pública pela ESAG/UDESC (1978), Licenciada em Saúde Pública em nível de pós-graduação pela Universidade do Chile (1979), Mestre em Saúde Pública com menção em Administração de Serviços de Saúde pela Universidade do Chile, e, Doutora em Saúde Pública com área de concentração em Políticas, Planejamento e Administração de Serviços Públicos pela Universidade de São Paulo – USP.

Experiência profissional de 27 anos junto à Secretaria de Estado da Saúde onde desempenhou diversas funções, destacando-se como Coordenadora Regional de Saúde, Assessora de Planejamento, Diretora de Serviços Básicos de Saúde e Chefe de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

É professora do Mestrado em Saúde Coletiva da UNOESC de Joaçaba e na graduação nos Cursos de Administração Pública e Gestão de Cidades da FASSESC, onde trabalha com as disciplinas de Políticas Públicas, Teoria Organizacional e Modelos de Gestão, além de professora autora e tutora da UNISULVIRTUAL. É pesquisadora com apoio do CNPQ e FAPESC, com trabalhos publicados na área de políticas públicas e teoria organizacional.

Respostas e comentários das atividades de autoavaliação



Unidade 1

1. Elabore, com suas palavras, um conceito de Estado que seja passível de explicitar sua importância na administração pública. Justifique sua resposta.

Resposta: Você pode ter se referido a diferentes concepções de estado, desde que demonstre ter entendido a importância do contexto histórico, político e ideológico presente na concepção adotada e as implicações deste conceito na operação do aparelho de Estado por meio da administração pública.

2. Entre as formas de governo existentes na atualidade, como se insere o Brasil? Justifique sua resposta, comparando a condição brasileira com outros dois expoentes internacionais de formas de governo.

Resposta: O Brasil é uma república federativa. Exemplos de repúblicas são muitos, até a Argentina. O modelo federativo do governo brasileiro segue o modelo dos Estados Unidos.

3. Comente e critique, com as suas próprias palavras, um conceito de Estado.

Resposta: Independentemente do conceito, o que importa é o exercício do aluno desenvolver seus comentários pessoais a respeito. Digamos, ao assumir o conceito tradicional de que Estado compreende “território, povo e governo”, é preciso interpretar o que quer dizer esta afirmação. Poderia ser algo assim: a redução das palavras não dá conta das relações possíveis (democrática ou autoritária) entre povo e governo, e/ou, à idéia de território cabe associar o conceito de soberania do Estado.

4. Que é governo e qual sua importância na sociedade?

Resposta: Governo é o aparelho de Estado, quer dizer, compreende o conjunto de órgãos e instituições que operam o Estado. E ainda, aqui, cabe explicitar sua reflexão sobre a importância para a sociedade de ser representada por um Executivo, um Legislativo e um Judiciário, pois o Estado moderno é representativo.

5. Elabore uma definição própria para a administração pública.

Resposta: Trata-se de uma definição elaborada com as próprias palavras do aluno, devendo ser evitadas as citações do livro didático ou de qualquer outra fonte. O importante é destacar o que já assimilou até aqui no estudo desta disciplina.

6. Como se relacionam Estado, governo e administração pública?

Resposta: A relação é conceitual e real: o Estado possui entre seus componentes um governo que é administrado segundo as especificidades do setor público. Tais relações se fundamentam por princípio ético e moral em nome do interesse público da população.

Unidade 2

1. Indique três contribuições conceituais derivadas da história da administração pública para a formação da teoria da administração.

Resposta: Entre outras possibilidades, destacam-se as práticas para a boa administração pública (de Confúcio na China); a secular organização militar; os estudos de Weber sobre a burocracia estatal.

2. Assinale quais das formas de Estado, abaixo, marcaram a entrada da administração pública no início da Idade Moderna.

Resposta: As alternativas corretas são D e E.

3. O que significa para um Estado ser representativo?

Resposta: Basicamente, a sua instituição representar os interesses da população.

4. O Brasil é um Estado de direito? Justifique sua resposta.

Resposta: Basicamente, amparado em uma ordem constitucional e, portanto, legal.

Unidade 3

1. Cite e explique duas características da administração pública brasileira que foram herdadas do Estado patrimonial português.

