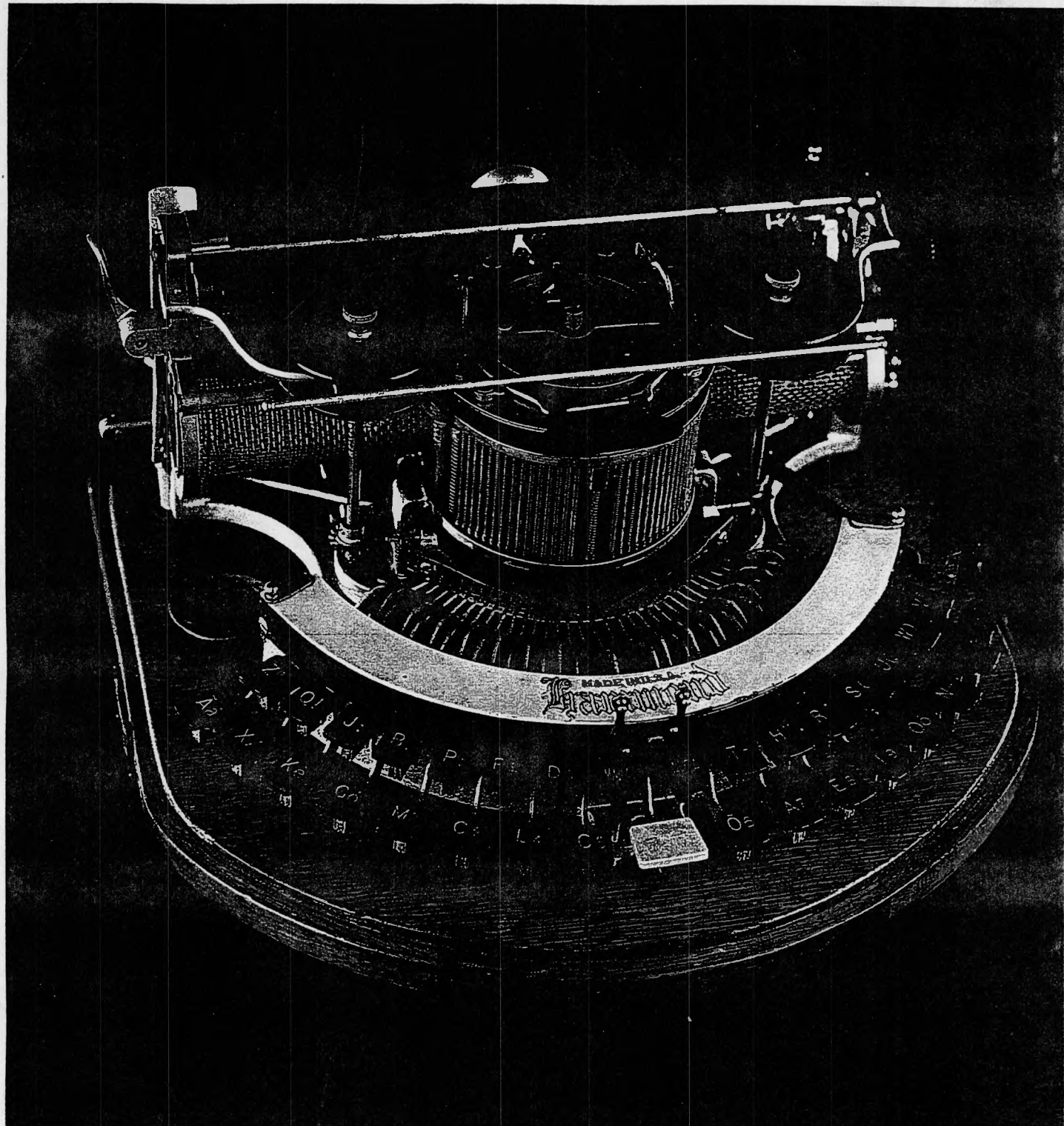


1199901711



1403 Kg



15

**DO APARELHO ESTATAL AO INTERESSE PÚBLICO:
CRISE E MUDANÇA DE PARADIGMAS NA PRODUÇÃO
TÉCNICO-CIENTÍFICA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
NO BRASIL (1937-1997)**

TANIA MARGARETE MEZZOMO KEINERT

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

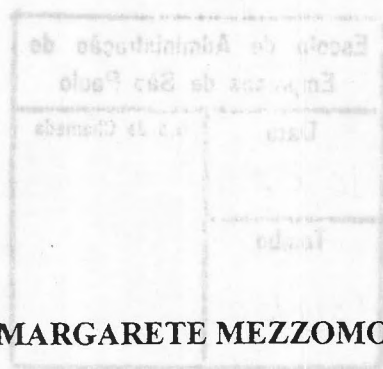
**DO APARELHO ESTATAL AO INTERESSE PÚBLICO:
CRISE E MUDANÇA DE PARADIGMAS NA PRODUÇÃO
TÉCNICO-CIENTÍFICA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL (1937-1997)**

ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS ARTIGOS PUBLICADOS NA
REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (1937-...) E
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (1967-...)

TANIA MARGARETE MEZZOMO KEINERT

São Paulo, 1998

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO



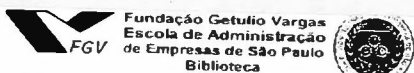
TANIA MARGARETE MEZZOMO KEINERT

**DO APARELHO ESTATAL AO INTERESSE PÚBLICO:
CRISE E MUDANÇA DE PARADIGMAS NA PRODUÇÃO
TÉCNICO-CIENTÍFICA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL (1937-1997)**

ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS ARTIGOS PUBLICADOS NA
REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (1937-...) E
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (1967-...)

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação da
FGV/EAESP, como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutor em Administração

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser Pereira



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



1711/1999



1199901711

São Paulo, 1998

Escola de Administração de	
Empresas de São Paulo	
Data	N.º da Chamada
16.07	35 (81)
Título	K 27d
1711/99	Tese
	e. 2

0027- 22960



"Perché tutti i fornai erano anarchici?

Perché di notte c'è modo di avere più coraggio e più libertà,
perché il pane è la misura della giustizia, perché l'acqua e il fuoco
non fanno rumore e non confondono il cervello ..."

"Cercavo di costruire qualcosa che fosse concreto
come un pezzo di pane lievitato, croccante e profumato,
e invece costruivo sottili pagine di parole, quasi trasparenti.
Questo non mi dava sollievo, non assomigliava per niente
a un gran salto verso un'altra vita."

*"Il Coraggio del Pettiroso", Maurizio Maggiani,
Feltrinelli Editore, Milano, 1995 (p. 19 e 136)*

aos meus *nonnos*

Augusto Vincenzo Mezzomo e Ana Brugnera Mezzomo
Tranqüilo Bonamigo (*in memoriam*) e Ágata Deon Bonamigo
que cedo me fizeram entender
que ser imigrante é estar disposto a abraçar a vida

ao meu pai Moacir Antonio Mezzomo
de quem sempre ouvi que
'o estudo é a única coisa que ninguém te tira'

à minha mãe Therezinha Anna Bonamigo Mezzomo
que me ensinou, com seu exemplo,
que eu poderia "ser muitas"

a Ruben Cesar Keinert
e aos nossos maravilhosos filhos
Ana Ágata, Vinícius e César,
com quem estou aprendendo
a imensidão do amor

“ Escrever uma tese é quase um voto de pobreza
que a pessoa se autodecreta.
O mundo pára, o dinheiro entra apertado,
os filhos são abandonados, o marido que se vire.
‘Estou acabando a tese’.
Esta frase significa que a pessoa vai sair do mundo.
Não por alguns dias, mas anos.
Tem gente que nunca mais volta.”

*“Uma tese é uma tese”, Mario Prata
in O Estado de São Paulo, 07.10.98*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser Pereira, cuja energia e disciplina intelectual sempre serão incentivo e exemplo. Gostei muito da troca realizada durante a tese - espero que continue. Agradeço os comentários, sugestões, a paciência em me dar o tempo que precisei para amadurecer a proposta e, sobretudo, o respeito e consideração com que sempre me tratou.

Ao Prof. Izidoro Blikstein, chefe do departamento de Administração Geral e Recursos Humanos (ADM) da EAESP/FGV, que, há alguns anos vem me dando a oportunidade de ministrar a disciplina “Introdução à Administração Pública” - espaço vital para o avanço deste estudo. Aproveito e agradeço aos alunos que, de certa forma, são co-autores deste trabalho; aos colegas de departamento, sempre incentivadores; à Eloisa, nossa secretária, sou grata pela atenção carinhosa.

Ao Prof. Carlos Osmar Bertero, agradeço o apoio constante desde que iniciei-me no magistério na FGV, em 1993, quando a chefia do Departamento era por ele exercida. Pelas oportunas considerações quando de minha Qualificação, meu muito obrigada.

À Profª. Maria Rita Garcia Loureiro Durand, com quem tive o prazer de estudar Metodologia da Pesquisa (nos idos de 1989, ainda no Mestrado), cujos ensinamentos me valem até hoje. Sou grata também ao incentivo e

disponibilidade quando chefe do Núcleo de Pesquisas e Publicações (NPP) da EAESP/FGV, e, ainda, pelo competente questionamento no exame de qualificação.

À Prof^a. Ana Maria Alfonso-Goldfarb, do Núcleo de História da Ciência da PUC/SP, por ter me dado a oportunidade ímpar de frequentar seus seminários durante o ano de 1995. Também da PUC/SP, agradeço à Prof^a. Stefania Canguçu Fraga, do Núcleo de Pós-Graduação em História, pelas conversas estimulantes.

Agora, o pessoal da pesquisa - monitores e bolsistas de Iniciação Científica do CNPq - que me acompanhou por anos a fio: Luciana Massaad, Cristina Okamura, Felipe Pina Trench, Fernando Nino Pinheiro Andrade e Maria Alice Formigoni. Obrigada. Valeu, crianças (na época eram, hoje são profissionais)!

Aos auxiliares de pesquisa, meus especiais agradecimentos. José Carlos Vaz, do Polis, pessoa astuta e inteligente, com quem tive o prazer de publicar dois artigos nos primórdios desta empreitada. Cláudio Bucci Laporta, da Fundap, teve papel fundamental, também, nos idos de 1993, quando a pesquisa ainda engatinhava. Também publicamos um artigo e participamos de dois congressos. *Thank's a lot!*

Aos colegas pesquisadores do Instituto de Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde, profissionais que acreditam na missão do serviço público - e na produção do conhecimento - com nível de excelência para competir. Quero citar especialmente Yara Nogueira Monteiro, Bárbara Lerner, Daphne Rattner, Cezira Nogueira, Belkis Trench e Tereza Etsuko da Costa Rosa; esta última uma grande e querida amiga.

Falando em amiga, lembro Cecília de Almeida Gomes. Agora, acabada a tese, prometo ter tempo para a cervejinha, sem pressa!

Claudete de Castro Silva Vitte, parceira de tantos trabalhos. Nesta fase pós-tese (de ambas) poderemos compartilhar outros sonhos (marido, filhos, *yoga* e - por que não - um projeto de pesquisa).

A Paulo de Martino Jannuzzi, demógrafo cujo ecletismo e profissionalismo admiro, agradeço a paciente ajuda nos fundamentos de Estatística do Curso de Doutorado.

Às minhas irmãs, Edimara Mezzomo Luciano e Sonia Inês Mezzomo Donatti, agradeço a força, o incentivo, tudo. Espero retribuir quando estiverem finalizando as respectivas dissertações de Mestrado na UFRGS. Podem contar comigo!

Ao Ruben Cesar, meu marido (e principal crítico), agradeço às inúmeras vezes que viajou para a Praia do Engenho com as crianças para que eu pudesse escrever sossegada. Sou grata também à paciência, às “dicas” e ao seu exemplo de integridade intelectual.

Por fim, estou profundamente agradecida à resignação dos meus amados filhinhos, Ana Ágata, Vinícius e César, que foram concebidos, nasceram e “creceram” com “a tese”. (De fato, comecei a “transportar” RAP’s e RSP’s com a Ana Ágata na barriga!)

À Aniti que, há um ano atrás falou: “Mamãe você nunca vai terminar isto”? “Vou, filha, é que uma tese é um trabalho muito grande”. “Muito grande, mãe? Maior que o planeta”?

Ao Vi que, no alto de seus 4 anos, me disse: “Tchau, mãe. Tou indo fazer minha tese”.

Ao Xêno, que, por ser o menor, grudava em mim e pedia: “Desliga o computador, mãe, já é de noite. Desliga. Agora, mãe! Vou contar até três: 1,2,3,5,7,10... Trêeees!”.

Bem, sobrevivemos ! Agradeço a todos que me agüentaram! As alamas estão novamente florindo no terraço! Que bom !

AGRADECIMENTOS INSTITUCIONAIS

Ao Programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública (PAP) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo financiamento à pesquisa. Em especial, minha lembrança à Vera Lúcia Petrucci, Diretora de Pesquisas da ENAP.

Ao Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq), que viabilizou a participação, em diferentes momentos, de vários bolsistas de Iniciação Científica, alunos do Curso de Graduação em Administração Pública da EAESP/FGV.

Ao Núcleo de Pesquisas e Publicações (NPP) também da EAESP/FGV, pelo apoio financeiro e institucional em diferentes etapas da pesquisa, especialmente em termos de bolsas para alunos do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública atuarem como auxiliares de pesquisa. É claro que não poderia deixar de mencionar nossa querida Isolete, patrimônio do NPP.

Ao Instituto de Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde, agradeço aos colegas do Núcleo de Políticas Públicas, Maria de Deus de Oliveira Alves, Carlos Alberto Pletz Neder e Sílvio Deziderio, aprimorando da Fundap no Núcleo. Em especial, sou grata a José Machado Vieira Neto, agente de apoio à pesquisa. Também devo meu obrigada ao Núcleo de Informática, particularmente a Nelson, Ana e Tania. Na Diretoria, agradeço a Vania Miranda Postigo e Sebastiana (Lourdes) Maia, sempre gentis. Gostaria de agradecer, ainda, ao seu diretor, Prof. José da Rocha Carneiro, pelo constante estímulo intelectual.

Por fim, lembro a Prof^a Márcia Faria Wetsphal, da Faculdade de Saúde Pública da USP, que coordena a "Oficina Permanente sobre Cidades Saudáveis" pelo convite à participação e pela compreensão com minhas ausências (que, certamente, serão compensadas).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AP – Administração Pública
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CFSPC – Conselho Federal do Serviço Público Civil
- CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo
- EBAP- Escola Brasileira de Administração Pública
- ELAD – Escola Interamericana de Administração para o Desenvolvimento
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- FENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FUNCEP- Fundação Centro de Formação do Servidor Público
- FUNDAP – Fundação de Desenvolvimento Administrativo
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IS – Instituto de Saúde
- MARE – Ministério da Adm. Federal e Reforma do Estado
- NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- RAP – Revista de Administração Pública
- RSP – Revista do Serviço Público
- SES – Secretaria de Estado da Saúde
- SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Quadro I – Referencial Analítico.....	53
Quadro II – Periodização Inicial.....	54
Quadro III - Tipologia Weberiana de Dominação.....	115
Quadro IV – Organizações como Sistemas Políticos	116
Gráficos e Tabelas	Anexos

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

PARTE I – PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Capítulo 1 - A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO 16

1.1 - O QUE É ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL? 16

1.1.1 - O Comportamento do *Focus* 22

1.1.2 - O Comportamento do *Locus* 24

1.1.3 - Considerações sobre os Dados Quantitativos Obtidos..... 29

1.1.4 - Paradigmas e Produção de Conhecimento 33

1.2- O QUE É PÚBLICO NO BRASIL?40

1.2.1 - Organização da Análise de Conteúdo..... 45

1.2.2 - Aplicação do Método..... 49

Capítulo 2- O CONCEITO DE “PÚBLICO” 55

2.1 - A RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE 70

2.1.1 - A Matriz Estadocêntrica73

2.1.2 – A Matriz Sociocêntrica..... 80

2.2- O ESTILO DE GESTÃO PÚBLICA..... 93

2.2.1- Burocrático100

2.2.2- Pós-Burocrático.....109

2.3 – O CONCEITO DE PÚBLICO ENQUANTO REFERENCIAL PARADIGMÁTICO..... 112

PARTE II: CRISE E MUDANÇA DE PARADIGMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Capítulo 3 - O PARADIGMA DO “PÚBLICO” ENQUANTO ESTATAL

(1937-79) 116

3.1- Supremacia do Estado e Autoritarismo: *The One Best Way* 119

3.2- Centralização e Racionalização: Nem Tudo o que é Lógico é Psicológico 138

3.3- Carreiras e Controles Formais: A Burocracia dos Coitadinhos 146

Capítulo 4 - CRISE DO REFERENCIAL PARADIGMÁTICO 159

4.1 - A Redemocratização Pós-45 160

4.2 - O Desenvolvimentismo Pós-50 167

4.3 - A Administração Indireta: O Pós-64..... 171

4.4 - A Crise do Estado e Crise do Referencial Paradigmático 176

CONCLUSÕES.....187

BIBLIOGRAFIA.....197

ANEXOS: GRÁFICOS E TABELAS.....212

ABSTRACT

INTRODUÇÃO

A questão inicial que motivou este trabalho pode ser resumida no seguinte enunciado: o que é "Administração Pública" no Brasil? Detalhando-se, pode ser acrescentado: Como a disciplina se constituiu historicamente? Quais suas características e especificidades? Há aproximações com outros campos? Qual seu objeto de estudo? É possível construir uma periodização? Pode-se falar em referenciais paradigmáticos? Em função de que noções se estruturam estes consensos que se estabelecem na comunidade de estudiosos?

Posteriormente, vinculou-se o referencial paradigmático da disciplina de AP no Brasil ao conceito de "público". Esta é a problemática que aprofundou-se neste estudo: a caracterização dos Paradigmas da Administração Pública no Brasil, em função do conceito de público.

O trabalho divide-se em duas Partes. Na Parte I reconstitui-se o "caminho da pesquisa", desde os primeiros levantamentos quantitativos e os resultados preliminares obtidos, até a nova problematização e operacionalização da pesquisa, desta vez utilizando uma metodologia qualitativa.

Os artigos publicados na *Revista do Serviço Público* (a partir de 1937) e *Revista de Administração Pública* (1967) foram analisados tendo em vista estabelecer relações entre os "sentidos dos referidos artigos" e o conceito de *público* subjacente a eles.

Utilizando-se o método de análise de conteúdo passou-se então ao tratamento dos resultados, à inferência e à interpretação. Para tanto, construiu-se

um referencial analítico com base nas proposições e construções teóricas selecionadas, apresentado no Quadro I.

Posteriormente, na Parte II, apresenta-se em detalhe a análise de conteúdo efetuada nos artigos publicados pelas duas Revistas, a partir da década de 30. Aponta-se no sentido da existência de um Paradigma do "Público enquanto Estatal" que vigora no período de 1930 a 1979, mesmo que sofrendo algumas oscilações, especialmente nos anos de 1945, 56 e 67. No entanto, estes pontos de inflexão não foram suficientemente fortes para abalar aquele consenso, o que ocorre somente a partir da década de 80, quando, em função de uma série de crises em diversos âmbitos, aquele entendimento torna-se insustentável.

Crises são momentos de fragmentação e instabilidade. O campo se pulveriza, abrindo espaço para a emergência de um novo consenso. Surgem evidências de que existe um Paradigma Emergente: "O Público enquanto Interesse Público". Sustenta-o uma visão de público enquanto espaço institucional complexo, mais amplo que o estatal, norteado por uma noção de valores morais e éticos. As conclusões do trabalho apontam nesta direção.

**PARTE I PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL EM FUNÇÃO DO CONCEITO DE PÚBLICO**

CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

1.1 - A PROBLEMATIZAÇÃO INICIAL:

O QUE É ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A questão inicial que procurava-se responder era: o que é “Administração Pública” no Brasil? Como a disciplina se constituiu historicamente? Quais suas características e especificidades? Há aproximações com outros campos? Qual seu objeto de estudo? É possível construir uma periodização?

Para responder a estas questões utilizou-se, como ponto de partida metodológico, os trabalhos de GOLEMBIEWSKI(1974;1977)¹ e HENRY(1975)² – os quais desenvolveram os conceitos de *locus* e *focus* – dando-se início ao trabalho de pesquisa³, tendo como objeto empírico de análise a produção acadêmica divulgada nas duas revistas de administração pública mais importantes no Brasil. Por outro lado, utilizou-se como referência básica para compreender o período analisado o trabalho de WARHLICH(1978).

¹ A proposição inicial do autor foi publicada em Robert T. Golembiewski, "Public Administration as a Field: Four Developmental Phases", Georgia Political Science Journal, Vol. 2 (Spring 1974), pp. 21-49; e, posteriormente desenvolvida em "Public Administration as a Developing Discipline", New York, Decker, 1977.

² Henry, N. "Paradigms of Public Administration", Public Administration Review 35 (July 1975):384. Este trabalho foi desenvolvido posteriormente ao primeiro trabalho de Golembiewski dedicado ao tema, e, anteriormente ao segundo; de maneira que eles se influenciam mutuamente. Henry, assim como Golembiewski, trabalha com o marco no campo de Administração Pública atribuindo-lhes importância de acordo com sua vivência profissional, e não através de pesquisa exaustiva. O autor adverte que as obras servem mais para datar os períodos que para caracterizá-los, e que devem ser tratados como "rough indicators".

³ A pesquisa quantitativa, iniciada em março de 1993, teve como título inicial "A Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil (1930-1992)", projeto desenvolvido junto ao Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV com o apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações da mesma instituição. Posteriormente, iniciou-se o trabalho qualitativo o qual contou com o apoio do PAP- Programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública – CAPES/ENAP/ANPAD.

O *locus* é o que delimita o território a ser explorado pelo estudo, definindo os fenômenos empíricos que constituem o objeto da pesquisa. O *locus* é o local institucional do campo (*institutional where*). No caso da administração pública um *locus* recorrente tem sido a burocracia governamental, embora esta *localização* venha sendo questionada e substituída por um leque de estudos bem mais amplo, relativos a um número maior de iniciativas relacionadas ao “interesse público”.

O *focus* é a perspectiva teórica que coloca à disposição conceitos para selecionar e interpretar os fatos reais e as observações integrativas relevantes para as principais questões, o que individualiza as posições e dá meios para mapear o território. O *focus* é o instrumental analítico utilizado, um certo “enfoque especializado” sobre o campo (*specialized what*). Um *focus* usual na Administração Pública tem sido os “Princípios da Administração”, que expressam uma idéia de neutralidade e aplicabilidade a qualquer contexto. Mas, novamente, o *focus* da disciplina vem sendo alterado com as mudanças em suas concepções.

Enquanto Ciência Social Aplicada a Administração Pública sempre sofreu de um mal congênito – a **dicotomia “política-administração”**, o que impediu que se definisse com mais clareza seus *locus* e *focus*.

HENRY(1975) advoga a necessidade de uma certa “autonomização da disciplina” para que a mesma se fortaleça, superando aquela polarização inicial, e, inclusive, incorporando as contribuições da Ciência Política, sem, no entanto, perder sua identidade.

WARHLICH (1978), por sua vez, relaciona o desenvolvimento da disciplina àquele das Ciências Administrativas, na América Latina, acrescentando - tendo em vista a realidade latino-americana- a questão da **administração** para o

desenvolvimento. A autora critica seu mecanicismo que, não obstante, inspirou vários processos de reforma.

Destaca, ainda, o forte impacto que a **Ciência Jurídica** teve na gênese da disciplina de Administração Pública na América Latina diferentemente do que ocorre nos EUA, por exemplo - responsável, até hoje, por uma grande dose de "**legalismo**" nos estudos e na prática administrativa pública.

KLIKSBERG, (1996, 1997) retoma a questão da dicotomia política-administração, procurando resgatar a complexidade do processo de implementação das políticas públicas, superando, inteiramente, a visão mecanicista segundo a qual, aí, apenas se "executam instruções":

"Segundo tal dicotomia (política-administração), o problema central circunscreve-se ao campo do planejamento e da formulação de estratégias. Superado este problema, mediante uma concepção adequada das políticas públicas, empreender-se-ia a etapa administrativa de 'pura implementação', na qual poderia haver dificuldades que, contudo, seriam de caráter secundário" (KLIKSBERG, 1996:79).

O que se coloca, desta forma, é o fato de que todos os processos são políticos, inclusive a implementação. Por outro lado, existe a necessidade de tecnologias adequadas, adaptadas a administração pública - ou seja, tudo não se resume à política. É preciso superar a concepção dicotômica com abordagens integrativas.

Foi esta a preocupação que deu origem à pesquisa, ou seja, a necessidade de se conhecer mais a fundo as características da produção em Administração Pública com vistas a contribuir para o avanço da mesma em termos de ensino e pesquisa. Aquela inquietação repousava na observação da inexistência ou do pouco desenvolvimento de tecnologia administrativa adequada às especificidades da gestão pública. Em termos simples, ou a disciplina se voltava para o jurídico - dentro de uma visão legalista - ou passava a privilegiar a

questão política - dentro de uma visão baseada na famosa dicotomia antes mencionada.

Com este intuito - o de conhecer o campo de Administração Pública no Brasil- utilizou-se, como unidade de **análise, os artigos publicados em Revistas especializadas**, uma vez que, as mesmas, constituem-se no veículo que com maior rapidez expressa as mudanças ocorridas no campo⁴. Assim foram utilizadas as publicações **Revista do Serviço Público** (1937- ...) e **Revista de Administração Pública** (1967-...), consideradas representativas da disciplina.

A **Revista do Serviço Público (RSP)** passou a ser publicada em 1937, pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil. Em 1938 passou à responsabilidade do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) e foi publicada ininterruptamente pelo órgão até 1974. Em 1981 voltou a ser publicada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), que sucedera o DASP, seguindo até 1989 com muitas interrupções e mudanças de linha editorial. Finalmente, foi retomada em 1994 pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (FENAP), por sua vez sucessora da FUNCEP.

A **Revista de Administração Pública (RAP)**, teve sua publicação iniciada em 1967, pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, e prosseguiu sem interrupções.

A **RSP** assumiu uma importância pioneira na disseminação da produção em Administração Pública. Nas primeiras décadas de circulação, foi,

⁴ A utilização das Revistas como objeto empírico para a identificação de paradigmas de um grupo de pesquisadores pode ser justificada utilizando-se as noções de KUHN. Conforme observa Hochman: "Para Kuhn, a aceitação de um paradigma pode ser verificada com o surgimento de jornais, revistas especializadas, fundação de sociedades científicas, currículos de cursos universitários, citações, livros didáticos etc. Estas são algumas das formas de socialização e comunicação entre os membros do grupo." HOCHMAN, G. "A Ciência entre a Comunidade e o Mercado: Leituras de Kuhn, Bordieu, Latour e Knorr-Cetina", in Vera Portocarrero (org.), "Filosofia, História e Sociologia das Ciências", FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1994. Ou citando Kuhn: "A transição para uma ciência desenvolvida será acompanhada da formação de revistas especializadas, sociedades de especialistas e currículos acadêmicos." *The Structure of Scientific Revolutions* 2nd ed, Chicago University of Chicago Press, 1970, p. 19.

sem dúvida, o principal meio de divulgação das idéias no campo da Administração Pública. Organicamente vinculada ao DASP, foi perdendo gradualmente sua importância e impacto concomitante à perda de poder do primeiro. Com o surgimento da **RAP**, em 1967 a **RSP** perdeu a primazia anterior, até ser interrompida em 1974. Durante o período 1981-1989, sua instabilidade do ponto de vista editorial não permitiu que a antiga importância fosse reassumida, inclusive porque não propiciou a presença de artigos de caráter acadêmico, em vários momentos, privilegiando artigos de interesse restrito ao público interno. A fase iniciada em 1994 tem sido marcada pela busca de um nível elevado de qualidade dos artigos e pela eleição de temas diretamente relacionados às questões importantes colocadas para a Administração Pública.

A **RAP** apresentou, desde 1967, uma maior estabilidade em termos de linha editorial, periodicidade e nível de qualidade dos artigos, e consolidou-se como principal publicação representativa da produção em Administração Pública, inclusive por conta do longo período em que a **RSP** não circulou ou o fez de forma precária.

Analisando o conteúdo dos artigos publicados nas duas revistas, é possível obter indicações sobre o comportamento da produção em **Administração Pública**. A análise dos dados mostra que a **RAP**, como publicação, surgiu muito mais sensível às mudanças que se desenharam no campo de conhecimento da Administração Pública a partir dos anos 70. A **RSP** não deixou de senti-las, mas teve menos condições de refleti-las, principalmente nos anos imediatamente anteriores à interrupção de 1974. A revista manteve uma relativa inércia na composição de suas edições, em termos de *locus* e *focus*, que só seria quebrada na fase irregular da década de 1980. Pode-se, até mesmo, perguntar o quanto a interrupção da publicação da **RSP** não reflete o fato de que esta não se adaptava às mudanças no campo de conhecimento de Administração

Pública que se engendravam, ou seja numa possível tentativa de manter o *status quo*.

Para analisar a produção veiculada nas Revistas, foram classificados os artigos publicados por elas até 1992⁵, o que correspondeu a 721 artigos da **RAP** (100%) e 3898 artigos da **RSP**, correspondentes, praticamente, a 100%⁶.

O conteúdo dos artigos foi classificado segundo seus *foci* e *loci*, sendo que as categorias para a classificação foram emergindo da própria observação. Em alguns casos, especialmente na **RSP**, essa classificação foi bastante trabalhosa, uma vez que nem sempre era possível precisar rapidamente qual *focus* ou *locus* era utilizado.

Buscando-se a maior precisão possível, a classificação por *locus* foi realizada procurando-se privilegiar sempre as temáticas específicas, ou seja, evitava-se, por exemplo, *locus* mais genéricos como “Política Social”, a menos que o texto explicitamente trabalhasse com este conceito, e não mencionasse nenhuma política específica.

Em relação ao *focus*, para determiná-lo procurou-se verificar: a) se o autor se posicionava explicitamente por este ou aquele enfoque; b) que autores utilizava como referencial; c) o “jeito” de colocar a questão (postura do autor, linguagem, etc).

Como colocou Golembiewski “a escolha dual entre *locus* e *focus*” ajuda a determinar o tipo de trabalho realizado e quem o fez.⁷

⁵ Como a pesquisa quantitativa foi iniciada em março de 1993, os dados coletados referem-se ao período 1930-1992.

⁶ O número de artigos que não puderam ser classificados seguramente equivale a menos de 1% do total publicado na revista e teria impacto desprezível nos resultados finais obtidos. Não foram classificados, devido à impossibilidade de se ter acesso às publicações, os exemplares de out/nov/dez de 1940, vol IV, nº 1,2 e 3; e o nº 3 do volume 109, no período de abr/jun de 1974 e outubro/dezembro de 1981, da RSP

1.1.1 - O Comportamento do *Focus*

Estes *foci*⁸ correspondem aos possíveis “modelos teóricos” que compõem o campo de Administração Pública⁹. **Ciência Política**¹⁰ e **Ciência Administrativa**¹¹ constituem-se em seus pilares básicos. A Ciência Jurídica pode ser considerada a “disciplina-mãe” uma vez que a Administração Pública originou-se, enquanto área de ensino, do Direito Administrativo, especialmente nos países latinos¹². A Ciência Econômica sempre tangenciou o campo de Administração Pública, especialmente no período onde o Estado faz-se mais presente no planejamento e na atividade produtiva. Os dois restantes - Epistemologia e Outros - foram incluídos por serem de especial interesse para a pesquisa. No que se refere ao primeiro - Epistemologia - objetivou-se destacar o grau de reflexão desenvolvido no campo, sobre ele próprio. Assim, foram incluídos neste *focus* aquelas reflexões que visavam uma análise do campo de ensino e pesquisa ou da disciplina de Administração Pública. Em “Outros” foram classificados diagnósticos, propostas e relatos de experiências, além de reportagens, impressões e defesas de opinião. Estes artigos, de caráter mais descritivo, não tinham um enfoque claramente definido.

O *focus* Ciência Administrativa é o mais presente na produção veiculada pelas duas publicações. Especialmente nas primeiras décadas de existência da **RSP**, percebe-se que sua importância vai crescendo, mas em

⁷ Golembiewski, R.T. *op. cit.* p. 9

⁸ Ciência Política, Ciência Jurídica, Ciência Administrativa, Ciência Econômica, Epistemologia e Outros (artigos sem enfoque definido).

⁹ Os títulos foram sendo abertos conforme surgia a necessidade.

¹⁰ Considerou-se Ciência Política aquele *focus* que utiliza conceitos e autores considerados “clássicos” da disciplina tomada de forma “pura”, ou seja, não aplicada.

¹¹ Entendeu-se por Ciência Administrativa o referencial teórico normalmente utilizado no Brasil, nas disciplinas de Teoria Geral da Administração e Teoria Organizacional, além daqueles constantes no grupo anterior quando utilizados de forma aplicada à administração.

¹² Beatriz Warhlich atribuiu o grande peso do enfoque legalista na América Latina ao fato destes países terem sido colônias de Portugal e Espanha, que por sua vez, carregam doze séculos de legislação romana. Ver, para este fim:

meados da década de 1960 começa um movimento declinante. Não obstante ele sempre foi dominante.

A hegemonia do *focus* Ciência Administrativa surge com maior nitidez na **Revista do Serviço Público**, onde até 1974 ocupa sempre o primeiro lugar em termos de participação no total de artigos publicados (com exceção de 1972). Na fase da publicação correspondente ao período 1981-1989, não consegue manter essa hegemonia, atingindo seus mais baixos níveis de participação no início da década, chegando a menos de 10% em 1984. Nesse ano, o *locus* Ciência Política consolida uma tendência de crescimento de sua participação, iniciada no início da década de 1970.¹³

Na **RAP**, ocorre um movimento similar. A partir de 1970 o *focus* Ciência Política ganha espaço, enquanto o *focus* Ciência Administrativa sofre fortes oscilações. Estes dois *focus* são os dominantes na revista. Da mesma forma que na **RSP**, é na passagem da década de 1970 para a década de 1980 que esse movimento torna-se mais crítico, não sendo isolado o fato de que é em 1978 e em 1983 que o *focus* Ciência Administrativa atinge seu nível mais baixo de participação no total anual de artigos publicados (19,4% e 15,6%, respectivamente). No primeiro desses dois anos, suplantado pelo *focus* Outros (o que é, na verdade, indicador de indefinição) e pelo *focus* Ciência Econômica, que a seguir perderia sua importância na publicação, assim como o *focus* Ciência Jurídica já vinha reduzindo.¹⁴

Em resumo, pode-se afirmar que, do ponto de vista do *focus* dos trabalhos, as duas publicações apresentam um processo **crescente de permeabilização** de suas linhas editoriais a trabalhos fora do foco da Ciência

WARHLICH, B. "Evolución de las Ciencias Administrativas em América Latina". Revista Internacional de Ciências Administrativas, nº 12, p. 70-92, 1978

¹³ Ver Gráfico 3

¹⁴ Ver Gráfico 4

Administrativa, abrindo-se a novas abordagens, especialmente à Ciência Política. *Focus* mais tradicionalmente ligados à Administração Pública, como Ciência Econômica e Ciência Jurídica, perdem importância nesse movimento.

Esse movimento indica uma **crecente abertura** do campo de conhecimento em Administração Pública a novos enfoques, por um lado, e por outro a absorção de novas temáticas, para as quais o *focus* Ciência Administrativa e, mesmo, os *focus* Ciência Econômica e Ciência Jurídica, não oferecem instrumental adequado para seu tratamento.

1.1.2 - O Comportamento do *Locus*

Para a análise dos *loci*, a classificação exigiu um conjunto maior de categorias.¹⁵ Foram identificados 39 *loci*, conforme anexos I e II.

Examinando cada um dos *locus* em sua correlação com os demais, percebe-se, de imediato, uma aglutinação em torno do tema “**Ensino e Pesquisa**”. As demais categorias de *locus* relacionam-se diretamente à estruturação e/ou à atuação do Estado, donde foi possível identificar dois outros eixos temáticos: o relacionado à “**Estruturação do Estado**”, que trata de questões internas ao aparelho do Estado e outro “**Políticas Setoriais**” caracterizado por sua atuação e interação com a sociedade.

Resultam assim três grandes grupos temáticos:

O grupo de *loci* Estruturação do Estado é o que maior frequência apresenta, tanto na **RSP** como na **RAP**. Os *loci* Recursos Humanos, Reforma e Modernização Administrativa e Organização Administrativa destacam-se no

¹⁵ Não partiu-se, de antemão de um conjunto de temas, ou daquilo que os especialistas em análise de conteúdo chamam de “código”. As categorias de *loci* foram sendo abertas de acordo com a observação, ou seja, a partir do momento em que os itens existentes não satisfaziam a necessidade de classificação, abria-se um novo item.

conteúdo deste *locus*. Recursos Humanos é o *locus* que mais contribui para a produção em Administração Pública: 23,6% dos artigos da **RSP** e 8,74% da **RAP**, os dois maiores índices de cada uma delas. Também se destacam, no total de artigos publicados, os *loci* Planejamento Governamental, Organização Política, Organizações e Finanças Públicas.¹⁶

A distribuição desses *loci* não é uniforme ao longo do tempo. Recursos Humanos (27,6% até 1945) e Organização Administrativa (25,1% até 1945), os dois mais destacados no início da circulação da **RSP**, não mantêm constante esse nível de participação. Reforma e Modernização Administrativa é um tema que se comporta de forma cíclica e influi nos resultados do grupo de *loci* Estruturação do Estado nos momentos de mudança institucional.

Os índices do grupo de *loci* Estruturação do Estado o fazem amplamente hegemônico. No início da publicação da **RSP** (1937), atinge 90% dos artigos publicados pela Revista. Essa participação se reduziu progressivamente, sem, no entanto, oferecer ameaça ao predomínio do grupo. Em 1945, constata-se que o *locus* Estruturação do Estado cresce e volta a ocupar uma posição mais destacada (81,5% dos artigos publicados). Em 1946 há de novo um leve crescimento (83,2%). Pode-se supor que as mudanças institucionais de 1945 (fim do Estado Novo), devem ter promovido um aumento da atenção para temas ligados à reestruturação do Estado brasileiro. Interrompe-se uma tendência de leve queda iniciada em 1941 e que se aprofundará no final da década de 1940. Ao longo da década de 1950, o grupo de *locus* Estruturação do Estado cresce novamente, mas entre oscilações, mantendo-se, na maior parte do tempo, entre 45% e 65% do total de artigos publicados. Na passagem para a década de 1960, o movimento continua, até 1967, quando cai para 52,3%, logo se recuperando para depois, no início dos anos 70, iniciar nova tendência de queda. Com a volta da

¹⁶ Cf. Tabelas 1 e 2.

publicação em 1981, o grupo de *loci* surge sujeito a violentas oscilações, em parte motivadas pela irregularidade da publicação.

Na **RSP**, o grupo Políticas Setoriais ensaia um crescimento a partir de 1947 até 1959, quando passa a oscilar em níveis mais baixos até que em 1983 atinja o pico de 80,4% do total de artigos publicados no ano.

É importante notar que os dados nesse grupo encontram-se bastante desconcentrados: o *locus* com maior participação é Saúde e Previdência, com 3% do total de artigos publicados, seguido por Política Tecnológica (2,5%) e Educação (1,6%). Essa desconcentração aumenta com o tempo, pois no início da vida da Revista o *locus* Saúde e Previdência têm uma participação relativa muito maior, chegando a significar 11,1% do total de artigos publicados no ano de 1943. Na década de 80, Saúde e Previdência torna-se menos importante, aparecendo na revista apenas em 1982 e 1986. Em troca, há uma mudança no interior do grupo, e vários *loci* se destacam, mas nenhum deles está presente ao longo de toda a década, sendo mais comum serem objetos de artigos publicados em dois ou três anos entre 1981-1989, quando têm uma expressiva participação no total artigos publicados. Esse é o caso de Política Tecnológica (7,4% do total de 1986), Educação (8,7% e 4,5%, em 1983 e 1984), Agropecuária (45,5% e 6,1%, em 1984 e 1987), Políticas Sociais (31,5% em 1983), Planejamento Urbano (6,1% e 10,9%, em 1982 e 1983) e Política Industrial (3% e 22,8% em 1982 e 1983)¹⁷. Parte dessas oscilações é explicada pela publicação de números temáticos que afetam o resultado final. Essa influência, entretanto, não foi tratada como um viés da pesquisa, uma vez que a adoção de edições temáticas deve ser entendida como uma resposta da linha editorial da revista às demandas específicas do campo de Administração Pública.

¹⁷ Cf. Tabela 1.

O grupo de *loci* Políticas Setoriais tem uma presença mais forte na **RAP**, algumas vezes superando, inclusive, o grupo Estruturação do Estado, como na segunda metade da década de 80, ou em 1978, quando responde por 80% da produção veiculada na revista. No período 1967-1992 responde por 41,1% da produção total publicada na **RAP**. O *locus* Saúde e Previdência é o mais importante do grupo, e corresponde a 13,2% do total de artigos publicados na revista, chegando a 33,3% em 1985. Também se destacam os *loci* Planejamento Urbano (5,3% no total geral, chegando a 19,4% do total de 1989), Meio Ambiente (3,2%) e Política Tecnológica (2,8%). Como no caso dos últimos anos da **RSP**, os *loci* também se comportam com grande dispersão, e o grupo Políticas Setoriais é justamente o que apresenta o maior desvio-padrão¹⁸.

O grupo de *loci* Ensino e Pesquisa é, dos três, o menos destacado e o que concentra um menor número de *loci*. Em contraste com os grupos Estruturação do Estado e Políticas Setoriais, é mais estável, apresentando o menor desvio-padrão na maioria dos anos.

Na **RSP**, inicia-se com níveis de participação muito reduzidos (0% em 1937), e em 1940 assume o patamar de cerca de 10% em 1940. No total, o grupo corresponde a 14,2% da produção veiculada na **RSP**, mas raramente alcança 20% da produção (em 1951, 1955, 1957 a 1960, 1967, 1981 e 1988). Até 1967, quando alcança 35,3% da produção total da Revista, segue uma tendência de crescimento, com algumas oscilações. A partir daí, volta para o patamar médio, mas, como os outros dois grupos de *loci*, sujeita-se a grandes variações. Os principais *loci* dentro do grupo são Análises Teórico-Conceituais (8,2% do total da produção veiculada na **RSP**, chegando a 33,3% em 1982), Legislação (4,3% da produção total)¹⁹ e Ensino e Administração (1,3% da produção total). O

¹⁸ Cf. Gráfico 5 e 6.

¹⁹ Durante as primeiras décadas, a **RSP** possuía uma seção de Direito Administrativo.

primeiro *locus* deixa entrever a entrada de novos conceitos no processo de formação do novo campo de conhecimento; inicialmente com artigos traduzidos ou escritos pelos técnicos do DASP, alguns deles com acesso a cursos nos EUA, posteriormente incorporando produção de outras fontes. O *locus* Legislação tem presença mais significativa nos períodos iniciais, mas verá sua importância crescer ao longo dos anos 50, para, a partir dos anos 60, declinar consideravelmente; o que, provavelmente é consequência da consolidação do campo de Administração Pública, marcando seu afastamento do Direito Administrativo.

Artigos sobre Ensino e Pesquisa em Administração Pública têm uma frequência muito baixa no início da **RSP**, em alguns anos igual a zero. Somente em 1945 atingem uma participação mais destacada, e na década de 1960 este *locus* apresentará valores mais significativos, superando 10% da produção total veiculada na **RSP** em 1961, 1962 e 1966. Na **RAP**, o *locus* tem destaque desde o início da publicação da revista. Entre 1967 e 1970 corresponde a 20%, 27,3%, 30% e 10%, respectivamente.

Na **RAP** o comportamento do grupo de *loci* é similar, com variações significativas dos valores anuais, uma queda ao longo dos anos 70, um pico em 1983 (56,3 %) e volta a um patamar baixo. No total, o grupo de *loci* Ensino e Pesquisa responde por 14,6% da produção total publicada na **RAP**, um valor praticamente igual aos 14,2% da **RSP**. A composição do grupo, no entanto, tem diferenças.

1.1.3 - Considerações sobre os Dados Quantitativos Obtidos

As duas publicações coexistiram entre 1967 e 1974, sendo que pelas três décadas iniciais do período estudado a **RAP** ainda não era publicada e, por sua vez, nos anos finais a **RSP** tivera sua publicação interrompida. A superposição entre as duas revistas corresponde a um pequeno intervalo de tempo, relativamente ao período estudado, o que impede que se avance em trabalhos comparativos, inclusive porque a **RSP**, no período posterior ao lançamento da **RAP**, visivelmente se enfraquece e passa por um período de instabilidade editorial.

Os primeiros anos desse período de superposição apontam semelhanças entre a participação dos grupos de *loci* no total anual publicado das duas revistas. Nos quatro anos iniciais (1967-1970), tanto **RAP** como **RSP** ostentam forte liderança do grupo Estruturação do Estado. É verdade que essa liderança é muito mais hegemônica na **RSP**, seguindo a mesma tendência desde seu ano de fundação, enquanto na **RAP** os grupos Políticas Setoriais e Ensino e Pesquisa têm uma participação maior, relativamente à **RSP**.²⁰

A partir de 1971 essa semelhança se quebra. A **RAP** entra em um período em que o grupo de *loci* Políticas Setoriais toma a liderança, em alguns anos, seguindo, a partir daí, em alternância na dianteira da participação no total de artigos publicados pela revista, anualmente, com o grupo Estruturação do Estado. Na **RSP** esse movimento não chega a se constituir, mas nestes anos (1971-1974), a participação do grupo de *loci* Estruturação do Estado também se reduz.²¹

²⁰ Cf. Tabelas 1 e 2.

²¹ Nesse período, a **RSP** sofre várias mudanças editoriais e proliferam os artigos de membros do Judiciário e de altos escalões do Executivo. Cf. MEZZOMO KEINERT & VAZ (1994:17).

Os anos 70 irão se caracterizar, do ponto de vista das publicações estudadas, como um período de instabilidade da participação dos grupos de *loci* no total de artigos publicados que marca a emergência de novas preocupações, como também ocorre com os *foci*. Os movimentos anunciados timidamente pelas tendências da produção veiculada pela **RSP** se realizam de forma mais marcada na **RAP** e irão se estender também pela década de 1980²².

Esse momento, especialmente a segunda metade da década de 1970 e início da década de 1980, marca uma situação de profunda mudança no campo de conhecimento. No final da década de 1970 e ao longo dos anos 80, o comportamento dos grupos de *loci* sofre grandes oscilações. Essas oscilações caracterizam o momento de transição atravessado no período, e se combinam com mudanças também na participação dos *foci*.

A **RAP** antecipa já em 1971 essa mudança, quando o grupo Estruturação do Estado cai de 80% para 36,36%, sendo suplantado pelo grupo Políticas Setoriais. A partir daí o comportamento dos grupo de *loci* oscila ao longo da década de 1970. Na verdade, pode-se entender que o comportamento dos grupos de *loci* indica a emergência de novas temáticas e de novas abordagens.

Dentre os fatores que influenciaram esse processo de mudança, é inevitável não mencionar as mudanças institucionais. Não é sem motivo, por esse ângulo de análise, que se pode identificar na passagem da década de 70 para a de 80 o momento em que as novas tendências emergentes começam a ser vislumbradas, à medida em que se torna mais claro o processo de transição da ditadura militar para o governo civil.

Observando-se o comportamento dos grupos de *loci* ao longo do tempo, é possível sugerir que nos momentos de mudança ou instabilidade

²² Ver Gráficos 1 e 2.

institucional mais forte o grupo de *loci* Estruturação do Estado tende a aumentar sua participação, ainda que após algum tempo esse grupo de *loci* reduza sua participação. Nesses momentos, as tendências vigentes sofrem desvios, ainda que temporários.

Da mesma forma, pode-se considerar o crescimento do grupo Estruturação do Estado em meados da década de 1940, na **RSP**, um reflexo do fim do período ditatorial de Getúlio Vargas, e seu crescimento nos anos imediatamente após 1964 como reflexo da instauração da ditadura militar.

Entretanto, estas duas mudanças, ainda que atestem a influência dos câmbios institucionais sobre a produção em Administração Pública, não apontam mudanças que caracterizem crise ou emergência de novas tendências no campo de conhecimento. Ao contrário, ao longo do período que vai até os anos 70, a distribuição porcentual dos artigos publicados em grupos de *loci* observada é consistente com a centralidade nas questões referentes à estruturação do Estado que o campo de conhecimento da Administração Pública apresenta no período.

A trajetória das duas publicações, portanto, do ponto de vista do comportamento dos *loci*, apresenta um ciclo longo e nítido de absoluto predomínio de uma produção com *focus* em Ciência Administrativa e *locus* em Estruturação do Estado. Os *loci* destacados no grupo Estruturação do Estado são, exatamente, aqueles mais envolvidos com o processo de constituição de um novo arcabouço institucional para o Estado brasileiro. Essa é a preocupação dominante do período. **O Estado não é apenas o centro, mas praticamente, o único objeto de atenção dos artigos publicados.**

À medida que esse arcabouço institucional vai sendo consolidado e, a seguir, questionado - em relação à visão de Estado que o sustenta -, a discussão sobre o papel do Estado e suas ações se torna mais importante que a discussão sobre sua estruturação. O predomínio do *focus* Ciência Administrativa e do *locus*

Estruturação do Estado se enfraquece pelo surgimento de uma tendência à incorporação de outros *foci* e *loci*. Observa-se um deslocamento da participação dos grupos de *loci* e dos *foci* no conjunto de artigos publicados por ano: os artigos com *locus* Estruturação do Estado e *focus* Ciência Administrativa perdem sua importância relativa, e emergem o *focus* Ciência Política e o grupo de *locus* Políticas Setoriais, que chega a ultrapassar 70% de participação do total de artigos publicados, em anos da década de 1980, tanto na **RAP** como na **RSP**. Seu crescimento está visivelmente relacionado à emergência de novas temáticas, como se percebe pelos vários *loci* que se tornam objeto de atenção.

A produção em Administração Pública, assim, entra em um período de irregularidade do ponto de vista do *locus* e como dito acima, também do *focus*. A interpretação mais segura para este fenômeno é que se trata de uma crise no campo de conhecimento em Administração Pública, que deve, de alguma maneira, produzir um novo consenso em seu interior.

Daquela preocupação e desenvolvimentos iniciais, o trabalho acumulou condições de permitir uma **releitura das conclusões preliminares**. Em especial, do último artigo publicado²³, onde se utiliza, pela primeira vez, a noção de paradigma²⁴ fazendo-se uma análise mais ampla dos dados obtidos, tanto ao nível da abrangência histórica quanto ao nível da inferência realizada.

Realiza-se, também, uma periodização especialmente referida ao contexto político-histórico, que foi uma forma inicial e preliminar de organização dos dados (ver Quadro II). Entendida como ponto de chegada, naquele momento, demandou uma releitura posterior, especialmente a partir do aprofundamento dos

²³ MEZZOMO KEINERT, T. "Paradigmas da Administração Pública no Brasil", *op. cit.*

²⁴ A noção de paradigma era utilizada de forma mais restrita, provavelmente mais próxima da idéia de modelo, a qual foi ampliada posteriormente. A própria idéia de "evolução" da disciplina foi substituída pela de "desenvolvimento", uma vez que, para ser coerente com a noção kuhniana deve-se respeitar alguns princípios como o da descontinuidade, do externalismo, da incomensurabilidade, dentre outros, na produção do conhecimento; isto é, o não-evolucionismo.

conceitos de THOMAS KUHN(1975;1970;1977a;1977b)²⁵, que discutiremos em seguida.

1.1.4 - Paradigmas e Produção de Conhecimento

A história do conhecimento, contemporaneamente, reúne abordagens interdisciplinares - notadamente históricas, filosóficas e sociológicas- objetivando a constituição de um espaço independente para a crítica e a reflexão acerca dos caminhos e descaminhos do desenvolvimento científico.²⁶

Este tipo de abordagem, conhecido hoje como *História da Ciência*, inicialmente configurou-se num formato chamado de *História Pedigree*, ou seja, um tipo de elaboração de caráter notadamente **evolucionista** que buscava, seletivamente, em épocas antigas, idéias, teorias ou personagens que tivessem contribuído para que as formas de conhecimento vigentes na época evoluíssem até aquilo que se conhece hoje como ciência moderna.

A **ciência moderna** seria, assim, o apogeu desta marcha através de um caminho histórico inevitável pelo qual passaria a ciência na busca do verdadeiro conhecimento sobre a natureza. Além disso, a ciência vinha da teoria e não da prática, o que impedia que formas diferentes de conhecimento - como aquelas das civilizações orientais - pudessem ser consideradas **ciência**. (ALFONSO-GOLDFARB, 1994).

²⁵ KUHN, T. (1970)"The Structure of Scientific Revolutions", 2a. Edição ampliada, Chicago, University of Chicago Press, Prefácio; (1975) "A Estrutura das Revoluções Científicas", Perspectiva, São Paulo; (1977a) "Second Thoughts on Paradigms", in Suppe, F. (org.), "The Structure of Cientific Theories", University of Illinois Press; (1977 b)"The Essential Tension", Chicago, The University of Chicago Press.

²⁶ Agradecimentos devem ser dirigidos ao grupo de estudos do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica da PUC/SP - que realiza quinzenalmente os *Seminários sobre Historiografia e Metodologia em História da Ciência* - pela grande contribuição que representou para esta reflexão a participação da autora naqueles encontros. Um agradecimento especial é dirigido à Prof^a. Ana Maria Alfonso-Goldfarb, sua coordenadora, pelo convite à participação.

A visão **evolucionista** abrigava, internamente, a noção de **continuidade**, a qual dava ênfase à linearidade, destacando elementos de ligação entre os diferentes estágios do conhecimento.

E, por último, acreditava-se que o desenvolvimento científico estaria condicionado aos problemas históricos internos à própria Ciência, ou seja, à evolução de seus conceitos e teorias, independentemente da sociedade ou dos meios nos quais estes são produzidos. Este pressuposto ficou conhecido como **internalismo**.

A partir dos anos 60, algumas novas teorias foram desenvolvidas como alternativas ao positivismo ou empirismo lógico - a corrente dominante que abrigava os pressupostos antes colocados - dentre as quais destaca-se a obra de **Thomas Kuhn**.

Tomas Kuhn tornou-se especialmente conhecido por sua obra *The Structure of Scientific Revolutions* (1962)²⁷, que tornou-se um *best-seller* da História da Ciência. Este livro, escrito em tom radical e apaixonado e, utilizando uma série de interessantes exemplos históricos, em pouco tempo revolucionaria os pilares da reflexão histórico-filosófica sobre a ciência.

Além de ter contribuído para pôr termo efetivamente às doutrinas centrais do positivismo, tais como a cumulatividade e o evolucionismo, o campo de História da Ciência "foi enormemente beneficiado com a obra de Thomas Kuhn"²⁸.

²⁷ O livro *The Structure of Scientific Revolutions* foi publicado originalmente em 1962, tendo levado mais de quinze anos para ser concluído. A segunda edição, revista e ampliada, foi publicada em 1970. Nesta nova edição o autor aperfeiçoa alguns de seus conceitos anteriores, motivo pelo qual utilizaremos a segunda edição como referência. Será utilizada a versão em inglês, uma vez que, somente se tem notícia da tradução, para a língua portuguesa, da primeira edição (Kuhn, T. "A Estrutura das Revoluções Científicas", Perspectiva, São Paulo, 1975).

²⁸ Laudan, Larry *et al.* "Mudança Científica: Modelos Filosóficos e Pesquisa Histórica", *Estudos Avançados*, 7 (19), 1993, p. 19. Os autores afirmam que a obra de Kuhn é responsável, em grande medida pela vitalidade e autoconfiança expressa pelo campo nas últimas duas décadas.

O filósofo americano Richard Rorty, em artigo recente²⁹ - atribui grande importância ao trabalho de Kuhn desde uma perspectiva filosófica tratando-o, inclusive, como "filósofo"³⁰, dado que o trabalho de Kuhn **"remapeia a cultura**, isto é, "sugere um modo original e promissor de pensar a relação entre vários setores da atividade humana"³¹.

Com *"The Structure of Scientific Revolutions"* Kuhn questiona a crença de que o sucesso da ciência se deva à aplicação de um "método científico" específico, e ainda que a substituição de uma teoria científica por outra seja algo que dependa apenas da lógica fria e precisa, sendo antes, análoga ao **processo de substituição de uma instituição política por outra**.

Assim começa a desmoronar a hierarquia tradicional de disciplinas, segundo a qual acreditava-se, por exemplo, que os cientistas naturais teriam uma via de acesso privilegiado à realidade e à verdade. Citando novamente RORTY:

"A leitura de Kuhn levou-me a pensar que, em vez de mapear a cultura com uma régua hierárquica epistêmico-ontológica, encimada pelas categorias de "lógico", "objetivo" e "científico", deveríamos antes tentar mapear a cultura por meio de um espectro sociológico indo da esquerda caótica - em que critérios estão sempre em mutação - à direita conformista - em que eles estão, ao menos por algum tempo, firmemente estabelecidos".

Pensar nos termos de um tal espectro possibilita perceber o movimento de uma dada disciplina rumo à esquerda nos períodos revolucionários e rumo à

²⁹ RORTY, Richard. "Um Mestre Iconoclasta", Folha de São Paulo, Mais!, São Paulo, 06 de outubro de 1996, p. 5. 10.

³⁰ Como se sabe Thomas Kuhn doutorou-se em física antes de se tornar historiador autodidata da Ciência do Século 17. O próprio Kuhn se auto-denominava desta forma: historiador da ciência. RORTY afirma que se ele "tivesse escrito um obituário, não teria deixado de chamar Kuhn de filósofo"; Referindo-se a uma certa resistência na comunidade filosófica em aceitá-lo como um integrante legítimo. Sem querermos nos delongar excessivamente nesta questão, acreditamos que a citação é elucidativa, uma vez que o autor - na condição de um dos mais importantes filósofos americanos da atualidade - manifesta seu "ressentimento pelo fato de Kuhn ter sido constantemente tratado por meus (de Rorty) colegas filósofos como, na melhor das hipóteses, um cidadão de segunda classe na comunidade filosófica, quando não como um intruso que não tinha por que se meter com uma disciplina para a qual não tinha formação adequada". RORTY, Richard. *op. cit.*

³¹ Rorty, Richard. *op. cit.*

direita nos períodos estáveis e monótonos - que Kuhn chamava de períodos de "Ciência Normal".³²

Convém salientar que, diferentemente do que ambicionava, o verificacionismo e o falsificacionismo, não há em Kuhn a intenção de estatuir um critério capaz de distinguir, com alguma nitidez, **o que é ciência** e o que é **pseudociência ou metafísica**. Em momento algum Kuhn estipula a forma a ser ostentada pelas teorias e os modos pelos quais devem buscar evidência favorável ou contrária às suas pretensões de verdade para que possam ser consideradas científicas. Sua análise se limita a mostrar como tem sido historicamente construída a cientificidade, e não que requisitos lógicos-empíricos precisam ser satisfeitos para que uma disciplina se converta em ciência (Oliva, 1994).³³

O livro "A Estrutura das Revoluções Científicas" foi o marco inicial de uma obra polêmica e relevante na discussão histórico-filosófica a respeito da produção do conhecimento. Como coloca RORTY (1996)

"... a essa altura, todas as ciências sociais passaram por um processo de 'kuhnização', marcado por uma maior disponibilidade para admitir que não há um modelo único de pesquisa relevante num dado setor da cultura".

Foi naquela obra que Kuhn inicialmente expôs os conceitos que julgava fundamentais na explicação da mudança científica: paradigma, ciência normal, crise, revolução científica. É destes conceitos que provém a idéia de **incomensurabilidade**, importante elemento na superação da visão evolucionista.

³² Rorty se alinha entre os defensores da abordagem pragmatista, junto com Foucault, Habermas, Kuhn, dentre outros. O pragmatista desconfia no mais alto grau possível da idéia positivista de que a racionalidade é uma questão de aplicar critérios. Na abordagem pragmatista os "fatores culturais" evidentemente desempenham um papel central, mas colocados "dentro" da comunidade onde ganham sentido, de tal sorte que entre o indivíduo que busca a liberdade e o Estado, o mercado, o meio ambiente, a empresa ou o que é que seja, é preciso sempre identificar processos de mediação historicamente determinados, ao invés do espaço vazio onde se instala a ética da unanimidade. Ver, por exemplo, Rorty, R. "Solidariedade ou objetividade?" Novos Estudos, n.36, julho 1993, pp 113-120.

³³ OLIVA, A. "Kuhn: O Normal e o Revolucionário na Reprodução da Racionalidade Científica", in Portocarrero, V. "Filosofia, História e Sociologia das Ciências", Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994

Kuhn consegue, com a noção de paradigma, justificar a descontinuidade da ciência, à medida que lhe atribui a propriedade de ser **incomensurável**, ou seja, o novo paradigma não engloba nem deriva do velho, não podendo ser considerado nem superior, nem inferior, não podendo, inclusive ser medido ou comparado ao anterior.

Desta forma, o conceito kuhniano de mudança científica a caracteriza como um processo descontínuo dado por um salto não quantificável entre o velho e o novo, o que obviamente desmonta com a visão positivista de cumulatividade.

Ainda, na proposição kuhniana o conceito de **revolução científica** é de importância fundamental, à medida que representa uma "quebra" no pensamento científico. Estes períodos revolucionários – momentos onde vários candidatos a paradigma, ainda incompletos tentam substituir o anterior, são, para Kuhn, sempre precedidos de períodos de **crise** – períodos de insegurança onde o paradigma vigente não mais consegue explicar satisfatoriamente os fenômenos a serem analisados. Da transição de um paradigma em crise para outro pode surgir um novo período de **Ciência Normal**, período no qual volta a prevalecer o consenso em torno de um paradigma.

O termo **paradigma** - apesar de sua definição pouco precisa³⁴ - pode ser considerado "chave" no entendimento da proposição kuhniana, e, essencial, para os propósitos deste trabalho.

Para Kuhn esta importância se expressa já no prefácio da obra antes citada quando manifesta-se

"... especialmente impressionado com o número e a extensão dos desacordos expressos existentes entre os cientistas sociais no que diz respeito à natureza dos métodos e problemas científicos **legítimos**" (grifo nosso). Conforme

³⁴ Margaret Masterman em seu trabalho "A Natureza do Paradigma", in Lakatos, I. & Musgrave, A. (orgs.), "A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento", São Paulo, Cultrix/EDUSP, 1979, discute as múltiplas definições de paradigma na obra de Kuhn.

expressou-se o autor: "A tentativa de descobrir a fonte desta diferença levou-me ao reconhecimento do papel desempenhado na pesquisa científica por aquilo que, desde então, chamo de 'paradigmas' ".³⁵

Paradigma pode ser definido como o conjunto de regras, normas, crenças, valores e teorias que direcionam a ciência produzida por uma determinada comunidade científica em um período de tempo específico, o qual fornece a esta mesma comunidade **soluções modelares** nas quais surgem as tradições coerentes e específicas da pesquisa científica. Através do paradigma se estabelece uma espécie de **consenso intersubjetivo** influenciado por motivos inconscientes, estéticos, metafísicos, teológicos emocionais e até políticos, o qual vai determinar o que deve ser considerado **autêntico problema** no âmbito de determinada disciplina³⁶.

Como já foi colocado, não pode-se afirmar que exista na obra de Kuhn uma definição unívoca. Citando uma de suas veiculações mais elucidativas:

"Considero 'paradigmas' as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência".³⁷

Em "*Second Thoughts on Paradigms*"³⁸ Kuhn reconhece que seu antigo uso do termo paradigma confunde duas noções bastante distintas: **exemplares**, que são tipologias de solução de problemas concretos aceitas pela comunidade científica e **matrizes disciplinares**, que são os elementos compartilhados que explicam o caráter relativamente não-problemático da

³⁵ Kuhn, T. "The Structure of Scientific Revolutions", 2a. Edição ampliada, Chicago, University of Chicago Press, 1970, prefácio.

³⁶ Trata-se de uma leitura das várias definições possíveis existentes em Kuhn, formulação esta adotada neste trabalho.

³⁷ Kuhn, T. *op. cit.*, p.58.

³⁸ Kuhn, T. "*Second Thoughts on Paradigms*", in Suppe, F. (org.), "*The Structure of Scientific Theories*". University of Illinois Press, 1977.

comunicação profissional e a relativa unanimidade de julgamento profissional subsistente numa comunidade científica:

"Um sentido de paradigma é global, abrangendo **todos os compromissos** compartilhados por um grupo científico; o outro isola um tipo particularmente importante de compromisso e é, portanto, um subconjunto do primeiro."(...) "No livro (The Structure), o termo paradigma tem praticamente o mesmo significado da expressão 'comunidade científica'. Um paradigma é o que os membros de uma comunidade científica, e apenas eles, partilham, e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma".³⁹

Assim, pode-se afirmar que "a Ciência Normal é praticada por uma comunidade científica que compartilha uma matriz disciplinar baseada num estoque partilhado de exemplares" (OLIVA, 1994).⁴⁰

"A pesquisa normal, mesmo em seus melhores produtos, é uma atividade altamente convergente baseada firmemente num consenso alcançado através de educação científica e reforçado pela posterior vida profissional", afirma Kuhn.⁴¹

O paradigma tem, assim, o poder de estipular o que deve ser considerado problema e soluções modelares, criando em torno de si **um consenso** especial capaz de levar todos que a ele aderem a ver o mundo de maneira **convergente**. A visão de mundo contida num paradigma tem a peculiaridade de ser compartilhada consensualmente como se fora inevitável.⁴²

Com base nesse padrão, o desenvolvimento ocorre de um consenso para outro, e enfoques alternativos não estão normalmente em competição.

³⁹ Kuhn, T. "Second...", *op. cit.* p. 460. Trata-se daquilo que o próprio Kuhn reconhece (no seu posfácio de 1969 ao "Estrutura"), esta como sendo uma "definição circular", ou seja, o paradigma define comunidade científica ao mesmo tempo que é por ela definido. Uma discussão interessante sobre esta questão encontra-se em HOCHMAN, G. "A Ciência entre a Comunidade e o Mercado: leituras de Kuhn, Bordieu, Latour e Knorr-Cetina" in Portocarrero, "Filosofia, História e Sociologia das Ciências, Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.

⁴⁰ Oliva, A. "Kuhn: O Normal e o Revolucionário na Reprodução da Racionalidade Científica", in Portocarrero, V. "Filosofia, História e Sociologia das Ciências", Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.

⁴¹ Kuhn, T. "Second...", *op. cit.* p.227.

⁴² Oliva, *op. cit.*

Exceto sob condições bastante especiais, o praticante de uma ciência não pára para examinar modos divergentes de explicação ou experimentação".⁴³

1.2 - CONCLUSÕES PRELIMINARES E NOVA PROBLEMATIZAÇÃO: O QUE É PÚBLICO NO BRASIL?

Analisando-se as primeiras agregações de dados verificou-se existir uma concentração de *locus* - objeto empírico estudado - e *focus* - instrumental teórico utilizado - dos artigos analisados em determinados períodos, manifestando existir uma homogeneidade de características da produção.

Aquelas análises preliminares⁴⁴ revelaram ser os estudos de **Administração Pública no Brasil intimamente relacionados à Ciência Administrativa**, sendo que, uma participação expressiva da Ciência Política somente ocorre num período mais recente (pós-80). Assim, o *focus* da disciplina é, durante boa parte do período estudado, **administrativo**.

Ainda, possibilitaram que se efetuasse uma periodização inicial aliando-se o comportamento dos dados aos diversos contextos histórico-institucionais (ver Quadro II). Posteriormente, observando aquela periodização, percebeu-se que os três primeiros períodos apresentam um comportamento bastante semelhante em relação ao *locus* - que se mantinha concentrado no grupo

⁴³ Kuhn, T. "The Essential Tension. Chicago, *The University of Chicago Press*, 1977, p. 232.

⁴⁴ KEINERT, T. M. "Mudança de Paradigmas, Ensino e Pesquisa em Administração Pública", ANAIS da CLADEA's XXVIII Assembly, FIU, Miami, p.179-194, 1993; "A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil", Anais do 17º ENANPAD, Salvador, 1993; "A História da RSP a partir da Análise de seus Editoriais" Revista do Serviço Público 118(2), 1994; "A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil", Revista de Administração Pública, (1), 1994; "A Revista do Serviço Público no Pensamento Administrativo Brasileiro", Revista do Serviço Público, (118) 1, 1994; "Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92)", Revista de Administração de Empresas 34(3):33-40, São Paulo, 1994; "Gestão Pública e Integração Regional na América Latina", Anais da XXIX Assembléia Anual do Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA), Córdoba, 1994; "A Produção em Administração Pública na ANPAD (1976-1992): Uma Análise Preliminar; Anais do 18o. ENANPAD, p. 159-171, Curitiba, 1994.

"Estruturação do Estado". As mudanças começam a ocorrer no período pós-79, quando cresce significativamente o grupo "Políticas Setoriais".

O mesmo ocorria em relação aos *foci* que mantiveram-se basicamente vinculados à Ciência Administrativa até meados da década de 70, ocorrendo, a partir desta época, uma reestruturação nos enfoques utilizados no campo, com grande crescimento relativo das análises vinculadas à Ciência Política.

Observando-se o comportamento daqueles dados ao longo do tempo constatou-se que tanto os *foci* quanto os *loci* mantinham-se relativamente homogêneos no período 1930-79, experimentando mudanças significativas somente a partir dos anos 80. Ou seja, aquela primeira periodização, basicamente vinculada ao contexto histórico-institucional revelava-se insatisfatória, até mesmo porque utilizava critérios de certa forma "externos" à produção do campo.

Considerando **os anos 80** o grande ponto de inflexão foi possível avançar da problemática inicial – o que é Administração Pública no Brasil- para a busca de outros caminhos explicativos.

Percebendo-se a possibilidade de relacionar aqueles dois grandes grupos (1930-79 e pós-80) a duas formas básicas de raciocínio indagou-se sobre a validade de associá-las à noção kuhniana de paradigma.⁴⁵

Retornando o já discutido, pode-se afirmar que a noção de paradigma revela a auto-identidade de um campo de conhecimento dada por um **consenso** sobre os problemas considerados pertinentes a ele por uma determinada comunidade científica.⁴⁶

⁴⁵ O conceito básico de paradigma é exposto no conhecido livro "A Estrutura das Revoluções Científicas", que já completou 30 anos de sua primeira edição e continua sendo uma referência atual para o campo de história da Ciência. Não obstante, o próprio Kuhn, falecido em 1996, veio atualizando seu polêmico conceito.

⁴⁶ Os Conselhos Editoriais das Revistas à medida que são constituídos por pesquisadores renomados representam a "comunidade científica" que partilha de um paradigma, já que, a decisão de publicar ou não um determinado artigo

No presente trabalho, estas formas paradigmáticas de conceber o campo de Administração Pública no Brasil revelaram-se associadas à **noção de público** que, num primeiro momento, se reporta à esfera estatal, sendo que o mesmo não ocorre posteriormente.

Assim, inicialmente, havia um **consenso sobre o conceito de público** que levava a definir-se como autêntico problema do campo de Administração Pública o estudo do aparelho do Estado (*locus*) através de uma ótica notadamente administrativa (*focus*).

Este entendimento, que denominamos o **Paradigma do Público enquanto Estatal**, seria questionado especialmente motivado pelas discussões em torno da chamada "Crise do Estado"⁴⁷ o que instauraria a disputa entre vários candidatos a paradigma e forçaria a emergência de um novo consenso.

O estudo da Administração Pública, passou, então, a não mais restringir-se ao aparelho do Estado e à burocracia governamental, mas a estender-se a uma série de atores envolvidos com **questões públicas** (*locus*); através de um enfoque **político- organizacional** (*focus*). O consenso emergente no campo de Administração Pública passava a ser, então, o **Paradigma do Público enquanto Interesse Público**.

Os dados obtidos e as análises preliminares permitem que se estabeleça, desta forma, uma nova periodização, atribuindo ao primeiro paradigma a vigência entre 1930-79, e, ao segundo, o período pós-80.⁴⁸

depende, além de sua qualidade intrínseca, de ser considerado "pertinente". Ainda, o artigo científico, entendido como produto de pesquisa, revela o aval da comunidade na escolha daquele tema e enfoque pelo pesquisador.

⁴⁷ Ver Bresser Pereira, L. C. "A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira", Nobel, São Paulo, 1992.

⁴⁸ O corte nos anos 80 justifica-se a partir das oscilações ocorridas na década de 70 tanto em termos de *locus* quanto de *focus*, o que seria um indicio da crise e emergência de novo entendimento como diria Kuhn, nestes períodos é comum brotarem tantas teorias quantos pesquisadores há na área. Cada teórico vê-se como que obrigado a partir do zero, como se a começar tudo de novo, de modo a poder justificar o tipo de enfoque adotado.

Assim, torna-se possível avançar do problema inicial que fundamentou este trabalho: a comprovação da existência de paradigmas norteadores dos estudos de Administração Pública no Brasil especialmente referidos à **noção de público**.

Note-se que, se a **análise quantitativa** permitiu identificar a existência de **dois possíveis grandes períodos**, é através da **análise qualitativa**, agora realizada, que irá verificar-se o seu **conteúdo**.

Parte-se, então de uma **hipótese**, que fundamenta este trabalho, onde enuncia-se que “**os estudos de Administração Pública no Brasil refletem a dinâmica da mudança no conceito de público**”.

Num primeiro momento público referia-se a estatal, sendo que as ações eram pensadas do Estado para a sociedade. Ocorre um período de crise e o binômio anterior é questionado. Num momento posterior, o conceito de público extrapola os limites do estatal tornando-se mais amplo que este último, uma vez que a sociedade passa a participar na definição e gestão das políticas públicas, bem como assume parte das ações públicas através da formação de entidades e associações do chamado terceiro setor ou setor público não-estatal. O conceito de público agora envolve uma multiplicidade de atores, formas jurídicas e gerenciais.

METODOLOGIA

Este trabalho, valeu-se das **conclusões preliminares da pesquisa quantitativa** realizada com o objetivo de **conhecer e mapear** as características da produção em Administração Pública no Brasil através de uma metodologia **classificatória de conteúdo**. Assim, todos os artigos publicados em seus dois principais periódicos, a saber, **Revista do Serviço Público (1937-...)** e **Revista de**

Administração Pública (1967- ...), foram classificados de acordo com a frequência de aparição de determinado *locus* - objeto empírico analisado pelo artigo (institutional where) e *focus* - instrumental teórico utilizado pelo artigo (specialized what)⁴⁹.

A partir das conclusões preliminares daquela pesquisa⁵⁰, realiza-se uma **análise de conteúdo** dos mesmos artigos, com vistas a aprofundar as observações anteriormente realizadas que revelavam alguma homogeneidade em termos de dispersão dos dados, apontando no sentido da existência de dois possíveis paradigmas. Busca-se, nesta fase, elementos explicativos que tornem possível **qualificar** aqueles dois grandes períodos, que passaram a ser associados à noção kuhniana de **paradigma** – enquanto **consenso** (nem sempre explícito) estabelecido dentro da comunidade de pesquisadores da área.

Enquanto num primeiro momento buscou-se uma **categorização** que permitisse uma organização inicial e, em, alguma medida, uma visão panorâmica do objeto estudado, busca-se agora, maior profundidade e força explicativa. Para tanto, retornou-se às publicações, procurando-se descobrir o “**sentido**” daquelas temáticas e enfoques, através da utilização de trechos, frases ou frases compostas dos artigos das referidas Revistas. Optou-se, portanto, por realizar uma **análise de conteúdo** dos artigos antes analisados quantitativamente, através de uma metodologia agora **qualitativa**.

De acordo com RICHARDSON (1985:197) “entre as diversas técnicas de **análise de conteúdo**, a mais antiga e a mais utilizada é a **análise por categoria** (...) ela se baseia na decodificação de um texto em diversos elementos, os quais são classificados e formam agrupamentos analógicos. Entre as

⁴⁹ Classificação efetuada baseada em Golembiewski, R. T. *op.cit.*

⁵⁰ A pesquisa quantitativa foi concluída em dez/95 e as análises preliminares publicadas sob forma de diversos artigos. Para fins da tese constitui-se em um ponto de partida. Realizou-se nova pesquisa, que embasa esta tese, de cunho qualitativo, através de análise de conteúdo.

possibilidades de categorização, a mais utilizada, mais rápida e eficaz, sempre que se aplique a conteúdos diretos (manifestos) e simples, é a análise por **temas** ou análise temática. Consiste em isolar temas de um texto e extrair as partes utilizáveis, de acordo com o problema pesquisado, para permitir sua comparação com outros textos escolhidos da mesma maneira.

1.2.1 - Organização da Análise

Conforme coloca BARDIN (1979) em seu conhecido trabalho “Análise de Conteúdo”, este método analítico compõe-se de três fases principais⁵¹: a) Pré-Análise; b) Exploração do Material; c) Tratamento dos Resultados, Inferência e Interpretação.

a) Pré-Análise

Esta etapa objetiva proceder à **escolha dos documentos** a serem analisados e à **formulação das hipóteses**. A pré-análise é a fase de **organização** propriamente dita – embora seja composta por atividades “abertas”, ou seja, pouco estruturadas ou sistematizadas. Trata-se de um período de “**intuições**”, ainda que tenha por objetivo mais amplo tornar operacionais e sistematizar as idéias iniciais.

Em princípio, a **pré-análise** visa estabelecer **contato** com os documentos a analisar deixando-se invadir por orientações e impressões, a

⁵¹ Não necessariamente seguindo esta ordem, ou seja, às vezes faz-se necessário retroceder ao passo anterior e modificá-lo; noutras é preciso “queimar” etapas e buscar sinalizações da fase seguinte.

chamada “**leitura flutuante**”, onde o leitor procura distanciar-se da leitura aderente para saber mais sobre o texto.⁵²

Outro passo importante é a determinação do **universo de documentos** a serem analisados, o que também poderá ser determinado *a priori*, em função dos objetivos, e, portanto, convém escolher o universo de documentos suscetíveis de fornecer informações sobre o problema levantado.

“Estando o universo demarcado - o **gênero** de documentos sobre os quais se pode efetuar a análise- às vezes torna-se necessário proceder à constituição de um **corpus** (...). O **corpus** é o conjunto de documentos a ser submetido aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, em escolhas seleções e regras⁵³ .

Após este primeiro contato e, realizada a seleção do material, é que se formulam as hipóteses e os objetivos.

“Uma hipótese é uma afirmação provisória que nos propomos verificar, recorrendo aos procedimentos de análise. Trata-se de uma suposição cuja origem é a intuição e que permanece em suspenso até ser confirmada. O **objetivo** é a finalidade geral a que nos propomos, o quadro teórico ou pragmático resultante do trabalho”. (BARDIN, 1977).

Assume-se assim, que a definição da **hipótese** e dos objetivos *a priori* podem ser adequados para fazer ‘**falar**’ o material.

b) Exploração do Material

⁵² O termo “leitura flutuante” é utilizado por analogia à atitude dos psicanalistas.

⁵³ As principais regras são exaustividade, representatividade (ou não-seletividade), homogeneidade e pertinência. Na constituição do *corpus documental* desta pesquisa procuramos utilizá-las, como discutiremos adiante.

Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente de operações de codificação ou enumeração, em função de regras previamente formuladas.

A **codificação** corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma **representação do conteúdo**, ou da sua **expressão**, suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto.⁵⁴

O critério de recorte da análise de conteúdo por excelência é o **tema**, ou seja, um recorte ao nível **semântico**, dado que é sobretudo, **análise das significações**⁵⁵.

A noção de **tema**, largamente utilizada em análise de conteúdo, pode ser entendida, conforme coloca BERELSON (1952) como

“uma afirmação acerca de um assunto. Quer dizer, uma frase, ou uma frase composta, habitualmente um resumo ou uma frase condensada, por influência da qual pode ser afetado um vasto conjunto de formulações singulares”.

Assim o **tema** é a **unidade de significação** que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. Assim o texto pode ser recortado em idéias constituintes, em enunciados e em trechos portadores de significações isoláveis.

⁵⁴ Torna-se necessário, então, saber a razão **porque** é que se analisa, e explicitá-lo de modo a saber **como** analisar. Daqui, a necessidade de se precisarem hipóteses e de se enquadrar a técnica dentro de um **quadro teórico de referência** - a menos que se façam *fishing expeditions*, como dizem os anglo-saxônicos, ou seja, análises exploratórias para “ver o que há”. Em ambos os casos, contudo, existe um elo entre os dados do **conteúdo** a ser analisado e a **teoria** do analista.

⁵⁵ Este critério difere especialmente do adotado quando da “análise das expressões”, isto é, dos **aspectos formais** das significações, como, por exemplo, contagem de repetição de palavras. Este critério linguístico, bastante utilizado e de fácil realização com a utilização de softwares relativamente simples, pode, por vezes, levar a conclusões equivocadas. Para esta discussão ver Bardin (1977:104), d’Unrug (1974), Minayo (1992), Becker (1992), Richardson (1985), Gil (1985), Morgan (1983), Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998), Contrandriopoulos et alli (1998), dentre outros.

Fazer uma análise temática, consiste em descobrir, portanto, os “**núcleos de sentido**” que compõem a comunicação, cuja presença, ou frequência, pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido.

Por fim, realiza-se uma **categorização** a fim de reagrupar, por **analogia**, com base em critérios previamente definidos aqueles elementos antes classificados por **diferenciação**. As **categorias** são, desta forma, rubricas que **reúnem** um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos **caracteres comuns destes elementos**. É essencial que se produza um **sistema de categorias** para codificar o material e que provém, geralmente, do reagrupamento progressivo de categorias com uma generalidade mais **fraca**. A categorização tem como objetivo fornecer, por condensação, uma representação significativa dos dados brutos a partir de determinados critérios. (BARDIN: 1977).

c) Tratamento dos Resultados, Inferência e Interpretação

Os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e “**falantes**”. O analista pode então propor inferências e adiantar interpretações à propósito dos objetivos, do embasamento teórico ou de descobertas inesperadas.

1.2.2 - Aplicação do Método

Como colocado anteriormente, num primeiro momento foi realizado um **trabalho quantitativo** onde os temas e enfoques foram emergindo da própria análise, ou seja, foram sendo criados itens relativos a *locus* e *focus* conforme o material a ser classificado fosse "solicitando" e as rubricas abertas até então não mais atendessem àquela necessidade.

Conseguiu-se extrair os temas de maior frequência e agrupá-los em eixos temáticos, além dos enfoques utilizados para analisá-los. Obteve-se uma boa panorâmica da produção em Administração Pública constante nas duas Revistas no período pesquisado (1930-92).

A preocupação inicial referia-se especialmente ao *focus* - ou seja, o pressuposto implícito (empírico) da pesquisa, era um certo incômodo em relação à falta de especificidade do campo de Administração Pública (ou seja, falta de tecnologia administrativa específica para gerenciar o aparelho estado), tendo a disciplina, no período mais recente caminhado para uma maior aproximação com a Ciência Política.

Com a verificação empírica, através da análise **quantitativa**, de que **Administração Pública** era sobretudo **Ciência Administrativa**, em termos de *focus* e que a participação de **Ciência Política**, era, na verdade, subsidiária, partiu-se para outro tipo de análise.

Decidiu-se, levando-se em conta aqueles dados como um primeiro contato com o objeto, partir para uma análise **qualitativa**.

Da pergunta-mãe "o que é Administração Pública no Brasil", parcialmente respondida pelos resultados da pesquisa quantitativa e por algumas análises destes dados em termos de *locus* e *focus* passou-se a questões de outra natureza.

Perguntou-se então:

- o que significaria aquela alta incidência de estudos sobre o aparelho do Estado, num primeiro momento, ampliando-se e diversificando-se noutro?
- o que significaria aquela falta de um *focus* mais específico nos últimos anos diferentemente do que ocorrera antes?

Foi aí que surgiu a idéia de que, eventualmente, estes dois grandes períodos corresponderiam a **dois entendimentos básicos** da disciplina e da comunidade acadêmica a respeito desta. Indagou-se se, eventualmente, a noção kuhniana de **paradigma** não poderia auxiliar no entendimento do que ocorrera com a disciplina neste século. Embrionariamente, parecia verificar-se, especialmente no período pós-80, um período de **crise de um referencial paradigmático**, e que, aparentemente, estaria relacionado à uma ampliação do conceito de **público**.

Passou-se então a uma pesquisa bibliográfica e a uma leitura de caráter **teórico-conceitual** com o objetivo de buscar uma compreensão mais aprofundada do conceito de **público**. **O conceito de público** tornou-se, desta forma, **variável de inferência**.

Assim, criou-se as condições necessárias para a uma primeira seleção do material, formulação de hipóteses e categorização.

Tornou possível também, a construção do Quadro de Análise (Quadro I) a partir dos procedimentos exploratórios junto ao material analisado e da colocação em evidência de algumas propriedades dos textos como objetos estudados (*locus*), enfoques (*focus*) além de algumas características que se diferenciavam de maneira acentuada nos dois períodos identificados.

Posteriormente, a partir do quadro empírico e do marco teórico de análise, se formularam hipóteses e foram estabelecidas as vertentes analíticas.

Para a determinação do universo a ser pesquisado foram utilizadas nesta pesquisa as regras da **exaustividade**, **não-seletividade** e **pertinência**. Utilizou-se a regra da exaustividade, dado que a intenção era fazer um mapeamento, dar uma visão panorâmica e ampla do campo de Administração Pública no Brasil. Uma vez definido o campo do **corpus** (no caso, **Revistas de Administração Pública** ligadas a dois importantes órgãos para a área: DASP/ENAP e EBAP/FGV), desde sua criação até hoje - considerou-se importante levar em conta todos os elementos deste **corpus**.⁵⁶

Esta regra é completada pela de **não-seletividade**, ou seja, todo e qualquer exemplar das duas Revistas foi considerado. Assim, por exemplo, números especiais (temáticos) foram considerados, e não excluídos.⁵⁷

Ainda, foi considerada a regra da **pertinência**, ou seja, os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise. Neste sentido considerou-se o fato de que a história da Administração Pública no Brasil é diretamente vinculada ao DASP/ENAP e à EBAP/FGV e, por consequência, às suas duas Revistas.

Como critérios de categorização foram utilizados:

- **temas:** enquanto elementos diferenciados constitutivos de um conjunto;
- **categorias temáticas:** enquanto reagrupamento por analogia;
- **critérios** previamente definidos: o conceito de **público** e suas duas **configurações básicas no tempo (paradigmas);**

⁵⁶ O trabalho contou com a colaboração, no período 1992-1998 de quatro auxiliares de pesquisa (nível de pós-graduação, financiados pelo NPP/EAESP/FGV), quatro bolsistas de iniciação científica (nível de graduação financiados pelo CNPq) e um aprimorando (nível de pós-graduação financiado pelo IS/SES eFUNDAP).

⁵⁷ Números temáticos foram considerados importantes sinais das tendências do campo.

O **critério de categorização** utilizado foi o **semântico**, ou seja, as categorias temáticas, que “significam” **o conceito de público entendido como estatal**, ficam agrupados sob este título conceitual, enquanto aquelas que significam **o conceito de público entendido de forma mais ampla que de estatal**, ficam agrupados sob este outro.

<div>Paradigma</div> <div>Conceito de Público</div>	<div>Paradigma do Público enquanto Estatal</div> <div>(1930-1979)</div>	<div>a</div> <div>n</div> <div>o</div> <div>s</div> <div>8</div> <div>0</div>	<div>Paradigma Emergente: O Público enquanto "Interesse Público"</div> <div>(Pós-90)</div>
<div>Relação Estado-Sociedade</div>	<div>Estadocêntrica</div>		<div>Sociocêntrica</div>
<div>Estilo de Gestão Pública</div>	<div>Burocrática</div>	<div>C</div> <div>R</div> <div>I</div> <div>S</div> <div>E</div>	<div>Pós-Burocrática</div>

Quadro I – Referencial Analítico

Períodos	Contexto Institucional	Paradigmas	Fases	Características do Campo de AP
1900-29	Estado regulador-liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica		<ul style="list-style-type: none"> • Legalismo
1930-79	1. Estado Administrativo	Administração Pública como Ciência Administrativa	1930-45	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalização • Desenvolvimentismo • Racionalidade e competência técnicas
	2. Administração para o Desenvolvimento		1946-64	
	3. Estado intervencionista		1965-79	
1980-89	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política		<ul style="list-style-type: none"> • Democratização • Conflito de interesses • Recursos escassos
1990-....	Redefinição do papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública		<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade política aliada à competência técnica

Quadro II – Periodização Inicial

Fonte: KEINERT(1994a)

CAPITULO 2 - O CONCEITO DE “PÚBLICO”

O termo “público” pode ser entendido como relativo àquilo que é “**de todos e para todos**”, à “**coisa pública**” (*res publica*) e ao “**interesse público**”. Ainda, concerne às relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do **espaço público**. Sendo assim, os diferentes conceitos de “público” envolvem questões de poder, de legitimidade, de valores.

Reportam-se, ainda, às diversas concepções de **estado** e de **sociedade civil**, e, especialmente, às **relações** entre as **esferas estatal e não-estatal** - algumas em oposição, outras em complementariedade – criando o **espaço público** na sua **intersecção**.

Sendo assim, a **esfera pública**, não obstante historicamente localizada no espaço **estatal**, ancora suas raízes na própria **sociedade**, ainda que com múltiplas contradições. Na verdade, este processo, enquanto processo em construção, incumbe centralmente à sociedade porém refere-se também ao Estado, e, sobretudo, às **relações entre ambos**, implicando tanto a **superação das dicotomias** quanto o respeito ao que é **específico de uma** ou de outra esfera.

Como coloca CUNNIL GRAU (1997) e também RABOTNIKOF (1993), paulatinamente, o adjetivo ‘**público**’ irá marcando uma mudança nestas relações, dando lugar a uma **progressiva diferenciação** entre o **Estado**, a **comunidade** e o **indivíduo**, exigindo a criação de uma “**nova institucionalidade**” que não somente crie a possibilidade de tornar a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade, mas que também retire do Estado e dos agentes sociais privilegiados o **monopólio** exclusivo da definição da **agenda social**.

Antes de enveredar pela perspectiva histórica, gostaríamos de colocar alguns outros sentidos que o termo “público” vem sendo usado com o objetivo de ampliar o espectro de análise.

a) Forma de propriedade: pública ou privada

A primeira idéia que surge quando falamos de “público” é a de seu oposto, o **privado**, ou seja, a conceituação baseada na **forma de propriedade**, que BOBBIO (1987) chama de “a primeira grande dicotomia”.

É claro que trata-se de uma falsa dicotomia, utilizada pelo autor como recurso didático dado que, nos dias atuais, tem-se, cada vez mais, o “público no privado”.

A **esfera econômica**, por exemplo, enquanto **sujeita ao poder público do Estado** se constitui em um **assunto de interesse público**. Assim, na sociedade moderna organizada sob um capitalismo global, a **livre concorrência** é um **bem público**. A esfera de produção caracterizada unicamente como âmbito privado, oculta seu caráter público e social.

Ainda, deve-se lembrar que a **esfera econômica (o mercado)** também “**produz**” o **coletivo** através de suas ações, e, se o espaço público for considerado um valor para aquela comunidade, ampliar este espaço corresponde a melhorar a imagem institucional da empresa. Iniciativas como a publicação do **balanço social** por parte das empresas a fim de dar visibilidade a estas ações ou, o expressivo crescimento de iniciativas voltadas à **filantropia empresarial**, são bons exemplos desta nova realidade.

Neste sentido, da empresa também espera-se a **responsabilidade social** (*accountability*), com relação, por exemplo, ao problema da poluição ambiental ou, mais especificamente, ao destino dado aos resíduos da produção industrial. Aqui percebe-se com clareza esta ampliação do conceito de “**público**”. Ora, **todos** tem direito ao patrimônio ambiental que é de **todos** (público), de maneira que, **todos** devem respeitá-lo, ou seja, a empresa, neste caso - um agente do **setor privado**- é a principal responsável pela preservação deste **patrimônio público** (evitando que, inclusive, o Estado tenha que intervir, mais tarde, com programas de despoluição ambiental consumindo outro recurso escasso, o fundo público de financiamento).

No **terreno econômico** existem relações de poder cujo exercício tem consequências centrais na vida social e, conseqüentemente, na ampliação ou redução do **espaço público**. Além disto, se circunscrevermos aquele somente à esfera estatal, estaremos assumindo que a construção de um espaço público ampliado ocorrerá com **reformas no aparelho do Estado**, apenas, mesmo sem o respectivo aumento no âmbito de autonomia e liberdade da sociedade. No entanto sabe-se que esta perspectiva é irreal, dado que o “público” se produz sobretudo na sociedade, pelo fortalecimento da noção de **cidadania**.

Uma abordagem interessante onde se destaca o papel estratégico da **comunidade** – seja ela moral, cultural ou nacional – e das relações de solidariedade que lhe são características pode ser encontrada em LECHNER (1981) ou, também, no estudo de PUTNAN (1995) sobre o desenvolvimento da regional na Itália. Da mesma forma, agências internacionais como o Banco Mundial verificaram a maior aderência e efetividade dos projetos financiados nos locais onde a comunidade é mais coesa, o chamado **capital social**.

b) A visão jurídica: regime público ou privado?

A noção que advém da divisão jurídica clássica entre **Direito Público** e **Direito Privado** não refere-se, na verdade, à forma de propriedade, mas sim, à seu **regime jurídico**. Conforme coloca BANDEIRA DE MELLO:

“saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública (grifo nosso); se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja ou não desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida” (1987).

Para esta concepção, é o poder instituído (Estado) quem decide o que é “**público**” para aquela coletividade, naquele momento, através da normatização jurídica. A lei define, cabendo às entidades enquadrar-se num regime ou noutro.

Tal visão, por um lado, nega, a existência de atividades de natureza **intrinsecamente pública**. Permite assim entender que, não necessariamente todas as atividades desenvolvidas pelo Estado, por exemplo, são públicas. Dependerá, como coloca o jurista, da submissão a determinado **regime jurídico**.

Neste sentido, as ONG's, enquanto organizações submetidas ao regime privado, caracterizar-se-iam como tal, ainda que com objetivos públicos. Obviamente a visão jurídica deixa a desejar no sentido de normatizar uma realidade em mutação, dado que as formulações legais, via de regra, são reativas.

Segundo os juristas, os regimes jurídicos caracterizam-se por:

- um regime de **equilíbrio comutativo** entre **iguais (regime privado)**;

- um regime de **supremacia unilateral (regime público)** caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas .

Neste sentido, quando o Estado estiver atuando em ambientes competitivos onde existam outros agentes em igualdade de condições, transporte coletivo, por exemplo, através de uma empresa de economia mista, submetida ao direito privado, esta atividade deste caráter se revestirá.

Esta concepção legalista, não consegue dar conta de um contexto social em rápida mutação, tornando-se, não raro, uma classificação meramente formal, dado que o Estado, através das instituições jurídicas, decide unilateralmente a natureza da atividade, se pública ou privada, através da submissão ao respectivo regime jurídico. Partir do pressuposto de um espaço público construído na inter-relação Estado-Sociedade, implica em tornar a formulação de leis mais dinâmica, fazendo com que a normatização jurídica incorpore com maior agilidade as mudanças sociais através de, por exemplo, maior valorização da jurisprudência.⁶⁴

Cabe indagar, ainda, em que medida o regime privado é, efetivamente, um regime de **equilíbrio comutativo** entre **iguais**, dado que trata-se de uma igualdade formal “todos são iguais perante a lei”, o que representou obviamente um avanço, quando, de sua conquista. Não obstante, existem desigualdades e iniquidades no espaço privado, onde predomina, como princípio a competitividade, e não a cooperação. Neste sentido, a equidade pode transformar-se em critério de publicização, dado que se reconhece as falhas do

⁶⁴ Como coloca Warhlich (1978) nos Estados Unidos, diferentemente do que ocorre nos países latinos, que carregam pesada herança legalista do direito romano, a “*common law*” tem grande valor.

mercado em termos de igualdade de oportunidades. Sendo assim, a garantia de políticas públicas de caráter **universalista** em áreas sociais estratégicas é essencial para a produção da justiça social, no sentido de democratização de oportunidades.

É claro que o texto legal refere-se ao poder de coerção, já que, no setor privado, ainda que haja desequilíbrio de forças econômicas, não há poder de imposição entre uns e outros; o Estado, no regime público tem o chamado “poder extroverso”, ou seja, poder de exigir o cumprimento de determinadas normas ou condutas.

Paradoxalmente, pode-se vincular a noção de “**público**” (e não de **privado**) a um regime onde iguais reunidos em **coletividades** buscam o **bem-comum** e o exercício de práticas **solidárias**, bem como uma relação de influência sobre o Estado tendo em vista a construção da cidadania.⁶⁵

Da mesma forma, pode-se indagar sobre a existência de outra visão de **público** desvinculada da idéia de um poder coercitivo e unilateral, onde o indivíduo precisa defender-se do próprio Estado, como se essa separação Estado-cidadão fosse perfeitamente nítida. Distinções relativas ao caráter **autoritário** ou **democrático** da organização do aparelho do Estado podem ajudar nesta distinção, dado que questiona-se a referida “**supremacia unilateral**”.