Resposta: O estamento e o patrimonialismo, descrevendo como se reproduziram estas práticas no período do Brasil colonial.

2. Cite e explique duas características da administração pública brasileira que foram herdadas do Estado estamental português.

Resposta: Entre outras possibilidades, destaca-se:

Foi dentro dos órgãos do estamento burocrático, composto por uma camada dirigente privilegiada, que se formou a aristocracia brasileira. A tendência da administração pública brasileira de empregar parentes dos seus dirigentes, tentado perpetuar o poder oligárquico pela via hereditária, pela nomeação de funcionários ou apoio a políticos que sejam os próprios herdeiros para permanecerem os mesmos no poder.

3. Dê dois exemplos sobre as manifestações atuais do patrimonialismo na administração pública brasileira.

Resposta: Entre outras possibilidades, destaca-se:

- o uso do dinheiro público em interesse particular e a corrupção nas licitações desvirtuadas com propinas aos agentes públicos.

4. Faça uma síntese do quadro administrativo do período colonial no Brasil.

Resposta: Diretamente subordinado ao Rei de Portugal e centralizado na estrutura de um governo-geral, assistido por uma provedoria financeira e uma ouvidoria da justiça, o quadro administrativo se materializava por meio dos capitães hereditários.

- 5.** Identifique, historicamente e na atualidade, expressões do coronelismo na administração pública brasileira.

Resposta: Desde o período da República Velha, eram os grandes proprietários de terras que ditavam as ordens políticas e controlavam “no cabresto” a vida e votos dos habitantes da região. Conforme se pode constatar na mídia nacional, ainda no Nordeste e regiões do Sul do Brasil, esta realidade não foi suficientemente superada pela administração pública.

- 6.** Como as oligarquias participaram e/ou participam da administração pública brasileira?

Resposta: Famílias que representam a oligarquia brasileira continuam ostensivamente no poder político nacional.

- 7.** Identifique e faça uma reflexão pessoal sobre as principais características da administração pública brasileira na era Vargas.

Resposta: O ponto mais importante a destacar é a entrada do país em uma era em que, frente ao patrimonialismo antes imperante, se consolidaram esforços para iniciar uma administração pública burocrática no Brasil.

- 8.** Descreva quais foram as origens da formação do Estado burocrático no Brasil.

Resposta: Destaque para a burocracia estatal portuguesa transmigraada junto com a família Real em 1808, mas o modelo administrativo continuava patrimonialista, tornando-se uma administração propriamente burocrática somente em 1938, com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Servidor Público.

- 9.** Assinale as alternativas verdadeiras, como sendo configuração da administração pública brasileira nos governos militares brasileiros (1964-1984):

Resposta: Todas as alternativas são verdadeiras.

Unidade 4

1. Desenvolva uma concepção de “Políticas Públicas”, derivada do seu aprendizado até esta unidade.

Resposta: Desenvolver um pouco mais do que qualquer uma das concepções apresentadas no livro didático desta disciplina.

2. Existem políticas públicas que não sejam políticas governamentais? Justifique sua resposta.

Resposta: Sim, quando o governo não participa diretamente daquela política pública, por exemplo, tem políticas de proteção ambiental, que são assumidas apenas por ONGs ou outras organizações da sociedade civil, ou mesmo por empresas, em nome da sua responsabilidade social corporativa. Ou, o caso de uma política pública sindical, por exemplo.

3. Como se pode caracterizar a dimensão política do espaço público?

Resposta: Quando nesse espaço público são construídas as decisões políticas.

4. O que você sabe sobre o processo de formulação da política de segurança em seu município e no seu estado?

Resposta: Especificar quais sejam, como surge, quem as formula, de que maneira e com quais objetivos. Reportar-se aos beneficiários da política. Existem muitas variações possíveis. Apenas, recomenda-se como pré-requisito que contemple o reconhecimento dos problemas sociais a que vai responder, a sua comunicação ampla a toda a população e o controle social desde a formulação, durante a implementação e como o principal eixo de avaliação.