A formulação que vincula o **regime jurídico público** ao “exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas” parece referir-se especialmente aos cargos eletivos (os quais

⁶⁵ Como exemplos, temos as sociedades de vizinhos (“Amigos do Bairro”, “Sociedade Amigos da Praça X”), aquelas voltadas à preservação do meio ambiente (“Salve o Rio Tietê”, “SOS Mata Atlântica”, “Proteção e Preservação de Mananciais”) ou do patrimônio histórico (Movimento Sé Viva); sem falar de outras com um caráter político bem mais claro (Movimento de Saúde da Zona Leste/SP) ou solidário (Comunidades Eclesiais de Base; Associações de Voluntários).

passam a representar a coletividade) e às atividades típicas de Estado (onde o indivíduo passa a ser imbuído de poder de Estado, como juízes e auditores fiscais, por exemplo).

Cabe lembrar, também, as mudanças recentes em termos de representação, como, por exemplo formas de democracia participativa, que se mesclam à representativa, ou, ainda, a mudança nas concepções de gestão pública que ampliam o leque de atividades passíveis de delegação por parte do Estado, em especial da prestação de certos serviços “públicos”, relativizando a questão do poder de Estado, dado que este se torna bastante fragmentado.

São estes alguns dos questionamentos que se colocam em relação ao conceito de público pela vertente jurídica, que, como se vê, não é absoluto, mas relativo quando examinado sob diferentes perspectivas.

c) A propriedade “pública não-estatal”

BRESSER PEREIRA (1997) distingue **três formas de propriedade**: (pública) estatal, (pública) não-estatal e privada:

- a propriedade privada, voltada para a realização (distribuição)do lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias);
- a propriedade pública estatal;
- a propriedade pública não-estatal.

Esta classificação auxilia na síntese entre a **perspectiva jurídica** estrito senso, e a relativa ao **caráter da atividade**. Nas palavras do autor:

“Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo Direito Privado; ela é **pública** do ponto de vista dos seus **objetivos**, mas **privada** sob o **ângulo jurídico**. Com isto estou

afirmando que o público não se confunde com o estatal. **O espaço público é mais amplo do que o estatal**, já que pode ser **estatal** ou **não-estatal**". (BRESEER PEREIRA, 1997:9, grifos nossos).

É claro que, no plano do "*dever-ser*" o estatal é sempre público, na prática, porém, isto nem sempre ocorre. O Estado pré-capitalista (*absolutista*) era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe. No mundo contemporâneo o público foi conceitualmente separado do privado, embora ocorram freqüentemente tentativas de apropriação privada do Estado por parte de grupos de interesses. Ou seja, o espaço público precisa ser construído na prática cotidiana, neste caso específico, através da sutil distinção entre o "coletivo de poucos", "coletivo de alguns" (grupos) e o "coletivo de todos". É claro que este espaço público é um ideal utópico, que jamais será encontrado em sua forma perfeita, mesmo porque as alianças e as disputas de poder também vão se transformando.

Esta constatação de ampliação do espaço público é muito interessante à medida que desloca o "**público**" de um **espaço institucional restrito e delimitado – o Estado**, para outro, bem mais fluido. Reconhecer que o espaço público é mais amplo que o Estatal permite entender que sua construção depende das ações cotidianas dos indivíduos, grupos, partidos, sindicatos, associações e até mesmo, empresas. Neste sentido, mais do que uma ou algumas instituições o "**público**" transforma-se em um **valor** compartilhado por determinada sociedade.⁶⁶

É claro que esta fluidez traz problemas conceituais e, especialmente, normativos, os quais irão surgindo e deverão ser discutidos até que algum nível de **consenso** se estabeleça. Neste sentido, formatos institucionais que à primeira

⁶⁶ Conforme coloca Mintzberg (1994) a *coesão* em torno dos objetivos maiores (missão) resulta em formatos organizacionais mais ágeis, flexíveis e adaptativos, ideais para tempos de turbulência e mudanças rápidas.

vista pareçam públicos ou privados, podem, mediante processos de **negociação**, mudar de caráter, ou, pelo menos, rumar no sentido de uma maior ou menor “publicização”⁶⁷.

Enquadram-se nesta categoria algumas ONG’s (de direito privado, estatutariamente com fins públicos e formalmente sem objetivos de lucro) que têm resultados positivos, e, ao invés de reinvestir estes recursos na própria atividade (como falsas organizações sem fins lucrativos) tratam de distribuir este lucro de forma disfarçada, pagando, por exemplo, altos salários ou vantagens a seus diretores e funcionários.⁶⁸ Outras entidades, ainda que com objetivos públicos – dar atendimento universal à população – como as cooperativas de trabalho de profissionais da área da saúde⁶⁹, são não-estatais (mas também não-públicas), dado que têm características de empresa privada, ou seja, “distribuem” seus resultados positivos.

Temos também exemplos opostos, como é o caso das fundações sem fins lucrativos, de direito privado, ligadas à entidades públicas⁷⁰ que reinvestem os resultados positivos obtidos dos pacientes que pagam pelo atendimento (por desembolso direto ou cobrado de seus convênios privados) na complementação

⁶⁷ Está-se pensando aqui numa espécie de *continuum* do grau de “publicização” do espaço público (estatal e não-estatal) onde as organizações vão do “menos público” ao “mais público. Isto é interessante à medida que, por exemplo, como demonstra pesquisa realizada nos EUA sobre as características, funções e a distribuição dos resultados às várias classes econômicas das atividades do vasto setor não-lucrativo daquele país, poucas instituições atendem prioritariamente os pobres e excluídos. O trabalho enfatiza, especialmente, a questão do custo-benefício para a sociedade das isenções fiscais. Ver Clotfelter, C. T. (1992). *Who benefits from the Nonprofit Sector?* Chicago: University of Chicago Press.

⁶⁸ É o caso de algumas escolas particulares, especialmente de ensino superior, no Brasil. Sua regulamentação está atualmente sendo revista, em especial no tocante às isenções fiscais e obrigações legais.

⁶⁹ No município de São Paulo implantou-se o Programa de Atendimento à Saúde (PAS), a partir de 1994, com estas características, aproximando-se ao novo modelo americano de gestão da saúde, o “*managed care*”. Para uma abordagem comparativa do PAS em relação ao SUS, ver Keinert, T. M. M. “Políticas Públicas, Inovação e o Plano de Atendimento à Saúde do Município de São Paulo. Revista de Administração de Empresas, julho/set 1997, São Paulo.

⁷⁰ Tome-se como exemplo a Fundação E. J. Zerbinli ligada ao INCOR (Instituto do Coração) que faz parte do complexo HC (Hospital das Clínicas) da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (universidade estatal).

dos salários dos funcionários que são servidores públicos, além de ter um quadro próprio de funcionários que também atuam na instituição.

A questão das organizações sem fins lucrativos parece referir-se, na verdade, ao destino dado aos resultados; ou seja, o termo “sem fins lucrativos” deveria ser substituído por “que não distribui resultados”, dado que, em princípio todas as organizações existem para ter resultados positivos, sejam eles financeiros ou relativos à missão da organização. Neste sentido, e, inclusive, tendo em vista a importância que a área financeira vem adquirindo nos últimos tempos, a persecução a resultados positivos pode contribuir para que estas organizações sejam administradas de forma “profissional”, aumentando o impacto dos recursos investidos.

Bresser ressalva que a confusão não deriva da divisão bipartite do Direito, mas do fato de que, em seguida, o Direito Público foi confundido ou identificado com o Direito Estatal, enquanto o Direito Privado foi entendido como englobando as instituições não-estatais sem fins lucrativos, que, na verdade, são públicas.

“É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. A distinção que se faz, então, é em relação às finalidades. De acordo com esta concepção uma fundação de “Direito Privado”, com objetivos públicos, embora regida pelo Direito Civil, é uma instituição pública, na medida que está voltada para o interesse geral”. (BRESSER PEREIRA, 1996).

Por este raciocínio, outra entidade, com as mesmas características, apenas com objetivos “não tão públicos”, ainda que, juridicamente dita de “interesse público, não se constituiria em “público não-estatal”, mas sim em “não-estatal”, apenas (já que não teria fins lucrativos, mas também não estaria à

serviço da coletividade e sim de apenas um pequeno grupo dela, por exemplo). Enquadram-se nesta categoria os clubes recreativos, de futebol, igrejas, sindicatos, associações de classe, etc. uma vez que trata-se do **consumo privado** e/ou do **interesse de grupos**.

“Sem dúvida, poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a **pública** e a **privada**”⁷¹, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal; e, segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o **interesse público** e não para o **consumo privado** não são privadas mas públicas não-estatais”⁷².

Conforme observa CUNNIL GRAU:

“a introdução do ‘público’ como uma **terceira dimensão**, que supera a visão dicotômica que enfrenta de maneira absoluta o ‘estatal’ com o ‘privado’, está indiscutivelmente vinculada à necessidade de redefinir as relações entre Estado e sociedade. (...) O público, ‘no Estado’ não é um dado definitivo, mas um processo em construção, que por sua vez supõe a ativação da esfera pública social em sua tarefa de influir sobre as decisões estatais” (1995:31-32, grifos nossos).

d) Os novos direitos públicos

O crescimento da esfera pública no sentido da sociedade significa ampliar seu caráter democrático e participativo, dando a devida atenção ao fato que tal iniciativa demanda arranjos jurídico-institucionais amplos e inovadores.

TARSO GENRO (1996) identifica com clareza esta demanda:

⁷¹ Esta dicotomia era confortável para a área de administração pública, que tinha a segurança de saber que estudava o público (estatal). Crise anunciada por GOLEMBIEWSKI, Henry e outros.

⁷² Mas há também as simplesmente “não-estatais”: fundações de empresas que atendem somente os funcionários, não são públicas, se a universalização for uma categoria; por outro lado, ainda assim este serviço é de “interesse público” dado que vai atender/cuidar dos seus funcionários.

“A reação social causada pela exclusão, pela fragmentação, a emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal... Surge, então, um **novo Direito Público** como resposta à impotência do Estado e dos seus mecanismos de representação política. Um Direito Público cujas regras são às vezes formalizadas, outras não, mas que ensejam um processo co-gestionário, que combina democracia direta – de participação voluntária – com a representação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal”.

Neste sentido, a emergência dos chamados “direitos coletivos e difusos” também contribui para esta visão “fluída” do Público no sentido do social, já que a “coisa pública”, neste caso, refere-se à uma comunidade ou grupo social, passando a existir, inclusive, a possibilidade de reclamações judiciais ser realizadas por este ator “coletivo”. Aqui encontram-se alguns dos “novos direitos”, como, por exemplo, direitos do consumidor, direito ambiental, direito ao patrimônio histórico, e, obviamente, direito ao patrimônio que é de propriedade estatal (no sentido de seu uso adequado).

BRESSER PEREIRA define os **direitos públicos** como

“os direitos que todo o cidadão tem que o patrimônio público – seja ele patrimônio histórico-cultural, – seja o patrimônio ambiental, seja o patrimônio econômico ou *res publica* estrito senso – seja efetivamente público, ou seja, **de todos e para todos**” (1996b).

E, especialmente, entre os direitos públicos, procura propor uma definição para o direito à *res publica* ou à “coisa pública”, entendida esta de forma restrita, como o estoque de ativos e principalmente o fluxo de recursos que o Estado e as entidades públicas não-estatais controlam. Continua o autor:

“Em um século em que esta *res publica* tornou-se muito grande, representando entre um terço e a metade de toda a renda das nações, a cobiça de indivíduos e grupos em relação a ela aumentou muito, tornando-se historicamente imperativa sua proteção. Este mesmo século, entretanto, foi também o século da afirmação da democracia em todo o mundo. E a

democracia implica em um desenvolvimento crescente do conceito de **cidadania**, que se afirma à medida em que a **tensão** entre o privado e o público, entre os direitos individuais e os coletivos, encontra soluções”.

O **espaço público** localiza-se exatamente nesta “**zona de tensão**”, que pode ser mais favorável ao poder econômico ou ao poder social, ou, ainda, mais equilibrado, no sentido de vislumbrar um desenvolvimento econômico com equidade (DANIEL, C.1988).

e) O público enquanto oposto a secreto

A “segunda grande dicotomia” de BOBBIO (1987) pode ser esclarecedora à medida que destaca outro aspecto: o caráter de **visibilidade** no conceito de público, o **público** enquanto **oposto a secreto**.

Recentemente este princípio da “**publicidade**” das ações envolvendo recursos públicos vem ganhando força; a **transparência** e a prestação de contas passam a ser uma exigência. Até mesmo os avanços na tecnologia da informação que encurtaram distâncias e intensificaram a velocidade das comunicações contribuíram para que a demanda pela **visibilidade** destas ações surgisse.

Trata-se de um processo de democratização que se opõe ao princípio do **segredo burocrático** fundamento do poder **racional-legal** dos funcionários, conforme descrito por Weber. (ver Quadro III – Tipologia Weberiana de Dominação).

O “público”: valor compartilhado e espaço institucional

É interessante notar como o poder explicativo de determinadas categorias varia historicamente. O critério **delimitação institucional**, que

prioriza, por exemplo, forma de propriedade, regime jurídico ou caráter da atividade (objetivos) vem tornando-se incapaz de dar conta dos novos contextos onde se constrói o “público”.

Alternativamente coloca-se com mais força a perspectiva baseada nos **valores públicos**, tais como moral, ética, visibilidade (transparência), democracia, equidade, participação popular, controle social, cidadania ativa e novos direitos; colocada, por exemplo na visão dos direitos coletivos e difusos ou na da “publicidade” enquanto noção oposta à de secreto.

Na associação destas duas perspectivas explicativas - **valores públicos e organização institucional-legal** - o espaço público se redefine a partir: da **Relação Estado-Sociedade** e do **Modelo de Gestão Pública**.

- Relação Estado-Sociedade

Os **valores públicos** compartilhados determinam a configuração deste espaço em movimento dialético no sentido de definir

- a) quem é o “centro”, ou seja, quem é o agente catalisador das ações públicas;
- b) quem detém o poder de controlar: o Estado a Sociedade ou a Sociedade o Estado;
- c) quem zela pelo interesse público: apenas o Estado ou também a Sociedade.

- Modelo de Gestão Pública⁷³

O estilo administrativo e o formato institucional assumem características diferenciadas se:

- a) o centro referencial é o Estado, ou a sociedade civil;
- b) o Estado for o detentor do “monopólio público” (separando-se claramente público/sociedade ou Estado/Sociedade) ou, se o público for uma categoria mais ampla que se localize também na sociedade;
- c) além do controle social, a sociedade participar também na definição das políticas públicas.

Neste sentido e, conforme discutiremos nos próximos capítulos, entende-se que a construção do conceito de “**público**” emerge historicamente no contexto resultante

- a) do **entrelaçamento Estado-Sociedade**, enquanto espaço de **mediação**;
- b) do **modelo de gestão pública**, enquanto espaço de **organização e distribuição dos recursos públicos**.

⁷³ Não confundir gestão pública com gestão estatal. O primeiro termo engloba este último.

2.1 - A RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

O “público”, como o colocado, é resultante do **entrelaçamento Estado-Sociedade**, enquanto espaço dinâmico, e, que, portanto, não pode ser garantido por **delimitação** nem possui um “*locus*” específico rompendo, desta forma, com a visão dicotômica entre público e privado, bastante arraigada nas sociedades ocidentais⁷⁴.

Este espaço foi adquirindo diferentes configurações ao longo do tempo, especialmente referidas à **relação Estado– Sociedade** no sentido de:

- a) quem é o “centro”;
- b) de quem detém o “controle”;
- c) de quem “zela pelo interesse público”.

Tal relação vem passando por um processo de **rearticulação**, que CUNNIL GRAU (1997) chama de “**deslocamentos do público**”, transitando de uma matriz centrada no Estado, a chamada **Matriz Estadocêntrica** - ou “**O Público no Estado**”; para outra centrada na sociedade, a **Matriz Sóciocêntrica** - ou “**O Público na Sociedade**”.

Obviamente trata-se de uma relação contraditória. Se, por um lado, o Estado vem perdendo o domínio sobre as **estratégias de desenvolvimento**, por outro, surgem **iniquidades** cada vez mais profundas no âmbito social reclamando daquele uma atuação redistributiva.

⁷⁴ Não se trata de negar a existência do “público” enquanto “espaço institucional”, dentro do Estado e fora dele. O que se afirma é que o conceito de “público” foi sendo ampliado gerando novos e complexos formatos organizacionais para cumprir estas finalidades públicas. Tal perspectiva será objeto de análise no próximo item.

Desta forma, por mais que a sociedade civil seja incrivelmente eficiente na produção e distribuição de bens e serviços públicos, outrora a cargo exclusivamente do Estado, pode haver, por exemplo, deseconomias de escala, fragmentação, sobreposição ou exclusão social. Faz-se necessária uma adequada coordenação através da elaboração de políticas públicas dotadas de orientação estratégica, capacidade de regulação e, especialmente, visão de futuro.⁷⁵

A diferença, reside, portanto, na questão da “**qualidade**” das relações Estado-Sociedade, que simplesmente na equação mais Sociedade, menos Estado (ou vice-versa) como às vezes se pensa. Mais especificamente, a questão fundamental é perceber que esta relação não é isenta de **conflitos** e que eles deverão ser entendidos dialeticamente, já que trata-se de um processo de causação circular.

BRESSER PEREIRA (1996b) refere-se à construção do “**espaço público**” como “**processo civilizatório**” através do qual a sociedade vai aprendendo a resolver seus **conflitos**. Nesta proposição, o espaço público será ampliado à medida que estes conflitos sejam resolvidos de maneira **eqüitativa**, ou, “**equilibrada**”, como coloca o autor, tendo em vista os objetivos políticos maiores como a ordem, o bem-estar, a liberdade e a justiça social. Em tese, enquanto o processo civilizatório avança, está havendo uma **ampliação da esfera pública**, embora este processo, obviamente, não seja linear, mas repleto de definições e redefinições, de avanços e retrocessos, de períodos de crise e outros de estabilidade.

⁷⁵ Desenvolvi com maior detalhamento este tema em “A Estratégia ‘Cidades Saudáveis’”. Saúde & Sociedade. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP, v. 06, n. 02, 1997 e em “Burocracia e Inovação na Administração Pública”, Boletim do Instituto de Saúde, dez 1998, especialmente a partir das proposições de Mintzberg (1994, 1996).

Concretamente pode-se observar avanços neste “processo civilizatório”, tanto em termos de **direitos** quanto em termos de **bem-estar social**.⁷⁶ Estas conquistas não conseguem, no entanto, ofuscar outras demandas que dependem de valores como solidariedade, justiça social e ética, mais que do progresso material. Referimo-nos, especialmente à questão da **eqüidade**, da **cidadania** e da **justiça social**.

Os avanços antes mencionados podem ser observados, por exemplo, no processo ora em curso de redefinição dos conceitos de desenvolvimento; especialmente no sentido de enriquecer indicadores “duros” - como renda per capita - com outros mais “sensíveis”, como longevidade, escolaridade e mortalidade infantil.⁷⁷

Esta parece ser uma perspectiva aglutinadora das novas relações Estado-Sociedade já que o desenvolvimento resulta de um compromisso de múltiplos atores com a realização de objetivos públicos amplos.⁷⁸

⁷⁶ Domenico de Masi, conceituado especialista em saúde no trabalho, tem chamado a atenção sobre a questão do lazer, considerada essencial na chamada ‘era pós-trabalho’. “Vivemos (700 000 horas) mais que o dobro de nossos avós (300 000 horas) e trabalhamos um terço menos (120.000/80000). Nossos filhos, por sua vez, viverão em média 900.000 horas e trabalharão não mais que 50.000.” Ver, por exemplo, Masi, D. de (1993). “Em Busca do Ócio”, p.45/46. As condições gerais da existência também vêm melhorando consideravelmente em termos de nível de escolarização, aumento da disponibilidade de informação, vida mais longa e de melhor qualidade, redução da mortalidade infantil, etc. como pode-se constatar consultando relatórios de agências internacionais. Em relação aos direitos também verifica-se avanços que se consolidaram historicamente, desde os direitos civis, políticos e sociais até os chamados direitos públicos ou direitos de quarta geração (ver Marshal, 1996; Bresser Pereira, 1996b).

⁷⁷ As Agências de Desenvolvimento Internacionais têm contribuído no sentido de ampliar estes conceitos. Como exemplos pode-se citar especialmente o “Índice de Desenvolvimento Humano (IDH/ ONU)” bastante utilizado em todo o mundo. Ainda, caminha neste sentido o conceito de “Desenvolvimento Sustentável” (Agenda 21, 1992), como resultante do equilíbrio entre ambiente, economia e eqüidade. Outros conceitos como “Capital Social e Capital Humano” (Banco Mundial), ou, ainda, os relativos a “assentamentos humanos” propostos pelo *Habitat 2* (1995) e os relacionados à “exclusão social” (Conferência do Cairo, 1992). Poderia-se citar também, o “Conceito Ampliado de Saúde” (Constituição Federal, Brasil, 1988), o de “Cidades Saudáveis” (OMS, 1986) e o de “Promoção à Saúde” (Lalonde, 1974; Carta de Otawa, 1986) os quais têm em comum a ênfase na participação das comunidades no controle dos determinantes do bem-estar, dentre eles, os componentes do ambiente natural, político, econômico e social.

⁷⁸ Ampliaram-se também o número e as características destes atores, até por força das próprias agências internacionais que passaram a relacionar-se mais com ONG’s que com os próprios estados nacionais, a partir dos anos 80, dado que estas organizações eram menos burocratizadas e, via de regra, mais democráticas que a maioria dos

A **noção de público** transforma-se, assim, no referencial para entender estas mutações com base no caráter das **relações Estado-Sociedade**. Observa-se, por exemplo, que o movimento que hoje invoca a transformação do Estado também clama pelo fortalecimento da sociedade civil, o qual, por sua vez, depende de suas próprias instituições, mas também de algumas do Estado. Da mesma forma, o fortalecimento da sociedade civil enquanto esfera pública será irreal e incompleto se não se fortalecer a capacidade de regulação por parte do Estado. Trata-se, portanto, de “controles recíprocos” CUNNIL GRAU (1997).

2.1.1 - A Matriz Estadocêntrica

A Matriz Estadocêntrica surge quando o pensamento político adere ao intervencionismo pós-liberal do início do século e vai enfatizando o Estado como agente responsável por tudo.

O crescente **intervencionismo estatal**, típico deste século vem a ser uma tradução política dos conflitos de interesses que não puderam mais seguir desenvolvendo-se no marco da esfera privada.

Conforme coloca HABERMAS:

governos desta época. Ver Comissão sobre Governança Global. Organização das Nações Unidas (1996). *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

“Ao assumir a tarefa de estruturação social, afeta de uma maneira mais taxante a necessidade de influir sobre o Estado e, particularmente, sobre suas políticas, criando assim a necessidade da estruturação do Estado pela ‘sociedade’.” (1986:173)

Os meios oferecidos pela democracia parecem ser insuficientes, de maneira que a sociedade passa a influir diretamente sobre a formulação de políticas, através da **interpenetração direta dos centros de decisão estatal** por parte das grandes organizações destinadas à defesa de interesses setoriais no sistema político e administrativo. Trata-se de uma tentativa dos grupos de interesse penetrarem no aparelho do Estado através de seus *lobbies*, movimentos corporativos ou atores estratégicos, como o discutido na tese dos “anéis burocráticos”.

CUNNIL GRAU faz interessante comentário a este respeito:

“No entanto, a denominada tendência à ‘estatificação da sociedade’ e à ‘socialização do Estado’ que também é significada respectivamente como ‘publicação da sociedade’ e ‘privatização do Estado’, admite outras leituras. Por um lado, como fora mencionado, a tendência pode ser interpretada como a de um processo de aberta errupção de interesses privado-particulares na esfera pública-estatal, expresso tanto na recusa das instituições democráticas, em favor das de base não-democrática, como na colocação em marcha de mecanismos neocorporativos de organização das demandas sociais e da elaboração das decisões públicas, não somente pelas pressões diretas dos interesses econômicos organizados para assegurar sua proteção, senão como forma de contrastar a ampliação virtual da esfera do público, aberta pelas maiores possibilidades de participação popular.” (1997: 83)

A **interpenetração** da esfera estatal no âmbito privado, base da visão **Estadocêntrica**, produz-se quando os próprios poderes sociais solicitam a intervenção da autoridade pública e lhe dão competências para resolver os **conflitos de interesses** que não conseguem se diluir no âmbito privado.

A crise de 1929, por exemplo, coloca em cheque a economia liberal, quando manifestam-se as limitações da própria concorrência no mercado,

produto, entre outros, da concentração de capitais. O Estado transforma-se em interventor, por demanda, inclusive do setor privado.

O modelo de exercício do poder público, passa a caracterizar-se pela **triangulação**: associações de interesses- partidos- administração pública, **sem mediações**. Tais constituem expressões deste processo de desvalorização da esfera pública, que afeta não somente o Estado, senão à própria sociedade e que se inicia em meados do século passado,

“naquela fase de antagonismos de classe mais ou menos despidos em que se desgarra a ‘publicidade’ mesma pela divisão em duas nações⁷⁹ - adquirindo assim *eo ipso* a apresentação pública dos interesses privados uma relevância política”. (HABERMAS, 1986:219-220).

A transformação funcional do princípio da ‘publicidade’ afeta por sua vez os dois órgãos que originalmente se haviam erigido em suas instituições: o **parlamento e os partidos políticos**, assim como a modalidade através da qual se adotam as decisões políticas.

Habermas destaca não somente a debilidade e a perda de **funções mediadoras por parte do parlamento**, como também sua dissolução como lugar onde as decisões reservadas ao compromisso político se valem do raciocínio público. O parlamento tende a converter-se em lugar de encontro de sujeitos vinculados pelo mandato de seu partido e de registro de decisões já tomadas. Trata-se da passagem para um **Estado intervencionista**, antes **liberal**, onde predomina a ação e, conseqüentemente, o **executivo**.

Por outro lado, as decisões políticas revestem as novas formas de um rateio, de uma negociação. Na argumentação Habermasiana (1986:224-225), as

⁷⁹ Refere-se ao grupo que consegue penetrar no aparelho do Estado e aos excluídos do processo decisório.

mudanças em referência estariam sustentadas na perda da autonomia da esfera privada que, no passado, garantia a exclusão dos conflitos de interesses do âmbito legislativo, possibilitando que neste somente se debatessem as condições de equilíbrio de interesse geral.

Ao manter-se a concorrência de interesses – das pessoas privadas como proprietários privados – sujeita à regulação do mercado, no seio da “publicidade” politicamente ativa, os conflitos podiam desenvolver-se sobre uma base de interesses relativamente homogêneos – “o interesse comum” dos proprietários privados.

O parlamento, que classicamente discutia o orçamento, defesa, ordem, e relações exteriores - funções tipicamente de Estado, passa, a ter que compensar interesses. Conforme postula HABERMAS:

“enquanto os interesses privados, coletivamente organizados, se vêm necessitados de configuração política, tem que levar à ‘publicidade’ conflitos que transformam a estrutura do compromisso político. A ‘publicidade’ precisa agora compensar interesses, tarefa que se separa das formas clássicas de acordo e compromisso parlamentar”. (1984:225).

A compensação de interesses tem que ser literalmente “negociada”, porém, continua subordinada à pretensão liberal da ‘publicidade’ (a saber, buscar a legitimação e o bem-estar comum), a negociação dos compromissos deve trasladar fora do âmbito parlamentar. Assim resultam relativizados os procedimentos tradicionais da adoção das decisões políticas: à hierarquia institucional e ao método democrático se agregam o confronto de forças e o jogo de pressões próprios da negociação. Com isto, o âmbito das decisões se desloca cada vez mais fora do espaço parlamentar e, em geral, dos procedimentos institucionalizados da “publicidade”. Desta forma, a estrutura formal do Estado torna-se refém dos grupos privados (para onde se deslocou o centro de poder)

que negociam entre si e depois “delegam” a execução destas decisões aos ministros e políticos.

“A crescente integração do Estado em uma sociedade que já não é, como tal, uma sociedade política, exige decisões em forma de compromissos temporais, isto é, o intercâmbio direto de favores e indenizações particulares, sem recorrer aos procedimentos institucionalizados da publicidade” (HABERMAS, 1984:226).

Como, por exemplo, a representação parlamentar, já que, neste processo, os próprios partidos são crescentemente objeto de regras que correspondem, mais ao âmbito do mercado que ao âmbito político e se tornam, progressivamente, sujeitos da privatização do público.

BOBBIO (1986b) refere-se aos fenômenos do “grande mercado e do “pequeno mercado” ou “mercado político por excelência”. O primeiro se desenrola entre os partidos, enquanto suas relações são dominadas pela lógica privada do acordo; na prática – contrariamente aos argumentos normativos – opera o mandato imperativo, ao invés do mandato livre.

Ainda, assinala o autor, esta mudança

“pode ser interpretada como a passagem de uma concepção privatista do mandato – pela qual o mandatário atua em nome e por conta do mandante, e se não atua dentro dos limites o mandato pode ser revogado – à uma concepção publicista, pela qual a relação entre eleitor e eleito já não pode ser representada como uma relação contratual – porque tanto um, como outro estão investidos de uma **função pública** e seu vínculo é uma típica relação de investidura – pela qual o investido recebe um **poder público** e portanto deve exercer dito poder em favor do **interesse público**.” (BOBBIO, 1986b:109) (grifos nossos).

A relação entre público-partidos-parlamento se interrompe, em detrimento dos primeiros, dado que os partidos atuam mais como mediadores (e representantes) de interesses estritamente particulares ao invés de exercer seu mandato livremente em favor do “**interesse público**”.

Finalmente, também, a própria relação entre o público e os partidos é objeto de transformação:

“os cidadãos eleitores investidos – em quanto eleitores – de uma função pública, se transformam em clientes, e uma vez mais uma relação de natureza pública se transforma em uma relação de natureza privada”. (BOBBIO, 1986b:110).

Do voto de opinião (e dos partidos de uma “causa”) passa-se cada vez mais ao voto de intercâmbio.

Trata-se, portanto, da passagem do Estado liberal - onde os conflitos se resolviam na própria sociedade - para o Estado Intervencionista, onde o Estado passa a ser o grande centro das decisões políticas.

Sendo assim, desloca-se a resolução dos conflitos entre grupos específicos, para “dentro do Estado”, fazendo com que se “funcionalize” o legislativo e, até mesmo, o executivo, para que estes interesses sejam garantidos.

Privatiza-se o Estado, ou seja, existe uma falsa publicidade escondida sob a visão Estatista (neste sentido, o Estado liberal era mais público, embora de atuação bem mais restrita). Na visão estatista cria-se uma “falsa ampliação do público” através do Estado intervencionista que, na verdade, é capturado por grupos de interesses.

Através da chamada “**Matriz Estadocêntrica**” entende-se que o “Público localiza-se no Estado”. Como características gerais temos um estado centralista do ponto de vista político-administrativo, estratégias de

desenvolvimento nacionalistas pensadas a partir do Estado, autoritarismo ou paternalismo como sistemas políticos.⁸⁰

BRESSER PEREIRA (1996c) denomina este modelo de “**estado social-burocrático**” representado pelo Estado Burocrático, nos países estatistas, pelo Estado do Bem-Estar, nos países desenvolvidos e pelo Estado Desenvolvimentista, nos países subdesenvolvidos. O “estado social-burocrático” caracteriza-se

“pelo compromisso com os direitos sociais, a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico do país, a execução direta das novas tarefas - através da contratação de burocratas para construir e operar obras de infraestrutura, empresas de serviços públicos monopolistas e até empresas industriais e comerciais”.

Até mesmo grupos que investiram todas as suas energias utópicas na crença de que o estatismo conduziria ao socialismo, viram-se obrigados a buscar outras alternativas, chamadas, por alguns deles de “pós-neoliberalismo”:

“Não podemos enfrentar a desregulação com um processo simetricamente inverso de regulação. Evidentemente, havia muitos problemas na forma de regulação centralizada desde a cúpula que existia na América Latina. Um projeto socialista deveria implementar mecanismos de regulação localmente descentralizados, onde os setores da sociedade civil, isto é, o povo, tivessem maior capacidade de efetuar os controles necessários para fiscalizar certo tipo de bens e de serviços. Em uma palavra, teremos que **reconstruir o Estado** sem cair no **estatismo**.” (BORÓN, 1995: 192 - grifos nossos).

Claro que trabalhar nesta perspectiva é um grande desafio, dado que, conforme coloca DRUCKER (1993) “ a teoria política e a lei constitucional

⁸⁰ A relação entre desenvolvimentismo e autoritarismo, especialmente na América Latina, foi analisada com maior profundidade em Keinert, TMM & Castro Silva, C. “Globalización, Estado Nacional e Instancias Locales de Poder en America Latina”, Revista Nueva Sociedad, n.142, março/abril 1996, Caracas/Venezuela, p. 96-107; publicado também in Revista “Estudios de Economia”, n.2, vol. XV, janeiro/março 1995, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal, p. 220-236; e em francês in *Alternatives Sud – Pouvoirs Locux et Décentralization*, Ed. 03, 1997, L’Harmattan, Paris/Montreal.

ainda conhecem somente o estado soberano”. E, contrariamente do que vem ocorrendo nos últimos duzentos anos, onde “esse estado tem ficado cada vez mais poderoso e dominante, transformando-se num ‘megaestado’ ” verifica-se, atualmente, sinais de esgotamento.

2.1.2 - A Matriz Sociocêntrica

A **Matriz Sociocêntrica** surge em um contexto marcado por rápidas mudanças desencadeadas pelo processo de globalização e pelos avanços na tecnologia da informação ocorridos a partir dos anos 80. Ainda, pelo intenso processo de organização social e democratização concomitante. Estas mudanças estimularam a internacionalização de várias forças que, fugiram ao controle dos Estados Nacionais como, por exemplo, o fluxo de capitais financeiros.

Por outro lado, a partir do final da década de setenta registram-se claros sinais de esgotamento do modelo Estadocêntrico, a chamada “Crise do Estado”: crise fiscal, crise do modo de intervenção, do modelo de gestão burocrático e de legitimidade (Bresser Pereira, 1996).

Como uma das respostas à esta crise, especialmente à crise de legitimidade e de confiança, o espaço público passa a identificar-se mais com a sociedade, e menos com o Estado.

Crise dos Estados Nacionais e Plurilateralismo

Com o processo de globalização ocorrido a partir dos anos 80, os Estados Nacionais são questionados naquela que é sua característica fundamental – a soberania.

“O Estado-Nação estava sendo erodido de duas formas, de cima e de baixo. Perdia rapidamente poder e função para várias entidades supranacionais, e, na verdade, de forma absoluta, na medida em que a desintegração de grandes Estados e impérios produzia uma multiplicidade de Estados menores, demasiado fracos para defender-se numa era de anarquia internacional. Perdia também, como vimos, seu monopólio de poder efetivo e seus privilégios históricos dentro de suas fronteiras.” (HOBSBAWM, 1995:119)

Tal fato dá margem à especulações e investigações sobre o “futuro dos Estados Nacionais”. Alguns autores, como o ex-diretor da McKinsey & Company, Kenichi Ohmae acreditam no “fim do Estado-Nação”:

“o que estamos testemunhando é o efeito cumulativo de mudanças fundamentais nas correntes da atividade econômica ao redor do globo. Essas correntes se tornaram tão poderosas que abriram canais inteiramente novos para si próprias, canais que nada devem às linhas de demarcação dos mapas políticos tradicionais. Simplesmente, em termos dos fluxos reais de atividade econômica, os Estados-nação já perderam seus papéis como unidades significativas de participação na economia global do atual mundo sem fronteiras.” (KENICHI OHMAE, 1996:5)

Versões moderadas a respeito do processo de mundialização adotam uma postura crítica:

“Muitas dessas análises enfatizam as restrições crescentes à governabilidade de nível nacional, que impede políticas macroeconômicas ambiciosas significativamente divergentes das normas aceitáveis pelos mercados financeiros internacionais.” (HIRST & THOMPSON, 1998:17).

Para a esquerda, que, tradicionalmente, identificou-se com o estatismo, torna-se difícil reconhecer a necessidade de mudanças na forma de

atuação do Estado, identificando-as, normalmente, com a diminuição das funções estatais:

“Toda tentativa de reavaliar as estratégias da esquerda no contexto da globalização deve começar com o entendimento de que apesar de que a natureza da intervenção estatal mudou consideravelmente, o papel do estado não foi necessariamente diminuído. Longe de estar testemunhando a ultrapassagem do estado por um capitalismo global, o que nós vemos são estados muito ativos e grupos de classes capitalistas altamente politizadas trabalhando arduamente para assegurar o que Stephen Gill (...) chamou de ‘um novo constitucionalismo para disciplinar o neoliberalismo.’” (PANITCH, 1994:14).

Soberania do estado ou soberania popular?

Neste mesmo sentido, dada a emergência e o fortalecimento de instituições democráticas na sociedade civil, coloca-se outro aspecto da questão da soberania: mas, qual soberania?

Nos clássicos, Hobbes destaca a noção de **soberania do Estado**, isto é, das condições para o **exercício legítimo da autoridade** sobre um território e uma população. A idéia de soberania do Estado evoluiu posteriormente para a de **soberania popular** no pensamento de Locke e Rousseau, que, pela primeira vez desenvolvem a noção de que a fonte e a origem do poder político deve ser o **consentimento dos cidadãos**. A partir daí surgem as teorias da democracia que foram sofisticando cada vez mais a idéia de que a origem da soberania é a vontade popular, ou “vontade geral” na expressão de Rousseau.

Concretamente, nos anos 90, passa a existir uma dupla soberania, ou **soberanias superpostas**, ou mesmo diferentes níveis de soberania que exercem constrangimentos e limitações sobre o antigo poder absoluto e indivisível das

nações-estado. Os Estados Nacionais estão hoje sujeitos a poderes mais amplos que eles próprios.

Talvez o melhor exemplo deste fenômeno seja o da atuação das agências internacionais. Preocupadas com o alto custo de intermediação - burocracia lenta, desvios em função de preferências políticas, gigantismo da estrutura estatal - que o aparelho estatal impunha ao desenvolvimento de seus projetos, estas Agências passaram a relacionar-se diretamente com as ONG's, ou, conjuntamente, com ONG's-Estados⁸¹, especialmente a partir do final dos anos 80.

Esta política das Agências Internacionais acaba “fortalecendo” aquelas organizações, dando maior legitimidade à sua atuação. Também acaba incentivando uma maior organização da sociedade civil para assumir estes projetos, o que resultou, em última análise, no fortalecimento da matriz Sociocêntrica.

As Agências Internacionais, também, passam a formular regulamentos que se impõem aos Estados, anteriormente imunes a qualquer instância de poder supra-nacional. Algumas organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas, Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional estão se fortalecendo e impondo restrições ao poder outrora absoluto dos Estados Nacionais.

Este novo formato institucional, a chamada, “nova ordem internacional” demanda a montagem de um sistema legal de maior amplitude, já que, até meados do século XX a legislação internacional regulava somente as relações entre Estados - não atingindo diretamente os cidadãos dentro do

⁸¹ No princípio as ONG's participavam especialmente na fiscalização da boa execução dos projetos. Com o passar do tempo elas próprias passaram a assumir a execução.

território de abrangência do Estado Nacional. Recentemente, embora em caráter embrionário, começa a ser elaborado um sistema de leis que atinge não só países, mas que tem poder de imposição sobre cidadãos dentro desses países. O tema recebe, especialmente, enfoques positivos, voltados para a preservação do espaço democrático:

“... crescentemente a atenção tem se dirigido para o estabelecimento de uma estrutura legal internacional para sustentar e proteger os ‘direitos humanos’ dos indivíduos, assim como tem se definido a conceitualização de humanidade através do desenvolvimento da noção legal de ‘herança comum da humanidade’ (...). Se aceitamos o argumento dos direitos humanos então a violação desses direitos por um estado pode servir como fundamento para que uma organização internacional como as Nações Unidas, ou uma coalizão de estados, possa intervir naquele estado para assegurar que os direitos humanos sejam respeitados ou reestabelecidos.” (AXTMANN, 1997:140-141).

Governança Global Democrática

A questão que se coloca com maior ênfase, portanto, é a da possibilidade da **gestão democrática** nos organismos emergentes de **ordenação política global** ou internacional. Assim como se construiu paulatinamente a democracia dentro dos Estados-Nação, envolvendo um processo conflituoso de extensão dos direitos e da participação política, hoje esse processo começa a ocorrer no plano mundial, envolvendo a busca de ampliação dos direitos e da participação política dos Estados-Nação. O século XXI começa com a tarefa de construir um sistema político mundial em que prevaleçam regras democráticas nas relações *entre* os Estados-Nação.

Estamos nos movendo para um mundo ‘**plurilateral**’, de poder difuso e descentralizado, caracterizado por uma variedade de diferentes intersecções de redes de poder. Esse “plurilateralismo” pode ser identificado

“no aumento dos modos de organização disponíveis: transnacional, internacional, macroregional, nacional, microregional, municipal, microlocal. Esses níveis organizacionais são cruzados por redes funcionais de corporações, organizações internacionais, organizações não-governamentais e movimentos sociais, assim como profissionais e usuários de computador”. (AXTMANN, 1997:37).

Algumas organizações multilaterais, como a ONU, passaram a reivindicar a necessidade de preenchimento desta espécie de “vácuo de poder” que se formou em nível supranacional. Na ausência de um fórum constituído especialmente para exercer esta “governança global” as decisões neste âmbito acabam ficando a cargo de grupos informais, como o G-7, ou impostas pelos Estados-Nação mais fortes.

É interessante perceber como, mesmo a ONU, que é candidata natural a exercer esta liderança, a vê como um espaço de discussão, busca de acordos e consensos, e não de uma estrutura formal:

“Governança é a **totalidade** das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus **problemas comuns**. É um **processo contínuo** pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a **instituições e regimes formais** autorizados a impor obediência, mas também a **acordos informais** que atendam aos interesses das pessoas e instituições” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Organização das Nações Unidas; 1996:5) grifos nossos.

O poder, no entanto, conforme colocam HIRST e THOMPSON (1998:295), manterá sua unidade básica ao nível nacional.

“O Estado tem o papel de fonte de legitimidade para transferir poder ou sancionar novos poderes ‘acima’ e ‘abaixo’ dele: acima, através de acordos entre os estados para estabelecer e cumprir as formas de governabilidade internacional; abaixo por meio da ordenação constitucional dentro de seu próprio território da relação de poder e autoridade entre governos centrais, regionais e locais e, também, aos governos privados publicamente reconhecidos pela sociedade civil.”

Hobsbawm (1995), por sua vez, considera a intervenção estatal **indispensável** para enfrentar as **iniquidades sociais** e ambientais do mercado e para garantir algum tipo de redistribuição da renda nacional. Em outros termos, por mais que verifique-se uma espécie de vácuo de poder ao nível supranacional, demandando novos formatos institucionais, parece estar longe o propalado fim dos Estados-Nação.

Sinaliza-se, no entanto, que a mudança fundamental refere-se, na verdade, ao amplo movimento de **redemocratização** que vem ocorrendo na sociedade e, por consequência, nos arranjos institucionais de corte nacional ou supranacional.

Trata-se de um movimento de redefinições profundas, onde questionam os **pressupostos tradicionais da política**. Neste contexto resulta falacioso pretender que todas as transformações sociais se realizem pelos **meios convencionais** e, menos, ainda, através de um **Estado paternalista e autoritário**. (CUNNIL GRAU, 1997).

O pensamento político-administrativo vai rumando concretamente em direção à **sociedade**. Surgem novas formas de representação e manifestação da sociedade que **ampliam a esfera pública**, clamando também por uma **reforma do Estado** - no sentido de torná-lo mais permeável à participação da população e aos novos atores sociais - e por formatos institucionais inovadores.

Novos Conceitos de Desenvolvimento

Neste contexto, parece lógico que ocorra uma "**reconceituação de desenvolvimento**" que incorpore a emergência e consolidação deste modelo mais participativo de gestão pública que engloba a sociedade civil.

Desenvolvimento passa a ser relacionado às múltiplas dimensões da qualidade de vida. Qualidade de Vida entendida em sentido próximo ao de "Desenvolvimento Sustentável" (Agenda 21, 1992) como resultante do equilíbrio entre ambiente, economia e equidade; relacionando-se também aos conceitos de "Desenvolvimento Humano" (Nações Unidas, 1994), "Desenvolvimento como Expansão das Capacidades" (Sen, 1995) e "Capital Social e Capital Humano" (Banco Mundial). Mantém ainda conexões com os princípios relativos

a “assentamentos humanos” propostos pelo *Habitat 2* (1995) e os relativos à “exclusão social” (Conferência do Cairo, 1992).⁸²

Estas concepções distanciam-se do modelo de desenvolvimento tradicional estadocêntrico, modernizador e evolucionista. Assim

“...desenvolvimento pode ser concebido basicamente como um processo de mudança estrutural, global e contínua de liberação individual e social que tem como objetivo satisfazer as necessidades humanas, iniciando pelas básicas e chegando até a aumentar a qualidade de vida das gerações presentes e futuras” (RODRIGUEZ, 1997:51).

Desenvolvimento passa a ser relacionado às múltiplas dimensões e determinantes da qualidade de vida, entendida como associada à estilo de vida, estrutura econômica, ambiente e políticas públicas “saudáveis”.

A discussão do conceito de desenvolvimento passa a ter, portanto, um **caráter ético**. Um estudioso que se debruçou sobre os conceitos morais pressupostos na economia do desenvolvimento e nas políticas públicas é Amartya Sen. Segundo ele, os seres humanos são agentes, beneficiários e juízes do progresso, sendo também direta ou indiretamente os meios primários de toda a produção. Ao conceber a vida como um conjunto de atividades e modos de ser que são valiosos, nota que a qualidade da vida toma a forma de uma avaliação

⁸² Projeto Coletivo de Pesquisa desenvolvido junto à FAPESP, a partir de 1998, sob a coordenação do Prof. Ruben Cesar Keinert (EAESP/FGV), procura dar conta do conceito de Qualidade de Vida e da avaliação do impacto das políticas públicas em termos de inclusão social, ao nível local. Ver “Estudo para a Implantação do ‘Observatório da Qualidade de Vida de Santo André’”, mimeo, 1998.

das **efetivações humanas** como a capacidade de desempenhar funções em termos do enriquecimento da vida humana.

"Uma efetivação é uma conquista de uma pessoa: é o que ela consegue fazer ou ser e qualquer dessas efetivações reflete, por assim dizer, uma parte do estado dessa pessoa. A capacidade de uma pessoa é uma noção derivada. Ela reflete as várias combinações de efetivações (atividades e modos de ser) que uma pessoa pode alcançar. Isso envolve uma certa concepção da vida como uma combinação de várias 'atividades e modos de ser'. A capacidade reflete a liberdade pessoal de escolher entre vários modos de viver". (SEN 1993:317-318).

A abordagem acima, o enfoque do desenvolvimento como expansão das capacidades, é a base analítica sobre a qual se baseia o conceito (e sua tradução para o índice) de desenvolvimento humano (IDH/ONU). O mesmo pode ser considerado inovador por entender o desenvolvimento como a promoção de certas efetivações humanas e como a expansão das capacidades de concretizar novas formas de existência. Outro aspecto é a defesa de que o objeto da ação pública deve ser entendido como a **ampliação da capacidade das pessoas de serem responsáveis por atividades e estados valiosos e valorizados** (CROCKER, 1993:103) grifos nossos.

Vê-se, assim que o conceito de desenvolvimento entendido enquanto uma melhor qualidade de vida, tem caráter ético e valorativo. O seu uso implica em comparação e medição de situações individuais e coletivas que diferem segundo países (ou localidades) e grupos sociais, com as suas diferenças histórico-culturais. Neste sentido, torna-se indispensável considerar também a "percepção da população", através de seu envolvimento na concepção e execução de políticas públicas multidimensionais (DANIEL, 1998).

Os elementos antes enumerados revelam a emergência da sociedade civil enquanto importante ator na redefinição do espaço público antes relacionado, especialmente ao Estado. Começa a delinear-se, com mais clareza a distinção entre **estatal** e **público**, que pode ser enunciada, em termos simples, da seguinte forma: a) nem tudo o que é estatal é público; b) o público também existe fora do Estado.

“O espaço público tem um caráter mais estratégico ainda que o Estado(...), compreende e excede o Estado. E cometeríamos um erro nefasto se pensássemos que defendemos o espaço público se propiciássemos a “estatização” do mesmo ou se acreditássemos que basta defender o Estado para defender o espaço público.” (BORÓN, 1995:193).

O próprio conceito de cidadania, neste contexto, passa por redefinições. COVRE distingue uma cidadania do *status quo* - que se refere à apropriação do espaço acenado pelo Estado, com o Welfare State - que tende a

“...coadunar-se com os interesses dominantes, porque receptora do que o Estado oferece, mais passiva e apática, no sentido de que também não assume o seu papel de soberana (que decide, que tem deveres) mas apenas de súdita (que recebe ordens e benesses doados). No âmbito dessa cidadania, os indivíduos não existem como sujeitos, eles se deixam usar pelo Estado.” (1998:20)

E propõe, em contrapartida, o desafio de uma “cidadania-em-construção” onde seu “sujeito não existe em si, é um sujeito em constituição”:

“cidadania ativa centrada no ‘agir’ onde os demandatários fazem valer suas propostas de atendimento aos direitos sociais estabelecendo um certo controle do quê e como fazer estas políticas.” (COVRE: 1998:21).

Esta **cidadania plena** passa a ser entendida, além de como direito, como condição para **aperfeiçoar a democracia**, dado que, conforme coloca BENEVIDES (1991), o sistema representativo exclusivo não traduz as aspirações do povo. Alternativamente, coloca-se o que vem sendo chamado de **democracia semidireta**: a associação da democracia representativa – eleições – com mecanismos de democracia direta - referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa, são alguns deles. Nas palavras da autora:

“...a oposição tradicional entre democracia representativa e democracia direta é um falso dilema. O aprofundamento da polêmica – ‘vantagens’ e ‘desvantagens’ – sugere que não existem, satisfatoriamente, soluções excludentes e ‘puras’. A orientação desta pesquisa, insisto, consiste no reconhecimento da necessária *complementaridade* entre representação e formas de participação direta”. (1991:48).

A sociedade volta a fazer-se presente na revitalização de antigos valores um tanto adormecidos, como o engajamento voluntário, a vida comunitária, associativa e até espiritual. Parece constituir-se num contraponto à ferocidade do individualismo competitivo que obriga todos a um “certo grau de egoísmo, necessário para a sobrevivência”. Como resposta, percebe-se uma

“sociedade civil não só em expansão como dotada de crescente densidade organizacional” (DINIZ, 1997:35).

Estes são alguns elementos que vêm construindo a chamada “Matriz Sociocêntrica”, que, como o colocado, expressa-se por uma **visão pluralista** em termos de atores políticos e sociais, o que inclui, além de uma vasta rede de

novos agentes, obviamente, o Estado Democrático.⁸³ Contempla, ainda, forte conotação **valorativa**, no sentido de recuperar a dimensão ética do desenvolvimento, resgatando o ser humano como seu verdadeiro objetivo. Ainda, a noção de “soberania popular” parece resgatada, demandando, inclusive o fortalecimento de uma **cidadania ativa global**, e não somente “nacional”.

⁸³ Castells (1998) salienta o surgimento de um “Estado-Rede”, que se articula de forma flexível com entidades supranacionais, regionais e locais, conta com a participação cidadã e busca a transparência.

2.2 - O MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

A ampliação do conceito de público exige novos formatos organizacionais que garantam efetivamente a **publicização** do *modus operandi* do Estado, das organizações da sociedade civil e, até mesmo, das próprias empresas, já que, como se disse, o **público** precisa tornar-se um **valor compartilhado**, mais do que uma localização institucional.

Neste sentido, mesmo que, à primeira vista pareça que a administração pública tenha perdido sua relevância em função desta ampliação, ocorre exatamente o contrário – torna-se estratégica para **preservar o espaço público** num contexto institucional bem **mais complexo**.

A produção do espaço público hoje, depende de uma rede complexa de organizações, algumas com características de associações espontâneas - com um grau mínimo de institucionalização, embora com grande legitimidade política e penetração social.⁸⁴ Estas organizações têm sido atores-chave na construção do espaço público democrático.

Seria um tanto ilusório, no entanto, crer que os ideais utópicos do anarquismo possam ser utilizados atualmente como modelo “puro” de gestão. A rejeição que hoje se coloca à burocratização do aparelho estatal (e, mesmo, empresarial), ocorrida no início deste século, está provocando o surgimento de estruturas horizontais e participativas - o que não deve ser confundido com espontaneístas. Num *continuum* que vai do extremamente **formal** ao totalmente

⁸⁴ Caso dos Movimentos Sociais, por exemplo.

espontâneo, faz-se mister buscar um “tom” intermediário de **institucionalização** que garanta a efetiva **publicização** ao longo do tempo.

O que se procura combater é a atuação auto-referida⁸⁵ da burocracia impedindo a apropriação privada dos recursos públicos, seja pela ineficiência, mau uso, corrupção ou por grupos de interesses. Uma atuação voltada para os clientes-cidadãos aumentará sensivelmente a responsabilidade pública (*accountability*) dos funcionários do Estado, essencial para uma maior **publicização** do Estado.

As empresas também passam a ter esta responsabilidade social na construção do espaço público. Por exemplo, a imagem empresarial, em uma sociedade onde a ética pública é um valor, depende, em grande parte de suas ações neste sentido.

Este conceito ampliado de público inaugura uma nova era na gestão das relações de trabalho no que tange à responsabilidade empresarial. Uma nova forma de consciência social obrigaria os tomadores de decisão a se responsabilizar pessoalmente pelas consequências desumanas de suas práticas.

Isto sem falar nas organizações que receberam delegação da prestação de serviços públicos ou, daquelas que adquiriram empresas antes geridas pelo Estado. Estas zelam pelo espaço público **diretamente**. Ou, ainda, coloca-se o

⁸⁵ Note-se que, mesmo as burocracias empresariais tiveram atuação autoreferenciada, ou seja, não é um problema que somente o Estado tem que enfrentar atualmente, mas praticamente todas as organizações que precisam ser inovadoras, criativas, ágeis, com foco no cliente etc. Um exemplo interessante para ilustrar esta discussão pode ser a Igreja Católica, instituição fortemente hierarquizada, que vem passando por um movimento de horizontalização e “retorno às bases” já há algum tempo. Concomitante à isto, a Igreja vem utilizando-se, cada vez mais, de mecanismos de comunicação de massas e de “marketing”, ou seja, poder-se-ia dizer que, num certo sentido, está “profissionalizando sua administração”. Em estudo recente, dois pesquisadores italianos afirmam que a utilização do marketing e das lógicas gerenciais pode reforçar a capacidade da instituição Igreja de desempenhar a própria missão nas relações com os fiéis. Ver Fiorentini, G. e Slavazza, S. “La Chiesa come “azienda non profit”, EGEA, Università Bocconi, Milano, 1998.

emergente setor público não-estatal, ou seja, organizações sem fins lucrativos que prestam serviços públicos.

Depende-se do exposto que o **espaço público institucional** complexificou-se. O público entendido neste sentido fluido exige uma capacidade **estratégica** de coordenação e regulação por parte do **Estado**.

Centralização e descentralização

A questão da centralização e da descentralização mais do que um conteúdo funcional ou operacional, têm alto conteúdo político, já que formas centralizadas, via de regra, equivalem a estilos político-administrativos autoritários e com grande ênfase na estrutura hierárquica.

Fazendo uma aproximação poderia ser afirmado que modelos de gestão centralizados correspondem à matriz Estadocêntrica, enquanto descentralizados seriam mais adequados à matriz Sociocêntrica. É claro que esta não é uma associação mecânica, porém estilos de gestão descentralizados são um imperativo em sistemas onde há uma multiplicidade de atores autônomos.

A produção de bens públicos a partir de organizações públicas não-estatais e de controle social - ao nível principalmente **local** - através das agências e serviços públicos cada vez mais descentralizados, são processos que podem ser erroneamente entendidos como estratégias conservadoras para reduzir o poder do estado, ao invés disso, verifica-se que têm potencial para o fortalecimento do E em termos de representatividade, capacidade institucional e responsabilidade pública.

Fica claro, também, nesta colocação, o caráter dinâmico existente na relação Estado-Sociedade, ou seja, o processo de delegação da execução de certas atividades anteriormente centralizadas no Estado à organizações da sociedade civil, só é possível se esta última estiver madura para assumir.

Do parlamento ao executivo forte e à burocracia

A ampliação da participação popular, aberta através do sufrágio universal, havia sido chave na subsequente mudança do padrão de relações Estado-Sociedade:

“...a possibilidade das ‘classes perigosas’ invadirem a esfera do público através do parlamento, que havia sido canal fechado dos grupos dominantes, determinará que as funções daquele no sistema político fossem decrescendo em importância em favor de outras organizações, que amparadas na **racionalidade tecnoburocrática**, teriam que assumir o centro dos processos de tomada de decisão”(Portantiero, 1988:149) grifos nossos.

Assim, os parlamentos foram perdendo a iniciativa de leis, o executivo foi se aprimorando e a burocracia ganhando cada vez maior autonomia.

“No discurso hegemônico a justificação deste deslocamento do *locus* das decisões desde o parlamento para as instâncias **governamentais e administrativas** aparece dado pela mudança na função do Estado, da legislação à ‘ação’, que haveria obrigado a dar uma maior importância às estruturas que dispunham de uma maior capacidade de ação.” (Cunill Grau,1997:34).

Dois fenômenos são chave para compreender o conceito habermasiano.

Por um lado, o “poder administrativo” da burocracia estatal, desenvolvido no Estado intervencionista e que se seguia exclusivamente por uma razão instrumental.

Por outro lado, o “poder dos meios” que manipulam a formação de opinião, originando como problema o da geração democrática de opinião e vontade política. Sob as restrições do poder administrativo, o problema, no entanto, se coloca em termos de como produzir uma influência sobre ele, sem ser invadido por seus termos.

O Enfoque tradicional-burocrático

A administração burocrática tornou-se inadequada porque, nas últimas décadas foram marcadas por crises e transformações profundas, tanto no campo da administração de empresas quanto no da gestão pública. Desnecessário se faz mencionar as causas, já amplamente debatidas: reestruturação produtiva, avanços na tecnologia da informação, globalização socio-cultural, internacionalização de capitais financeiros, formação de blocos regionais, crise do Estado-nação, descentralização, fragmentação ...

MORGAN (1996) e MINTZBERG(1994,1996) são altamente críticos em relação ao modelo **burocrático**, já que regras, regulamentos, carreiras formais, hierarquias rígidas e centralização não respondem às necessidades de um ambiente competitivo, onde aumentou enormemente a velocidade das transações, a complexidade e o escopo com que mudanças ocorrem - provocando outras mudanças - num processo de multicausalidade em nível global.

Mintzberg questiona fortemente a função **planejamento**, em especial, sua forma tradicional - tecnicista, quantitativista, burocrática, autoritária, centralizada, rígida. Afirma que a definição de "objetivos" mina o compromisso, criando uma tendência ao conservadorismo, ao controle, gerando clima de conformidade e postura de inflexibilidade - o que favorece mudanças apenas incrementais.

O planejamento pode ser entendido como uma **forma burocrática de reduzir riscos**- o estabelecimento de planos avançados tende a manter a administração inflexível: quanto mais detalhados os planos, maior a inflexibilidade. Ou seja, a organização passa a sentir-se "protegida" pelo plano e seus membros tornam-se desatentos às mudanças. Realmente, a tendência é, uma vez elaborado o plano, "fazê-lo trabalhar", colocá-lo para funcionar.

A construção de uma forma pós-burocrática de realizar o planejamento governamental e a gestão das políticas públicas, para o autor, repousa na necessidade de construir **consensos** e, especialmente, **compromissos** em torno das metas acordadas. A missão da organização passa a ser compartilhada enquanto **valor**, garantindo o compromisso ao nível da organização como um todo, e, inclusive, estendendo-se aos seus clientes e usuários.

Morgan, por sua vez, destaca a demanda atual por sistemas de gestão flexíveis e formatos organizacionais ágeis, dotados de instâncias *ad-hoc* - não-formais e eventualmente temporárias. Ainda, que à imagem do cérebro humano, tenham capacidade de auto-organização, sejam criativas e permitam a aprendizagem. O desafio é a construção de uma organização holográfica - onde o todo está representado nas partes - superando a fragmentação geo-espacial e funcional, típica das burocracias clássicas.

Soluções tecnocráticas avançadas - programas de qualidade total, por exemplo - podem ser úteis para implantar um modelo pós-burocrático na administração pública - mas, somente como um **mecanismo de transição**. A verdadeira alternativa para flexibilizar a gestão pública virá com a ampliação do efetivo **controle social**, dado que faz-se necessário considerar, por exemplo, questões de **poder** e de **interesses divergentes** envolvidas na execução de qualquer projeto **público**. Somente a negociação, a re-negociação, a definição conjunta de prioridades, a construção de acordos e coalisões garantirá que um projeto seja auto-adaptativo, duradouro, promova o **ajustamento mútuo** - interno e externo - e incentive a **inovação**. Por fim, a ênfase deve ser colocada na **política pública** - enquanto estratégia de longo alcance - destinada a realizar a "coordenação fina", garantir a perspectiva intersetorial e **"antecipar o futuro"**.

Os novos enfoques provém, basicamente, ou de visões de mercado, ou participativas. Os primeiros falham ao não perceber as especificidades da AP, ao pretender dar-lhe um caráter estritamente privado ou de mercado. Estes últimos, por sua vez, são experiências que superam os limites de um enfoque de mercado e do enfoque burocrático - proposta de critérios e princípios normativos que podem contribuir para fortalecer a esfera do que é comum a todos, e portanto, interessa a todos: a esfera pública. Este *"know-how"* foi desenvolvido especialmente a partir do momento que os Movimentos Sociais passam a assumir posições gerenciais e/ou executivas, como membros de conselhos, por exemplo. Da posição de denúncia da exclusão social estes grupos passam a lutar pela construção da inclusão social, assumindo posturas inovadoras, criativas, e tentando encontrar soluções alternativas.

Coloca-se a demanda pela criação de condições institucionais para a pluralização das fontes de autoridade e para a co-produção pública entre a

sociedade e a AP, reivindicando, simultaneamente, por sua vez, a responsabilidade social e a capacidade desta última.

2.2.1 – O Modelo de Gestão Pública Burocrático

O modelo burocrático encontra suas origens na divisão do trabalho privilegiada pelo economista escocês Adam Smith, no seu livro *A riqueza das Nações* (1776), tornou-se intensa e crescentemente especializada, à medida que os fabricantes procuravam aumentar a eficiência, reduzindo a liberdade de ação dos trabalhadores em favor do controle exercido por suas máquinas e supervisores. Novos procedimentos e técnicas foram também introduzidos para disciplinar os trabalhadores para aceitarem a nova e rigorosa rotina de produção na fábrica.

A mecanização impulsionada pela Revolução Industrial, inspirou uma forma de raciocínio mecanicista⁸⁶ que, aliás, tinha também precedentes no militarismo, especialmente na forma organizacional do exército prussiano.

O sociólogo alemão Max Weber - célebre por seus estudos sobre a burocracia - observou paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização. Concluiu que as formas burocráticas rotinizam os processos de administração exatamente como as máquinas o fazem na produção. No seu trabalho, descobriu que a primeira definição compreensiva de burocracia caracteriza-a como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência,

⁸⁶ Esta seção utiliza como referencial o excelente trabalho de Gareth Morgan. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.

atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos.

As conseqüências sociais da proliferação da burocracia, colocou Weber , através da perspectiva sociológica, percebendo que ela tinha potencial para rotinizar e mecanizar cada aspecto da vida humana, o que teria graves conseqüências políticas ao minar o potencial de formas mais democráticas de organização.

Weber, portanto, sempre foi cético em relação ao modelo burocrático. Ao contrário, os teóricos clássicos da administração, como Taylor e Fayol advogaram firmemente a burocratização, devotando as suas energias à identificação de princípios pormenorizados e métodos através dos quais este tipo de administração poderia ser atingido, através da combinação de princípios militares e da engenharia.

Em tese, organizações são sistemas racionais que operam de maneira tão eficiente quanto possível, por que a prática organizacional é feita também por pessoas, não apenas por engrenagens e mecanismos inanimados. A organização foi compreendida especialmente como um **problema técnico**. A necessidade de liderança , iniciativa, benevolência, equidade, espírito de equipe e outros fatores que devem influenciar a motivação humana foram bastante negligenciados.

Os teóricos clássicos reconheceram que era importante atingir um equilíbrio ou harmonia entre os aspectos humanos e técnicos da organização, especialmente através dos procedimentos apropriados de seleção e treinamento, mas sua principal orientação foi fazer com que os seres humanos se adequassem às exigências da organização mecanicista, ou seja, sua lógica era adaptar o homem à máquina, e não o contrário.

Eles acreditavam que haviam descoberto os “princípios da organização”, ou seja, “a melhor maneira de organizar”. Estes princípios, se fossem seguidos, iriam resolver os problemas administrativos para sempre.

Weber era cético quanto aos méritos da burocracia, entendendo-a como um processo de dominação racional-legal, o que não deve ser confundido com as proposições dos autores clássicos da teoria administrativa que defendiam a idéia de que a concepção burocrática seria a melhor maneira prescritiva de organizar.

O modelo burocrático de organização emerge paralelamente ao processo de mecanização da indústria e à Revolução Industrial. A análise das formas de dominação ampliou a compreensão do processo através do qual as mesmas se tornam **legítimas** e consideradas normais, ou então como relações de poder se tornam socialmente aceitáveis: modelos de autoridade formal nos quais aqueles em posição de mando se vêem como tendo o *direito* de dirigir, enquanto que aqueles que se acham submetidos a tais regras consideram que têm o *dever* de obedecer.

Como resultado de seus estudos históricos Weber identificou três tipos de dominação social que podem tornar-se formas legítimas de autoridade: carismática, tradicional e racional-legal (ver Quadro III). Considerava que a habilidade de um dirigente de usar um ou outro destes tipos de autoridade dependeria da sua habilidade de encontrar **apoio ou legitimação nas ideologias e crenças dos mandados**.

Para que a autoridade se fundamentasse em bases sólidas seria preciso desenvolver **aparato administrativo** apropriado que fornecesse uma ponte entre mandante e mandado. Assim, acreditava que cada modelo de

dominação era acompanhado por um tipo particular de legitimidade e por uma forma específica de organização administrativa.

Para Weber “o processo de burocratização representava uma séria ameaça à liberdade do espírito humano e aos valores da **liberal-democracia**, uma vez que aqueles que se encontravam no controle tinham um meio de colocar em subordinação os interesses e o bem-estar das massas. Daí a sua visão de que a burocracia poderia facilmente transformar-se numa prisão. Tratou a burocracia como um instrumento de poder de primeira grandeza e acreditava que onde a burocratização da administração estivesse completamente instalada, uma forma de relação de poder estabelecia-se, forma esta “praticamente invariável”, por isso serviu ao Estado intervencionista.

Apesar das melhores intenções, estas organizações pareciam desenvolver tendências que davam aos seus líderes praticamente o monopólio do poder, transformando a própria burocracia em grupo de poder. Conforme coloca VACCA:

“Nas democracias européias o sistema parlamentar coincide substancialmente com o sistema dos partidos. Estes, para poder ter peso no “mercado político”, tendem a penetrar sempre mais nos órgãos do Estado e nos gânglios da economia pública. Por força desses processos **esfarela-se a unidade da burocracia**. Os órgãos da administração pública e do Estado são “enfeudados” pelos partidos. Vem daí uma crise sempre maior da burocracia: do seu “espírito de corpo” e do “espírito de serviço”. Esgota-se a **aparente neutralidade dos órgãos e das técnicas administrativas**, que constituía um elemento essencial da motivação, unidade e identidade dos corpos burocráticos. A perda de homogeneidade incentiva os conflitos políticos no seu interior. Perdem-se a aura do “**civil servant**” e a expectativa de comportamentos homogêneos e leais por parte dos funcionários. Este é talvez o aspecto mais relevante da crise da decisão”. (1991:157, grifos nossos).

A própria questão da eficiência torna-se subjetiva e passível do questionamento: racional para quem ? Ou, eficiente para quem? Dado que,

embora sob uma aura de neutralidade, frequentemente incorpora valores ou premissas ideológicas. Ou seja, a racionalidade de empresas que despejam resíduos não-tratados em rios e lagos, poluindo o meio-ambiente, pode ser profundamente irracional para outros grupos de pessoas, como os ecologistas, por exemplo.

“Weber era bastante consciente a respeito da íntima conexão entre o desenvolvimento da burocratização e o papel do Estado na sociedade e garantiu uma excelente base para o crescimento do “corporativismo” em sociedades capitalistas e não-capitalistas.” (Burrell e Morgan, 1979:383)

Uma organização é **intrinsecamente** política, no sentido de que devem ser encontradas formas de criar ordem e direção entre pessoas com interesses potencialmente diversos e conflitantes. A política e o jogo político podem ser um aspecto essencial da vida organizacional e não necessariamente algo disfuncional.

Na Grécia antiga Aristóteles defendia a política como meio de reconciliar a necessidade de unidade da *pólis* grega (cidade-estado), com o fato de que esta *polis* era um “agregado de muitos membros”. A política, para ele, ofereceu meios de criar ordem na diversidade enquanto evitava formas e regras totalitárias.

Muitos sistemas de governo trabalhavam sobre essa idéia básica, defendendo que a política, o reconhecimento e o intercâmbio de interesses conflitantes implícitos na política são todos meios de se criar uma forma de ordem social não-coercitiva.

Situação é política, tanto em organizações autocráticas, burocráticas ou tecnocráticas – elas tem tanto significado político quanto aquelas dominadas pelos sistemas de controle do trabalhador. A natureza política delas é

simplesmente de tipo diferente, esboçada sobre princípios diferentes de legitimidade.

Os sistemas de co-gestão industrial reconhece explicitamente as reivindicações antagônicas a fim de legitimar a regra que será aceita pelos donos do capital, de um lado, como pelos empregados, de outro. Sob esse sistema, donos e empregados determinam, em conjunto, o futuro das suas organizações, compartilhando o poder e a tomada de decisões - conselhos de trabalhadores ou indicação de trabalhadores para os conselhos de administração, por exemplo. Cabe lembrar que, para que um sistema de governo seja sadio, aqueles que detêm o poder devem experimentar alguma forma de oposição – evitando o problema da “incorporação” ou cooptação.

Já as coalizões surgem quando indivíduos ficam juntos para cooperar com relação à assuntos específicos, eventos ou decisões, ou então propor valores específicos e ideologias. As organizações encaixam-se nesta definição de coalizão no sentido de que elas compreendem grupos formais e informais com interesse ou participação na organização, mas cujos objetivos e preferências diferem. A organização, enquanto coalizão de pessoas que possuem interesses diferentes, é uma coalizão com múltiplos objetivos.

A organização, na maioria das vezes, tem que aceitar soluções satisfatórias, em lugar de ótimas para os problemas, usando negociação e transigência, que se tornam mais importantes que a racionalidade técnica.

Já a visão unicista retrata a sociedade como um todo integrado no qual os interesses do indivíduo e da sociedade são idênticos (ver Quadro IV). Essa visão unitária enfatiza a **soberania do estado** e a importância dos indivíduos que se subordinam ao serviço da sociedade como meio de satisfazer a seus verdadeiros interesses e ao bem comum. É uma ideologia que tem crescido

em importância juntamente com o desenvolvimento do **Estado-Nação** e a idéia de que os indivíduos deveriam colocar os interesses do Estado acima de tudo o mais.

Negar o conflito demanda uma autoridade de tipo paternalista/populista ou autoritário, já que, para eliminar ou suprimir o conflito, considerado fonte de problemas, a tática é unir o resto da organização contra aqueles que são a situação-problema. A autoridade formal torna-se a única fonte legítima de poder.

A discussão apresentada neste capítulo ajuda a aceitar a realidade da política como um aspecto inevitável da vida organizacional e seguindo a visão de Aristóteles, reconhecer o seu papel construtivo na criação da ordem social. A metáfora política encoraja a ver como *toda* atividade organizacional é baseada em interesse e a avaliar todos os aspectos do funcionamento organizacional, com isso em mente. Os objetivos organizacionais, a estrutura, a tecnologia, a estruturação de cargos, o estilo de liderança e outros aspectos formais do funcionamento organizacional tem uma dimensão política, da mesma forma que o óbvio jogo de poder e conflitos. O modelo baseado nos interesses, conflito e poder desenvolvido neste capítulo ofereceu um meio prático e sistemático de compreender a dimensão política da organização, enfatizando o papel-chave do poder na determinação dos resultados políticos. As metáforas consideradas nos capítulos anteriores tendem a subestimar a relação entre o poder e a organização. A metáfora da política preenche essa deficiência, colocando o conhecimento do papel e do uso do poder no centro da análise organizacional.

Para a visão burocrática é verdadeiro o mito da racionalidade organizacional. Ora, uma organização adota muitas racionalidades, desde que a racionalidade seja sempre baseada em interesse e assim muda, de acordo com a

perspectiva a partir da qual é vista. A racionalidade é sempre política. Ninguém é neutro na administração das organizações, nem mesmo os administradores.

Omite-se também a importância ideológica do conceito de racionalidade. Acima de tudo o mais, a idéia de racionalidade parece evocada como um mito para superar as contradições inerentes ao fato de que uma organização seja simultaneamente um sistema de competição e um sistema de cooperação. A ênfase da racionalidade tenta tornar coeso um sistema político que, devido à diversidade de interesses sobre o qual se baseia, sempre apresenta uma tendência em movimentar-se em direções diferentes e algumas vezes ruir.

As organizações são - sempre, em alguma extensão - políticas, e suas implicações necessitam ser sistematicamente exploradas. A visão aristotélica da política como uma força construtiva na criação da ordem social e a possibilidade de usar princípios políticos para examinar e reestruturar o relacionamento entre a organização e a sociedade podem ser mais construtivos.

A pluralidade de interesses, pluralidade de detentores do poder, antagonismos entre interesses e estruturas de poder precisam ser assumidas. Como colocou Aristóteles - a política é um modo de criar ordem, e evitar aquilo que Hobbes descreveu como uma "guerra de todos contra todos"

Retornando a Weber, não é mera coincidência existir uma íntima conexão entre o desenvolvimento da burocratização, o papel do Estado na sociedade capitalista e o crescimento do poder corporativo. Para ele, o processo de burocratização representava uma séria ameaça à liberdade do espírito humano e aos valores da liberal democracia, uma vez que aqueles que se encontravam no controle tinham um meio de colocar em subordinação os interesses e o bem-estar das massas. Daí a funcionalidade que representou este casamento entre

burocracia e autoritarismo, ou, nos nossos termos, a união entre o modelo de gestão pública burocrático e a matriz estadocêntrica (ver Quadro I).

2.2.2 – O Modelo de Gestão Pública Pós-Burocrático

O estilo de gestão pública pós-burocrático tem que dar conta de uma realidade emergente, cada vez mais complexa e plural. Esse “plurilateralismo” pode ser identificado

“no aumento dos modos de organização disponíveis: transnacional, internacional, macro-regional, nacional, micro-regional, municipal e local. Esses níveis organizacionais são cruzados por redes funcionais de corporações, organizações internacionais, organizações não-governamentais e movimentos sociais, assim como profissionais e usuários de computador.”
(AXTMANN, 1997:143)

Em termos da AP faz-se necessário, para respeitar este pluralismo, torná-la **verdadeiramente pública e democrática** em lugar de dominada por uma **burocracia auto-referida** ou por **capitalistas** interessados em apropriar-se do **patrimônio econômico público**.

A **sociedade civil** adquire então uma nova definição, como **espaço público não-estatal**, o qual é necessário distinguir das formas de representação corporativa de interesses: “uma rearticulação das relações entre sociedade e estado, que transite de uma matriz centrada no E a uma matriz centrada na sociedade.

Conforme coloca Cunill (1997)

"estão dadas as condições **extra- administrativas (de caráter político e social)** para a transformação da AP, a partir da superação de uma matriz centrada no Estado. O grande desafio ante a crítica da cultura burocrática é utilizá-la para a "publicização" da AP, partindo do **reforço** da esfera pública. **Não somente da esfera pública não-estatal**, como também da estatal, à medida que a **reconstrução do Estado** é prioritária.”.

Nas organizações, pela perspectiva pluralista (ver Quadro IV) - ao contrário daquela burocrática – se enfatiza a natureza pluralista de interesses, conflitos e fontes de poder que retratam a vida organizacional.

O *Pluralismo* caracteriza tipos idealizados de democracias liberais⁸⁷ em que, potencialmente, as tendências autoritárias são mantidas sob controle pelo livre jogo de grupos de interesses que têm alguma semelhança com governo político. A visão pluralista é aquela de uma sociedade em que diferentes grupos negociam e competem por uma participação no equilíbrio do poder e usam sua influência para realizar o ideal aristotélico de política: uma ordem negociada que cria a unidade a partir da diversidade (ver Quadro IV).

O administrador pluralista reconhece que o conflito e o jogo do poder podem servir tanto para o funcionamento positivo como negativo, portanto, a principal preocupação é administrar o conflito como meio de promover os fins desejados - de forma que ele traga benefícios para a organização como um todo, ou, de forma mais egoísta, de maneira que promova os seus interesses dentro da organização. O gerente pluralista, em última análise, não é politicamente neutro. Reconhece a política da organização e aceita o seu papel como agente de poder e administrador do conflito. O desafio é manter o nível adequado de conflito.

⁸⁷ Lembrando que, por exemplo, foi no Estado liberal que dividiu-se os poderes, estabeleceu-se o voto universal, a remuneração e a representação política, além da constituição dos partidos.

O estilo de gestão pós-burocrático precisa dar conta deste pluralismo, reconhecendo a existência de grupos de interesse e procurando estabelecer consensos e compromissos através da abertura de canais de participação e negociação.

Por tratar-se de um modelo em construção não tem-se, ainda, seus limites claramente definidos. No entanto, pode-se perceber **duas vertentes** de onde emerge esta **nova forma de organizar o setor público**: uma vertente **gerencial**⁸⁸ - identificada com as modernas técnicas de gestão, com a descentralização, centrada no aumento da eficiência e da produtividade, e, outra, focada na **participação cidadã e no controle social** – voltada especialmente para a realização de experiências inovadoras e pela busca da eficácia e da equidade.

Estas duas vertentes além de serem não-excludentes aparecem conjuntamente nas experiências que procuram se contrapor ao modelo burocrático, embora, normalmente, uma delas é enfatizada. Iniciativas provenientes das comunidades normalmente têm conteúdo político mais explícito e, por razões óbvias, aquelas que partem do Estado acentuam o caráter técnico. Alguns traços comuns garantem seu entrelaçamento – a descentralização com efetiva autonomia, a defesa da “coisa pública”, a responsabilização social (*accountability*) e o foco no cliente-cidadão.

88 São autores importantes desta vertente Barzelay (1992); Hood (1991, 1992, 1995, 1996a, 1996b); Kettl (1994); Mintzberg (1996, 1994); PUMA(1997); Metcalfe (1989); Politt(1990,1994); Osborne & Glæber (1992); Gore(1994). dentre outros. No caso brasileiro, Bresser Pereira (1996a, 1996b, 1997a,1997b, 1998).

2.3 – O CONCEITO DE PÚBLICO ENQUANTO REFERENCIAL PARADIGMÁTICO

Retomando, assume-se que a noção de **paradigma** revela a **auto-identidade** de um campo de conhecimento dada por um *consenso* sobre os **problemas considerados pertinentes** à ele por uma determinada **comunidade científica**. Estas formas paradigmáticas de conceber o campo de Administração Pública no Brasil revelaram-se associadas à **noção de público**.

As primeiras evidências desta associação surgiram quando da realização do **trabalho quantitativo**, ou seja, da classificação efetuada na Revista do Serviço Público e na Revista de Administração Pública, no período 1937-1997, com base no *locus* e *focus* dos artigos nelas publicados. Os dados obtidos permitiram que se observasse uma grande ebulição nos estudos de Administração Pública na década de 80, o que tornou possível estabelecer ali uma linha divisória e, conseqüentemente, delinear dois grandes períodos: 1930-79 e pós-90.

Observou-se ainda que, neste primeiro momento, a disciplina de Administração Pública preocupava-se especialmente com o estudo do aparelho do Estado (*locus*) através de uma ótica notadamente administrativa (*focus*).

Ocorre um período de grande variação nos temas e enfoques dos artigos nos anos 80, o que denuncia um período de crise e fragmentação.

Posteriormente, a partir dos anos 90, percebe-se nova ordenação nos estudos de Administração Pública no Brasil - não mais restringindo-se ao **aparelho do Estado** e à burocracia governamental, - estendendo-se a uma série de atores envolvidos com **questões públicas** (*locus*), através de um enfoque político-organizacional (*focus*).

Tendo-se percebido a existência de dois grandes períodos, fez-se necessário compreender melhor seu conteúdo. A **análise qualitativa** surgiu como instrumento adequado para este aprofundamento. Percebeu-se que o **“conceito de público”** se constituiria no **“núcleo de sentido”** capaz de orientar a nova pesquisa e avançar na compreensão do campo.

Nosso problema de investigação passou a ser a identificação dos **paradigmas** norteadores dos estudos de Administração Pública no Brasil em função da **noção de público**. Tornou possível perceber que:

- num primeiro momento **“público” refere-se a estatal**, sendo que as ações eram pensadas do Estado para a sociedade;
- ocorre um período de crise e o binômio anterior é questionado;
- num momento posterior, o conceito de **“público” extrapola os limites do estatal** tornando-se mais amplo que este último, envolvendo uma multiplicidade de atores, formas jurídicas e gerenciais.

Desta forma, enquanto vigorou o primeiro entendimento de **“público”** os estudos de Administração Pública o tinham como referencial paradigmático. Este paradigma seria questionado especialmente motivado pela chamada "Crise do Estado" o que instauraria a disputa entre vários candidatos à paradigma e forçaria a emergência de um novo consenso.

O Paradigma do “Público” Enquanto Estatal

A noção de público que norteou os estudos de Administração Pública no Brasil, no período 1937-1979, reporta-se à de Estatal. Os fatores estruturadores do conceito de **“Público”** - Relação Estado-Sociedade e Modelo de Gestão Pública (discutidos nos Capítulos 1 e 2) quando relacionados com o

Estatal tornam-se Estadocêntrica e Burocrático, respectivamente (ver Quadro I).

O “Público” enquanto “Interesse Público”

Após um período de crise, nos anos 80, surgem indícios de um paradigma emergente baseado nos novos desenvolvimentos em termos de administração pública e nas novas formas de participação da sociedade na construção e gestão do espaço público. A relação Estado-Sociedade adquire então características Sociocêntricas e a Gestão Pública, tendo ao modelo Pós-Burocrático (ver Quadro I).

A seguir, na parte II, demonstra-se como os dois entendimentos manifestam-se na produção acadêmica em Administração Pública no Brasil publicada na Revista do Serviço Público e Revista de Administração Pública no período 1937-1997.

Dominação carismática ocorre quando um líder exerce a sua influência em virtude das suas qualidades pessoais. A legitimidade está fundamentada na fé que o liderado deposita no líder, isto é, como se este fosse um profeta, um herói ou um demagogo. O aparato administrativo dentro deste modelo de dominação é pequeno, flexível, desesaturado e instável, frequentemente acontecendo através de atividades de alguns discípulos ou intermediários.

Dominação tradicional acontece quando o poder de mando tem por base um respeito pela tradição e pelo passado. A legitimidade se dá pelo costume e pelo sentimento de que "é correto" fazer as coisas da maneira tradicional. As pessoas frequentemente exercem o poder como um resultado do *status* adquirido, conforme ocorre em monarquias ou em sistemas de sucessão familiar. O aparato administrativo neste modelo de dominação assume tipicamente duas formas -*patriarcal* ou *feudal*. Na primeira, os oficiais ou administradores são quase sempre os detentores pessoais - servidores, parentes ou favoritos - dependentes e remunerados por quem manda. Na outra, os oficiais detêm uma medida de independência. Em troca da sua aliança com quem manda, comumente recebem certo grau autorizado de autonomia, dentro de na esfera específica de influência e não são diretamente dependentes de quem manda em termos de remuneração e subsistência.

Dentro do modelo de **dominação racional-legal**, o poder é legitimado por leis, regras, regulamentos e procedimentos. Quem manda pode, assim, obter poder legítimo seguindo os procedimentos legais que especificam como quem manda é escolhido. O poder é também formalmente fundamentado em regras. O aparato administrativo típico é a burocracia, a uma estrutura racional-legal - dentro da qual a autoridade formal está concentrada no topo da hierarquia organizacional. Em contraste com o modelo feudal, os meios administrativos não pertencem ao burocrata: sua posição não pode nem ser herdada e tampouco vendida. Há geralmente uma clara separação entre renda oficial e particular, fortuna e vida pessoal.

Quadro III - Tipologia Weberiana de Dominação

Fonte: MOUZELIS(1979:16-18), apud MORGAN(1993:283)

As organizações podem ser compreendidas como mini-estados em que o relacionamento entre o indivíduo e a sociedade caminha lado a lado com o relacionamento entre o indivíduo e a organização. As visões unicista, pluralista e radical da organização podem ser caracterizadas a partir dos seguintes termos:

	UNICISTA	PLURALISTA	RADICAL
Interesses	Coloca ênfase na busca de objetivos comuns. A organização é vista como estando unida sob um guarda-chuva de interesses comuns e luta para ser uma equipe bem integrada.	Coloca ênfase na diversidade do indivíduo e dos grupos de interesses. A organização é vista como uma perda de coalizão que tem apenas interesse passageiro nos seus objetivos formais.	Coloca ênfase na natureza de “classes” contraditórias de interesses. A organização é vista como um campo de batalha onde forças rivais (por exemplo administração e sindicato) lutam para atingir fins amplamente incompatíveis.
Conflito	Considera o conflito como um fenômeno raro e passageiro que pode ser removido por meio de ações gerenciais apropriadas. Onde ele aparece, é normalmente atribuído a atividades de desviados e arruaceiros.	Considera o conflito como uma característica inerente e inevitável das atividades organizacionais, enfatizando os seus aspectos potencialmente positivos e funcionais.	Considera o conflito organizacional como parte mais ampla da luta de classes que pode eventualmente mudar toda a estrutura social. Reconhece que o conflito pode ser suprimido, sendo latente em lugar em lugar de ser uma característica manifesta tanto da sociedade como da organização.
Poder	Ignora amplamente o papel do poder na vida organizacional. Conceitos tais como autoridade, liderança e controle tendem a ser os meios preferidos de descrever a prerrogativa que a direção tem de guiar a organização para que sejam atingidos os interesses comuns.	Vê o poder como uma variável crucial. O poder é o meio através do qual conflitos de interesses são avaliados e resolvidos. A organização é vista como uma pluralidade de detentores de poder obtido de uma pluralidade de fontes.	Vê o poder como uma característica-chave da organização e como um fenômeno que é desigualmente distribuído e que segue a divisão de classes. As relações de poder na organização são vistas como reflexos das relações de poder numa sociedade, estando muito próximas de amplos processos de controle social como, por exemplo, controle do poder econômico, sistema legal e educação.

Quadro IV – Organizações como Sistemas Políticos

Fonte: MORGAN(1996:193), baseado em BURREL & MORGAN (1979:204-388)

**PARTE II - CRISE E MUDANÇA DE PARADIGMAS NA
PRODUÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Capítulo 3 - O PARADIGMA DO “PÚBLICO” ENQUANTO ESTATAL (1930-79)

Se apresenta, nos capítulos a seguir, as conclusões extraídas do trabalho empírico - a caracterização dos **Paradigmas da Administração Pública no Brasil** - através da análise qualitativa dos artigos publicados na RSP e na RAP, no período 1937-1997.

Os dados obtidos da classificação efetuada na Revista do Serviço Público e na Revista de Administração Pública e as análises preliminares realizadas indicam - atribuindo ao primeiro paradigma a vigência entre 1937-79 - que num primeiro momento público referia-se a **estatal**, sendo que as ações eram pensadas do Estado para a sociedade.

Os estudos de Administração Pública, no Brasil, desenvolveram-se em função de seu referencial paradigmático: o conceito de público. O Paradigma do Público enquanto Estatal manteve-se no período 1937-79, somente sendo questionado a partir do final da década de 70 pela chamada Crise do Estado.

Através da análise de conteúdo dos artigos publicados na Revista do Serviço Público e na Revista de Administração Pública pretende-se mostrar que **havia um pensamento subjacente à todo o período 1937-1979**, não obstante a mudança nos regimes políticos e os diferentes períodos constitucionais.⁸⁸

⁸⁸ Os diferentes períodos constitucionais foram utilizados como referencial para a primeira periodização efetuada sobre os dados quantitativos. A atual periodização, 1930-1979, abrange, portanto, três dos períodos anteriores que, como já dissemos, referem-se ao contexto histórico: 1930-45; 1946-1964; 1965-1979 (ver Quadro II).

A análise temática realizada reafirma as conclusões preliminares oriundas da classificação por *locus* e *focus* realizada anteriormente. Analisando-se o teor dos artigos relativos a dois *locus* que aglutinam mais de 50% de toda a produção em Administração Pública do período 1937-79 - Recursos Humanos e Organização Administrativa - verifica-se que eles restringiam-se à uma visão:

a) centrada no aparelho do Estado de maneira unilateral, numa situação de inexistência ou negação da sociedade civil, considerando o Estado o grande sujeito das questões públicas e, por conseguinte, o objeto de estudo privilegiado;

b) um estilo gerencial burocrático, onde o segredo burocrático e o segredo de Estado se mesclam para impor os rumos considerados corretos pelos seus dirigentes à sociedade;

c) uma visão voltada à operacionalização do aparato estatal, com ênfase nos meios e técnicas administrativas.

Esta situação deixa transparecer claramente o quanto o campo de estudos em Administração Pública identificou-se com o estatal.

A partir de um determinado momento, porém, este modelo entra em crise, o que, em termos da definição kuhniana de revoluções científicas, é o prenúncio do esgotamento de um paradigma.

Assim, a crença na necessidade da onipresença do Estado interventor, na figura de principal provedor e produtor da sociedade - em termos de serviços públicos; ou, no papel de Estado-empresário- em termos de sua atuação direta no campo produtivo; entra em crise. O Paradigma do Público enquanto Estatal, passa a ser questionado pela emergência de movimentos sociais e sindicais, inicialmente; e organizações não-governamentais, posteriormente.

Assim, delineia-se um novo paradigma no campo de Administração Pública que tem como norte o Estado Regulador, imperando sua capacidade de coordenação em detrimento à atuação direta. O enfoque em políticas públicas prenuncia-se, estando a sociedade inserida não como parte passiva, mas como agente atuante. A eficácia é a meta- enquanto adequação à missão, suplantando a idéia de eficiência do paradigma anterior.

3.1- SUPREMACIA DO ESTADO E AUTORITARISMO:

THE ONE BEST WAY

De maneira geral, em todo o período 1930-1979 o Estado é entendido como o principal ator e sujeito responsável pelas questões públicas, tanto as relativas à ordem cultural, quanto econômica:

“Já findou a época em que se imaginava candidamente que a cultura de um país nada tinha a lucrar, ou, mais precisamente, tinha tudo a recear da ação do poder público no sentido de traçar-lhe diretrizes consentâneas com as exigências e aspirações nacionais. Um falso e vão liberalismo estava sempre pronto a denunciar qualquer tentativa empreendida nesse rumo como uma invasão pelo Estado de um domínio que deverá ser reservado exclusivamente à livre iniciativa intelectual. A anarquia no terreno da produção, do intercâmbio e do consumo parecia aos corifeus desse liberalismo, agora irremediavelmente demodé, tão útil ao bem da sociedade na ordem cultural, como na ordem econômica”. (Revista do Serviço Público, Jul/38; Cultura e Serviço Social; págs. 3 e 4)”.

Esta forma de atuação era considerada a única possível ou, quase inevitável, "sinal dos tempos":

“O Estado é e terá de ser necessariamente doravante, com nitidez crescente, não em consequência de quaisquer teorias, mas pela imposição dos fatos, o supremo regulador das atividades econômicas nacionais. (Revista do Serviço Público, Jun/38; A Racionalização de nossa Economia Rural; pág. 3).

Tal supremacia expressou-se claramente no domínio econômico, enquanto agente da "prosperidade coletiva":

Não existe mais o Estado ‘espectador’ da ‘economia livre’, nem o Estado ‘intervencionista’ da ‘economia regulada’, mas sim o Estado ‘dirigente’

da prosperidade coletiva na 'economia organizada'. (Revista do Serviço Público, Abr/40; Reflexões sobre um novo órgão do Serviço Público - A criação da Comissão de Orçamento - Arizio de Viana - Técnico de Administração do D.A.S.P.; pág. 43).

A superação do liberalismo e a submissão dos interesses individuais aos coletivos torna

“Conhecida a crescente intervenção do Estado nas relações da propriedade privada. Hoje, a intervenção nos variados setores da economia privada constitui a característica marcante do Estado moderno”. (Revista do Serviço Público, Out/45; Introdução às concessões de serviços públicos - Francisco Burkinski/Técnico de Orçamento; pág. 24)

O que superava, inclusive, posturas ideológicas:

“Quaisquer que sejam, todavia, o escopo e a forma da intervenção do Estado - quer no espírito do *New Deal*, quer na doutrina fascista, quer na ideologia socialista - seu resultado é sempre o mesmo: o alargamento cada vez maior do domínio das atividades do Estado”. (Revista do Serviço Público, Out/41; Assistência Médico-Social aos Servidores do Estado; pág. 36).

E deixa claramente exposta sua face autoritária quando afirma a supremacia absoluta da instituição "Estado":

“O Presidente Getúlio Vargas viu claramente o mal. E com seu alto espírito de sociólogo e estadista preservou o sindicalismo do desvio de suas finalidades, mantendo-o como organização social e eliminando as possibilidades de sua exploração

como força desagregadora. Com efeito, a sindicalização dos funcionários do Estado ou dos trabalhadores em organizações autárquicas controladas pelo Estado, é, na realidade, uma deturpação do sindicalismo. Tanto num caso como no outro, servidores ou trabalhadores do Estado não se acham subordinados a normas de legislação trabalhista e sim de direito administrativo. Se um sindicato patronal pode ser colocado pelas contingências de seus interesses frente a frente com um sindicato proletário, não é possível admitir o mesmo em relação aos servidores ou trabalhadores do Estado. Porque organismo algum pode ficar face a face no mesmo nível da Instituição do Estado". (Revista do Serviço Público, Jul/41; A sindicalização e os trabalhadores do Estado; pág. 130).

A RSP, nos seus anos iniciais, defende um pesado investimento do Estado no "aperfeiçoamento e especialização de funcionários". Em editorial de 1939, defende a importância dessa atribuição do recém-criado DASP, apresentando o exemplo do trabalho realizado no Ministério da Agricultura, no qual a forma de atuação do DASP recebeu críticas, rebatidas pela Revista:

"Ao contrário do que supõe tanta gente mal informada, não houve, por parte do mesmo, nesse caso, nada que se assemelhasse a uma imposição." (RSP, ano II, vol. III, nº3, setembro de 1939)

Que, não obstante, era detentora de legitimidade social:

"Se alguém coligir e relacionar essas aspirações coletivas ou de grupos, manifestadas no curso de uma quinzena, verá que a intervenção dos Estado é preconizada, prescrita, reclamada e pedida pelos mais diferentes grupos". (Revista do Serviço Público, Out/44; A demanda de competências no serviço público; pág.3)

A Ciência da Administração emergente no país, a partir do advento do Governo Vargas, passa a compor o ideário político da reforma, contra-atacando o indesejável "empirismo" reinante:

“As modificações efetuadas obedeceram a um critério objetivo tão distante do teorismo, fato de toda base na realidade, como do estreito empirismo que tão nocivas conseqüências tem produzido em nossa vida administrativa”. (Revista do Serviço Público, Jan/39; A reorganização do Ministério da Agricultura; pág. 4)

A Revista do Serviço Público procura sempre destacar o DASP como modernizador da administração pública em todos os aspectos, legitimando sua existência e suas atribuições junto ao público leitor. Como publicação oficial do órgão (até passar a ser editada pela FUNCEP, em 1981), principalmente no período 1937-1945 e no período 1946-1964 ela se empenha em divulgar as atividades e opiniões do DASP. Serve, também, de instrumento nos embates políticos por ele travados com segmentos da sociedade e do governo.

Defendendo a criação do DASP, em 1938, a Revista - que o precedeu em um ano - o apresenta como peça fundamental para a construção do "arcabouço político duradouro" para o país proposto pelo Estado Novo. Afirmando que "governar é administrar", defende que

"...o sucesso de qualquer programa governamental se acha largamente condicionado à eficácia da ação administrativa" (RSP, ano I, vol. III, nº 2, agosto de 1938).