5. Indique nas políticas públicas, abaixo relacionadas, quais tendem a ter um caráter de política social (A), ou política econômica (B), ou política socioeconômica (C):

Resposta:

- a) (A) política de saúde
- b) (A) política de educação
- c) (C) política agrária
- d) (B) política de emprego
- e) (B) política tributária
- f) (B) política de rendas

- 6.** Qual a contribuição da existência de políticas públicas integradas para a efetividade de uma política de segurança? Busque dois exemplos da sua realidade.

Resposta: Pense em problemas da segurança que somente poderão ser resolvidos com a integração de outras políticas - sociais, econômicas e socioeconômicas. Por exemplo, no caso do menor abandonado e do aumento da criminalidade na realidade social brasileira atualmente.

Unidade 5

- 1.** Você acaba de estudar os princípios que regem o dia-a-dia do desenvolvimento da Administração Pública. Agora é necessário que você pesquise e anote um exemplo o qual já tomou conhecimento que aconteceu ou acontece na Administração Pública, a fim de fazer uma relação da teoria com a prática.

Resposta: Você pode trazer um exemplo prático sobre qualquer um dos princípios estudados. Por exemplo, a legalidade, a moralidade, a supremacia do interesse público, entre outros.

- 2.** Qual o princípio adotado pela Constituição Federal para a repartição de competência e o que ele significa?

Resposta: Os serviços públicos se desenvolvem por meio da repartição de competências e atribuições entre a União, Estados e Municípios, de acordo com o princípio federativo.

- 3.** Qual a técnica adotada pelo Brasil para a repartição de competências?

Resposta: Para proceder à repartição de competências, deve ser distinguido o interesse geral ou nacional, do interesse regional/estadual, e do interesse local/municipal.

- 4.** A Constituição Federal reparte as competências expressamente ou implicitamente? Explique.

Resposta: As competências estão explicitamente repartidas pela Constituição Federal entre os três níveis de governo.

- 5.** Qual a diferença entre competência exclusiva e competência privativa?

Resposta: A competência exclusiva não é comum aos demais entes federativos, mas é exclusiva da União. Agora tanto os estados membros, quanto os municípios podem ter competências privativas na sua esfera própria de atuação.

- 6.** Sabemos que nos Municípios, como na União e nos Estados, temos os três Poderes definidos na Constituição. Porém, quem exerce ou representa cada um deles nos Municípios?

Resposta: No município o Poder Executivo é exercido pelo prefeito, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal de Vereadores e não existem órgãos municipais do Poder Judiciário, pois as Comarcas fazem parte da estrutura estadual.

- 7.** No Distrito Federal a quem é atribuída a representação do Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário?

Resposta: O Poder Legislativo do Distrito Federal é exercido pela Câmara Legislativa que se compõe de Deputados Distritais.

O Poder Executivo do Distrito Federal é exercido pelo Governador.

O Poder Judiciário no Distrito Federal, em verdade, não é dele, pois, nos termos do art. 21, XIII, compete à União organizar e manter o Poder Judiciário do Distrito Federal.

Unidade 6

- 1.** Cite duas características da administração federal no período da Nova República (governo Sarney).

Resposta: Entre outras se destaca:

- intensifica-se o programa de desestatização anteriormente iniciado e a despatrimonialização social do Estado brasileiro.

- 2.** Cite duas características da administração federal no período do governo Collor/Itamar.

Resposta: Entre outras se destaca:

- redução do número de ministérios e a privatização.

- 3.** Apresente o que você considera a maior qualidade e o maior problema do Plano de Reforma do Aparelho de Estado, desenvolvido no governo FHC.

Resposta: Entre outras se destaca:

- como qualidade, a profissionalização do servidor;

- como problema, a privatização da saúde e da educação.

- 4.** Conceitue reforma do aparelho de Estado e comente sobre o seu significado na sociedade brasileira do final do século 20 e início do século 21.

Resposta: Trata-se da reorganização do aparelho de Estado. Quando se elege um governo com maior apoio popular pode-se pressupor a priorização das políticas sociais.

- 5.** Quais os dois principais avanços da reforma do aparelho de Estado, encaminhada no governo FHC, em relação às experiências anteriores de reforma da administração pública no Brasil?