Além das atividades voltadas diretamente à reorganização e modernização administrativa do Estado, a Revista aponta uma outra missão do órgão, voltada à promoção de mudanças de caráter cultural. Assim, podemos dizer que o Estado Novo utiliza-se da Revista e do DASP para operar uma mudança não só de técnicas e da organização do Estado, mas também de mentalidade, ao ressaltar

"a poderosa influência psicológica exercida pela obra do DASP, tanto entre os servidores do Estado [...] como entre o público em geral [...]. Aí está, também, a influência exercida pelo DASP nas administrações regionais, muitas delas já se pautando pelas normas de administração geral adotadas no serviço federal, por serem, de fato, as recomendadas pela doutrina e pela prática." (RSP, ano V, vol. IV, nº 3, dezembro de 1942.)

A Revista do Serviço Público, dessa forma, contribui para as atividades de propaganda do governo ditatorial de Getúlio Vargas. É importante, inclusive, observar a constante referência às figuras dos presidentes da república e do DASP.

Com o crescimento dos poderes do DASP, a Revista afirma, referindo-se a ele, que seu

"crescimento não se processou pela absorção de novos encargos mas por uma extensa penetração de suas atividades no campo da política a que se propôs dar conteúdo real." (RSP, ano VI, vol. I, nº 1, de 1943.)

A importância dada ao DASP também se liga à valorização da experiência estrangeira: assim como os editoriais da Revista constantemente citam autores dos EUA e vários artigos traduzidos são publicados, também destina elogios à política de enviar anualmente turmas de funcionários ao estrangeiro, para fins de "aperfeiçoamento" dando "muito sensatamente"

"...preferência decidida, se não exclusiva, aos Estados Unidos da América" (RSP, ano VIII, vol. I, nº 1, janeiro de 1945).

A RAP, a partir de 1967, reafirma este compromisso daspiano com a visão “científica da administração”, com as “modernas técnicas administrativas” e com a “profissionalização dos administradores”.⁸⁹ O primeiro número da Revista surge no calor de mais uma proposta de Reforma Administrativa - o Decreto-Lei 200/67 - o qual é publicado na íntegra, manifestando a preocupação existente com o tema, dado tratar-se do

“anteprojeto de reforma administrativa recém elaborado por um grupo de assessores do Gabinete do Ministro Extraordinário para o **Planejamento e Coordenação Econômica**. Esta é a **quarta** tentativa de reforma abrangente, global, desde o último governo do Presidente Getúlio Vargas”. (Reflexões sobre a Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira” RAP, 1/67, p.11)

⁸⁹ - A RAP nasce em janeiro de 1967, substituindo o “Boletim do Centro de Pesquisa Administrativa” (CPqA) da EBAP (semestral) que iniciou sua publicação em julho de 1964. O objetivo de tal Boletim era fazer a coordenação entre os Núcleos de Ensino e Pesquisa em Administração Pública que vinham surgindo, como no Ceará, Bahia, Pará e Rio Grande do Sul. Dentre eles, recebe destaque o Centro de Pesquisa da Escola do Serviço Público do DASP, denotando a íntima relação que ainda permanecia entre a FGV/EBAP e o DASP. De fato, muitos dos professores ou “instrutores” da EBAP também faziam parte dos quadros da ESP/DASP. No mesmo ano é criada a Escola Interamericana de Administração para o Desenvolvimento (EIAD) na FGV a qual promove, ainda em 1964, o I Encontro Interamericano de Administração para o Desenvolvimento, com o propósito de “adaptar as técnicas e os processos de administração pública às peculiaridades da problemática latino-americana”.

É claro que o grupo ebapiano se ressentia da passagem deste tema a eles tão caro, a reforma administrativa, às mãos dos economistas e dos assessores do Ministério do Planejamento. O planejamento, para os administradores clássicos, constitui-se em uma **função administrativa**, nos moldes das clássicas proposições do POCCC de Fayol ou do POSDCORB de Gullick, ou seja, apenas a “uma” (a primeira) dentre outras funções, como organizar, coordenar e controlar.

Percebe-se o retorno à uma posição de caráter ideológico, objetivando legitimar a ampliação do papel do Estado e a conseqüente necessidade de um administrador público diferenciado do administrador de empresas:

“Estamo-nos transformando a passos largos em uma *sociedade comunal*, na qual o setor público assumirá maior importância e os bens e serviços que afetam cidades – educação, assistência médica e ambiente – terão, cada vez mais, de comprar-se coletivamente. E conseqüentemente, produzidos coletivamente, ou seja, por organizações Públicas”. (A Proteção e a Recuperação da Saúde da População em Geral, RAP, 1/69, p. 121, grifado no original).

Recebem destaque, especialmente, os aspectos inerentes à gestão do aparelho estatal ...

“... a disciplina da administração pública se centraliza no estudo do comportamento dos indivíduos componentes da **burocracia governamental** e dos órgãos formais dentro dos quais eles se enquadram. Como este

comportamento é bastante afetado pela política, pelos objetivos governamentais, pelo Direito Público (em contraste ao Direito Privado) e por toda uma gama de tradições históricas e normas menos formais próprias do serviço público, segue-se que os padrões comportamentais serão bem diversos daqueles encontrados na empresa privada. (RAP, p. 74 – n. 2/69)

Procura-se justificar o **tecnicismo** vigente à necessidade de realizar os valores públicos através do Estado, e, de um Estado eficiente:

“Deve-se alertar àqueles que reduzem a disciplina ao mero estudo da **eficiência e suas técnicas** que é justamente aí que reside a maior diferença entre a administração pública e a de empresas. Isto porque, embora ambas procurem alcançar o mais alto grau possível de eficiência, os critérios para a sua mensuração variarão diametralmente em cada caso. Se de um lado importa o resultado financeiro, de outro são os valores humanos que prevalecem. É, certamente, **a necessidade de manutenção destes valores humanos que explicará a colocação de uma determinada atividade dentro da órbita governamental**. A justificativa para a existência de uma disciplina distinta de administração pública repousa indubitavelmente nesta diferença de critérios quanto à eficiência”(idem, grifos nossos).

Começa a surgir com maior clareza a percepção de que este enfoque que enfatiza a burocracia governamental é auto-referenciado e algo corporativo.

“A formulação de desencadeamento de um processo de reforma da administração de pessoal no Brasil pode orientar-se, em termos gerais, por uma de duas perspectivas: a primeira caracterizada por um esforço reformista voltado

para dentro da própria administração e partindo do pressuposto de que melhor pessoal no serviço público significa necessariamente melhor administração pública. Assim, uma reforma com essa perspectiva tem por ponto focal o sistema do mérito. Nucleia-se no concurso como processo de obtenção das pessoas mais bem qualificadas para o cargo público e no estabelecimento de critérios de promoção e acesso, assim como nos demais instrumentos que orientam o progresso funcional do servidor público, sob a égide sistemática do melhor desempenho, do maior de cada um; e procura, através de normas e métodos estabelecidos por um órgão central, assegurar uniformidade, impessoalidade, padronização. A outra perspectiva para uma reforma administrativa do pessoal civil poderia ser definida como uma reforma voltada, não para dentro do serviço público, mas para os objetivos nacionais, ou seja, para o desenvolvimento econômico, social e cultural do próprio país. Nessa perspectiva nenhum dos ingredientes daquela primeira perspectiva sumariamente descrita acima seria necessariamente abandonado ou preterido, mas seriam todos eles orientados por uma preocupação teleológica, para a obtenção não apenas de eficiência mas, acima de tudo, de **eficácia**. Etzioni com rara felicidade diz que a “real eficácia de uma organização se mede em função do grau em que alcança seus objetivos”, ao passo que “a eficiência de uma organização se mede pela quantidade de recursos utilizados para obter uma unidade de produto”. (Diferentes Perspectivas da Reforma Administrativa, RAP 2/69, p.8)

O questionamento vai além, a ponto de, nos anos 70, aparecer artigos sobre a relação entre democracia e burocracia, colocando, inclusive, a necessidade de “controles externos”:

A rejeição do padrão weberiano⁹⁰ pelas nossas condições ecológicas pode ser sentida, de maneira indiscutível, através do sistema do mérito como forma de ingresso na administração federal. Entre 1938 (criação do DASP) e 1945 (queda da ditadura Vargas) o sistema funcionou razoavelmente, não obstante a existência de amplo contingente de servidores que não estavam abrangidos pelo dispositivo constitucional, seja pelo caráter de temporariedade das respectivas funções- os extranumerários- seja pelo critério da confiança pessoal que presidia as respectivas nomeações- dirigentes de todos os níveis. A partir de 1945, entretanto, restabelecida a convivência democrática, o mérito passou a ser o critério excepcional para entrada no serviço público. Poderia inferir-se daí que burocracia e democracia são incompatíveis? É evidente que não. A eficiência da burocracia e sua manutenção equilibrada parece advir justamente de certas características democráticas, que agem como mecanismos de controle e reorientação do seu funcionamento, mecanismos que pressupõem sistemas sociais bastante diferenciados ou, na terminologia riggniana, estruturas difratadas, onde o controle efetivo sobre a burocracia se faz sentir através dos grupos funcionais que participam da estrutura ampla de poder genericamente denominados *associações*. Parece, assim, que a pseudo-incompatibilidade revelada acima entre o processo de burocratização nacional e o regime democrático de governo, restaurado em 1945, deve ser analisada e compreendida em função da não disponibilidade desses mecanismos de controle externos da burocracia no sistema social brasileiro. (RAP, n. 2/70, p. 67, grifado no original).

Reafirma-se, porém, a “*one best way*” - racional e técnica - de administrar:

“É inegável que a administração pública necessita de uma organização burocrática constituída de funcionários especializados, escolhidos por suas qualificações e profissionalizados para administrar a coisa pública eficiente e eficazmente. Não vemos como uma organização complexa possa fugir a tais requisitos, para conseguir eficiência, dentro dos padrões conhecidos de organizar as atividades administrativas”. (“Burocracia Weberiana”, RAP n.2/70 –p. 71)

Agora, porém, o objetivo maior já não era a estruturação do aparelho estatal, mas sim, o **desenvolvimento nacional**. Neste sentido, fazia necessário reconhecer que uma burocracia profissional poderia até tornar-se um empecilho à sua consecução. Sendo assim

“ ... é também inquestionável a necessidade de mecanismos, dentro do sistema social global, que impeçam a **cristalização da burocracia** e evitem sua transformação em fator de **resistência às mudanças** requeridas pelo próprio sistema, em sua **trajetória para o desenvolvimento**. Tais mecanismos- a nosso ver- são essencialmente políticos e se concretizam na existência de organizações

90 O artigo destaca a conotação negativa que a palavra burocracia adquiriu, no Brasil, citando, como exemplo, uma campanha realizada na Guanabara que tinha como título “Ajude o Governo a acabar com a burocracia”.

diferenciadas dentro do sistema social, como sindicatos, associações profissionais, partidos políticos e certos tipos de associações voluntárias, as quais podem exercer influência e controle sobre a burocracia, no sentido de orientá-la para os objetivos do sistema como um todo. Ora, no Brasil, a relativa insignificância desses tipos de associação, em número, variedade e capacidade de influência, tem ainda pequena ou nenhuma importância, daí não se poder contar com este mecanismo de influência e controle, senão a longo prazo, provavelmente. (idem, grifos nossos).

O relativo questionamento que sofre a **visão tecnicista** e a propalada **“neutralidade técnica”** faz com que a disciplina busque concentrar-se mais nos pressupostos teóricos e substantivos.

“Vale muito a pena, aqui, observar que, além de **orientar-se para os meios**, a experiência reformista brasileira concentrou-se não nos intangíveis (funções de assessoramento e de chefia) mas nos serviços auxiliares ou meios tangíveis (classificação dos cargos, sistemas de compras, administração patrimonial). O ponto crucial dessa opção é que a reforma confinou-se a técnicas auxiliares de Administração, descurando de funções como o planejamento, que somente após 1964 recebeu a devida atenção, o controle, a atenção, a coordenação e, mais grave ainda, a direção. Com efeito, o **treinamento das chefias de alto nível e o desenvolvimento de executivos** - providências indispensáveis no sucesso de qualquer reforma - estão ainda hoje negligentemente tratados. Outras observações digna de registro é que a orientação processualística tem influenciado o próprio **ensino de Administração no Brasil, que se concentra nas técnicas administrativas e não ciências sociais**, nas atividades

adjetivas e não na administração das funções substantivas de governo, como educação, saúde, etc. Daí porque o bacharel de administração, embora capaz de falar sobre técnicas de classificação de cargos, de O & M, ou de simplificação de rotinas, não pode assessorar um dirigente de alto nível, um Diretor de Departamento ou um Secretário de Estado a respeito de problemas relativos às **atividades-fim**. É justo ressaltar que a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas é, desde sua origem, uma exceção a essa influência, concentrando-se nas ciências sociais e, mais recentemente, nos problemas de administração das atividades substantivas de Governo. Com efeito, **o esforço dos pioneiros concentrou-se no desenvolvimento de regras**, logo erigidas em princípios, referentes ao arranjo mais adequado das peças do sistema de produção, dentre os quais se incluía o homem”. (RAP 1/72, p.14, grifos nossos)

Embora coloque-se, às vezes explicitamente o isolamento e a supremacia do Estado - e de sua burocracia ou tecnocracia - em relação à sociedade:

“Então, a reforma administrativa passa a ser concebida como um **sistema fechado (a máquina governamental)** e não para e como um **sistema aberto (a sociedade brasileira)**. A meu ver, isso decorreu em grande parte de um dos “divórcios” mais deploráveis do Brasil de hoje que é o estankismo profissional, especialmente entre o **economista e o técnico de administração**”. (RAP 1/72, p. 27, grifos nossos)

Percebe-se que o aparelho do Estado – e a disciplina de Administração Pública, conseqüentemente, já que esta se propunha a estudar a burocracia governamental - estão perdendo espaço dentro da nova ideologia da Administração para o Desenvolvimento:

“O desafio fundamental da administração pública, especialmente nos países em desenvolvimento, é o de superar a sua condição de variável apenas dependente (sem poder causal) do desenvolvimento político, econômico e social, ou seja, a condição de objeto, de consequência desse desenvolvimento, para transformar-se ou também atuar, tanto quanto possível, como variável independente (causativa) do processo econômico, político e social, vale dizer, como precipitadora e condutora desse processo” (Idem, p. 29).

Administração Pública, Desenvolvimento e Reforma Administrativa são palavras que parecem já não ter muito em comum:

“Ao concluir, desejamos expressar nossa esperança de que a Reforma Administrativa deixe de constituir a preocupação episódica e fulgaz dos nossos dirigentes para ser concebida como processo sustentado, perseverante e decidido, de modernização da Administração Pública Brasileira. Cremos mesmo que a Política Nacional de Desenvolvimento deveria consagrar a idéia de que a Reforma Administrativa é condição de desenvolvimento nacional” (Idem).

A visão desenvolvimentista, por sua vez, prima pelo **evolucionismo**⁹¹

“De que forma o desenvolvimento afeta o sistema político, e, inversamente, como contribuem os sistemas políticos para o desenvolvimento? Esta questão genérica, quando especificada adquire diversos aspectos: que sistemas políticos correspondem a cada **fase do desenvolvimento**? Em que medida um dado sistema político é funcional para um dado **estágio** do desenvolvimento? Quando não o é? O que sucede quando cresce a contradição entre **nível de desenvolvimento** e sistema político”? (RAP 1/72, p.33 , grifos nossos)

Não obstante, a Administração Pública parece conformar-se com seu papel secundário, neste contexto, chegando a cogitar-se uma nova disciplina intitulada “Administração para o Desenvolvimento”:

“A idéia da nova disciplina surgiu da premência de preencher a grande defasagem que havia entre a **elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para implementar estes Planos**” (RAP 3/72, p. 39, grifos nossos).

91 Guerreiro Ramos - que trabalhou no DASP por vinte anos, depois na EBAP e por fim nos EUA - tornou-se um dos maiores críticos à estas noções, como, por exemplo, países “desenvolvidos”, “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos” ou, ainda “terceiro mundo”. Pode-se encontrar artigos escritos por ele com este teor tanto na RAP quanto na RSP.

Por outro lado, a falta de um objeto de estudo consistente, aliada à emergência de novos conceitos como os da Teoria Geral de Sistemas, leva a disciplina a manifestar os primeiros sinais de crise:

“Hoje, entretanto, a administração tem sido tão receptiva e permissiva à influências provenientes das diferentes áreas do conhecimento, que se encontra num estado de identidade extremamente confuso. Embora as relações interdisciplinares sejam, em geral, positivas e mesmo necessárias à criatividade, parece que já é hora de uma avaliação séria da situação da administração antes que ela se torne mera confusão de forças teóricas, destituída tanto de energia como de direção. (...) É fato largamente difundido, por exemplo, que o modelo orgânico originariamente pertinente apenas ao campo da biologia tornou-se, também, no final do século XIX, conceptualmente fértil no campo das ciências sociais. Mais recentemente os atuais modelos sistêmicos resultaram da transferência dos modelos orgânicos. De fato, a utilidade do modelo orgânico no campo social parece limitada, Algumas vezes, observa Alvin Gouldner, ‘tem sido tão mal utilizado na análise sociológica, que tem levado a enfatizar características peculiares ao organismo, mas não inerentes à noção generalizada de um sistema’”. (“A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos”, RAP 3/73, p.5/8)

Aliada à esta “perda de foco” da disciplina, questionamentos de tipo ideológico também voltam a surgir, questionando, por exemplo, o nacionalismo o risco de se cair no “estatismo” :

“O perigo não foi ignorado por Ernesto Geisel, que afirmou ser o monopólio estatal um meio de ação, caracterizado por vantagens e desvantagens, sem, portanto, constituir um fim em si mesmo. Embora esse raciocínio possa, em breve, contribuir para uma procura de novas respostas para o dilema que enfrenta a Petrobrás, é lícito supor que as empresas estatais se aplica o mesmo que se disse a respeito dos regimes políticos: a ideologia que mobiliza recursos para elas também especifica até certo ponto como, onde e para que fim estes recursos serão empregados. Até o presente momento não é possível afirmar que a ideologia nacionalista perdeu a sua utilidade, apesar do impressionante crescimento dos recursos gerados pela Petrobrás. Além disso, as recentes descobertas feitas pela Petrobrás, que prometem um passo largo rumo à autosuficiência, tenderão a inibir, em vez de encorajar, uma revisão profunda dos conceitos e premissas em que se tem baseado a política brasileira do petróleo”. (RAP 1/75, p. 38)

A visão estadocêntrica é apresentada como inevitável e não-ideológica:

“Há cerca de dois anos, neste mesmo auditório, durante os memoráveis painéis que comemoram o aniversário do BNDE, foi localizada com isenção e objetividade a posição prepoderante do Estado de economia brasileira, como evidenciado ficou que essa preponderância não resultou de opções ideológicas nem de nenhum esquema preconcebido. Decorreu tão somente de condições objetivas que impeliram o Governo de agir para assegurar ao país a continuidade de seu desenvolvimento. Alinho-me entre aqueles que, longe de assustar-se com ela, consideram essa participação bem-vinda e benéfica, já que, ressalvadas algumas distorções que vem sendo corrigidas por iniciativa do próprio Governo,

tem sido ela instrumento indispensável à expansão do próprio setor privado e à imperativa elevação do nível de bem-estar dos brasileiros. A par desse apoio infra-estrutural, a atuação do Estado tem contribuído decisivamente para reduzir a nossa dependência com relação a fatos comandados do exterior”. (RAP 4/75,p.122)

Paradoxalmente, quando as próprias estatais passam a operar em escala multinacional, o ideário do nacional-desenvolvimentismo é questionado pelo seu próprio formato institucional, as empresas estatais:

Surgidas historicamente para resolver problemas de amplitude nacional e diretamente relacionadas com as soberanias estatais, as empresas públicas tem sido chamadas ultimamente para desempenhar um papel cada vez mais importante nas relações econômicas internacionais.

3.2 - CENTRALIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO:

NEM TUDO QUE É LÓGICO É PSICOLÓGICO

A falta de uma maior planificação a longo prazo conduzida pelo Estado era alvo de críticas:

“Com efeito, salvo raras exceções, a administração pública tem sido, entre nós, invariavelmente conduzida visando apenas a consecução de objetivos muito próximos”. (Revista do Serviço Público, Fev e Mar/39; Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional; pág. 3).

A centralização, dentro do mesmo espírito, era vista como positiva e necessária, a fim de que se pudesse superar os domínios oligárquicos ainda reinantes, onde

“Os negócios nacionais eram dirigidos, com efeito, sem nenhuma visão de sua totalidade, como se cada ramo da administração constituísse algo à parte, sem nenhum elo com os outros ramos da mesma”. (Revista do Serviço Público, Jan/39; A reorganização do Ministério da Agricultura; pág. 3).

A postura centralizante justifica a existência de órgãos centralizadores, como foi o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, criado em 1938 (sucendendo um conselho - o CFSPC - Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado em 1937) para superar a fragmentação do poder até então reinante no aparelho do Estado:

“O DASP ‘integra’ a Administração Federal, antes de mais nada porque reúne em si, segundo o princípio da homogeneidade, tão necessário à eficiência, atividades idênticas, antes exercidas fragmentariamente pelos diversos ministérios”. (Revista do Serviço Público, Jun/43; Administração geral nos Estados; pág. 3)

O centralismo não poderia deixar de caracterizar a atuação administrativa já que caracterizava as concepções políticas, assim, o modelo federal de administração centralizada é disseminado nas esferas estaduais e municipais:

“Em quase todas as regiões do país, foram feitos estudos relacionados com a reorganização da estrutura administrativa dos Estados. muitos deles criaram órgãos de administração geral, com o nome de departamentos do serviço público, para exercer, nos Estados, funções semelhantes às que o DASP desempenha na esfera federal”. (Revista do Serviço Público, Jul/45; O federalismo Brasileiro - Harvey Walker - Profº de administração Pública na Universidade de Ohio/Trad. de Cleantho de Paiva Leite; pág. 25)

Mesmo no período mais recente, quando se busca um maior nível de descentralização e maior agilidade, percebe-se a pouca interface com outros setores da sociedade:

“A Reforma Administrativa que o Governo Federal pretende implantar no país tem uma de suas tônicas na descentralização, na interiorização, na privatização e na produtividade dos serviços públicos”. (Revista do Serviço Público, Jan-Fev/69; Ação Descentralizadora; pág. 3)

Em consonância ao movimento de repúdio ao empirismo verificado no estilo gerencial, exige-se do corpo de funcionários públicos maior dedicação e estudo:

“A razão da necessidade imperiosa dessa atitude é simples. O serviço público, devido em parte à extensão e complexidade da esfera a que se estendem hoje as novas atribuições do Estado, mas também por terem surgido novos métodos técnicos, imprimindo ao velho trabalho burocrático uma fisionomia racional e científica, tornou-se uma profissão análoga às carreiras em que é imprescindível o estudo constante para não perder contato com o progresso teórico e prático nos métodos de atividade profissional”. (Revista do Serviço Público, Nov/37, pág. 4)

Na mesma linha de raciocínio argumenta-se salientando o movimento voltado à profissionalização, dado que ser funcionário público tornou-se uma carreira:

“A idéia de profissionalização deve ser necessariamente a pedra angular de toda a estrutura de um serviço público capaz de satisfazer às exigências da vida e do progresso de qualquer coletividade nacional contemporânea. A administração de um país, grande ou pequeno, rico ou pobre, forte ou fracamente povoado, não pode mais ser conduzida por processos empíricos, pois a complexidade dos problemas de várias ordens que o seu campo hoje abrange reclama soluções que o simples bom senso é importante para descobrir. O pessoal administrativo tem, por conseguinte, que ser agora formado e organizado sobre uma base técnica, o que implica forçosamente uma divisão do trabalho tanto mais desenvolvida quanto mais extensas e variadas forem as funções cujo desempenho lhe for confiado”. (Revista do Serviço Público, Abr/38; Direção e Especialização; pág. 3).

O DASP é visto como elemento fundamental na transformação do Estado Brasileiro em todos os períodos de sua existência. Seu trabalho é considerado pilar do campo de conhecimento em administração pública no Brasil.

Nos seus momentos iniciais, a Revista preocupa-se em diferenciar a Administração Pública da Ciência Jurídica, procurando mostrar que se trata de criação um novo campo, vinculado à Ciência Administrativa.⁹²

A Revista fala da importância do DASP salientando, ainda, a abrangência de sua obra através de diferentes aspectos. Assim, sua visão da obra do DASP lembra, ao longo dos anos que ele criou no serviço público civil

"uma nova mentalidade, no sentido de se organizarem as repartições sobre bases racionais, de acordo com princípios já experimentados em outros países, com sucesso, e ajustados às peculiaridades da nossa administração." (RSP, ano VII, vol. III, nº 2, agosto de 1944).

Em vários anos, a importância do DASP é destacada em editoriais comemorativos do aniversário de criação do órgão:

"Com a criação, em 30 de julho de 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público, a Administração Federal superou uma e iniciou outra etapa de sua evolução, deixando para trás, resolutamente, a fase do empirismo absoluto e abrindo sua estrutura e seu funcionamento aos princípios da organização científica." (RSP, ano VIII, vol. III, nº 2, agosto de 1945).

Há uma forte correlação entre a importância e atenção destinada pela Revista às realizações do DASP e o destaque que oferece à temática da reforma administrativa.

⁹² Ver RSP, ano VI, vol. III, nº 2, agosto de 1943.

No primeiro período da vida da Revista, vários editoriais e artigos abordam o tema. Trata-se da grande preocupação do governo do Estado Novo, da missão do DASP e também da publicação. Falando da "reforma administrativa brasileira", a Revista a apresenta como um

"movimento irreprimível [...] no sentido de reconstruir a aparelhagem do serviço público" (RSP, ano IV, vol. IV, nº 2, novembro de 1941).

A Revista ocupa-se, ainda, da defesa e divulgação das medidas tomadas pelo governo federal, especialmente no campo do funcionalismo público. É o caso da lei no. 284, de 1936, conhecida como Lei de Reajustamento de Quadros, que alterou a classificação e vencimentos do funcionalismo da União. A Revista refere-se a ela como

"símbolo da reforma administrativa brasileira" (idem).

A partir dos anos 60 começam a surgir, principalmente na RAP, artigos relacionados à uma abordagem comportamental, especialmente influenciados por Herbert Simon. Temas como processo decisório e laboratórios de sensibilidade procuram ponderar a antiga postura tecnicista. No entanto, estes aspectos são vistos como quase que um "mal necessário":

"A premissa da estratégia das reformas brasileiras, embora implícita, é a de que, em Administração, **o que é lógico é psicológico** – uma premissa falsa, porque concebe o ser humano como estritamente racional, esquecendo os aspectos emocionais (ilógicos ou alógicos) de sua individualidade". RAP 1/67, p. 19, grifos nossos)

O artigo segue mostrando a “inadequação” dos ideais da burocracia à cultura predominante no setor público brasileiro – que ele chama de “perfil comportamental da burocracia federal”

“Uma análise das experiências de reforma administrativa na área federal permite inferir que as estratégias em que se basearam as reformas não diferem significativamente umas das outras. De certa forma, pode-se dizer que não tem havido estratégias, mas que um determinado modelo estratégico tem prevalecido ao longo da história reformista. Isto é inferível de certas regularidades sistemáticas comuns não só a reformas em áreas distintas como pessoal e orçamento, como a esforços numa mesma área, como classificação de cargos. (idem)

Havia um certo desconforto com o crescimento do aparelho estatal, especialmente nos moldes em que estava sendo feito, ou seja, de maneira desconcentrada, em oposição a um dos preceitos clássicos da administração: a unidade de comando.

“A necessidade de **intervenção do Estado** para disciplinar relações em setores de **atividades antigas e novas do país**, tem levado a administração a ampliar seu campo de ação, o que, entretanto, nem sempre ocorre de maneira bem planejada. Em consequência, não poucas vezes assistimos à criação de órgãos para atender a objetivos já incluídos nas finalidades de órgãos existentes ou que, por sua natureza, poderiam neles se incluir. Essa prática de criar órgãos para o desempenho de funções idênticas ou análogas parece contribuir para dar certa

estratificação organizacional, com dispersão de recursos materiais e humanos o que, naturalmente, não ajuda à ação cooperativa na forma desejada e necessária em um país como o nosso.” (RAP 3/68, p.28, grifos nossos)

Mas, apesar disto, o ideário do DASP recria-se em outras organizações, tais como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) o qual é anunciado como

“uma nova organização, politicamente neutra, cujo objetivo principal era de natureza técnica: promover o aumento da capacidade administrativa dos municípios.” RAP 1/69, p. 120

Desta forma, a obra de “racionalização da Administração Pública” se perpetua já que

“ ... o DASP conseguiu introduzir na subcultura administrativa brasileira alguns valores de maior relevância para a modernização de nossa sociedade” (...) Dessa raiz comum nasceu a Fundação Getúlio Vargas, a Escola Brasileira de Administração Pública e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Um estudo mais aprofundado da genealogia das instituições brasileiras dedicadas ao estudo dos problemas da administração pública certamente mostraria idêntico efeito multiplicador de cada uma dessas organizações na nossa sociedade.” (RAP n. 1/69, p. 15, grifos nossos).

De alguma forma, porém, percebe-se, na década de setenta, sinais de que o treinamento operacional, com forte ênfase na estrutura formal das organizações tinha pouco impacto no processo de tomada de decisões:

“A Escola de Serviço Público do DASP é o órgão que melhor ilustra esse tipo de treinamento, tanto em termos de natureza quanto de volume de programas realizados. Sua contribuição ao aperfeiçoamento do servidor público brasileiro é considerável sob vários aspectos mas, virtualmente irrelevante para o processo decisório governamental. Dentre as principais causas disso ressaltam a concepção de administração que tem orientado a Escola, bem como a natureza de sua clientela”. (RAP n.2/72,p.47)

No final da década de 70, começam a aparecer números especiais da RAP com ênfase setorial, como transporte (n. 1/74) saúde (3/77), política tecnológica etc. Na tentativa de superar a perspectiva baseada no “como fazer (meios)” os estudos procuram centrar-se em serviços públicos ou setores específicos (fins).

3.3 - CARREIRAS E CONTROLES FORMAIS:

A BUROCRACIA DOS COITADINHOS

A noção do Público enquanto Estatal deixa entrever com nitidez a idéia de um Estado voltado para si, sua atuação traz em seu bojo um fim em si, quanto muito preocupada com seu corpo de funcionários:

“Entre os problemas nacionais, para cuja solução o novo regime já contribuiu com reformas de considerável alcance, figura a reorganização do serviço público civil, com o objetivo de aperfeiçoar a maquinaria administrativa do Estado, tornando-a ao mesmo tempo mais adequada a facilitar o trabalho dos que a manipulam nos diferentes departamentos”. (Revista do Serviço Público, Nov/37, pág. 3).

A implementação de carreiras profissionais é reflexo direto de uma concepção de Estado vinculada à idéia de um corpo de funcionários especializados e protegidos de influências externas:

“A orientação que se vem imprimindo aos serviços públicos, desde o surto de renovação que primeiro se manifestou na lei nº 284, de 1936, reclamava a existência de um corpo de funcionários especializados, a quem fosse confiado o trato dos assuntos sobre que versam as atividades do órgão central de administração”. (Revista do Serviço Público, Jun/40; Técnicos de Administração; pág. 3).

Os funcionários são, a partir dos conceitos meritocráticos, parte essencial do aparato estatal:

“Nas condições da existência social em nossa época, é absolutamente imprescindível a plena integração dos funcionários na vida do Estado, de que constituem, sem nenhuma dúvida, um elemento básico, um componente verdadeiramente orgânico”. (Revista do Serviço Público, Dez/38; O Estatuto; pág. 3).

Sendo assim, a regulamentação jurídica deve ser diferenciada para ressaltar a diferença entre um servidor público e um trabalhador comum:

“A noção de serviço público vem de há muito alargando-se constantemente, por toda parte do mundo, sendo ela hoje consideravelmente mais ampla do que o era há um quarto de século, isto é, antes da grande guerra, que tantas transformações veio determinar na vida social. Ora, é de incontestável evidência que o regime jurídico dos servidores do Estado não pode, de forma alguma, permanecer fixo e imutável quando se verifica uma tamanha extensão das atividades deste, mormente das de natureza administrativa. O funcionário de hoje é detentor de uma parcela de responsabilidade social muito superior à que pesava sobre o seu predecessor da era em que o liberalismo era o credo político preponderante nos países ocidentais”. (Revista do Serviço Público, Dez/38; O Estatuto; pág. 3).

A estabilidade passa a ser um dos grandes diferenciais que irão garantir o "desenvolvimento dos negócios públicos":

“A idéia de estabilidade no serviço pressupõe a de cargo público e a de funcionário que o desempenhe, indispensáveis um e outro, quanto àquela, à boa marcha da administração. Complexo de direitos, a estabilidade interessa, por conseguinte, ao desenvolvimento dos negócios públicos, do mesmo modo que assegura o futuro do servidor do Estado”. (Revista do Serviço Público, Jun/41; Estabilidade - J. A. de Carvalho e Melo; pág. 54)

Mesmo que, por vezes, caracterize muito claramente a face paternalista do governo e corporativista de alguns de seus órgãos, como, no caso, o DASP:

“A assistência social aos servidores do Estado é uma das feições mais modernas e avançadas do DASP. Os exames médicos, O Hospital dos Servidores do Estado, a assistência hospitalar, vêm, com muita força, apresentar o Departamento Administrativo do Serviço Público como defensor da classe dos servidores públicos,

fazendo-lhes acreditar, com fatos reais, que o Brasil não está à retaguarda dos povos civilizados e cultos”. (Revista do Serviço Público, Jul/44; O D.A.S.P. - Sua atuação na vida do Brasil; pág. 46).

A formação do servidor público começa a adquirir importância, especialmente a partir dos anos 40, quando, o primeiro esforço de estruturação administrativa do Estado estava garantido, necessitando-se, então, treinar os servidores para funções específicas:

O fato mais significativo para o Serviço Público, no mês que passou, foi, sem dúvida, a reabertura dos Cursos de Administração, promovidos pelo DASP Velha idéia que vinha sendo amadurecida, encontrou realização, pela primeira vez, em 1941, que foi considerado, pelo Departamento, o “ano dos Cursos”. De fato, dentro do largo programa de ação que tem a cumprir, o Departamento Administrativo do Serviço Público vai atacando, por etapas, diferentes problemas, à proporção que as condições permitem um desenvolvimento maior de atividades. E cada ano que passa fica assinalado por um acontecimento de maior relevância no cenário da Administração. (Revista do Serviço Público, Mai/42; Cursos de Administração; pág. 3).

Em fins da década de 40, no entanto, já manifesta-se certa reação ao poder que a burocracia administrativa vinha acumulando no regime de Vargas :

À luz dessas idéias, fácil é compreender que, relativamente ao administrador, o “fato” haja precedido o “conceito”. Antes, muito antes de se poder teorizar sobre o conteúdo da profissão de administrador, já as necessidades práticas lhe haviam assegurado um lugar ao sol entre as grandes profissões surgentes. A função precípua de um Técnico de Administração não é dirigir, mas auxiliar a dirigir. (Revista do Serviço Público, Mar/43; A Carreira Administrativa; pág. 3 e 4).

Já em pleno regime militar, no final dos anos 60, o funcionalismo clamava por mudanças:

“Seja qual for a medida a ser adotada, desde a redistribuição geográfica dos funcionários, para dar ensejo ao salário regional, à rigorosa hierarquização de suas categorias, mediante o sistema de complexidade intelectual e técnica de suas funções, - o certo é que se impõe, urgentemente, uma nova política salarial para o serviço público, reivindicação que já conquistou, inclusive, o apoio de respeitáveis órgãos da opinião pública do País”. (Revista do Serviço Público, Abr-Mai-Jun/66; Do concurso Público; pág. 5).

E, na década de 70, reconhecia-se a degradação daquela estrutura de incentivos para os servidores públicos que, pensada em outro contexto, dava sinais de esgotamento, tentando, ainda, ressaltar a competência do DASP nesta época já esvaziado:

“Programa de formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído com a finalidade de corrigir distorções de renda, assegurar ao servidor público a fruição de um patrimônio individual progressivo, estimular a poupança, possibilitando a utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico-social da Nação (Lei Complementar nº 8, de 13-12-70)”. (Revista do Serviço Público, Mai à Ago/71; O DASP e Uma Política de Pessoal a Serviço do Desenvolvimento; pág. s/n)

Organização administrativa e recursos humanos

Dada a concepção que vincula público a estatal, a organização administrativa do Estado e as atividades relacionadas à Recursos Humanos adquirem especial relevância. Como se verá a seguir, e, como já foi antecipado no trabalho quantitativo, a preocupação com a construção de um aparato estatal

embasado numa estrutura administrativa e num corpo de funcionários nos moldes weberianos foi preponderante no período 1930-79.

Devido à sua penetração junto ao funcionalismo público federal, os editoriais da Revista cumpriram, muitas vezes, tarefas de divulgação e defesa de decisões governamentais na área de administração de pessoal.

Nos quatro períodos estudados, as questões referentes a Recursos Humanos são constantemente abordadas. Há um número expressivo de editoriais sobre o tema. Ao longo do tempo, podemos perceber, porém, uma mudança do foco central de interesse dentro da temática, passando das questões referentes à administração de pessoal para uma cada vez maior valorização da formação de pessoal.

Quando do surgimento da Revista do Serviço Público, a administração de pessoal era prioridade do governo federal. No ano anterior, 1936, havia sido promulgada a lei nº 284, de reajustamento do funcionalismo, que a Revista sempre apresentou como

"o início de uma fase de renovação na vida do serviço público federal" (RSP, ano I, nº 2, janeiro de 1938)

A tarefa colocada ao DASP, que editava a Revista, passava necessariamente pela

"profissionalização rigorosa do funcionalismo" entendida como uma "condição imprescindível à existência de uma Administração Pública à altura dos tremendos problemas defrontados pelas sociedades contemporâneas." (RSP, ano I, nº 3, fevereiro de 1938).

As medidas de regulamentação do funcionalismo sempre receberam grande destaque da Revista, preocupada com a profissionalização e com a eficiência. Assim, quando da criação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, a Revista dedica um editorial ao tema, defendendo sua adoção e classificando seus críticos, como

"os tardígrados do rançoso liberalismo de fachada" (RSP, ano I, vol. IV, nº 3, dezembro de 1938).

No segundo período, a idéia de profissionalização do funcionalismo persiste, sendo apresentada em diversos editoriais, normalmente tratando de temas como classificação de cargos, estatuto do funcionalismo e outras alterações na legislação.⁹³

Fortemente ligada às experiências estrangeiras, a Revista, pródiga em traduções e citações, defendeu com veemência tanto a vinda de técnicos estrangeiros como o envio de técnicos brasileiros para formação no exterior. Já aponta nessas práticas o germe de um corpo de profissionais brasileiros qualificados.

"A vinda de técnicos estrangeiros seria uma esplêndida oportunidade para desenvolver cursos [...] que podiam mais tarde ser continuados com o nosso próprio elemento" (RSP, ano III, vol. I, nº 3, março de 1940)

O tema Recursos Humanos é central à vida da Revista, em função mesmo da atuação do DASP nesse campo, marcada por uma atuação sistemática

⁹³ Ver editoriais da RSP de fevereiro de 1951, janeiro de 1952, outubro de 1954, entre outros

e coerente no sentido da profissionalização do funcionalismo público. A Revista sempre apoiou e divulgou as ações empreendidas nessa direção, como a implantação do sistema de mérito, do ingresso na carreira por concurso público, treinamento e formação técnica de pessoal.

Entretanto, à medida que o Estado brasileiro consolida este modelo de administração de pessoal a administração de recursos humanos deixa de ser uma questão tão relevante. Ao longo do tempo, especialmente no segundo e terceiro períodos (1965-1980 e 1981-1989), o tema Recursos Humanos perde espaço nos editoriais da Revista, especialmente na reflexão vinculada à discussão da Reforma Administrativa, para as alterações de estrutura organizacional da administração federal.

O DASP é sempre apresentado como órgão de excelência, que, de certa forma, antecipa a obra a que se propõe pelos seus próprios métodos de trabalho. Como exemplo, pode-se citar o seu relatório anual de 1939, publicado pela Revista na edição de maio de 1940. Referindo-se à estrutura do relatório, o editorial o apresenta como:

"documento informativo da situação administrativa do País. [...] não se limita a focalizar as atividades exercidas pelo Departamento (...) Elaborado de um ponto de vista inteiramente diferente, encerra uma utilíssima análise da administração" (RSP, ano III, vol. II, no. 2, maio/1940, p. 3, o grifo não consta do original.).

É possível identificar, nos editoriais, a prática de defender pontos de vista valendo-se de argumentos fundamentados em teorizações, utilizando-se como fundo as idéias que circulavam na produção científica em administração pública no exterior. Assim, para defender a instituição dos relatórios anuais para todos os órgãos da administração pública, no editorial da edição de setembro do ano seguinte, novamente a Revista comenta um relatório anual do unicista DASP,

considerando-o modelo. Primeiramente classifica o Serviço Público, incluindo-o no rol das grandes organizações, para depois teorizar a respeito:

"Nas grandes organizações, de que o Serviço Público é um dos exemplos mais frisantes, torna-se impraticável a verificação direta dos resultados do trabalho. Quanto maior a rede de serviços, mais importante o papel que o relatório desempenha, porque é através dele que se toma contato com as diferentes unidades." (RSP, ano IV, vol III, no. 3, setembro de 1941.)

A Revista entende que o DASP de fato teve papel fundamental na formação da elite intelectual pretendida:

"As boas sementes plantadas pelo DASP não serão desperdiçadas: elevar a Administração Pública à categoria de uma ciência; generalizar as técnicas de investigação científica; [...] [o DASP é] um dos raros núcleos de estudos administrativos existentes no país, onde se forma uma plêiade de técnicos e profissionais necessários ao Estado." (RSP, ano XI, vol. II, nº 3 e 4, julho e agosto de 1948).

No entanto, o "tratamento de massa" dado ao funcionalismo acabou criando aquilo que foi ironicamente chamado de "a burocracia dos coitadinhos", ou seja, baixos salários, tendo a estabilidade como compensação. Na verdade, a própria proposta estatista e centralizadora trazia embutido o germe de sua própria falência. Com o crescimento desmesurado do tamanho do Estado o DASP não conseguiu dar conta sequer da classificação de cargos, prevista para terminar em 1962 e que, cinco anos depois não se havia concluído:

“ O mais deplorável sintoma do globalismo-imediatista do plano, contudo, foi a sua extensão às autarquias, entidades paraestatais, bem como ferrovias, serviços portuários e marítimos administrados pela União sob forma autárquica. Tal medida duplicou, pelo menos, o volume de trabalho para implantar o sistema. Ora, carente de pessoal qualificado em número satisfatório até para cuidar do problema na administração direta, o DASP não conseguiu salvar as aparências, sequer, com a inclusão dos cargos da administração indireta. Perdendo as rédeas do controle da aplicação dos critérios de enquadramento, o órgão central não tem podido evitar a confusão, o descontentamento e o descrédito total à idéia de classificação de cargos. Em verdade, o plano tem servido para emprestar sanção legal a velhos privilégios pessoais e para abrir caminho a novos conchavos, como desvios de função forjados com vistas à obtenção de enquadramentos especiais”. (RAP 1/67, p. 27)

O próprio instrumento do concurso público, vital na idéia da contratação por mérito parece desacreditado. Acrescente-se a isto a percepção de que torna-se difícil selecionar se não há pessoas suficientemente preparadas:

“Mais grave que as críticas à ênfase dos aspectos meramente formais de muitos concursos, vale ressaltar que a concentração de recursos humanos e financeiros na seleção fez-se em detrimento de outras fases da administração de pessoal, como o treinamento, as quais, nas condições específicas do sistema educacional brasileiro, teriam tido muito maior relevância para a profissionalização do serviço público.” (RAP 1/67, P.33)

Sugere-se que a definição do sistema de mérito, ao invés de copiada acriticamente da experiência norte-americana (e, diga-se de passagem, da fase preliminar daquela experiência, por volta de 1883), tivesse passado pelo que Guerreiro Ramos chamou de “redução sociológica” – o foco de ação teria sido o **treinamento** e não a **seleção**.

O “concursado” e o “não-concursado” eram categorias importantes dentro das repartições públicas apesar de começar a surgir sérios questionamentos ao sistema de seleção existente:

“Um sistema de mérito de cobertura parcial, mas respeitado, é incomparavelmente melhor que um de cobertura integral, desacreditado”.
(idem, p. 34)

Durante os períodos de ditadura a inexistência de barreiras legislativas torna-se um convite e incentivo à reforma total:

“O resultado das tentativas de reforma global tem sido o formalismo – a distância entre planejamento e execução, entre lei e comportamento – que cada vez mais destrói a idéia de reforma” (RAP 1/67, p. 8)

Pouco a pouco, a obra iniciada na década de 30 relacionada à implantação de carreiras e de um sistema de cargos e salários para a burocracia governamental, parece desmoronar:

“Esta nova orientação, ilustrada tipicamente por aumentos salariais gerais indiferenciados e até, às vezes, inversamente proporcionais à estrutura dos salários, pela concessão de equiparações injustificáveis e pela extensão indiscriminada de benefícios e vantagens, acelerou a caracterização do serviço público federal como o reino da mediocridade salarial **com estabilidade como apanágio**”. (RAP 1/70, p. 10, grifos nossos)

Reconhece-se, no entanto, pontos comuns entre as propostas da década de 30 e as demais:

“Assinala-se, de passagem, que tanto a orientação tecnista-moralista quanto a orientação populista da reforma subordinaram-se a uma tendência padronizante e mimética. Entre dezenas de outros, podem mencionar-se os seguintes casos de **padronização e mimetismo**, alguns dos quais ainda perduram:

- a escala salarial era idêntica para todo território nacional, sem considerar diferenças de mercado;
- todos os órgãos de pessoal ministeriais tinham **idêntica organização formal**, todas as normas e métodos da administração de pessoal eram estabelecidos e aplicados sem qualquer atenção a diferenças regionais e locais.

- a estrutura do sistema de classificação de cargos da Lei n.3.780, de 1960, **tinha exatamente o mesmo número de níveis – 18-** do sistema classificatório norte-americano, o que dificilmente terá sido mera coincidência.” (idem, grifos nossos)

As carreiras foram vítimas do formalismo, do castelo de cartas que se criou. O tão sonhado sistema de mérito, dividia lugar com “outros critérios”.

“ Pode-se mesmo dizer que, no sentido integral do termo, *não há carreiras no serviço público federal brasileiro* (grifado no original)”. (RAP, 1/70, Reforma da Administração de Pessoal, p. 11)

A estrutura do aparelho estatal resultante de reformas e contra-reformas é responsabilizada pela não-aderência do projeto desenvolvimentista e pela perda de espaço dos funcionários públicos no cenário institucional. Como causas são apontadas a

incapacidade da burocracia de adaptar-se às exigências de mudança, a baixa qualificação dos funcionários e dirigentes, o aviltamento dos salários do funcionalismo e a vulnerabilidade às influências político-partidárias e, por via indireta, às influências de grupos econômicos, fizeram declinar essa importância e **hoje muitos consideram o sistema administrativo brasileiro como um dos mais sérios entraves ao desenvolvimento do País** (grifos nossos). n.2/70, p. 70

Como alternativa, propõe-se criar um novo órgão, ligado diretamente ao presidente da República, o que denota um certo saudosismo dos tempos em que o “DASP era o braço administrativo de Vargas”. No entanto, a perspectiva gerencial colocada assinalava a necessidade de um outro tipo de funcionário público:

- A) “ O possível Instituto Nacional de Desenvolvimento de Executivos deve receber a atenção direta da Presidência da República, dentre outras razões pela posição sistêmica que precisa conquistar e pela política de recrutamento que tem de adotar;
- B) A composição profissional do Instituto, além do alto nível de competência, deve primar pela interdisciplinaridade (**não será um Instituto de Técnicos de Administração**, apenas), pela visão integrada das ciências sociais (em verdade, da ciência social) e por um elevado consenso conceptual do fenômeno administrativo segundo as óticas desenvolvidas no presente artigo, especialmente quanto ao **papel da administração pública no desenvolvimento nacional**”. (RAP 2/72, p.48/49, grifos nossos)

Capítulo 4- CRISE DO REFERENCIAL PARADIGMÁTICO

O longo período 1937-97, o qual estamos associando à um conceito de público enquanto estatal, apesar de manter este entendimento subjacente, possui alguns momentos de questionamento, que, no entanto, não conseguem transformar-se em uma crise paradigmática, o que somente ocorre a partir dos anos 80.

A seguir apresentamos estes pontos de inflexão, que se localizam nos anos de 1945, 1956 e 1967. Posteriormente, no ultimo item, se discute a conformação de uma crise mais profunda, com capacidade de questionar o paradigma vigente.

4.1 – A REDEMOCRATIZAÇÃO PÓS-45

A criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 20 de dezembro de 1944, pode ser considerada um forte indicador de que algo está mudando. O fato é saudado com entusiasmo, denunciando a relação estreita que havia entre a nova instituição - que herdava boa parte dos técnicos do DASP - e aquele órgão, que era o responsável pela edição da RSP:

“A administração pública - federal, estadual e municipal - e a administração particular das empresas industriais e comerciais constituem um mercado faminto de competências e de especializações”. (Revista do Serviço Público, Mar/44; Fundação Getúlio Vargas; pág. 4).

Em janeiro de 1946, com a retirada das funções executivas do DASP, transformando-o em um "órgão de estudo e orientação da administração do Serviço Civil", o editorial se posiciona de forma cautelosa, dizendo, inclusive, que a Revista não tem como atribuição estabelecer julgamentos ou comparações entre a fase do Estado Novo e a fase de redemocratização posterior a 1945. O texto afirma que à Revista do Serviço Público

"...não cabe o exame dos princípios implicados e dos fatos ocorridos nas duas fases da vida nacional" (RSP, ano IX, vol. I, nº 1, janeiro de 1946).

Essa mudança de atribuições e de estrutura do DASP respondeu afirmativamente a críticas anteriores da imprensa e do público. Tais críticas atingiam

"atos e modos de ação do DASP" (idem).

A Revista também não analisa essas críticas. Diz, referindo-se ao órgão, que

"...agora como antes, se lhe reconhecemos virtudes, também sabemos ver os seus erros e defeitos" (ibidem).

O editorial apresenta como argumento justificativo para a reestruturação, a opinião de que, antes da queda de Getúlio Vargas,

"...a tendência do DASP era crescer, absorvendo funções, menos por culpa sua que em razão do estado de coisas no País" (ibidem).

O editorial procura associar o crescimento do poder do DASP não à disputas políticas internas ao Estado, da qual o órgão houvesse tomado parte, mas à dinâmica natural do governo do Estado Novo, diferente do novo regime, instaurado com a queda de Getúlio Vargas. Ao longo do texto, a linguagem impessoal vai sendo substituída por uma identificação entre Revista e DASP. O editorial assume a primeira pessoal do plural para contrapor-se especialmente a uma acusação: a de ser o DASP um órgão anti-democrático:

"Se é verdade que tínhamos mais atribuições que as de um órgão da natureza do nosso em um regime essencialmente democrático, não nos cabe, todavia, a pecha de anti-democráticos, primeiro porque em países universalmente reconhecidos como liberais, há organismos administrativos com princípios e estrutura parecidos com os nossos; segundo, porque o contacto com os servidores do DASP fará com que qualquer pessoa verifique, entre nós, a existência de partidários de todas as idéias, o que, evidentemente, contradiz os princípios postos em ação nos países totalitaristas" (ibidem).

A Revista admite que a retirada de atribuições do DASP provocou celeuma. O DASP, além das funções de pessoal, ficou como órgão consultivo para os sistemas de orçamento, organização e construção de edifícios públicos.

Havia, entretanto, interessados no desaparecimento do órgão. A Revista procura justificar a mudança sem, desta vez, recorrer a argumentos teóricos.

Apresenta apenas o exemplo da Civil Service Commission dos EUA, que considera com um escopo de atuação similar ao do DASP.

Apesar da mudança de governo, a Revista não assume uma crítica ostensiva ao regime ou à gestão do DASP anteriores. O corpo de técnicos do DASP se mantinha estável e exibia uma relativa autonomia. As críticas assumem uma forma discreta, sempre reconhecendo valores e procurando transmitir as responsabilidades do DASP para o governo e a situação política. Isto pode ser visto, por exemplo, no editorial de fevereiro de 1946 intitulado "O DASP na Democracia":

"A complexidade e a variedade das atribuições do DASP, bem como a circunstância de ter sido criado e de ter adquirido pleno desenvolvimento num regime político de supercentralização administrativa, determinaram,

insensivelmente, a progressiva ampliação de sua esfera de ação. Ele chegou, por isso, a ultrapassar sua discreta condição de órgão de consulta do Presidente, ao ponto de constituir o paradoxo de uma *auto-limitação da ditadura*. Jamais um órgão do Governo exerceu crítica tão severa, franca e ostensiva em torno dos problemas e projetos governamentais. Fatalmente, essa conduta, que denunciava e prevenia erros e excessos do Poder, teria de atrair simpatias e descontentamentos que, invariavelmente, surgem quando interesses personalistas são fiscalizados ou contrariados" (RSP, ano IX, vol. I, nº 2, de 1946, o grifo não consta do original).

A Revista afirma, portanto, que a atuação do DASP, no Estado Novo, criava conflitos porque materializava o confronto entre o poder do conhecimento e da técnica e o poder político. O DASP, segundo a Revista, utilizava o poder da técnica de que dispunha para realizar a "auto-limitação" do primeiro governo de Getúlio Vargas. O DASP é apresentado como um órgão que defende a supremacia e neutralidade da técnica e que, por esse caráter, pode guiar-se unicamente pelos interesses da nação.

Esse mesmo editorial volta a defender mudanças no DASP, face às modificações na conjuntura político-institucional do país. A Revista posiciona-se a favor de que o órgão tenha suas funções de intervenção reduzidas e que, como resultado, passe a trabalhar mais como "um laboratório silencioso":

"Mesmo assim, talvez não esteja isento de instituir-se em novo paradoxo, tão honroso quanto o anterior, de pretender, em pleno regime de livre opinião, *opor a supremacia técnica ao aventurismo improvisador e anárquico*. (...) os serviços administrativos (...) precisam acobertar-se de todas as inferências estranhas às normas da técnica moderna e da ciência da administração." (idem, o grifo não consta do original.)

Algum tempo mais tarde, em janeiro de 1947, a Revista reivindica o retorno ao DASP das suas antigas funções de controle sobre o sistema de material da União, alegando que, com a retirada dessa atribuição e sua passagem para o Departamento Federal de Materiais, o órgão antes controlado passou a ser também o controlador do sistema. O DASP quer

voltar a ser responsável por "amparar os órgãos de material, proporcionando-lhes uma legislação especial, cuja finalidade precípua será manter os controles diretos e indiretos especiais, que visem desembaraçar o sistema da legislação ordinária, sempre tardia para todos os novos problemas que o cotidiano da Administração suscita".

Para justificar sua reivindicação, a Revista se baseia nas teorias sobre controle, já vendo a administração como um sistema composto de subsistemas. É interessante observar que a Revista, desta vez, deixa de ser cuidadosa como de hábito e critica a situação instituída (pelo Governo Judiciário que antecedeu o governo Dutra).

A defesa do DASP na Revista toma sempre ares de defesa do modelo de Estado promotor do desenvolvimento através da intervenção direta na economia, em contraposição às posições liberais:

"Efetivamente, as críticas (...) se explicam, em sua quase totalidade, como a reação inevitável dos últimos abencerragens dos velhos conceitos e tipos de Estado adstritos à não-intervenção na esfera econômica e à simples manutenção da ordem pública. São os retardatários que ainda não compreenderam as exigências da organização técnica do Estado Moderno em um mundo cada vez mais dominado pelo determinismo da divisão do trabalho, [...] e da inevitável profissionalização do serviço público. [...] Todavia, as críticas formuladas com mais insistência, contra essa entidade visceralmente democrática e de caráter essencialmente técnico (...) o que se pretende, de plano, sob os mais variados pretextos, é mutilar, ou, quiçá, suprimir a instituição para o assalto aos cargos públicos, o reestabelecimento do 'pistolão' e das percentagens por compras, a eliminação dos concursos, provas honestas ou quaisquer barreiras que porventura se levantem em defesa dos legítimos interesses da Nação". (RSP, julho de 1948).

Efetivamente, no campo da moralização do acesso à carreira pública e à profissionalização do funcionalismo, a contribuição do DASP não pode ser minimizada. O sucesso de suas incursões nesse campo serviu como elemento justificador do poder que assumiu, especialmente no Estado Novo e nos primeiros anos subsequentes.

Há outras manifestações da importância do DASP:

"milhares de publicações avulsas e a edição desta Revista constituem acervo e veículo de doutrinas e práticas que impressionam positivamente qualquer observador honesto no seu exame." (RSP, ano XVII, vol. III, nº 3, setembro de 1945).

Mesmo após o fim do Estado Novo, a Revista busca obter legitimidade para a reforma administrativa realizada sob a orientação do CFSPC e do DASP. Traz o exemplo da experiência francesa, onde encontra problemas e soluções semelhantes ao caso brasileiro em um

"paralelismo impressionante [...] entre as providências tomadas, em 1945, pelo governo francês, para assegurar a eficiência de sua máquina administrativa, e a reforma do Serviço Civil brasileiro." (RSP, ano VIII, vol. IV, nº 3, dezembro de 1945).¹

Em 1967, o último Boletim do Cpqa, que a seguir seria substituído pelo primeiro número da RAP, publica toda sua edição em francês, reproduzindo uma série de Conferências realizadas na EBAP por um representante do Conselho de Estado da França. Ou seja, abandona-se a grande referência que vinha sendo utilizada até então (EUA) e busca-se um país de burocracia forte para tentar dar conta destes momentos de crise.

O início do processo de redemocratização em 1945, com a fundação de partidos como o PSD e o PTB, a reorganização da UDN e do PCB, a Nova Constituição Brasileira - "que englobava aspectos defendidos pelos constitucionalistas liberais e também dos que eram favoráveis a um governo federal forte"; além dos investimentos públicos realizados pelo Plano SALTE, em 1949, em diversos setores econômicos serve para caracterizar um primeiro ponto de inflexão no campo.

Conforme registra a RAP, anos depois:

¹ A Revista toma como principal referência internacional a administração pública dos EUA e, em menor grau de importância, da Inglaterra e da França.

É preciso que a reforma dependa de **seus valores, e não de seus atores**. Do contrário, quando os atores forem substituídos, destruir-se-a reforma. A derrocada do DASP, a partir de 1945, ilustra bem esse ponto. Sairam os atores, destruiu-se a obra, porque os valores da reforma não haviam sido internalizados; ela dependeu sempre dos seus atores e não dos seus valores, os quais não chegaram a ser internalizados pelo funcionalismo. É preciso, enfim como dizia muito bem o ex-Ministro Hélio Beltrão, aceitar os riscos da centralização, da delegação, que serão sempre menores que das centralização, da superconcentração do processo decisório, ou da indelegação”. (RAP 1/72, p. 19/20, grifos nossos)

Reconhece-se que, provavelmente, o DASP não era tão neutro e técnico quanto pretendia:

“Não se deduza de tal argumentação que o DASP tenha fracassado. Longe disso, a contribuição daspiana ao serviço público brasileiro é, na verdade, inavaliável. Ignorá-la, mais grave que ingratidão, seria cegueira intelectual. As deficiências do DASP têm várias causas, das quais uma das mais sérias é a negligência ou mesmo o antagonismo que, **à exceção do último governo Vargas, o** órgão da reforma tem experimentado a partir de 1945” (...) “Repetir-se-ão revanches como a de 1945, deitando por terra tanto os aspectos positivos como os desacertos das reformas?” (RAP, 1/72, p. 14/15, grifos nossos)

A visão tecnicista-moralista tem que enfrentar-se com aquela populista

“Na medida em que a reforma procurou abertamente subtrair o serviço público de sua função política de compensação eleitoreira, muitos políticos reagiram contra o DASP e, após 1945, “aproveitaram a chance” e praticamente emascularam o órgão da reforma.” (idem, p. 34, o sublinhado é nosso)

Em outro texto, coloca-se claramente o entendimento de que o DASP fora “mutilado a partir de 1945”. O texto, em homenagem ao embaixador Moacyr Briggs – assessor-geral da presidência da FGV e presidente do

IDORT² do Estado da Guanabara – morto naquela data destaca que o mesmo

“Em 1945, exerceu por noventa dias a direção-geral do DASP, quando houve a exoneração decorrente de seu insurgimento contra a **deturpação** dos fins daquele órgão.” (RAP 3/68, p. 7)

Percebe-se, desta forma, que os anos seguintes à 1945 revelam mudanças profundas no DASP, a migração de seu cérebro para fora do aparelho estatal e uma nova orientação política e ideológica no governo do país. Entende-se tratar-se aqui de um ponto de inflexão, que, no entanto, não teve a intensidade de uma crise paradigmática.

2 A ideologia do IDORT equivalia à do DASP em termos de gestão empresarial. Um trabalho interessante para efetuar esta comparação é o da historiadora da PUC/SP, Maria Antonieta Antonacci: “A Vitória da Razão (?) – O IDORT e a Sociedade Paulista (Edit. Marco Zero/CNPq, 1993).

4.2- O DESENVOLVIMENTISMO DO PÓS-50

Por ocasião do 21º. aniversário do DASP, no editorial referente a setembro de 1959, a Revista do Serviço Público noticia o discurso do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, onde este elogia as atividades do DASP. O editorial é construído de forma a enfatizar a importância do órgão. Percebe-se o intuito de defendê-lo dos ataques costumeiros:

"Não será extinguindo-o, ou mutilando suas atribuições básicas e multiformes, que se atenderá aos reclamos de ordem e eficiência no serviço público." O DASP é apresentado como "patrimônio do país e do povo". Tem uma "missão reformadora" frente ao Estado brasileiro. (RSP, ano XXII, vol. 84, nº 3, setembro de 1959).

A relação Estado-sociedade é marcada pela falta de canais de comunicação, que, mesmo quando existentes partem de um pressuposto de unilateralidade:

"Observa-se essa falta de informações até mesmo em manuais ou livros didáticos que veiculam críticas das mais severas. Onde os culpados? Se existirem, serão os próprios órgãos, que não se esforçam por apresentar ao público as linhas gerais de sua ação, procurando convencê-lo da necessidade de tal ação. Falta-lhes o senso das relações com o público, misterioso senso de que ultimamente tanto se fala, mas que tão pouco se exercita". (Revista do Serviço Público, Set/57; Órgãos Normativos e de Controle; pág. 413)

Como o desenvolvimento econômico é sempre encargo estatal, a noção de Estado como ente maior responsabiliza os seus serviços e o seu aparato administrativo, também, pela má condição geral da nação:

“Entre os fatores que hoje identificam os chamados países subdesenvolvidos, a desorganização e a ineficiência dos serviços públicos figuram como dos mais responsáveis pelo atraso que os caracteriza”. (Revista do Serviço Público, Set/59; Missão Reformadora do D.A.S.P.; pág. 255).

Em julho de 1960, um editorial da Revista do Serviço Público coloca a importância do DASP para a administração, federal, estadual e municipal e mesmo privada:

"Na luta da racionalização administrativa no Brasil, tem sido este Departamento o pequeno David, lutando contra o Golias da corrupção e do nepotismo". [...] "Hoje é o DASP, sem nenhuma dúvida, o mais completo órgão de administração geral existente no mundo, tendo realizado com êxito a mais vasta revolução racionalizadora". (RSP, ano XXIII, vol. 88, nº 1, julho de 1960).³

As posições assumidas pela Revista quanto à reforma administrativa estão correlacionadas com as opiniões emitidas a respeito do DASP. Na verdade, no período 1937-1945 a reforma administrativa é indissociada do órgão.

A partir do segundo período (1946-1964), a Revista fala em reforma administrativa quase sem se referir ao DASP, exceto com relação ao passado. No entanto, a Revista vê a reforma administrativa como um movimento inevitável, como ilustra o episódio da Campanha de Simplificação Burocrática, de 1956, promovida pelo governo federal, que criou uma comissão que se propunha desburocratizar o "organismo" estatal, e da qual o DASP participava na Secretaria Executiva. Apresentando a campanha, a Revista afirma:

³ Para outros exemplos, ver também RSP, ano XXII, vol. 84, nº 2, agosto de 1959; RSP, ano XXX, vol. 99, nº 3 e 4, julho a dezembro de 1967; RSP, vol. 105, nº 2, maio a agosto de 1970; RSP, vol. 108, nº 1, janeiro a abril de 1973.

"Do ponto de vista fenomenológico, a Campanha surge aos olhos dos estudiosos como um evento inevitável e previsível. É a marcha natural de um organismo [o Estado] que se viu forçado a crescer, [...] e que [...] multiplicou os quadros de seus servidores e ampliou a área de sua influência direta." (RSP, ano XIX, vol. 72, nº 1, julho de 1956).⁴

Entretanto, anos mais tarde, em 1956, a Revista é obrigada a admitir, face ao desinteresse pela carreira nos órgãos públicos, apontando que só o DASP e o Ministério da Justiça a adotaram, que

"foi uma idéia feliz que parece não ter medrado." (RSP, ano XVIII, vol. 71, nº 1, abril de 1956).

Prevendo um insatisfatório resultado do concurso que seria realizado, a Revista é pessimista:

"retrogradamos sensivelmente. "A Revista afirma que não "alimentam esperanças de uma brilhante seleção os que têm conhecimento [...] das condições de funcionamento da administração geral." (idem)

Nessa discussão, a Revista indica um fator que considera responsável pelo desinteresse dos técnicos em administração pela Administração Pública:

"o Técnico de Administração [...] tem, presentemente, na indústria ou no comércio, maiores e melhores oportunidades do que no governo federal." (idem).

⁴ Nos três primeiros períodos de sua existência, a Revista toma como referência fundamental a Escola Clássica e a de Administração Científica. Entretanto, seus editoriais em nenhum momento trazem a preocupação de manifestar um posicionamento claro quanto a filiação a escolas do pensamento administrativo. Preocupações e termos das escolas comportamentalistas surgem em diversos editoriais. Neste editorial, por exemplo, a Revista utiliza a linguagem das escolas comportamentalistas de Administração (Relações Humanas e Behaviorista). O aprofundamento dessa questão dependeria de uma classificação individualizada dos editoriais em função do *focus* adotado, preocupação excluída do escopo deste artigo, que parte de uma preocupação de análise temática.

O entusiasmo anterior no campo dos Recursos Humanos se esvai, face à cristalização, ao longo dos anos, das principais características da administração de pessoal do governo federal. Nos anos seguintes as abordagens prescritivas de administração de pessoal desaparecem. A Revista opta por apenas divulgar as iniciativas governamentais no campo da legislação de pessoal e as implicações das ações de reforma administrativa para o funcionalismo.

4.3 – SURGE A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: O PÓS-64

O principal fator que torna os anos seguintes à 1964 um ponto de inflexão é, sem dúvida, o Decreto-Lei 200/67, - concebido com amplo espírito **descentralizador**, mesmo subordinado à uma nova constituição(1967) e à um formato institucional e político **centralizador**.

Na RSP o impacto é sentido. Assinala-se que “o movimento vigoroso dos anos 30” perdeu sua força e logo a Revista admitiria que não havia mais uma reforma administrativa em curso. No início da década de 60, a Revista faz uma crítica contundente à situação do arcabouço administrativo:

"Todas as modificações significativas introduzidas na máquina administrativa [...] ocorreram de 1931 a 1939. [...] O sistema administrativo do Governo da União é obsoleto historicamente, inadequado e canhestro qualitativamente." (RSP, ano XXV, vol. 95, nº 2, de 1962)

Mais adiante, a Revista proclama a necessidade da reforma administrativa, apesar de compreender que o tema já perdeu força na agenda de políticas públicas para outras "reformas". Não obstante, luta para mantê-lo em evidência, ainda que sabendo do pouco interesse que despertava. Em um editorial de 1962, a Revista pede, em um tom de certa forma ressentido, a inclusão da reforma administrativa entre as "demais reformas":

"Que venha a reforma administrativa, juntamente com as demais reformas que parecem contar com patronos mais prestigiosos e mais dinâmicos que os daquela. [...] Que seja adequada em envergadura à nossa extensão continental; realista em instrumentos, objetivos, [...] estribada no acervo moderno de conhecimentos e experiências da administração científica" (RSP, ano XXV, vol. 95, nº 2, abril a junho de 1962).

Ou, no mesmo ano, falando sobre os "problemas prementes com que o Brasil se vê a braços no momento", destaca que

"[...] falta, porém, acrescentar um: a reforma administrativa. É preciso fazê-la com urgência." (RSP, ano XXV, vol. 94, nº 4, outubro a dezembro de 1962).

Ao final do segundo período, em 1963, o anteprojeto da Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal conferia ao DASP a atribuição de conduzir a reforma administrativa. A Revista opina favoravelmente, mas admite que há resistências, contra as quais procura interceder:

"O que parece não ser de *consensus omnium* é a entrega, ao DASP, da atribuição de dinamizar a Reforma. [...] O que resta, portanto, é esperar que [...] seja garantido ao DASP o estímulo e apoio de todos para que a reforma administrativa seja mantida no caminho do sucesso. (RSP, ano XXVI, vol. 95, nº 4, outubro a dezembro de 1963).

Mesmo quando se busca um maior nível de descentralização e maior agilidade, percebe-se a pouca interface com outros setores da sociedade:

"A Reforma Administrativa que o Governo Federal pretende implantar no país tem uma de suas tônicas na descentralização, na interiorização, na privatização e na produtividade dos serviços públicos". (Revista do Serviço Público, Jan-Fev/69; Ação Descentralizadora, pág. 3)

Com o golpe militar de 1964, o tema da reforma administrativa assume nova importância, embora o mesmo não ocorra com o DASP:

"O Governo advindo com a Revolução de 31 de março de 1964 compreendeu, aliás, o grau de urgência que a reforma administrativa requer, ao organizar uma comissão de alto nível." (RSP, ano XXVIII, vol. 97, nº 4, de 1965)

O DASP, que já perdia sua importância no governo, se vê ameaçado de extinção:

"Um dos traços característicos da reforma programada, talvez o mais expressivo, é o da extinção de um órgão central de administração geral. (idem).

A Revista apresenta a mudança sem questioná-la, admitindo-a plenamente. A antiga defesa do DASP parece esgotada. A mudança empreendida pelo golpe de 1964 é mais radical que a ocorrida em outros momentos de troca de governo até então: a Revista alinha-se às posições do governo sem timidez e sem mencionar qualquer forma de oposição externa.

Entretanto, o DASP não é extinto nessa ocasião. Em 1966, novamente a Revista empreende uma defesa da reforma administrativa sob o controle do DASP:

"Por isso, não parece inteligível a notícia de que a atividade de Organização, e sua superintendência na aplicação do plano, seria retirada do DASP. No Brasil, no momento, só há uma instituição capaz, adequada e com a indispensável experiência para o exercício das atividades de [...] reforma da Administração Pública: o DASP. (RSP, ano XXIX, vol. 98, nº 3, julho a setembro de 1966).

A reforma administrativa, entretanto, não fica sob o controle do DASP, e sim é assumida pela Secretaria de Planejamento da Presidência. A Revista critica de forma velada o encaminhamento:

"Sendo o DASP o mais expressivo e antigo repositório de competência técnica em matéria de administração pública no Brasil, parece não lhe faltar autoridade para oferecer um *conselho construtivo e ponderado* sobre tão importante problema." (RSP, ano XXIX, vol. 98, nº 4, outubro a dezembro de 1966, o grifo não consta do original).

A autoridade para este "conselho construtivo e ponderado" baseia-se na competência técnica atribuída ao DASP. No entender da Revista há necessidade de um

"amplo debate do projeto de reforma por parte da *opinião técnica* do país, e preparação psicológica, para obter aceitação, motivação e cooperação," porque "não se concebe que pessoa

ou grupo isolado elabore um plano de reorganização [...] sem uma ampla e extensa consulta à opinião técnico-especializada do país" (idem, o grifo não consta do original).

Com a designação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral para a condução da reforma administrativa, a Revista e o DASP se subordinam a um papel de colaboração com o novo órgão:

"deverá a Revista do Serviço Público fazer convergir para aquela colaboração com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral seu interesse preponderante. [...] A reforma administrativa, juntamente com as experiências semelhantes em andamento nos países mais desenvolvidos, constituirão os grandes temas prioritários da Revista do Serviço Público." (RSP, ano XXXI, vol. 100, nº 1 e 2, janeiro a junho de 1968)

Apesar dessa afirmação, o tema deixa de ser destaque nos editoriais da Revista no restante do período (1967-1979).

Também na RAP, nascida sob a égide do DL/200, o qual é publicado na íntegra em seu primeiro número. Posteriormente, o tema não recebe maior destaque na Revista, a não ser indiretamente, como, por exemplo, em artigo onde se menciona a necessidade de uma "Teoria da Descentralização", ou seja, faz-se necessário tratar mais cientificamente o tema.

Anos depois, aparece a crítica mais explicitamente, via falta de real autonomia dos municípios. Com esta lacuna

"reduz-se drasticamente a capacidade de atuação dos município. Não basta haver recursos, se não se pode ou não se sabe utilizá-los. Pouco adianta ampliar o elenco de suas receitas próprias, se não se tomarem iniciativas para fortalecer sua capacidade de ação. Não bastam mecanismos formais e legais ampliadores do sistema de receitas próprias para transformar municípios pobres em ricos, pois, em sua maioria, as condições de desenvolvimento da área não permitem o difícil e grande salto. Em outras situações, mesmo em condições econômicas mais

favoráveis, também de **pouco serviria a alocação de novos tributos privativos de município sem esforços para redefinir seu papel no sistema governamental e para modernizá-lo e equipá-lo administrativamente.**

Pelo menos uma estratégia já vem sendo utilizada, com amplas possibilidades de ser aperfeiçoada, como alternativa bastante útil para o redimensionamento do município do sistema de relações intergovernamentais, minorando sua débil função no federalismo brasileiro. Trata-se da criação de mecanismos, notadamente financeiros, capazes de estabelecer elos mais firmes entre as peças do sistema de relações intergovernamentais.

Se a descentralização se apresenta como problema de distribuição de poder, maior ou menor, entre pontos centrais e pontos periféricos do sistemas federativo, tornar-se-á possível obter graus maiores ou menores de descentralização, desde que se alie **à capacidade de ação ou execução, uma das modalidades de descentralização, a capacidade de decisão**, forma mais ampla e abrangente do fenômeno. A rigor, **somente com a transferência, por parte do poder central, de parcelas de sua capacidade de decisão verificar-se-á a verdadeira descentralização político-administrativa.** Quando a transferência se refere a parcelas da capacidade de ação ou execução, surgirá a desconcentração que, embora modalidade e instrumento de descentralização, não corresponde à descentralização político-administrativa em seu grau mais elevado. (RAP 2/74, p.11 e 16, grifos nossos)

Na verdade, o período pós-64, especialmente o que gira em torno do ano de 1967, pode ser considerado um ponto de inflexão mais pelo **espírito desenvolvimentista e estatista** assumido explicitamente que, pela questão da descentralização.

Para o campo de Administração Pública “não houve real descentralização”, até por que este processo ocorreu via um novo formato institucional, ou seja, a administração indireta. A disciplina, como se sabe, esteve sempre mais diretamente relacionada **à administração pública centralizada.** Neste sentido, a descentralização, como tema, não teve sustentabilidade no restante do período (1964-79).

4.2- A CRISE DO ESTADO E CRISE DO REFERENCIAL PARADIGMÁTICO

A Crise do Estado, como afirmam alguns autores, levou à crítica do Estado. A disciplina, que tinha o estatal como sinônimo de público, ressentiu-se. No período pós-80, verifica-se uma grande **fragmentação temática**, já anunciada no final dos anos 70 quando a RAP (especialmente) passou a trabalhar numa perspectiva **setorial**. Se o Estado está em crise, e a Administração Pública é a disciplina que estuda **a burocracia governamental**, parece automático o questionamento também sobre a área de ensino e pesquisa.

Percebe-se o ressurgimento das discussões sobre **o papel do Estado, a democracia, movimentos sociais etc.** O campo desfigura-se e procura alento na ciência política. Já que o tecnicismo foi perdendo força, a ponto de até ser responsabilizado por determinados “desastres administrativos”, a crise trouxe a **negação quase que cega à questão da gestão pública**, desde a perspectiva estratégica até aquela da “*house keeping*”.

No entendimento desse trabalho, a reforma/ modernização administrativa não é problema técnico, mas político, entendido como de decisão superior do governante. O que é uma organização senão a distribuição de competência e de atribuições entre pessoas e órgãos para execução de fins determinados? Organizar constitui, pois, uma etapa de planejamento e só tem sentido como tal. (RAP extra, 1981, P.106)

O extremo oposto também verifica-se, ou seja, alguns clamam pelo retorno de um modelo baseado na racionalidade e na boa prática administrativa:

“Quando os recursos são limitados, nem todos os problemas de saúde podem ser afetados sob o mesmo grau de prioridade, pois apesar do conhecimento que se tem sobre algumas das doenças predominantes, a aplicação de medidas de caráter científico que redundem em seu controle se faz, em geral, lentamente. Muito, porém, poderá ser realizado se os conhecimentos disponíveis forem aplicados de maneira racional e aí está precisamente a principal falha dos serviços de saúde: **por falta de racionalidade e boa administração** a maioria dos países do mundo não consegue levar à **totalidade de suas populações um mínimo de atendimento integrado de saúde**. Diz-se que os países menos desenvolvidos são pobres demais para fazê-lo, mas a experiência

internacional vem demonstrando que é possível implantar serviços nacionais de saúde de custo econômico, capazes de proporcionar um tipo de atendimento técnico e socialmente aceitável, com um máximo de cobertura; indispensável será, no entanto, que tais serviços resultem da integração a níveis central, regional e local das diversas forças que direta ou indiretamente atuam na área de saúde, e isto requer planejamento”. (RAP 1/81, P.60, grifos nossos)

O grande divisor de águas que realmente coloca o contexto de crise às claras é o surgimento do “Programa Nacional de Desburocratização” (PrND), no final de 1979, regulamentado depois no início dos anos 80:

“Foi com esse escopo que o governo depois de julho de 1979, instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, entregue aos mais altos níveis de decisão na esfera de administração pública. O programa iniciou alvejando metas bem determinadas e explícitas – quase todas relativas à supressão de documentos totalmente inúteis. Visava, portanto, tornar mais amena a vida do cidadão brasileiro, vergado sob o peso de inúmeras exigências e controles meramente formais por parte dos órgãos públicos, resquícios de um estado **cartorial** completamente ultrapassado, pouco condizente com as reais necessidades do País e das funções desempenhadas por estados **desenvolvimentistas**. O núcleo central do ataque estaria localizado na centralização administrativa, porque este instituto “... compromete o regime federativo retirado dos estados e municípios a capacidade de administrar o fato social segundo o interesse direto da comunidade,... ritualiza os procedimentos, entronizado o formalismo burocrático.”

Ao propugnar por maior descentralização, com vistas a eliminar trâmites burocráticos redundantes, o Governo lutaria por obter desconcentração do poder decisório, acelerar a implementação de soluções propostas para resolver problemas nacionais e alcançar maior humanização da máquina administrativa do estado.

Concordamos integralmente com o Ministro Hélio Beltrão quando, dentre outras críticas ao nosso sistema burocrático, fala que “na porta do cemitério, o atestado de óbito tem mais valor que o defunto”. Não há dúvida. Entretanto, em nossa opinião, as modificações, para serem efetivas e duradouras, teriam que ser inteiramente compreendidas pelos níveis encarregados de sua execução e gestão, a fim de que proporcionassem, globalmente, os maiores efeitos modernizadores à administração pública. (RAP extra, 1981, P.175 e 176)

Reconhe-se a centralização e o forte controle exercido pela SEPLAN

“Esse contexto mais amplo da política econômica teve implicações decisivas sobre o setor de transporte. Uma delas foi o esgotamento do padrão de financiamento dessa política governamental, inclusive no que se refere aos transportes coletivos e urbanos.

Desse modo, ocorre o amplo esvaziamento das receitas fiscais vinculadas ao Ministérios do transportes, implicando a perda da capacidade de financiamento autônomo no setor. Para foram intensificados os processos, em curso desde meados dos anos 70, de centralização e transferência de recursos fiscais para o Tesouro Nacional, sob o controle da Seplan”. (RAP 3/89, P.157)

E, ainda, as diferentes formas de descentralizar

“Vale lembrar que para alguns estudiosos do assunto, quando se fala em descentralização, há que se identificar de qual das vertentes se esta tratando: no plano vertical do Estado (entre níveis de governo), no plano horizontal (da administração direta para a indireta) ou no plano da relação Estado/ sociedade(do setor público para o privado)”.(RAP 1/88, p.15)

A questão da cultura política relacionada à funções administrativas com o controle também fica explícita, embora sem o “ideologismo apaixonado” dos anos 30:

“Democracia e controle não são anti-éticos: todos os tipos de República (desde o puro e simples Estado de direito até o regime participativo mais amplo e irrestrito que se possa imaginar) são perfeitamente compatíveis com a instituição de sistemas eficazes de controle. O que, sim, não combina com a idéia de controle são os vários tipos de autocracia (desde os dispositivos tradicionais ou carismáticos até os autoritarismo de base militar ou tecnocrática)”. (Controle, Democracia e modernismo. RAP 1/89, P.9)

E vitar o “descontrole” a fim de garantir um “grau mínimo de governabilidade” é um imperativo, desde que realizado de forma equilibrada.

“Graças á sabedoria secreta da natureza, existe uma feliz convergência entre três fenômenos indesejáveis: excesso de controle, perda gratuita de autonomia e surgimentos de comportamentos disfuncionais. Em outras palavras, a sobre carga de controles não é boa para ninguém, porque cria, por um lado, situações sufocantes e inibitórias e desencadeia, por outro, uma série de disfunções que contrariam as intenções dos próprios responsáveis pelo controle. Tem sido observado que as pessoas e organizações supercontroladas, além de trabalharem mal e menos, passam a colocar em primeiro lugar o entendimento formal dos critérios de controle e só secundariamente dedicam-se às suas atividades precípuas.

Tanto quanto o exagero, a falta de controle também acarreta prejuízos. A diminuição excessiva dos controles, ao invés de aumentar a autonomia das pessoas e organizações, tende a criar situações de insegurança, que inibem o desenvolvimento de iniciativas construtivas. “A anarquia não é uma situação de muita liberdade pessoal, mas sim de enorme incerteza e imprevisibilidade.” Onde o mérito e o valor não são normalmente aferidos e reconhecidos, predomina o desestímulo às formas de conduta socialmente recomendáveis, lado com o medo causado pela expectativa de súbitas e desordenadas explosões punitivas”. (Definições de controle. RAP 1/89, P.11)

Aparece a expressão “clientela”, esta tem que estar satisfeita, e não “voltada para si mesma”:

“Outro grande questionamento é o que se refere ao grau de informação da população sobre seus direitos e sua situação perante a Previdência Social. Como não há mecanismos de controle de serviços com a ótica voltada para satisfação da clientela, a impressão que se tem é que o sistema de Previdência Social esta voltado para si mesmo. Não se consegue detectar linhas que estabeleçam elos entre as instituições que compõem o Sinpas e o ambiente que eles atuam. A clientela previdenciária conhece os seus direitos? É capaz de conduzir o sistema previdenciário para encontrar medidas de eficácia dos serviços e de desempenho satisfatório? Sem que se adote a fiscalização por finalidade não se poderá estabelecer padrões que possam mensurar os serviços ofertados”.(RAP 2/89, P.19)

E agora, mais do que se pensar sob a ótica do funcionalismo, prevalece a ótica do cidadão, mudando o foco da antiga preocupação com as questões de pessoal. Reconhece-se, inclusive, estratégias do “micro-poder” de quem atende diretamente o público:

Os serviços de habilitação, prestados nos balcões de atendimento da Previdência, exercem profunda influência sobre o funcionamento do sistema, sobre a concessão e manutenção de benefícios e sobre todos os que recorrem no INPS. O pequeno e insuficiente contingente de serviços deveria contar com boa retaguarda. Entretanto, predomina, por parte dos grupos de concessionários, mantenedores e chefias, por um lado, uma atitude de defesa e proteção contra as pressões e exigências dos assegurados, e por outro lado, atitude de defesa e proteção contra as pressões exercidas pelo contexto institucional- em razão de inadequação das leis e políticas vigentes- sem que, com isto, haja sido desenvolvido um efetivo sistema de defesa estrutural.

Dispensando destacar que, diante de uma situação tão constrangedora, está criado o cenário propício para o desencadeamento de um estado de elevada tensão interpessoal, principalmente diante do número excessivo de segurados que procuram os postos de benefícios. Acrescente-se a este estado de coisas a falta de treinamento continuado mínimos de trabalho, para se ter idéia do desgaste físico e psicológico, bem como do cansaço amargado diariamente por esses agentes previdenciários, além das reais dificuldades enfrentadas para prestar atendimento condigno.

Dependendo das circunstâncias e do espaço temporal, tanto os servidores quanto os assegurados procuram recorrer ao “treinamento”, dando “lições” a fim de que o outro se aproxime do ideal imaginado. No caso do segurado, por exemplo, que reclama contra o tempo de espera ou faz algumas críticas em voz audível, ele recebe sua “lição” tendo seu atendimento propositalmente preterido. Por sua vez, os segurados apresentam queixas e reclamações, ou até denúncias, mesmo infundadas, que prejudicam ou, pelo menos incomodam, os servidores.

Até que ponto o servidor previdenciário e, muito especialmente, o pessoal do atendimento está preparado para desempenhar suas funções? Isto tem dependido da formação pessoal de cada um e de sua escala de valores. Todavia, a forma segura de se minimizar as falhas e os conflitos é desenvolver a conscientização dos padrões de julgamento através de programas de desenvolvimento interpessoal, da criação de um sistema de apoio de colegas e da instituição e implantação de um eficiente sistema de informações internas. (- O serviço de atendimento ao segurado. RAP4/88, P. 82 e 84)

No final da década começam a surgir propostas mais amplas, questionando o papel do Estado no financiamento das áreas sociais.

“Na verdade, o avanço da intervenção estatal nas áreas sociais materializou-se somente naqueles setores onde foi possível a montagem de mecanismos de financiamentos autônomos em relação ao orçamento fiscal.

Por sua vez, esses mecanismos, baseados na lógica de auto-sustentação financeira, fundamentam-se em critérios incompatíveis com a efetividade das políticas sociais”. (Crise econômica e esgotamento dos mecanismos de funcionamento das políticas sociais. RAP 3/89, P.137)

“Do ponto de vista do financiamento, evidencia-se que a intervenção governamental no setor de saúde somente avançou nos programas com esquema de financiamento auto-sustentado, que poderiam ter continuidade sem o comprometimento de recursos de outra natureza que não aqueles oriundos do crescimento dos recolhimentos compulsórios da Previdência Social. Já os programas de atenção médico-sanitária, que depende de recursos do orçamento fiscal, foram marginalizados”. (- RAP 3/89, P.171)

Discute-se, ainda que implicitamente, a questão da universalização:

“A análise destas tabelas mostra que nos períodos de crise, quando as demandas sociais são maiores, as despesas sociais com saúde reduzem-se em função das necessidades de se dar respostas à contração das receitas. Isto reflete alguns dos problemas já mencionados anteriormente: a instabilidade das fontes de recursos não garante sustentação das políticas sociais (e, em particular, dos programas de saúde) nos momentos de crise. É necessário, portanto, buscar fontes mais estáveis de financiamento dessas políticas para que seu papel “compensatório” apareça como relevante nas conjunturas recessivas”. (RAP 3/89, P.57)

Novos atores e experiências inovadoras são apresentadas:

“A aproximação com a comunidade permitiu-nos também perceber que esta não existia enquanto interesse comum, pelo menos no que se referia a necessidades básicas. Pelo contrário, os interesses eram diferentes, na maioria dos casos, contraditórios e, muitas vezes, antagônicos. E se quiséssemos ir mais fundo em nossos propósitos preventistas, acabaríamos esbarrando em questões insolúveis, a nível de medicina, como as relativas á posse da terra, salários mais justos, etc. As tentativas de mobilizar o povo em torno de temas relacionados com a saúde nunca conseguiam reunir mais que algumas dezenas de pessoas, mesmo assim depois de muita propaganda ou de coação dos chamados líderes locais (leia oligarquia local).

Por último, vale a pena registrar que as tentativas de conduzir de forma utilitária a participação dos funcionários na direção foram contidas pelo questionamento das diferenças de salário que, de forma cada vez mais clara, demonstravam ser desproporcionais à contribuição de cada categoria ao funcionamento dos serviços. Foi como se tivesse sido revelado o fato de que nunca se poderá concretizar em nossa sociedade o princípio “de cada um, segundo sua capacidade; para cada um, segundo seu trabalho”. Assim, ao final de 1974, enquanto, no país, o regime autoritário sofria sua grande primeira derrota eleitoral, o “milagre” entrava em crise e a tecnocracia caía num processo de resgate, nós descobríamos o saber do povo, suas diferentes necessidades e interesses, a inexistência da comunidade e o desinteresse da população, em particular, pela organização e administração dos serviços de saúde. E note-se que já naquele momento propunha-se e tentava-se criar os conselhos comunitários que, ainda hoje, ressurgem em várias receitas de democratização de instituições estatais”. (RAP 1/88, P.36)

“Em outro tempos, os políticos consideravam indiscutível que as decisões baixadas pelos eram cumpridas apenas porque eram sancionadas e tinham força legal. Hoje conhecem muito mais e, em alguns casos, chegam a conclusões opostas: a força da máquina é tão grande que até, em ocasiões, é ela que prepara as decisões dos políticos. As alternativas que chegam a cúpula do poder e que configuram a árvore de decisões organizacionais muitas vezes já vêm determinadas de baixo. O fenômeno é complicado e exige que os políticos manejem “politicamente” as relações com a máquina administrativa. A necessidade de aliança entre políticos e burocratas, de que falam os europeus, não é uma ingenuidade e baseia-se numa realidade muito concreta (- Modelos obsoletos de percepção- RAP 1/88, P.69)

“Na abordagem metodológica tradicional dos problemas gerencia-se predominam características prescritivas: ela procura submeter a realidade a um “dever ser” normativo, partindo de regras prefixadas, geralmente especulativas, ou de casuismos não representativos do ponto de vista estatístico. Este enfoque prescrito que diz, de forma axiomática, o que deve ser feito em tom de absoluta segurança- como acontece com muitos textos tradicionalmente utilizados na América Latina- está sendo substituído, no novo paradigma, por um enfoque basicamente heurístico. Em outras palavras, o que se propõe é experimentação e busca. O que sabemos com firmeza é limitado. A última década mostrou (...)que a realidade é tão complexa e mutável que seria ingênuo pretender adotar, neste final do século XX, um enfoque prescritivo para a administração das organizações”.(RAP 1/88, P.74)

Começa-se a falar em participação:

Assim, mais do que simples instrumento de multiplicação do poder reivindicatório do cidadão isolado, as organizações da comunidade podem ser vigorosos mecanismos de discussão e execução de políticas de caráter geral e, como tal, agir como instrumentos complementares da ação governamental.

O que é relevante para um futuro moderno de administração é identificar as formas pelas quais tais capacidades podem ser permanentemente mobilizadas e canalizadas para a prestação de serviços públicos, ampliando significativamente a atuação do Governo e mobilizando, para isto, recursos humanos e materiais cujos os custos seriam insuportáveis se tivessem de ser incorridos pelo aparato governamental propriamente dito.

A mobilização das energias sociais de que falamos é plenamente viável desde que o governo se instrumente adequadamente para utilizá-las, seja criando mecanismos de interfaces e de interlocução com a comunidade organizada ou viabilizando formas pelas quais organizações não-governamentais possam prestar serviços públicos por delegação e com suporte logístico e financeiro do aparato estatal. (- Mobilização das energias do tecido social- RAP 3/86, P. 22)

Surge com ênfase a questão da cidadania

A retomada da discussão acerca da questão da cidadania remete-se nos ao colapso do regime burocrático-autoritário a partir da compreensão das tensões que se desenvolveram no interior do pacto da dominação e seu acirramento em decorrência da crise econômica mundial.

O regime autoritário iniciado em 1964 caracterizou-se pelo rompimento com o modelo político instaurado no populista, no qual as demandas sociais emergentes, face ao processo de industrialização e urbanização, foram canalizadas através de instrumentos corporativos de cooptação das massa populares, colocadas na condição de suporte legitimador de um Estado autoritário e representante dos interesses de um amplo compromisso entre as diferentes frações da elite dominante.

As mediações então existentes entre o Estado e a sociedade, corporificada em um aparato institucional de natureza híbrida(como o sindicalismo, os institutos previdenciários e o próprio sistema partidário), assentavam-se

menos nos direitos e na consciência do que nos liames acionados a partir das noções de nação e de povo. O estilo das lideranças populistas não interpelava os indivíduos enquanto cidadãos, isto é, a partir de uma pauta de direitos e deveres que os vinculasse ao Estado, mas principalmente como povo, parcela da população que carecia de uma proteção especial do governante, intrinsecadamente vinculada ao grande projeto coletivo do desenvolvimento nacional.

O rompimento dessa articulação Estado/ sociedade foi a condição para que se refizesse o pacto de dominação em termos do tripé composto pelo Estado burocratizado e coercitivo, os monopólios transnacionais e o capital financeiro de ambas as origens. A exclusão das camadas populares e a destruição do aparelho institucional populista foi realizada com o concurso das Forças Armadas e da tecnoburocracia por meio da repressão política e das diversas reformas administrativas quem viabilizaram a concentração do poder ao nível dos altos escalões da burocracia estatal.

O regime burocrático-autoritário caracterizou-se como desmobilizador enquanto desativou as formas de organização da classes trabalhadoras, e excludente, desde que a predominância dos critérios tecnoburocráticos apologeticos do planejamento relegaram as demandas sociais, enquanto subordinavam o aparelho estatal às necessidades de um processo de acumulação altamente concentrador. (- A negação da cidadania – RAP 4/86, P.115 e 116)

Análises sobre os valores da sociedade, mais especificamente do empresariado, também aparecem, demonstrando que as questões públicas realmente extrapolaram os limites de dentro do aparelho estatal:

Com respeito à visão autoritária do empresariado, ela transparece inicialmente pela ênfase dada à ordem e à estabilidade como condições necessárias ao desempenho satisfatório de suas atividades econômicas, podendo-se entender por estas duas variáveis a necessidade da supressão do conflito de classes através da proibição da liberdade de associação.

Outra conclusão refere-se a sua concepção de um sistema político fechado, ampliando-se, entretanto, em seu benefício, os canais de acesso aos centros de decisão, ou seja, os empresários não tem queixas quanto a utilização do processo decisório, mas apenas da sua exclusão deste processo.

Um último traço autoritário pode ser distinguido pelo privilegiamento, por parte dos empresários, do técnico em detrimento do político (o princípio é

que apenas os profissionais de uma área tem competência para opinar sobre medidas a ela referentes) e da sua rejeição à idéia de um retorno da prática política em moldes representantes, através do fortalecimento do Legislativo e da recuperação de suas funções básicas.

Esta breve passagem pelas conclusões da pesquisas dos referidos autores permite afirmar que o substrato ideológico da burguesia industrial brasileira não pode ser caracterizado como liberal-progressista, tendendo, na realidade, para uma guinada bem mais à direita daquilo que uma ideologia liberal devesse representar. (- A ideologia- RAP 1/86, P.71)

Questiona-se o “tamanho” do aparelho estatal, sem, no entanto, advogar por uma redução às cegas:

“O governo, sob o ponto de vista gerencial, é visto como irracional, pelo seu próprio tamanho. O crescimento das funções do Estado e de suas estruturas burocráticas foi de tal ordem que já se torna difícil, se não impossível, administrá-lo eficientemente. O gigantismo do aparelho do Estado ocasiona deficiências facilmente diagnosticáveis (como duplicação de tarefas e funções de órgãos, definição ambígua de linhas de autoridade e de responsabilidade e multiplicidade de chefias e de níveis hierárquicos), além de permitir a existência de um número imenso de funcionários ociosos.

O argumento é excessivamente simplista tendo em vista que apenas considera que ser grande é ser ruim; logo, pode-se inferir que ser pequeno deve-se ser bom.

“A redução ou o corte de pessoal em unidades administrativas do Estado, para ser eficaz, precisa de um diagnóstico extremamente cuidadoso para saber-se exatamente, “o que”, “como”, e “onde” se deve cortar. Eliminar deficiências óbvias, visíveis e facilmente diagnosticáveis, como duplicação de funções, estruturas paralelas e definição ambígua de linhas de autoridade e responsabilidade, pode concorrer, no caso latino-americano, para se proceder a cortes exatamente em áreas mais eficientes e funcionais do governo.

Em burocracia cujo crescimento e complexidade resultaram menos de racionalidade administrativa de divisão de trabalho e mais de funções para fins políticos e administrativos para reforçar e manter a coalizão de poder, muitos escapismos e duplicações de funções foram criados exatamente para

levar a efeito a tarefas que a anormalidade burocrática impedia que se concretizassem.