Resposta: Tanto teve por proposta básica transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial, como promover uma descentralização entre os níveis de governo, chegando inclusive à transferência de recursos e atividades às mais diversas formas de governo local e organizações não-governamentais ou outras expressões da sociedade civil organizada.

Unidade 7

- 1.** Como se insere a lógica da gestão por resultados no processo administrativo?

Resposta: Na lógica da gestão por resultados, todo o processo administrativo – planejamento, organização, direção e controle - têm que se orientar por resultados.

- 2.** Qual a importância da participação dos atores sociais (especifique-os) na gestão por resultados nos serviços públicos?

Resposta: Somente quando a gestão dos serviços públicos se abrir com transparência para a participação de grupos da sociedade civil organizada e/ou representações da própria comunidade, a administração pública vai estar voltada efetivamente para resultados de interesse da população.

- 3.** Conceitue gestão por resultados e descreva com as suas palavras qual a potencialidade da utilização deste processo na administração pública brasileira da atualidade.

Resposta: Trata-se de uma organização gerenciada em função dos objetivos pretendidos. Sua importância é o foco no resultado comprometido com o interesse público, razão de existir dos órgãos públicos.

Segundo o livro-didático, a gestão por resultados está baseada nas seguintes características:

- definição conjunta de objetivos por setores ou departamento;
- interligação de objetivos departamentais;
- elaboração de planos táticos e operacionais;
- sistema contínuo de avaliação;
- participação atuante da chefia e desenvolvimento de executivos;
- apoio intenso dos dirigentes que compõem o staff da organização.

- 4.** Como o controle interno pode contribuir com a gestão por resultados dos serviços públicos?

Resposta: O controle interno, como autocontrole da organização sobre o seu próprio trabalho e resultados, serve para reorientar a própria organização aos seus objetivos e finalidades, permitindo-lhe corrigir seus processos internos.

- 5.** O que quer dizer avaliação da eficácia do serviço público e como é possível operacionalizá-la?

Resposta: A avaliação da eficácia significa verificar o alcance dos objetivos estabelecidos.

Para operacionalizar a eficácia do serviço público, é preciso construir um sistema de gestão articulado entre o governo os agentes da sociedade organizada, constituídos democraticamente, com clareza dos seus indicadores de acompanhamento. Entre estes se pode destacar, conforme o livro didático, os seguintes:

- o indicador da eficácia dos serviços prestados pela entidade;
- o indicador da eficiência operacional do governo;
- o indicador da contribuição social do governo.

Unidade 8

1. Conceitue com suas próprias palavras o que é cultura organizacional e comente como esse conceito se aplica na administração pública brasileira.

Resposta: Constituindo-se dos valores, regras, normas e maneiras de agir das organizações, a cultura burocrática é um atributo da administração pública brasileira.

2. O que você entende por fatores culturais da administração pública? Exemplifique.

Resposta: O que culturalmente esperamos dos gerentes públicos é um bom exemplo do fator cultural na administração pública brasileira. Por exemplo, o ditado “rouba, mas faz” expressa um lamentável fator cultural brasileiro por referência à própria administração pública.

3. Quais as perspectivas de uma nova visão cultural de administração pública brasileira?

Resposta: As nossas ideias vigentes sobre os gerentes públicos precisam ser modificadas culturalmente, sendo esperado deles a criação de valores positivos para o público por meio da sua prática profissional.

4. Como se diferencia a modernização do Estado e do aparelho de Estado?

Resposta: A modernização do aparelho de Estado, que se expressa na administração pública, segue as diretrizes ideológicas da concepção de Estado e política que a sustenta.

5. Conceitue o que é a nova administração pública.

Resposta: Trata-se de uma forma moderna, gerencial, adaptativa e flexível de administrar os serviços públicos, tornando-os mais eficientes, descentralizados, buscando sua excelência e orientação para a finalidade do serviço público.

6. Qual a importância de que as organizações públicas orientem sua gestão no sentido de criar valor público?

Resposta: A importância está em se comprometer com a produção de um bem público, quer dizer, para benefício da cidadania.

7. Discuta a participação popular, atualmente existente no funcionamento do aparelho de Estado brasileiro.

Resposta: Fale sobre a sua experiência ou visão da realidade neste aspecto.

UnisulVirtual

A sua universidade a distância