Em uma burocracia impregnada de práticas tradicionais e de políticas de grupos, a redução de órgãos e a eliminação de pessoal serão extremamente penosas, visto que as reações políticas serão muito intensas. Retirar grupos poderosos da arena política do Estado ou reduzir-lhes o âmbito de influência ameaçaria o próprio equilíbrio do sistema. O interesse comum dos clãs políticos criaria, fora do Estado, uma nova arena política, de controle altamente duvidoso e de risco para o status quo. O rearranjo e a comodação de interesses políticos, portanto, deve ser realizados dentro própria arena do Estado- e é por isso que as reformas administrativas que eliminam órgãos e cortam pessoal limitam-se a redividir e reagrupar órgãos e a transferir pessoal, sem necessariamente, eliminá-los da burocracia estatal.

A racionalidade do corte é muito mais difícil de ser desenvolvida que a racionalidade do crescimento. Elaborar projetos para alcançar novos objetivos e metas e buscar novos recursos é relativamente mais simples do que elaborar projetos para reduzir objetivos, eliminar metas e cortar recursos e pessoal. Crescer sempre transmite a idéia de racionalidade, pois aumenta as alternativas e permite a utilização da capacidade humana existente; diminuir o tamanho da organização gera idéia de irracionalidade, de inabilidade gerencial, pois reduz alternativas, propaga pessimismo e ameaça os recursos humanos internos. O corte elimina despesas mas não conta necessariamente, maior eficiência.

Aqui não se propõe, de forma alguma, deixar a máquina administrativa, é ser excessivamente simplista e ingênuo. A redução da máquina do Estado depende de fatores externos de mudança nas bases políticas que o dominam e o utilizam como mecanismo de coalizão e controle político". RAP 4/87, P.43)

Caracteriza-se, desta forma, o período de crise e questionamento dos pressupostos do paradigma antigo, e, ao mesmo tempo, lançam-se as bases de construção do novo.

CONCLUSÕES

O Paradigma do Público como Estatal constitui-se enquanto referencial para os estudos de Administração Pública no Brasil a partir dos anos 30. Manteve-se fortalecido até a metade dos anos 40, especialmente vinculado ao ideário do DASP e ao Getulismo. Este Paradigma tinha características estadocêntricas e forma de organização burocrática, inspirada nas teorias administrativas - clássica e científica – de Taylor e Fayol.

Ainda, caracterizava-se por uma visão **unicista**, bem ao estilo da “*one best way*” de Taylor ou da “unidade de comando” de Fayol. A crença na necessidade de separar planejamento e execução justificava a hierarquia de funções e legitimava posturas autoritárias. O desenvolvimento era pensado de maneira centralizada, a partir do Estado central para as demais unidades da Federação.

As evidências que permitem afirmar que realmente criou-se um consenso em torno da idéia de “**público enquanto estatal**” emergiram da análise dos artigos publicados, especialmente pela Revista do Serviço Público, consolidando-se nas primeiras décadas em questão (30-45).

Conforme o anteriormente discutido, o próprio surgimento de Revistas Especializadas, corpos editoriais e cursos é, para Kuhn, um indicador de que está tentando se estabelecer um consenso numa comunidade de estudiosos.

Neste sentido, percebe-se pela leitura dos artigos e, especialmente, dos editoriais, que **o período de emergência do novo paradigma** é um momento onde **a produção técnico-científica tem forte conotação ideológica**, já que, trata-se de

um momento de disputa entre vários candidatos a paradigma. Foi assim em 1937, quando surge a RSP.

A RSP, embora longeva teve seus momentos de fraqueza, de interrupções, porém, sempre sobreviveu. Num destes pontos de inflexão surge uma nova publicação, a Revista de Administração Pública. De maneira geral a RSP sempre foi uma revista de caráter ensaístico, sendo que a RAP foi, desde o início, mais vinculada à pesquisa empírica e teórico-conceitual - até pelo próprio caráter do órgão que a publica, a EBAP. Em 1994, a RSP ressurgiu (depois de ficar sem circular no período 1989-1993), de cara nova e com maior penetração nos meios acadêmicos, agora publicada pela ENAP. Novamente, a produção adquire forte conotação ideológica na disputa por um novo consenso¹.

A visão que se tinha da disciplina era bem definida, especialmente até os anos 70. Mencionava-se “o campo”, “a área”, “a disciplina” com relativa frequência. A partir do final da década - com a entrada da abordagem setorial - a abordagem integradora torna-se rara, e termos como “a administração pública” são substituídos por “o setor transporte, ou saúde, ou educação”, por exemplo. Termos mais amplos como “serviços públicos”, “políticas públicas”, “sociedade”, “cidadania”, são bastante escassos.

O ideário do primeiro paradigma, que relacionava público a estatal, constitui-se, como o colocado, de uma visão **tecnicista**, em termos de gestão pública - nos anos 30, burocrática, a partir dos 50, desenvolvimentista²; combinada à uma **cultura política autoritária**.

¹ É interessante observar o surgimento de prêmios e concursos de monografias como nas primeiras décadas de sua publicação.

² O grupo que compunha o DASP em sua fase inicial era constituído de “expoentes intelectuais” como Simões Lopes, Benedito Silva, Beatriz Warhlich, Jose Roberto Flores, Guerreiro Ramos, Roberto Campos, Celso Furtado, dentre outros. Boa parte deles transferiu-se, posteriormente, para a FGV. Era constituído por “militantes da administração”, pessoas que acreditavam sobretudo na “Ciência Administrativa” e nas suas possibilidades dentro do aparelho estatal. A crença no “estado forte” fez com que a abordagem acompanhasse o desenvolvimento das empresas estatais, abrindo caminho para o estudo da Administração de Empresas. Havia também “um certo “nacionalismo”, que colocava a necessidade de “uma teoria administrativa brasileira” ou “estudos de casos genuinamente brasileiros”.

Como componente deste entendimento, não podemos deixar de mencionar um desdobramento daquela visão **técnico-científica**: a crença no **sistema de mérito**. A visão meritocrática aliada à inspiração trabalhista do Governo Vargas (à moda da *Carta del Lavoro* fascista) tinha, como traço subjacente uma forte dose de **corporativismo**. Dentre outros aspectos o forte espírito de corpo contribuiu para a manutenção do entendimento de que público refere-se somente a estatal.

Outro pilar importante para a difusão e manutenção deste entendimento foram os projetos de cooperação internacional, no âmbito da chamada “administração para o desenvolvimento”. Desde o princípio, a FGV contou com grande apoio externo à sua editora, especialmente da *Ford Foundation* e da Aliança para o Progresso/USAID. Com tal suporte financeiro, a EBAP funcionava como uma espécie de “rede de idéias” captando trabalhos e divulgando publicações entre os centros emergentes de ensino e pesquisa em administração.

Mas, nada expressa melhor o Paradigma do Público como Estatal que a crença nos projetos de **reforma administrativa**, uma preocupação constante em mais de cinquenta anos de estudos e publicações. **A Reforma Administrativa mantém-se, ao longo do período estudado (1937-79), como um imperativo para a modernização da gestão pública.** Ambas as publicações ocupam-se da defesa de sua oportunidade e viabilidade, tanto nos momentos em que as iniciativas oficiais encontram resistência, quanto nas situações em que o governo não manifesta maior interesse pelo tema. Este fato é explicado pela própria gênese do campo, em meio a um profundo movimento de Reforma, seja com objetivos de estruturação do aparelho estatal, seja no sentido de adaptações e ajustes no existente.

Afirmar que os Paradigmas da Administração Pública no Brasil reportam-se ao conceito de Público, significa dizer que a crise surge somente quando questionada aquela relação. Os pesquisadores da comunidade científica, através dos artigos que publicam, revelam seu “conceito de público”, obviamente, implícito.

O Paradigma estabelecido a partir dos anos 30, considerava “público” e estatal equivalentes. Já para o novo consenso que começa a delinear-se a partir dos anos 90, a noção de “público” é mais ampla que a de estatal. Neste sentido, entende-se que “público” não é mais definido apenas por uma **localização institucional** mas passa a ser entendido como um **valor**. No primeiro período, existia uma definição institucional bastante clara, **estadocêntrica**; no segundo, bem mais pulverizada, **sociocêntrica**.

O “público enquanto interesse público” conta com um complexo espaço institucional que exige capacidade gerencial, de tipo estratégico. A ampliação do espaço público não é uma meta a ser atingida, antes, surge como **resultante** das ações de inúmeros atores.

A disciplina, nos seus verdes anos, especialmente, assumia-se como “técnica”, “racional” ou “neutra”, ela sempre foi política, até pela proximidade que mantém com os grupos de pressão ou com os grupos que estão no governo. Neste sentido, sempre que o regime político tornava-se mais democrático ou mais autoritário verificam-se mudanças na produção, mesmo que não fortes o suficiente para desencadear mudanças paradigmáticas. De qualquer maneira, a disciplina procurava reforçar seu caráter de neutralidade, justificando eventuais desenvolvimentos teórico-conceituais mais engajados como respostas à “clamores do povo”, “imperativos científicos” ou à “modernas técnicas de

gestão”. Procurava-se reafirmar a crença que **Política e Administração constituem uma dicotomia.**

O primeiro Paradigma assumia somente a **dimensão técnica**, a crise que o sucedeu enfatizava apenas a **dimensão política**, o Paradigma Emergente procura realizar a síntese. O mesmo ocorre em relação à existência de **conflitos** - negados num primeiro momento, expostos durante a crise - e tomados em conta no período mais recente.

Golembiewski referia-se a esta interpenetração política-administração como *"policy making process"*. Partindo desta constatação, de que **política e administração são inter-relacionadas**, a grande mudança no sentido do “público enquanto interesse coletivo” é o envolvimento da população através de conselhos e da participação popular – mas também a busca de melhores resultados em termos de eficiência e eficácia.

Experiências altamente inovadoras como o Orçamento Participativo de Porto Alegre tem grande contribuição **técnica – especialmente da área de planejamento e finanças** - que, no entanto, sem negar a dimensão política, estão em “contato” com a população, discutindo com ela e, prestando contas, repartindo o “seu” poder racional-legal.

O grande desafio que surge com o novo entendimento é o de romper com as dicotomias, ou seja, é ilusório pensar que, primeiro se refaz o pacto estado-sociedade, para depois pensar-se no operacional. O Paradigma emergente demanda abordagens integradoras e auto-adaptáveis.

Se a Administração Pública, enquanto disciplina, é política, a forma de governo determina, num primeiro momento, suas características. Num segundo, ocorre a retroalimentação, ou seja, o modelo de gestão pública adotado determina limites ao próprio regime. A metáfora de “fluxo e transformação”

proposta por Morgan, é esclarecedora, neste caso, para a análise plurilateral da relação Estado-Sociedade.

Uma diferença significativa entre os dois períodos (30/79 e pós-90) é a **democracia**, ou seja, a nova relação Estado-Sociedade - decorrente do amadurecimento político-institucional desta última, e da redemocratização do primeiro - ocorrido especialmente no final dos anos 70 e início dos 80. A sociedade brasileira está mais madura politicamente, mais preparada para assumir responsabilidades, mais organizada, aciona mecanismos de controle social, participa.

Em relação às Teorias Administrativas, a produção em Administração Pública, de maneira geral, acompanha sua evolução. Nos anos 30, ambas defendiam a “racionalidade técnica”, agora, nos 90, busca-se uma administração mais flexível e criativa, sem, no entanto, negar sua dimensão política. Soluções como a reengenharia são acompanhadas de mecanismos participativos – como na proposta de um antigo militante e ideólogo da Reforma Sanitária Brasileira, Eugenio Vilaça Mendes (in *Uma Agenda para a Saúde*).

Ou seja, o “empresarialismo”³ puro não chega a ser uma característica marcante do novo paradigma da AP. Incorpora-se os avanços atuais em termos de gestão pública, agora com uma visão mais política, ou seja, voltada para a teoria organizacional. Cabe lembrar que trata-se de um paradigma emergente, portanto, ainda em ebulição. A ampliação do conceito de público e, a consequente maior abrangência do campo de estudos em AP no Brasil, se, por um lado, traz indefinição em seus limites, por outro, traz oportunidades de fortalecimento e de maior adequação às novas demandas.

³ Para uma crítica à atuação “empreendedora” ou “competitiva” dos governos locais ver Harvey, D. “A Condição Pós-Moderna”, São Paulo, Loyola, 1992; ou ainda, para a crítica à gestão local como “marketing de cidades”, as chamadas “cidades-espetáculo”, ver a tradução de “From Managerialism to Entrepreneurialism” publicada pela Espaço e Debates, n. 39. p. 48-64, 1996.

Para não furtarmo-nos de uma conclusão mais enfática, arriscamos um esquema um tanto simplista, porém esclarecedor. Pode-se afirmar que **existe realmente um novo paradigma, em constituição na área de AP**, em função das observações realizadas a seguir:

- a discussão tecnicista/unicista/autoritária dos anos 30 (na linha da *one best way*) foi substituída pela discussão do **papel do Estado, democratização, gestão participativa, movimentos sociais, terceiro setor etc.**;⁴
- passou-se da questão da reforma administrativa – termo, inclusive desgastado – para a questão da **reforma do Estado** – termo amplo e plurilateral;
- a visão etapista/evolucionista está sendo substituída por uma visão integradora, holística, intersetorial⁵

⁴ Neste sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto em 1995 pelo MARE e aprovado posteriormente, avança muito neste aspecto, ao propor a classificação em quatro “setores do Estado” (núcleo estratégico, atividades exclusivas, não-exclusivas ou competitivas, e, produção de bens e serviços) tipos de propriedade e gestão correspondentes. Qualifica-se assim o debate privatização/estatização, estabilidade/competitividade, área social versus área produtiva, etc. Para esta discussão ver “Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado”, MARE, 1995 e os trabalhos de Bresser Pereira.

⁵ A RAP lançou um número especial, em 1997, sobre “intersectorialidade e saúde”, uma boa prova disto.

- admite-se e procura-se gerenciar a existência de **conflitos** e de **interesses divergentes** – obviamente a “neutralidade técnica” já faz parte do passado;

- a questão da **descentralização** passou de panacéia a debate a ser qualificado – **descentralização política, territorial ou funcional ?** - tendo em vista, especialmente, a chamada “crise do federalismo”;⁶

- a discussão sobre carreiras no funcionalismo transformou-se na discussão sobre **qualidade nos serviços públicos**, ou seja, relativiza-se o debate “estatutário x não-estatutário”, para “qual a forma mais adequada de **prestar determinado serviço**”;⁷

- neste sentido, admite-se ou faz-se mister proporcionar canais à **inovação**;⁸

⁶ Na área da saúde, intentou-se uma estratégia de descentralização radical para o nível de base da federação, infelizmente, fracassada. Para uma análise da municipalização nesta perspectiva ver, por exemplo, Eugenio Vilaça Mendes “A Organização da Saúde no Nível Local”, Hucitec, SP, 1998.

⁷ As possibilidades vão desde terceirizações, parcerias e delegação à entidades do terceiro setor até o fortalecimento das “carreiras típicas de Estado” e da criação de quadros com características de “executivo público”. Este último vem sendo estudado por várias instituições, como a FUNDAP, por exemplo, em São Paulo.

⁸ A *Ford Foundation* financia um grande programa para a premiação de experiências inovadoras em todo o Brasil, denominado “Gestão Pública e Cidadania”, já em atividade há quatro anos, sob responsabilidade da FGV. Nos anos 30, como anteriormente colocamos, a *Ford Foundation* financiou um grande projeto editorial destinado a disseminar as “modernas técnicas de administração”, também na FGV.

- retoma-se a discussão sobre “**ensino e pesquisa em Administração Pública**”⁹
- existe um **novo tipo de demanda gerencial**, aquela advinda do terceiro setor e das atividades de conselhos participativos, o que coloca, para a disciplina, a necessidade de se repensar neste novo contexto;
- o **controle formal e rígido**, tão caro ao paradigma antigo, é substituído por mecanismos de **controle social direto**, além de controles “a posteriori” ou por resultados;

Concluindo, pode-se observar que vários sinais deste paradigma emergente apontam no sentido do “Interesse Público”. Esperamos ter contribuído para que a disciplina de Administração Pública consiga dar conta das novas “questões públicas” a ela colocadas e que possamos iniciar o século XXI auxiliando na ampliação dos novos espaços públicos.

⁹ A Anpad – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – lançou, em 1997, uma nova publicação denominada “Revista de Administração Contemporânea” (RAC) com a missão de “contribuir para o entendimento aprofundado da administração mediante os trabalhos de pesquisa e as análises teóricas que vem publicando para subsidiar as atividades acadêmicas e a ação administrativa em organizações privadas e públicas”. Destaque deve ser dado à discussão sobre os “mestrados executivos” e suas características peculiares, tema de uma seção especial.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva. (Org.) (1992). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
- ABRUCIO, Fernando Luiz & COSTA, Valeriano M. F. (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro: pesquisas*. (12). São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer_Stiftung.
- AFONSO, Carlos Alberto. (1987). *Teoria do Estado: Uma contribuição crítica à discussão teórica do Estado capitalista*. Petrópolis: Vozes.
- ALFONSO-GOLDFARB, Ana Maria, (1994). *O que é História da Ciência*, São Paulo, Brasiliense.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith & GWANDSZNAJDER, Fernando. (1998). *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira.
- ANTONACCI, Maria Antonieta M. (1993). *A vitória da razão: o Idort e a Sociedade Paulista*. São Paulo: Marco Zero.
- AXTMANN, Roland. (1997). *Liberal Democracy into the Twentieth-first Century: Globalization, Integration and the Nation State*. Maschester and New York: Maschester University Press. 140-141.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (1975). *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- BARDIN, Laurence. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARNES, Marian & PRIOR, Davis. (1996). From Private Choice to Public Trust: A New Social Basis for Welfare. *Public Money & Management*, (october-december), 51-57
- BARZELAY, (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

- BECKER, Howard S. (1997). *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec.
- BEHN, Robert. (1995). The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, 55(4), 313-324.
- BELLONE, Carl J. & GOERL, Gerge Frederick. (1992). Reconciling Public - Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*. 53(2), 130-134.
- BENEVIDES, Maria Victoria de M. (1991). *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática.
- BERRY, Frances Stokes. (1994). Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*, 54(4), 322-329.
- BERTERO, Carlos Osmar & KEINERT, Tania M. M. (1994). A Evolução da Análise Organizacional no Brasil (1961-1993). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 18-32.
- BETIOL, Laércio F. et al. (1997). *Novas formas de Gestão dos Serviços Públicos: a relação Público/Privada*. São Paulo: FUNDAP.
- BOBBIO, Norberto. (1992). *O Futuro da Democracia, uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1979). *O Marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal.
- _____. (1982). *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal.
- _____ & ANDERSON, Perry. (1994). Correspondência. In *Novos Estudos CEBRAP*, (39), 97-113.
- _____. (1987). *Estado, Governo e Sociedade: Por uma Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOISIER, Sergio. La modernización del Estado - Una mirada desde las regiones. *Nueva Sociedad*, 38-50.

- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. La Genesis de la Esfera Publica Global. *Nueva Sociedad*, 147, 88-95.
- BONAVIDES, Paulo. (1980). *Do estado liberal ao estado social*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense.
- BORDIEU, Pierre. (1983). *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero.
- BORJA, Jordi. (1988). A Participação Cidadina. *Espaço e Debates*. (24), 15-?.
- BOWMAN, James S. & HAJJAR, Sami G. (1978). The Literature of American Public Administration: Its Contents and Contributors. *Public Administration Review*, (march/abril), 156-165.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. (1992). *A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel.
- _____. (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1).
- _____. (1996a). Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34.
- _____. (1996b). Cidadania e Res Pública: A Emergência dos Direitos Republicanos. *Revista de Filosofia Política – Nova Série*, vol. 1, 1977. Porto Alegre: UFRGS, Departamento de Filosofia.
- _____. (1997). Reforma do estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de Controle. Brasília: MARE, *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, julho de 1997.
- _____. (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Editora 34.
- _____. & CUNILL GRAU, Nuria. (Orgs.). (1998). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- _____. & SPINK, Peter. (Orgs.). (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques & SCHOUTHEETE, Marc de. (1991). *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: Os pólos da prática metodológica*. Trad. Ruth Joffily. 5ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- BUARQUE, Cristovam. (1993). Qualidade de vida: a modernização da utopia. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, (31).
- BURREL, G. & MORGAN (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann Educational Books.
- CAIDEN, Gerald E. (1994). Administrative Reform - American Style. *Public Administration Review*, 54(2), 123-128.
- CAMPOS, Edmundo. (1966). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CAMPOS, Ana Maria. M. (1990). "Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português", *Revista de Administração Pública*. 24(2), 30-50.
- CANO, Wilson. (1993). *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. 2ª ed. Campinas: UNICAMP.
- CÁRDENAS, Miguel Eduardo. Reconstrucción de la esfera pública y voto cívico-independiente en Colombia. *Nueva Sociedad*, 141, 54-67.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. (1988). Isso é política? Dilemas da participação entre o moderno e o pós-moderno. In *Novos Estudos CEBRAP*, (20), 74-80.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. (1990). Participação Política e Democracia. In *Novos Estudos CEBRAP*, (26), 15-24.
- CARLEHEDEN, Mikael & GABRIELS, René. (1997). Uma conversa sobre questões da Teoria política. *Novos Estudos CEBRAP*, (47), 85-102.
- CARR, E. H. *Que é História?* Lisboa: Gradiva.
- CASTOR, Belmiro V. J. et al. (1987). *Estado e Administração Pública: reflexões*. Brasília: FUNCEP.

- CHAIA, Vera; RESENDE, Paulo-Edgard & ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. (Orgs.) (1993). *Análise do discurso Político: Abordagens*. São Paulo: EDUC.
- CHAPMAN, Richard A. (1998). Problems of Ethics in Public Sector Management. *Public Money & Management*, (january-march), 9-13.
- CLOTFELTER, Charles T. (1992). *Who benefits from the Nonprofit Sector?* Chicago: University of Chicago Press.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Organização das Nações Unidas (1996). *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- CONTRANDRIOPOULUS, André-Pierre; CHAMPAGNE, François; POTVIN, Louise; DENIS, Jean-Louis; & BOYLE, Pierre. (1997). *Saber preparar uma pesquisa: definição, estrutura, financiamento*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec.
- COSTA, Nilson do R. & RIBEIRO, José M. (Orgs.) (1996). *Política de Saúde e Inovação Institucional: uma agenda para os anos 90*. Rio de Janeiro: ENSP.
- COSTA, Sérgio. (1994). Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, (38), 38-52.
- COSTA, Sérgio. (1997). Contextos Públicos da Construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, (47), 179-192.
- COVRE, Maria de Lourdes M. (1991). *A formação e a ideologia do administrador de empresa*. 3ª ed. São Paulo: Cortez.
- _____ (1991). *O que é cidadania*. São paulo: Brasiliense.
- _____ (1996). *No caminho de Hermes e Sherazade – cultura, cidadania e subjetividade*. Taubaté: Vogal.
- CROCKER, David. (1993). Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, (31).

- CROSBY, Ned. KELLY, Janet M. SCHAEFER, Paul. (1986). Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation. In *Public Administration Review*, 46(2), 170-178.
- CROZIER, Michel. (1989). *Estado modesto, estado moderno: estratégia para uma outra mudança*. Brasília: FUNCEP.
- CUNILL GRAU, N. (1995). La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: Búsqueda de Nuevos Setidos. *Reforma y Democracia*, (4), 26-58.
- DANIEL, Celso. (1988). Poder Local no Brasil Urbano. *Espaço & Debates*, (24), 26-39.
- DANIEL, Celso. (1998). *As ações do governo andreense: uma releitura*. (agosto). Mimeo.
- DELGADO, Daniel García. (1995). Argentina: La cuestión de la equidad. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 139(agosto), 4-13.
- DEMO, Pedro. (1988). *Participação é Conquista*. São Paulo: Cortel.
- DIAS, José Maria A. M. (1975). Estudo sobre órgãos autônomos. *Revista de Administração Pública*, 9(3), 47-67.
- DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.) (1997). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: UnB.
- DINIZ, Eli. (1997). *Crise, reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- DROR, Yehezkel. (1983). *Public Policymaking Reexamined*. Brunswick: Transaction Publishers.
- DRUCKER, Peter. (1993). *Sociedade Pós-Capitalista*. 3ª ed. São Paulo: Pioneira.
- DUNLEAVY, Patrick & HOOD, Christopher. (1994). From Old public Administration to new Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.

- DUNN, William N. (1994). *Public Policy Analysis: an introduction*. 2^a ed. New Jersey: Prentice Hall.
- ELIASSE, Kjell A. & KOOIMAN, Jan. (Orgs.) (1993). *Managing Public Organizations: lessons from contemporary European experience*. Londres: Sage.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (1993). *Os contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do Setor Público*. Brasília: Autor.
- FALETTO, Enzo. (1987). Propuestas para el cambio - movimientos sociales en la democracia. In *Nueva Sociedad*, (91), 141- 147.
- FERNANDES, Rubem C. (1994). *Privado, porém Público*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- FINLEY, Moses I. (1988). *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal.
- FONSECA, Eduardo Giannetti da. (1993). *Vícios privados, benefícios públicos? : a ética da riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras.
- FORRESTER, John P. & WATSON, Sheilah S. (1994). An Assessment of Public Administration Journals: The Perspective of Editors and Editorial Board Members. *Public Administration Review*, 54(5), 474-482.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO. (1987). *Os limites da intervenção do Estado. Seminário Nacional: Estatização ou Privatização*. Brasília: Autor.
- GRAU, Eros Roberto. (1995). *O Discurso Neoliberal e a Teoria da Regulação*. Mimeo.
- GIANOTTI, José Arthur. (1991). Habermas: mão e contramão. In *Novos Estudos CEBRAP*, (31), outubro 1991, 7-23.
- GIL, Antonio Carlos. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4^a ed. São Paulo: Atlas
- GOLEMBIEWSKI, Robert T. (1977). *Public Administration as a Developing Discipline*. New York: Decker.

- _____. (1974). Public Administration as a Field: Four Developmental Phases. *Georgia Political Science Journal*, 2(spring), 21-49.
- _____. (1996). The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-dawning? *Public Administration Review*, 56(2), 138-148.
- GOMES, Angela de Castro. (1994). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- GORE, Al (1994). *From red Tape to Results: Creating a Government that Works better and Costs Less*. Washington,DC, National Performance Report.
- GOUVÊA, Gilda F. P. (1994). *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.
- GRAHAM, Lawrence S. (1968). *Civil service Reform in Brasil: Princípios versus Practice*. Austin: University of Texas Press.
- GREIMAS, Algirdas J. (1981). *Semiótica e Ciências Sociais*. Trad. Álvaro Lorencini e Sandra Nitrini. São Paulo: Cultrix.
- HABERMAS, Jüergen. (1984). *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____. (1990). Soberania Popular como procedimento. In *Novos Estudos CEBRAP*, (26), 100-113.
- _____. (1995). O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos CEBRAP*, (43), 87-101.
- HENRY, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, 35(july), 384.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1982). *De consumidor a cidadão - atividades privadas e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1995). Conflitos Sociais como pilares da sociedade de mercado democrática. In *Novos Estudos CEBRAP*, (42), 33-44.

- HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. (1988) *Globalização em questão: A economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes.
- HOBSBAWM, Eric. (1995). *Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOCHMAN, Gilberto. (1994). A Ciência entre a Comunidade e o Mercado: leituras de Kuhn, Bordieu, Latour e Knorr-Cetina. In Portocarrero, V. *Filosofia, História e Sociologia das Ciências*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- HODGES, Ron. WRIGHT, Mike. KEASEY, Kevin. (1996). Corporate Governance in the Public Services: Concepts and Issues. *Public Money & Management*, (april-june), 7-13.
- HOOD, C. (1991) "A Public Management for all Seasons". *Public Administration* 69(1), 1991.
- _____. (1992). "Reflections on Variations in the 1980's Public Management Reform". Paper apresentado no seminário "New European Public Sector".
- _____. (1996^a) "Exploring Variations in Public Reform in the 1980's". In Bekke, Perry e Toonen, orgs. (1996).
- _____. (1996b) "Beyond 'Progressivism': A New 'Global Paradigm' in Public Administration? *International Journal of Public Administration*, 19(2), 1996.
- HOOD, Christopher; PETERS, Guy & WOLLMANN, Hellmut. (1996). Sixteen Ways to Consumerize Public Services: Pick'n Mix or Painful Trade-Offs? *Public Money & Management*, (october-december), 43-50.
- JARMAN, Alan & KOUZMIN, Alexander. (1997). Public Sector think tanks in inter-agency policy-making. *Canadian Public Administration*, 36(4), 499-529.
- JOHNSON, Bruce B; MARQUES de SAES, Flavio Azevedo; TEIXEIRA, Hélio J; WRIGHT, James T. C. (1996). *Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas – Concessão, regulamentação, privatização e melhoria da Gestão Pública*. São Paulo: Edgard Blücher.

KABOOLIAN, Linda. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.

KEINERT, Ruben Cesar. (1986). As Crises e o Regime Político no Brasil. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, mimeo.

_____ et al. (1998). Estudo para a Implantação do 'Observatório da Qualidade de Vida de Santo André'. *Projeto de Pesquisa FAPESP* (mimeo).

KEINERT, Tania M. M. (1993). A Reforma Administrativa nos Anos 90: O Caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*. 33(4), 66-81.

_____. (1992). *Entre o Oficial e o Legítimo: O Subsistema Não-Institucional de Atenção à Saúde em São Paulo*. Dissertação de Mestrado, EAESP/FGV, São Paulo.

_____. (1993). Mudança de Paradigmas, Ensino e Pesquisa em Administração Pública. *Anais da CLADEA's (Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administracion) XXVIII Assembly*, (pp 179-194). FIU, Miami.

_____ & LAPORTA, Claudio B. (1993). A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil. *Anais do 17º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração* (pp 51-65). Salvador: ANPAD.

_____. (1994). A Produção em Administração Pública na ANPAD (1976-1992): Uma Análise Preliminar. *Anais do 18º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração* (pp 159-171). Curitiba: ANPAD.

KEINERT, Tania M. M. (1994). Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 33-40.

_____ & BERTERO, C. O. (1994) "A Análise Organizacional no Brasil", *Revista de Administração de Empresas*, 34(3).

KEINERT & LAPORTA, Claudio. (1994). A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil (1965-92). *Revista de Administração Pública*, 28(1), 5-17.

_____. & CASTRO SILVA, Claudete (1994). Gestão Pública e Integração Regional na América Latina. *Anais da XXIX Assembleia Anual do Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración*. Córdoba: CLADEA.

_____. Globalización, Estado Nacional ed Instancias Locales de Poder en America Latina. *Revista Nueva Sociedad*, vol(142), março/abril 1996, Caracas/Venezuela, p. 96-107 ; publicado também em Portugal in *Revista Estudos de Economia*, 15 (2), janeiro/março 1995, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa , Portugal, p. 220-236; e em francês in *Alternatives Sud – Pouvoirs Locux et Décentralization*, Ed. 03, 1997, L'Harmattan, Paris/Montreal.

_____. & VAZ, José Carlos. (1994) . A Revista do Serviço Público a partir da Análise de seus Editoriais. *Revista do Serviço Público*, 118(2), 9-34.

KEINERT, Tania M. M. (1995). Descentralizacion y Democratización: Una Propuesta de Reforma Administrativa de la Alcaldia de San Paolo. In Gonzalez, G. & Ogliastri, E. *La gerência Pública: Assunto Privado?*. Bogotá: T.M. Editores/Ediciones Uniandes.

_____. (1995). Globalização, Estado Nacional e Instâncias Locais de Poder. *Anais da Conferência de 1995 do BALAS - Business Administration Latin American Association*, (pp 3-14). Washington, USA.

_____. (1995). O Simbólico, a Cultura, o Moderno: Trajetórias de Usuários do Sistema de Saúde em São Paulo. *Anais do V Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, (pp 1003-1010). Belo Horizonte: ANPUR/CEDEPLAR.

_____. (1997). "Planejamento Governamental e Políticas Públicas: A Estratégia 'Cidades Saudáveis'. *Saúde & Sociedade*. 6(2). São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP.

_____. (1997). Políticas Públicas, Inovação e o Plano de atendimento à Saúde do Município de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, julho-agosto.

- _____. (1998). Burocracia e Inovação na Administração Pública. *Boletim do Instituto de Saúde*. p.7, n.19, Edição Especial, pp 1-12.
- _____. (1998). Le Politiche Sanitarie Pubbliche in Brasile: Il Riolo dello Stato, il Decentramento e le Esperienze Innovative, Management ed Economia Sanitaria, vol 25.
- _____ & VAZ, José Carlos. (1994). A Revista do Serviço Público no Pensamento Administrativo Brasileiro (1937-1989). *Revista do Serviço Público*, 118(1), 9-41.
- KEINERT, Tania M. M. (1995). A Inovação na Prestação dos Serviços Públicos de Saúde: Experiências de Municipalização. *Anais da XXXI Assembleia do Consejo Latinoamericano de Administracion*. Santiago, Chile.
- KETTL, D. F. e DILULIO Jr. J.(1994). *Inside the Reinvention Machine*. Washington, DC, The Brookings Institution, Center for Public Management.
- KIRLIN, John J. (1996). The Big Questions of Public Administration in a democracy. *Public Administration Review*, 56(5), 416-423.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1996). A Modernização do Estado para o Desenvolvimento Social - Algumas Questões-Chave. *Revista de Administração Pública*, 30(1), 78-90.
- _____. (1997). *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: FUNDAP.
- KUHN, Thomas. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. 2ª ed. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (1975). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Perspectiva: São Paulo.
- _____. (1977 b). *The Structure of Cientific Theories*. Illinois: University of Illinois Press.
- _____. (1977). Second Thoughts on Paradigms. In Suppe, F. *The Structure of Scientific Theories*. Illinois: University of Illinois Press.

- _____. (1977). *The Essential Tension*. Chicago: The University of Chicago Press.
- LAN, Zhiyong. (1997). A Conflict Resolution Approach to Public Administration. *Public Administration Review*. 57(1), 27-35
- LANDIM, Leilah. (1993). *A Invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro.
- LANGONI, Carlos G. et al. (1995). *Brasil: a retomada do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- LAPASSADE, Georges. (1983). *Grupos, Organizações e Instituições*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- LAUDAN, Larry *et al.* (1993). Mudança Científica: Modelos Filosóficos e Pesquisa Histórica. *Estudos Avançados*, 7 (19), 7-89.
- LECHNER, Norbert. La Política ya no es lo que fue. *Nueva Sociedad*, 144, 104-113.
- LEVACIC, Rosalind. (1995). Scholl Governing Bodies: Management Boards or Supporters Clubs? *Public Money & Management*, 15(2), 35-40.
- LEWIS, Norman. (1994). Citizenship and Choice: An Overview. *Public Money & Management*, 14(4), 9-16.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. (1997). *Instituições Políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- LODOVICI, E. S.; BERNAREGGI, G. M. (Orgs.) (1992). *Parceria Público Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e Administrações Públicas locais*. Vol 1 e 2. São Paulo: Summus.
- LUHMANN, Niklas. (1985). *Poder*. Brasília: UnB.
- MACHADO, Clóvis; AMBONI, Nério & CUNHA, Vera Carneiro da (1989). Produção Acadêmica em Administração Pública: período 1983-88. *Anais do XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração* (pp 1599-1618). Belo Horizonte: ANPAD.

- _____. CUNHA, Vera Carneiro da & AMBONI, Nério. (1988). Administração Pública: uma revisão dos artigos apresentados à ANPAD no período 1983-1985. *Anais do XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração* (pp 1081-1109). Belo Horizonte: ANPAD.
- MACPHERSON, C. B. (1977). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARE. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro de 1995.
- MARSHALL, T. H. (1992). Citizenship and Social Class. In T. H. Marshall & T. Bottomore. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto press.
- MARTINAND, Claude. (Org.) *A Experiência Francesa do Financiamento Privado de Equipamentos Públicos*. São Paulo: DAEI.
- MARTIS, Carlos Estevam. (Org.). (1977). Estado e Capitalismo no Brasil. São Paulo: Hucitec.
- MASI, Domenico de. (1993). Em Busca do Ócio. In *Reflexões sobre o nosso século*. Revista Veja - 25 anos. São Paulo: Abril.
- MASTERMAN, Margaret (1979). A Natureza do Paradigma. In Lakatos, I & Musgrave, A. (orgs). *A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento*. São Paulo: Cultrix/EDUSP.
- MEIER, Kenneth & KEISER, Lael. (1996). Public Administration as a Science of the Artificial: A Methodology for Prescription. *Public Administration Review*, 56(5), 459-466.
- MENEGUZZO, Marco. (1989). La formación para el management en los entes locales en Italia. In *La formación para la Administración Local en los 90*. Barcelona: Centre Gestor Imprenta Municipal.
- METCALF, Les. (1992). Public Management: From Imitation to Innovation, *International Institute of Administrative Sciences*.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. (1996). *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 4ª ed. Rio de Janeiro: ABRASCO.

- MINTZBERG, Henry. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. London: Prentice Hall.
- MINTZBERG, Henry. (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, (Maio-junho), 75-83.
- MODESTO, Paulo. (1995). Função Administrativa. *Revista do Serviço Público*, 119(2/3), 95-119.
- MOE, Ronald C. (1994). The "Reinventing Government". *Public Administration Review*, 54(2), 111-121.
- MOISÉS, José Alvaro. (1986). Sociedade Civil, Cultura Política e Democracia: Descaminhos da Transição Política. In COVRE, M. L. M. *A Cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense.
- MORAES, Emanuel de. (1996). *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago.
- MORGAN, Gareth. (1983). *Beyond Method – Strategies for Social Research*. California: Sage.
- MORGAN, Gareth. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.
- MOTTA, Paulo R. (1991). *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record.
- NEUMANN, Francis X. (1996). What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its "Big Questions" Really Big? *Public Administration Review*, 56(5), 409-415.
- NEWLAND, Chester. (1994). A Field of Strangers in Search of a Discipline: Separatism os Public Management Research from Public Administration. *Public Administration Review*, 54(5), 486-489.
- O'CONNELL, Brian. (1996). A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution. *Public Administration Review*, 56(3), 222-225.
- O'DONNELL, Guillermo. (1991). Democracia Delegativa? In *Novos Estudos CEBRAP*, (31), 25-40.

- _____. (1993). Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. In *Novos Estudos CEBRAP*, (36), 123-145.
- OHMAE, Kenichi. (1996). *O fim do Estado-Nação: A Ascensão das Economias Regionais*. Rio de Janeiro: Campus.
- OLIVA, Alberto. (1994). Kuhn: O Normal e o Revolucionário na Reprodução da Racionalidade Científica. In Portocarrero, V. *Filosofia, História e Sociologia das Ciências*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- OSBORNE, D. & GLAEBER, T. (1992). *Reinventing Government*, Harper Books, New York.
- OSZLAK, Oscar. (1995). As demandas de formação de Administradores Públicos frente ao novo perfil de estado. *Revista do Serviço Público*, 119(1), 45-67.
- OTTMANN, Götz. (1995). Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, (41), 186-207.
- PANITCH, Leo. (1994). *Globalization and the State*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico.
- PASQUALI, Antonio. Reinventar los Servicios Publicos. *Nueva Sociedad*. 70-89.
- PIMENTA, Carlos César. (1993). *O papel da Secretaria da Administração Federal no processo de modernização da "Função-Administração"- Brasil, 1988-1992*. Dissertação de Mestrado, EAESP/FGV, São Paulo.
- POLLITT, Cristopher. (1993) *Managerialism and the Pubnlic Sector*, Oxford, Blackwell.
- _____. (1994). The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. *Public Money & Management*, 14(2), 9-14.
- POPOV, Nikolai P. (1990). Quem está acima do poder popular. In *Novos Estudos CEBRAP*, (26), 179-190.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. (1988). *La producción de un ordem – ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. (1989). São Paulo: Companhia das Letras.
- PUMA, (1997). *In Search of Results*. Paris, OCFE, Puma.
- PUTNAM, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- RABOTNIKOF, Nora. (1993). Lo Publico e sus Problemas. *Revista Internacional de Filosofia Política - Madrid*, (2).
- RICHARDSON, Roberto J. (1985). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas.
- ROBERTS, Alasdair. (1994). Demonstrating Neutrality: The Rockefeller Philanthropies and the Evolution of Public Administration, 1927-1936. *Public Administration Review*, 54(3), 221-229.
- RODRIGUEZ, José Manuel Mateo. (1997). Desenvolvimento sustentável: níveis conceituais e modelos. In: CAVALCANTI, Agostinho Paula Brito (org). *Desenvolvimento sustentável e Planejamento – Bases teóricas e conceituais*. Fortaleza: UFC, 1997.
- ROLNIK, Raquel & SAULE JÚNIOR, Nelson. (1996). *Habitat II – assentamentos humanos como tema global*. In: BONDUKI, Nabil (org). *Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel.
- RORTY, Richard. (1996, 06 de outubro). Um Mestre Iconoclasta. *Folha de São Paulo*, Mais!, p. 5-10.
- _____. Solidariedade ou objetividade? In *Novos Estudos CEBRAP*, (36), 113-120.
- SACHS, Ignacy. (1998). O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos Avançados*. USP/IEA, 12(33).
- SADER, Emir & GENTILI, Pablo. (Orgs.) (1995). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- SCHNEIDER, Ben R. (1994). *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- SEN, Armatya. (1993). O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, (28/29).
- SEN, Armatya. (1993). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Revista de Administración Pública*. Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico, 26.
- SERBIN, Andrés. Globalización y sociedad civil en los procesos de integración. *Nueva Sociedad*, 44-55.
- SKIDMORE, Thomas E. (1982) *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SMITH, Peter. (1995). Performance Indicators and Outcome in the Public Sector. *Public Money & Management*, october-december, 13-16.
- SOLA, Lourdes. (1989). Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado? *Novos Estudos CEBRAP*, (38), 189-205.
- SOLA, Lourdes. (Org.) (1993). *Estado, mercado e democracia – política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SPINK, Peter & CLEMENTE, Roberta. (Orgs) (1997). *20 experiências de Gestão Pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- STALLINGS, Robert A. & FERRIS, James M. (1988). Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984. *Public Administration Review*, (january/february), 580-587.
- STE WART, John & WALSH, Kieron. (1994). Performance Measurement: When Performance can Never be Finally Defined. *Public Money & Management*, (april-june), 45-49.
- STEWART, John. (1996). A Dogma of Our Times - The Separation of Policy-Making and Implementation. *Public Money & Management*, (july-september), 33-40.

- THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. (1997). World Development Report. New York: Oxford University Press.
- VACCA, Giuseppe. (1991). Estado e Mercado, Público e Privado. *Lua Nova*, (24), 151-164.
- VAN WART, Montgomery. (1994). Learning and the Reinvention of Public Sector Organizations. *Public Administration Review*, 54(6), 577-579.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.) (1993). *Brasil: a superação da crise*. São Paulo: Nobel.
- WAHRLICH, Beatriz M. de S. (1978). Evolución de las Ciências Administrativas en América Latina. *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, (12), 70-92.
- _____. (1979). Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 13(1), 31-49.
- _____. (1983). *Reforma Administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- WHITLEY, Richard. (1991). The Organisation and Role of Journals in economics and Other Scientific Fields. *Economic Notes*, Monte dei Paschi di Siena, 20(1), 6-32.

ANEXOS: GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE LOCI
NO TOTAL ANUAL DE ARTIGOS PUBLICADOS - RSP

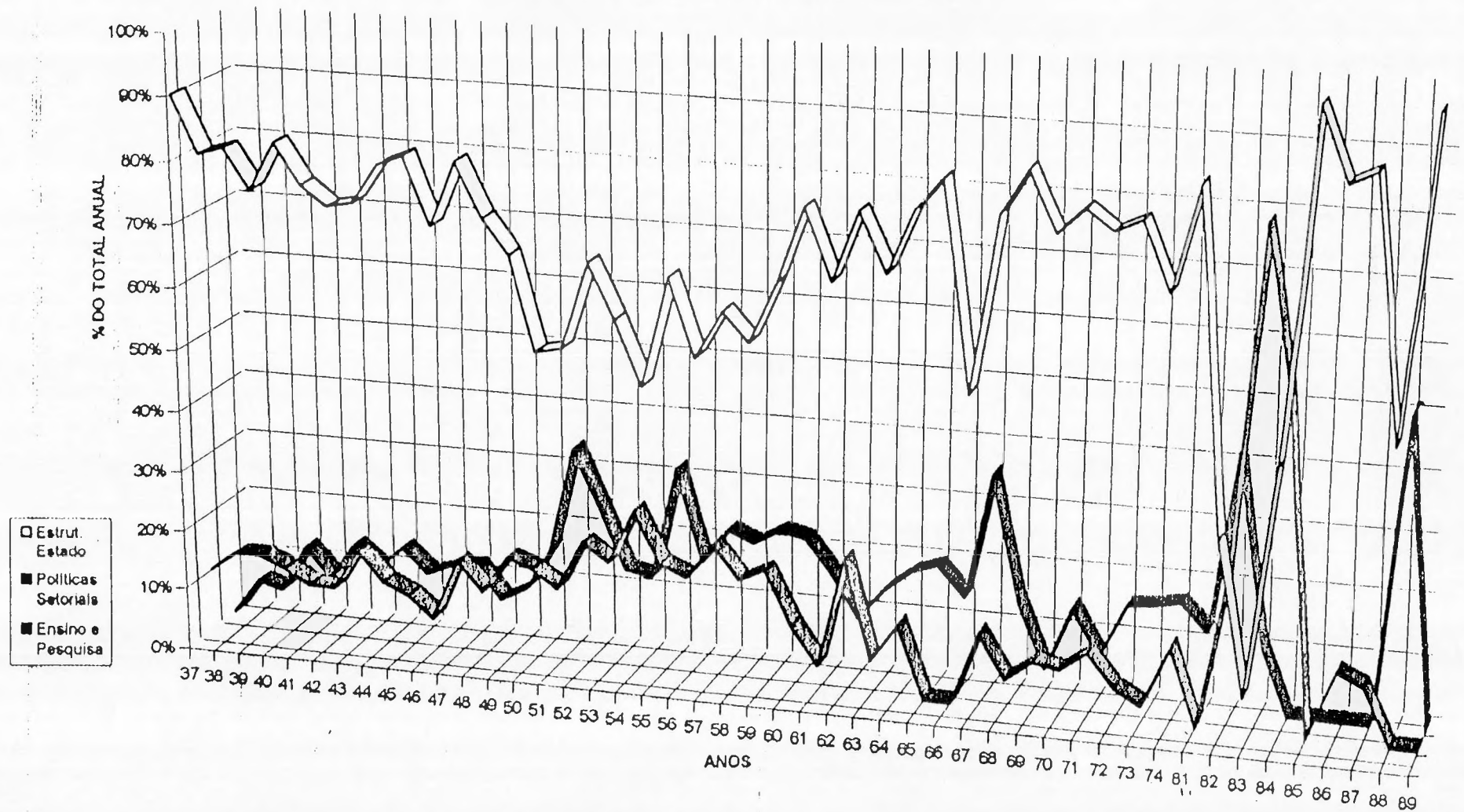


GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE LOCI NO TOTAL ANUAL DE ARTIGOS PUBLICADOS - RAP

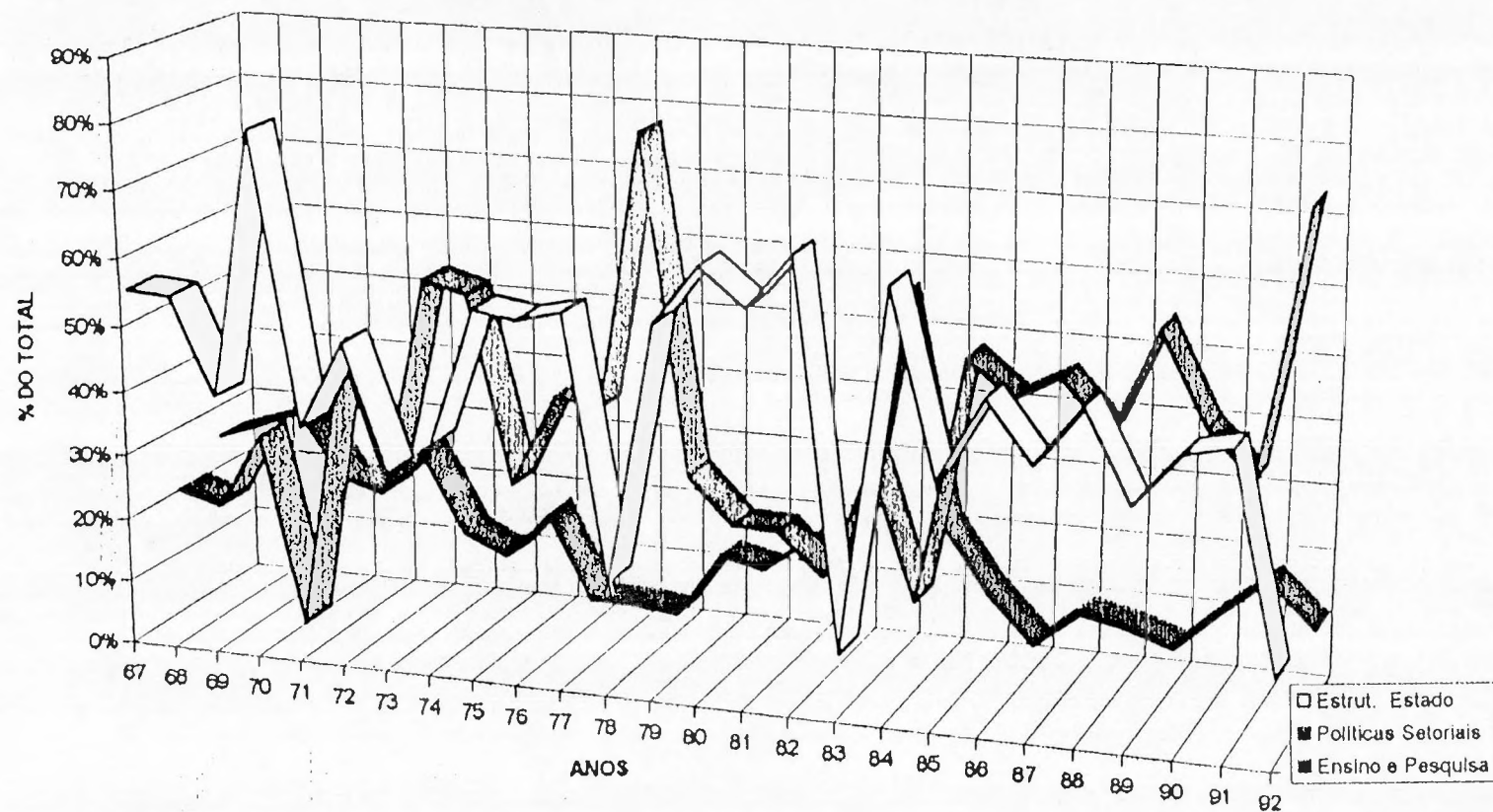


GRÁFICO 3 - PARTICIPAÇÃO DOS FOCI NO TOTAL ANUAL DE ARTIGOS PUBLICADOS - RSP

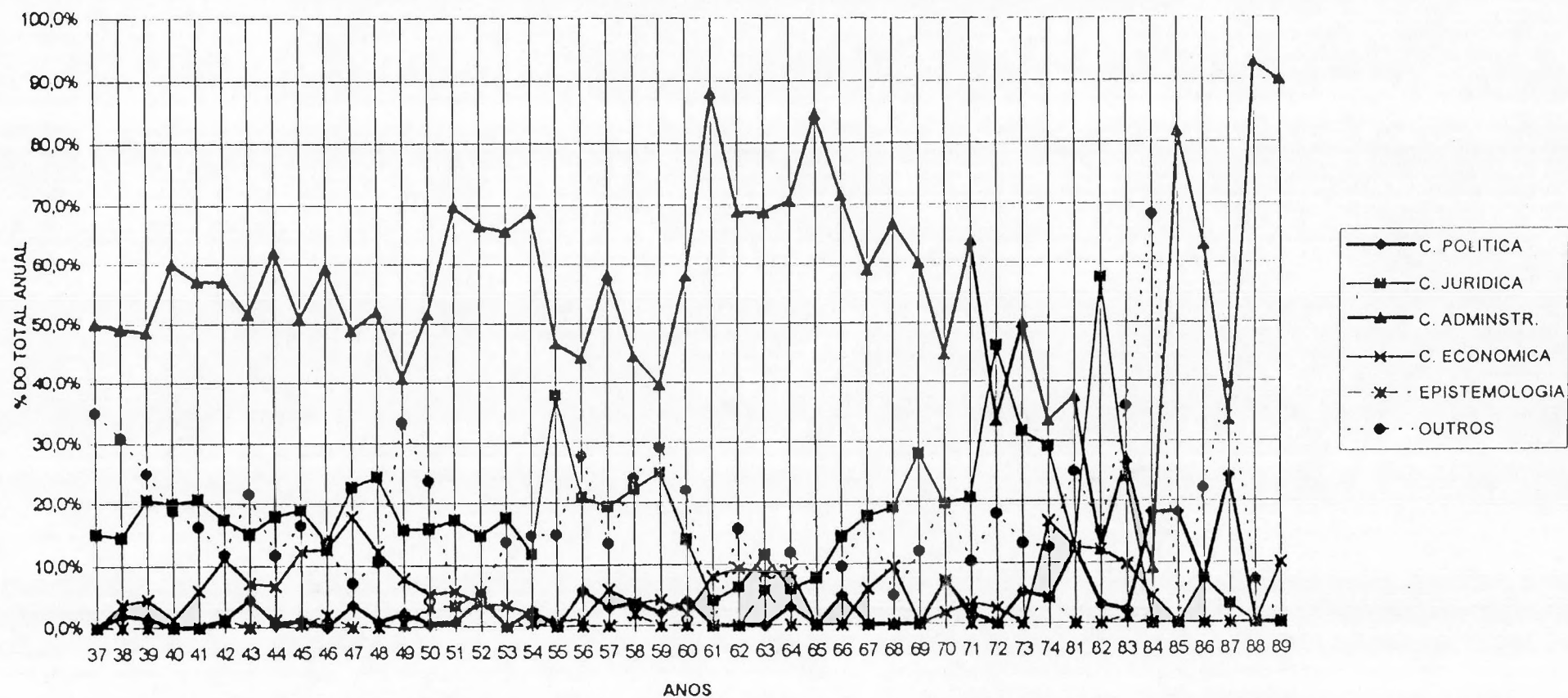


GRÁFICO 4 - PARTICIPAÇÃO DOS FOCI NO TOTAL ANUAL DE ARTIGOS PUBLICADOS - RAP

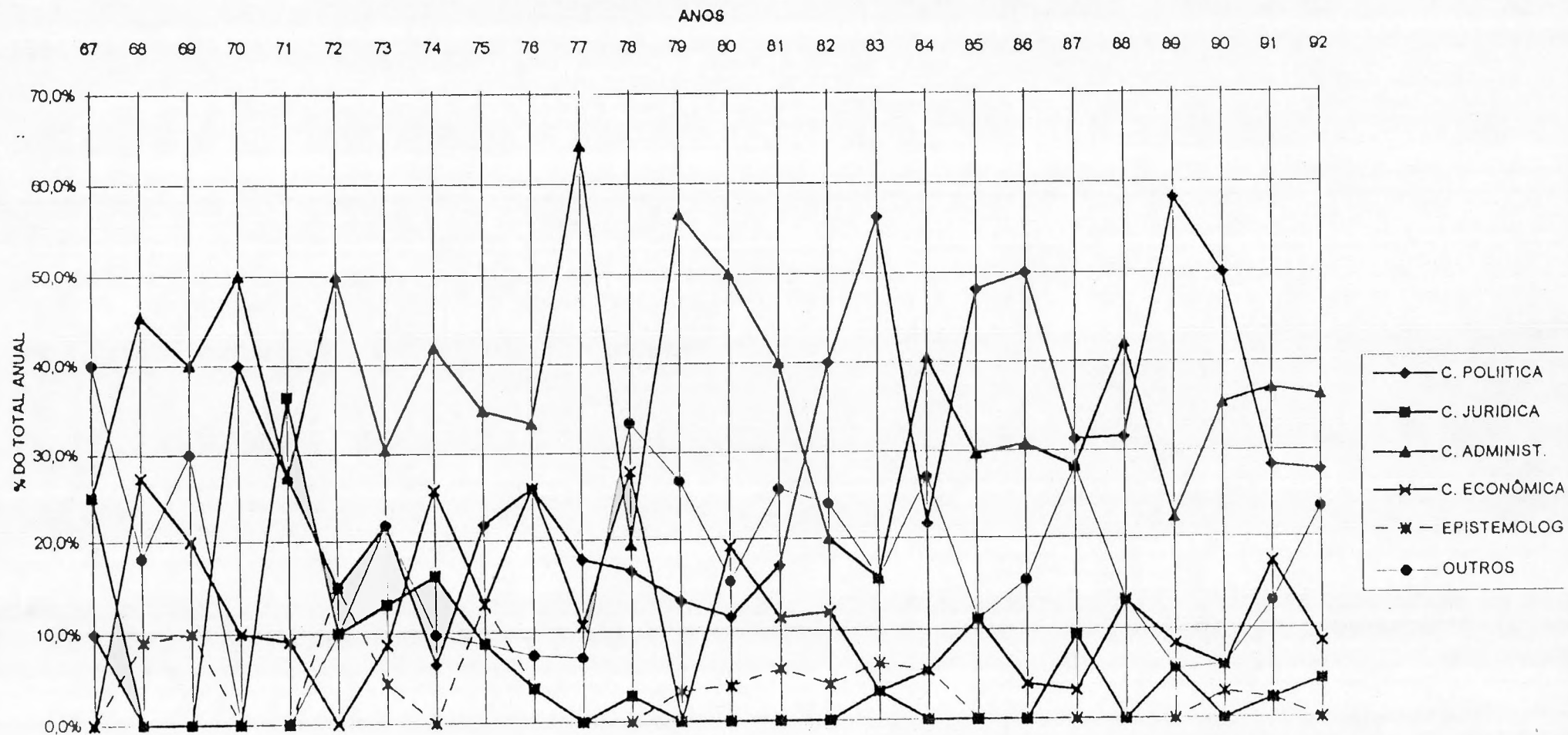


GRÁFICO 5 - DESVIO PADRÃO ACUMULADO - ÚLTIMOS 5 ANOS - RSP

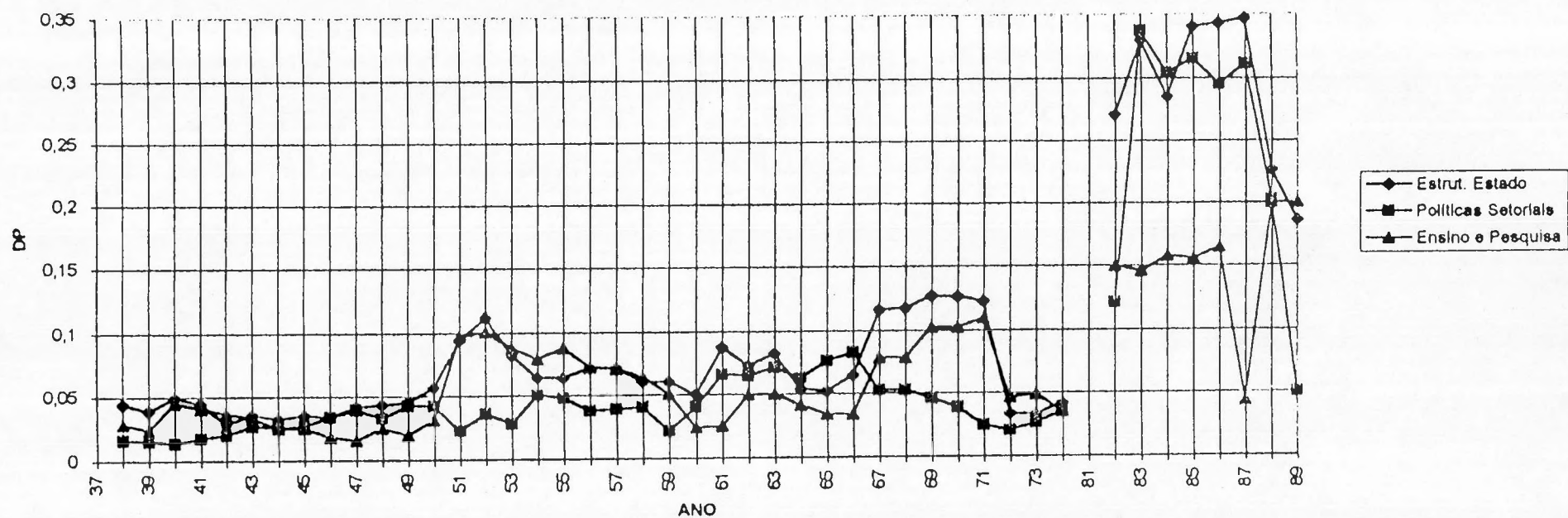


GRÁFICO 6 - DESVIO PADRÃO ACUMULADO - RSP

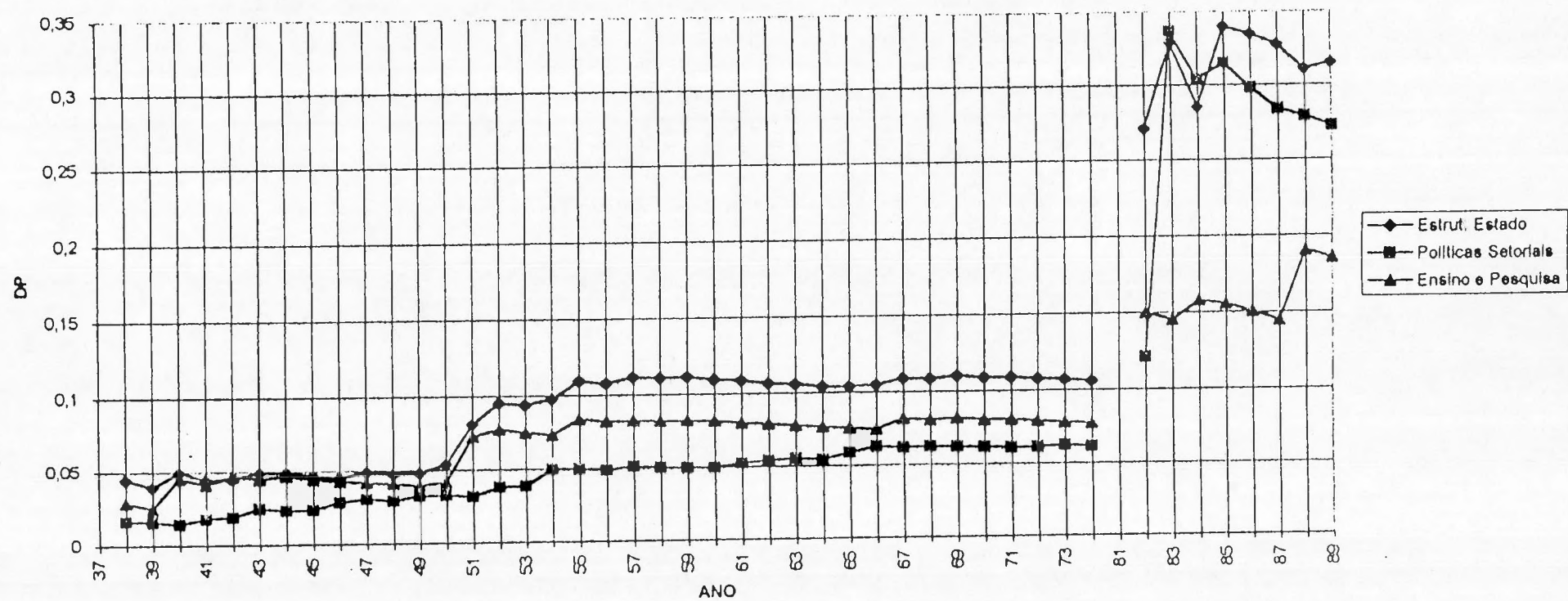


GRÁFICO 7 - DESVIO PADRÃO ACUMULADO - ÚLTIMOS 5 ANOS - RAP

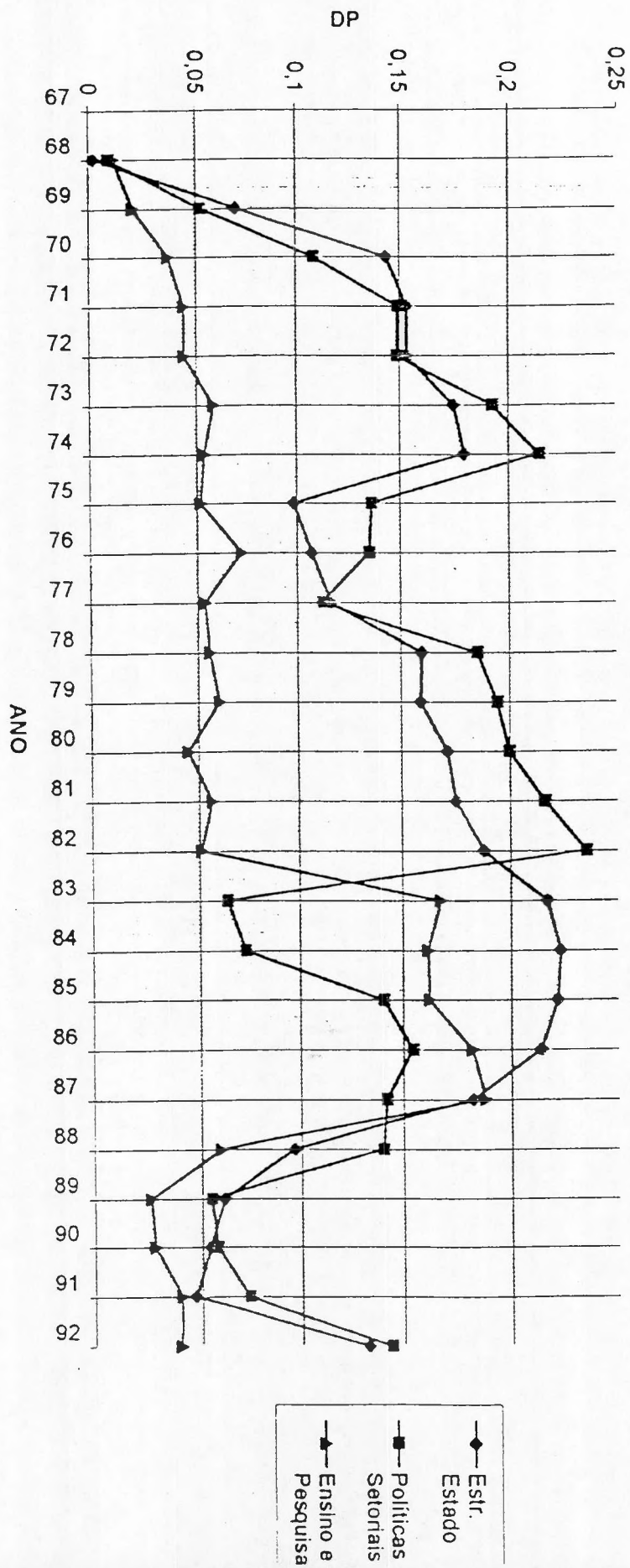
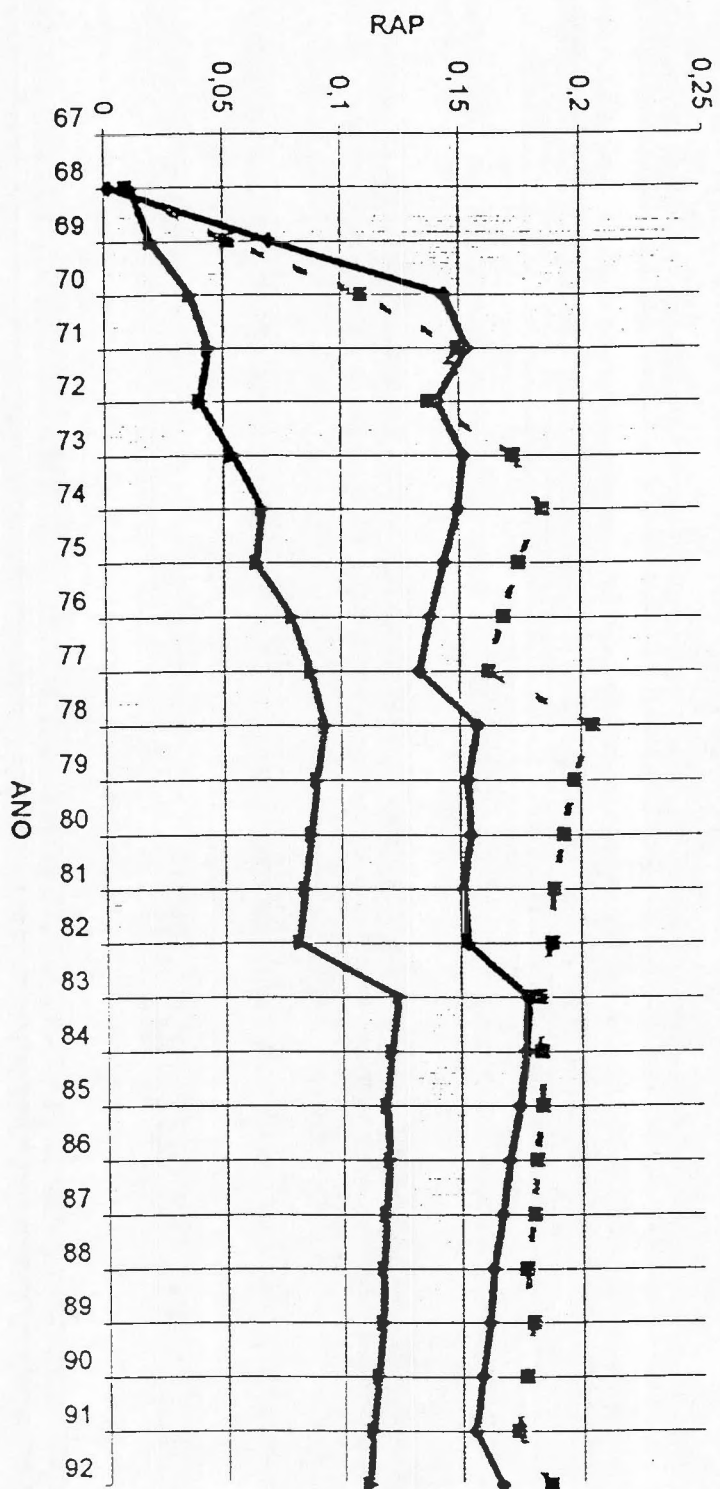


GRÁFICO 8 - DESVIO PADRÃO ACUMULADO - RAP



Estr. Estado
 Políticas Setoriais
 Ensino e Pesquisa

TABELA 1 - RSP

PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS LOCI NO TOTAL DE ARTIGOS PUBLICADOS

	37	38	39	40	41
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	30,0%	13,8%	4,4%	1,3%	4,9%
RECURSOS HUMANOS	20,0%	21,4%	25,0%	25,0%	32,5%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	0,0%	0,6%	1,5%	1,3%	3,9%
FINANCAS PUBLICAS	10,0%	5,0%	7,4%	2,5%	5,4%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	0,0%	1,9%	5,9%	1,3%	2,0%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	25,0%	31,4%	29,4%	38,8%	29,6%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	5,0%	3,8%	5,9%	2,5%	3,4%
ESTATAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ORGANIZAÇÕES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,0%	0,6%	0,0%	1,3%	1,5%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	1,9%	2,9%	2,5%	0,0%
SUB-TOTAL	90,0%	81,1%	82,4%	76,3%	83,7%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	5,0%	2,5%	2,9%	1,3%	1,5%
EDUCAÇÃO	0,0%	1,3%	1,5%	3,8%	0,5%
TRANSPORTES	0,0%	0,6%	1,5%	0,0%	0,0%
AGROPECUARIA	0,0%	4,4%	2,9%	0,0%	0,5%
PLANEJAMENTO URBANO	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,5%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	5,0%	0,6%	0,0%	0,0%	1,5%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
POLITICA ENERGETICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA INDUSTRIAL	0,0%	0,6%	0,0%	1,3%	2,0%
POLITICA CULTURAL	0,0%	1,3%	2,9%	0,0%	0,0%
POLITICAS SOCIAIS	0,0%	0,0%	1,5%	1,3%	0,5%
POLITICAS PUBLICAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
HABITACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	1,0%
REFORMA AGRARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	10,0%	13,2%	13,2%	11,3%	8,9%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST. ENSINO/PESQUISA	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,5%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	0,0%	1,3%	1,5%	10,0%	0,5%
DADOS ESTATISTICOS	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	1,0%
LEGISLAÇÃO	0,0%	2,5%	1,5%	2,5%	5,4%
PESQUISA	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%
OPINIAO PUBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	0,0%	5,7%	4,4%	12,5%	7,4%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	42	43	44	45	46
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/					
EF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	3,1%	2,0%	1,7%	9,7%	6,0%
RECURSOS HUMANOS	34,2%	22,2%	33,5%	34,4%	12,0%
MANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	3,1%	2,6%	0,6%	3,6%	2,4%
FINANÇAS PÚBLICAS	13,7%	10,5%	8,9%	7,2%	12,0%
ORGANIZAÇÃO POLÍTICA	1,2%	6,5%	1,1%	6,2%	14,4%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	15,5%	22,2%	21,8%	11,8%	25,1%
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	3,7%	0,0%	3,4%	4,1%	4,2%
ESTATAIS	1,9%	0,7%	0,6%	0,0%	0,6%
ORGANIZAÇÕES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%
SYSTEMAS DE INFORMAÇÃO	0,0%	0,7%	1,7%	0,5%	4,8%
ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA	1,2%	3,9%	1,7%	2,1%	0,0%
SYSTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	0,7%	0,6%	2,1%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	77,6%	74,5%	75,4%	81,5%	83,2%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
AUDE/PREVIDÊNCIA	5,0%	11,1%	7,3%	2,6%	1,8%
EDUCACAO	0,6%	0,7%	0,6%	0,0%	1,2%
TRANSPORTES	0,6%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
AGROPECUARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,6%
MANEJAMENTO URBANO	1,2%	0,0%	0,6%	3,1%	0,6%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	0,0%	2,0%	0,0%	0,5%	0,6%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%
URISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICA ENERGÉTICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICA INDUSTRIAL	0,0%	0,0%	0,6%	1,5%	0,0%
POLÍTICA CULTURAL	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICAS SOCIAIS	0,0%	1,3%	1,7%	0,0%	0,0%
POLÍTICAS PÚBLICAS	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ABITACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SYSTEMA PENITENCIÁRIO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
REFORMA AGRÁRIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	8,7%	15,7%	10,6%	8,7%	5,4%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,0%	0,0%	0,6%	3,6%	3,0%
ANÁLISES TEÓRICO-CONCEITUAIS	3,1%	6,5%	5,6%	5,6%	4,8%
DADOS ESTATÍSTICOS	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LEGISLAÇÃO	8,7%	3,3%	7,3%	0,5%	3,6%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%
OPINIÃO PÚBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	13,7%	9,8%	14,0%	9,7%	11,4%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	47	48	49	50	51
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	4,8%	2,4%	2,5%	7,9%	3,3%
RECURSOS HUMANOS	1,2%	4,1%	2,5%	2,1%	3,3%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	6,0%	0,8%	2,5%	5,8%	13,9%
FINANCAS PUBLICAS	15,5%	12,2%	7,8%	5,8%	4,9%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	7,1%	26,0%	19,8%	14,2%	7,4%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	28,6%	32,5%	26,3%	23,2%	20,5%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	4,8%	0,8%	7,8%	2,1%	0,8%
ESTATAIS	0,0%	3,3%	0,8%	0,0%	0,0%
ORGANIZACOES	0,0%	0,0%	0,8%	6,3%	0,0%
SISTEMAS DE INFORMACAO	3,6%	0,8%	3,7%	1,1%	0,0%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	72,6%	82,9%	74,5%	68,9%	54,1%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	7,1%	2,4%	5,3%	4,2%	4,1%
EDUCACAO	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,8%
TRANSPORTES	1,2%	0,8%	0,4%	0,5%	1,6%
AGROPECUARIA	2,4%	2,4%	0,0%	1,1%	3,3%
PLANEJAMENTO URBANO	0,0%	0,0%	2,1%	1,6%	0,0%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	1,2%	0,8%	2,1%	2,6%	0,8%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	1,2%	0,0%	2,1%	1,1%	0,0%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA ENERGETICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA INDUSTRIAL	0,0%	0,8%	0,4%	0,5%	0,0%
POLITICA CULTURAL	2,4%	2,4%	0,4%	2,6%	0,0%
POLITICAS SOCIAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%
POLITICAS PUBLICAS	0,0%	0,8%	1,2%	0,5%	0,0%
HABITACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,0%	0,0%	0,8%	0,5%	0,0%
REFORMA AGRARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	15,5%	10,6%	16,9%	15,3%	12,3%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,0%	0,0%	0,8%	0,5%	0,0%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	8,3%	4,1%	4,5%	10,5%	27,0%
DADOS ESTATISTICOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%
LEGISLACAO	3,6%	2,4%	2,9%	4,2%	4,1%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	2,5%
OPINIAO PUBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	11,9%	6,5%	8,6%	15,8%	33,6%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	52	53	54	55	56
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/					
EF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	2,8%	3,8%	3,9%	0,7%	0,0%
RECURSOS HUMANOS	1,4%	2,7%	1,0%	5,4%	18,6%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	6,2%	2,7%	0,5%	0,0%	1,2%
FINANÇAS PÚBLICAS	2,4%	6,0%	2,9%	7,4%	5,8%
ORGANIZAÇÃO POLÍTICA	10,9%	15,9%	23,0%	6,8%	22,1%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	19,9%	28,6%	13,2%	17,6%	5,8%
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	8,1%	3,3%	0,5%	8,1%	7,0%
ESTATAIS	0,0%	0,0%	3,9%	0,7%	0,0%
ORGANIZAÇÕES	0,9%	3,3%	6,9%	2,7%	2,3%
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	1,9%	1,1%	1,5%	0,7%	4,7%
ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	1,1%	2,9%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	55,0%	68,7%	60,3%	50,0%	67,4%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
AUDE/PREVIDÊNCIA	5,2%	2,7%	0,0%	0,7%	2,3%
EDUCAÇÃO	2,4%	3,8%	6,4%	1,4%	2,3%
TRANSPORTES	2,8%	0,0%	1,5%	0,7%	1,2%
AGROPECUÁRIA	1,4%	3,3%	3,4%	0,0%	3,5%
PLANEJAMENTO URBANO	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	2,4%	6,0%	8,3%	6,1%	3,5%
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	1,9%	0,0%	0,5%	0,7%	1,2%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,5%	0,0%	1,0%	0,7%	0,0%
POLÍTICA ENERGÉTICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICA INDUSTRIAL	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICA CULTURAL	0,0%	0,5%	3,4%	3,4%	1,2%
POLÍTICAS SOCIAIS	0,9%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICAS PÚBLICAS	1,4%	0,5%	0,5%	0,7%	0,0%
HABITAÇÃO	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIÁRIO	0,0%	0,5%	0,5%	2,7%	1,2%
REFORMA AGRÁRIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	20,9%	17,6%	27,0%	18,2%	16,3%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,0%	2,7%	0,5%	2,0%	0,0%
ANÁLISES TEÓRICO-CONCEITUAIS	20,4%	5,5%	5,9%	18,2%	10,5%
DADOS ESTATÍSTICOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LEGISLAÇÃO	3,3%	4,9%	5,9%	10,8%	4,7%
PESQUISA	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,0%
OPINIÃO PÚBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%
SUBTOTAL	24,2%	13,7%	12,7%	31,8%	16,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	57	58	59	60	61
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO ESTA					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	4,5%	3,7%	8,3%	14,0%	8,0%
RECURSOS HUMANOS	6,0%	3,7%	4,2%	0,0%	8,0%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	3,0%	1,9%	0,0%	4,0%	0,0%
FINANCAS PUBLICAS	9,0%	11,1%	10,4%	4,0%	12,0%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	7,5%	13,0%	8,3%	14,0%	8,0%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	9,0%	13,0%	8,3%	18,0%	36,0%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	13,4%	1,9%	4,2%	8,0%	0,0%
ESTATAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ORGANIZAÇÕES	1,5%	7,4%	12,5%	6,0%	8,0%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,0%	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	3,7%	2,1%	0,0%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	55,2%	63,0%	58,3%	68,0%	80,0%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	1,5%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%
EDUCAÇÃO	4,5%	5,6%	4,2%	2,0%	4,0%
TRANSPORTES	3,0%	1,9%	2,1%	0,0%	0,0%
AGROPECUARIA	1,5%	1,9%	2,1%	0,0%	0,0%
PLANEJAMENTO URBANO	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	3,0%	1,9%	4,2%	2,0%	0,0%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	1,5%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%
MEIO AMBIENTE	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA ENERGETICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA INDUSTRIAL	1,5%	0,0%	2,1%	2,0%	0,0%
POLITICA CULTURAL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICAS SOCIAIS	1,5%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%
POLITICAS PUBLICAS	0,0%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%
HABITACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIARIO	1,5%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%
REFORMA AGRARIA	0,0%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	22,4%	16,7%	18,8%	10,0%	4,0%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	1,5%	1,9%	0,0%	10,0%	12,0%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	16,4%	11,1%	10,4%	10,0%	4,0%
DADOS ESTATISTICOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LEGISLAÇÃO	4,5%	7,4%	12,5%	2,0%	0,0%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OPINIAO PUBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	22,4%	20,4%	22,9%	22,0%	16,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	62	63	64	65	66
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/A					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	6,3%	8,6%	0,0%	7,7%	0,0%
RECURSOS HUMANOS	0,0%	11,4%	5,9%	15,4%	4,8%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	0,0%	0,0%	0,0%	3,8%	0,0%
FINANCAS PUBLICAS	9,4%	14,3%	17,6%	3,8%	28,6%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	6,3%	2,9%	5,9%	11,5%	19,0%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	34,4%	40,0%	26,5%	34,6%	23,8%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	3,1%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%
ESTATAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ORGANIZAÇÕES	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	9,5%
SISTEMAS DE INFORMACAO	6,3%	2,9%	8,8%	0,0%	0,0%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,0%	0,0%	0,0%	3,8%	0,0%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	68,8%	80,0%	70,6%	80,8%	85,7%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EDUCAÇÃO	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TRANSPORTES	3,1%	2,9%	2,9%	0,0%	0,0%
AGROPECUARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PLANEJAMENTO URBANO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	9,4%	2,9%	5,9%	0,0%	0,0%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA ENERGETICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA INDUSTRIAL	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA CULTURAL	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICAS SOCIAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICAS PUBLICAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
HABITACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%
REFORMA AGRARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	21,9%	5,7%	11,8%	0,0%	0,0%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	3,1%	0,0%	2,9%	11,5%	0,0%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	3,1%	11,4%	14,7%	7,7%	9,5%
DADOS ESTATISTICOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LEGISLAÇÃO	3,1%	2,9%	0,0%	0,0%	4,8%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OPINIAO PUBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	9,4%	14,3%	17,6%	19,2%	14,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	67	68	69	70	71
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/A					
EF. ADMINIST./MODERNIZACAO	0,0%	14,3%	4,0%	3,6%	10,3%
RECURSOS HUMANOS	11,8%	0,0%	0,0%	8,9%	3,4%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	0,0%	0,0%	4,0%	0,0%	0,0%
FINANCAS PUBLICAS	5,9%	0,0%	4,0%	3,6%	0,0%
ORGANIZACAO POLITICA	11,8%	9,5%	12,0%	14,3%	19,0%
ORGANIZACAO ADMINISTRATIVA	23,5%	47,6%	52,0%	25,0%	27,6%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	3,4%
ESTATAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ORGANIZACOES	0,0%	4,8%	8,0%	1,8%	1,7%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
ORGANIZACAO ECONOMICA	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	1,7%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	0,0%	4,0%	14,3%	12,1%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
SUB-TOTAL	52,9%	81,0%	88,0%	78,6%	82,8%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
AUDE/PREVIDENCIA	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
EDUCACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TRANSPORTES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AGROPECUARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
PLANEJAMENTO URBANO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	5,9%	0,0%	8,0%	5,4%	5,2%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA ENERGETICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA INDUSTRIAL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA CULTURAL	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%
POLITICAS SOCIAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICAS PUBLICAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
HABITACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
REFORMA AGRARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	11,8%	4,8%	8,0%	7,1%	10,3%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST. ENSINO/PESQUISA	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	29,4%	14,3%	4,0%	10,7%	6,9%
DADOS ESTATISTICOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LEGISLACAO	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OPINIAO PUBLICA	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	35,3%	14,3%	4,0%	14,3%	6,9%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	72	73	74	81	82
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	5,1%	2,6%	0,0%	0,0%	3,0%
RECURSOS HUMANOS	7,7%	21,1%	8,3%	25,0%	3,0%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	0,0%	0,0%	4,2%	12,5%	0,0%
FINANCAS PUBLICAS	5,1%	7,9%	4,2%	0,0%	3,0%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	10,3%	7,9%	0,0%	12,5%	9,1%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	28,2%	21,1%	16,7%	25,0%	0,0%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	12,8%	10,5%	8,3%	0,0%	3,0%
ESTATAIS	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	6,1%
ORGANIZAÇÕES	5,1%	5,3%	8,3%	0,0%	0,0%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,0%	2,6%	8,3%	12,5%	6,1%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	2,6%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	79,5%	81,6%	70,8%	87,5%	33,3%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	0,0%	0,0%	4,2%	0,0%	3,0%
EDUCACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TRANSPORTES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AGROPECUARIA	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PLANEJAMENTO URBANO	0,0%	2,6%	0,0%	0,0%	6,1%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	2,6%	0,0%	4,2%	0,0%	6,1%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA ENERGETICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA INDUSTRIAL	0,0%	0,0%	4,2%	0,0%	3,0%
POLITICA CULTURAL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
POLITICAS SOCIAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICAS PUBLICAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
HABITACAO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
REFORMA AGRARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	5,1%	2,6%	12,5%	0,0%	24,2%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,0%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	10,3%	13,2%	4,2%	12,5%	33,3%
DADOS ESTATISTICOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LEGISLAÇÃO	5,1%	2,6%	8,3%	0,0%	9,1%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OPINIAO PUBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	15,4%	15,8%	16,7%	12,5%	42,4%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I					
	83	84	85	86	87
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/					
EF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	0,0%	4,5%	0,0%	0,0%	3,0%
RECURSOS HUMANOS	0,0%	0,0%	100,0%	81,5%	9,1%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
FINANÇAS PÚBLICAS	1,1%	9,1%	0,0%	0,0%	9,1%
ORGANIZAÇÃO POLÍTICA	2,2%	0,0%	0,0%	3,7%	3,0%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,1%
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	0,0%	31,8%	0,0%	0,0%	57,6%
ESTATAIS	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ORGANIZAÇÕES	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%	0,0%
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	8,7%	45,5%	100,0%	88,9%	90,9%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAÚDE/PREVIDÊNCIA	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%	0,0%
EDUCAÇÃO	8,7%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%
TRANSPORTES	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AGROPECUÁRIA	0,0%	45,5%	0,0%	0,0%	6,1%
PLANEJAMENTO URBANO	10,9%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	0,0%	0,0%	0,0%	7,4%	0,0%
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	1,1%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICA ENERGÉTICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICA INDUSTRIAL	22,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICA CULTURAL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICAS SOCIAIS	31,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
POLÍTICAS PÚBLICAS	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
HABITAÇÃO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SISTEMA PENITENCIÁRIO	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
REFORMA AGRÁRIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	80,4%	54,5%	0,0%	11,1%	9,1%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ANÁLISES TEÓRICO-CONCEITUAIS	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DADOS ESTATÍSTICOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LEGISLAÇÃO	9,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OPINIÃO PÚBLICA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUBTOTAL	10,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 1 - RSP			
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS I			
	88	89	TOTAL
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST/			
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	0,0%	30,0%	3,5%
RECURSOS HUMANOS	21,4%	40,0%	6,0%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	0,0%	0,0%	2,9%
FINANCAS PUBLICAS	0,0%	0,0%	7,1%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	7,1%	0,0%	16,4%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	21,4%	30,0%	23,6%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	0,0%	0,0%	4,6%
ESTATAIS	0,0%	0,0%	0,7%
ORGANIZAÇÕES	0,0%	0,0%	2,2%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,0%	0,0%	2,0%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,0%	0,0%	0,3%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,0%	0,0%	0,7%
CONSTITUINTE	0,0%	0,0%	0,0%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,0%	0,0%	0,2%
SUB-TOTAL	50,0%	100,0%	70,4%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS			
SAUDE/PREVIDENCIA	0,0%	0,0%	3,0%
EDUCAÇÃO	0,0%	0,0%	1,6%
TRANSPORTES	0,0%	0,0%	0,8%
AGROPECUARIA	0,0%	0,0%	1,4%
PLANEJAMENTO URBANO	0,0%	0,0%	0,9%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	0,0%	0,0%	2,5%
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	0,0%	0,0%	0,8%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,0%	0,4%
EMPRESAS PRIVADAS	0,0%	0,0%	0,2%
TURISMO	0,0%	0,0%	0,2%
POLITICA ENERGETICA	0,0%	0,0%	0,0%
POLITICA INDUSTRIAL	0,0%	0,0%	0,9%
POLITICA CULTURAL	0,0%	0,0%	0,8%
POLITICAS SOCIAIS	0,0%	0,0%	1,0%
POLITICAS PUBLICAS	0,0%	0,0%	0,4%
HABITACAO	0,0%	0,0%	0,1%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,0%	0,0%	0,4%
REFORMA AGRARIA	0,0%	0,0%	0,0%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%
SUB-TOTAL	0,0%	0,0%	15,3%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA			
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	35,7%	0,0%	1,3%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	14,3%	0,0%	8,2%
DADOS ESTATISTICOS	0,0%	0,0%	0,2%
LEGISLAÇÃO	0,0%	0,0%	4,3%
PESQUISA	0,0%	0,0%	0,3%
OPINIAO PUBLICA	0,0%	0,0%	0,1%
SUBTOTAL	50,0%	0,0%	14,2%
	100,0%	100,0%	100,0%

TABELA 2 - RAP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS LOCI NO TOTAL DE ARTIGOS PUBLICADOS					
	67	68	69	70	71
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	30,00%	0,00%	10,00%	20,00%	0,00%
RECURSOS HUMANOS	0,00%	18,18%	10,00%	30,00%	9,09%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTA	10,00%	27,27%	10,00%	20,00%	0,00%
FINANCAS PUBLICAS	15,00%	0,00%	0,00%	10,00%	0,00%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,09%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,09%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	0,00%	9,09%	10,00%	0,00%	9,09%
ESTATAIS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ORGANIZAÇÕES	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CONSTITUINTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	55,00%	54,55%	40,00%	80,00%	36,36%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	15,00%	0,00%	10,00%	0,00%	0,00%
EDUCAÇÃO	0,00%	9,09%	0,00%	0,00%	27,27%
TRANSPORTES	0,00%	9,09%	10,00%	0,00%	9,09%
AGROPECUARIA	0,00%	0,00%	10,00%	0,00%	0,00%
PLANEJAMENTO URBANO	5,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,09%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MEIO AMBIENTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
EMPRESAS PRIVADAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TURISMO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA ENERGETICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA INDUSTRIAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA CULTURAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICAS SOCIAIS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICAS PUBLICAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
HABITACAO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
REFORMA AGRARIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	20%	18%	30%	0%	45%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	20,00%	27,27%	30,00%	10,00%	0,00%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	5,00%	0,00%	0,00%	10,00%	18,18%
DADOS ESTATISTICOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
LEGISLAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PESQUISA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
OPINIAO PUBLICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUBTOTAL	25,00%	27,27%	30,00%	20,00%	18,18%
	100%	100%	100%	100%	100%

TABELA 2 - RAP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS					
	72	73	74	75	76
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	5,00%	0,00%	6,45%	4,35%	3,70%
RECURSOS HUMANOS	20,00%	17,39%	3,23%	13,04%	11,11%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTA	5,00%	0,00%	0,00%	17,39%	11,11%
FINANCAS PUBLICAS	0,00%	4,35%	0,00%	0,00%	7,41%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	0,00%	4,35%	9,68%	0,00%	0,00%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	20,00%	0,00%	6,45%	4,35%	0,00%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	0,00%	4,35%	9,68%	8,70%	3,70%
ESTATAIS	0,00%	0,00%	0,00%	4,35%	14,81%
ORGANIZAÇÕES	0,00%	0,00%	0,00%	4,35%	3,70%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CONSTITUINTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	50,00%	30,43%	35,48%	56,52%	55,56%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,41%
EDUCAÇÃO	5,00%	0,00%	3,23%	0,00%	0,00%
TRANSPORTES	0,00%	13,04%	48,39%	0,00%	0,00%
AGROPECUARIA	5,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PLANEJAMENTO URBANO	15,00%	4,35%	0,00%	0,00%	11,11%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	0,00%	34,78%	0,00%	4,35%	0,00%
EXPORTACAO/IMPORTACAO	0,00%	4,35%	0,00%	0,00%	0,00%
MEIO AMBIENTE	0,00%	0,00%	3,23%	0,00%	0,00%
EMPRESAS PRIVADAS	0,00%	0,00%	0,00%	21,74%	22,22%
TURISMO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA ENERGETICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA INDUSTRIAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA CULTURAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICAS SOCIAIS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICAS PUBLICAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
HABITACAO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
REFORMA AGRARIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	25%	57%	55%	26%	41%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST. ENSINO/PESQUISA	5,00%	4,35%	3,23%	13,04%	3,70%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	15,00%	8,70%	3,23%	4,35%	0,00%
DADOS ESTATISTICOS	5,00%	0,00%	3,23%	0,00%	0,00%
LEGISLAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PESQUISA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
OPINIAO PUBLICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUBTOTAL	25,00%	13,04%	9,68%	17,39%	3,70%
	100%	100%	100%	100%	100%

TABELA 2 - RAP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS					
	77	78	79	80	81
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	0,00%	0,00%	6,67%	0,00%	11,43%
RECURSOS HUMANOS	14,29%	0,00%	16,67%	3,85%	5,71%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTA	7,14%	2,78%	0,00%	7,69%	5,71%
FINANCAS PUBLICAS	0,00%	2,78%	0,00%	3,85%	0,00%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,86%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	7,14%	0,00%	6,67%	3,85%	5,71%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	0,00%	0,00%	3,33%	3,85%	8,57%
ESTATAIS	14,29%	5,56%	13,33%	38,46%	8,57%
ORGANIZAÇÕES	14,29%	5,56%	10,00%	3,85%	8,57%
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,86%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CONSTITUINTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	57,14%	16,67%	56,67%	65,38%	60,00%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	35,71%	0,00%	26,67%	3,85%	5,71%
EDUCAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,86%
TRANSPORTES	0,00%	2,78%	0,00%	0,00%	0,00%
AGROPECUARIA	3,57%	16,67%	0,00%	0,00%	0,00%
PLANEJAMENTO URBANO	0,00%	25,00%	0,00%	3,85%	2,86%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	0,00%	2,78%	0,00%	11,54%	2,86%
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	3,85%	0,00%
MEIO AMBIENTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
EMPRESAS PRIVADAS	0,00%	2,78%	3,33%	0,00%	2,86%
TURISMO	0,00%	2,78%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA ENERGETICA	0,00%	27,78%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA INDUSTRIAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,71%
POLITICA CULTURAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICAS SOCIAIS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICAS PUBLICAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
HABITACAO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
REFORMA AGRARIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	39%	81%	30%	23%	23%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,00%	0,00%	3,33%	3,85%	2,86%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	3,57%	2,78%	10,00%	7,69%	14,29%
DADOS ESTATISTICOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
LEGISLAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PESQUISA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
OPINIAO PUBLICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUBTOTAL	3,57%	2,78%	13,33%	11,54%	17,14%
	100%	100%	100%	100%	100%

TABELA 2 - RAP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS					
	82	83	84	85	86
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	0,00%	0,00%	24,32%	0,00%	0,00%
RECURSOS HUMANOS	12,00%	0,00%	8,11%	11,11%	15,38%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTA	8,00%	0,00%	2,70%	3,70%	0,00%
FINANCAS PUBLICAS	4,00%	3,13%	8,11%	0,00%	0,00%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	0,00%	0,00%	2,70%	3,70%	3,85%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	8,00%	3,13%	8,11%	3,70%	7,69%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	8,00%	0,00%	0,00%	7,41%	0,00%
ESTATAIS	16,00%	0,00%	8,11%	3,70%	0,00%
ORGANIZAÇÕES	8,00%	3,13%	0,00%	3,70%	0,00%
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	4,00%	0,00%	2,70%	0,00%	3,85%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CONSTITUINTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	19,23%
BIBLIOTECA/ARQUITVO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	68,00%	9,38%	64,86%	37,04%	50,00%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	4,00%	28,13%	5,41%	33,33%	7,69%
EDUCAÇÃO	4,00%	0,00%	0,00%	3,70%	3,85%
TRANSPORTES	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
AGROPECUARIA	4,00%	0,00%	0,00%	3,70%	7,69%
PLANEJAMENTO URBANO	0,00%	0,00%	5,41%	0,00%	0,00%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,85%
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,85%
MEIO AMBIENTE	0,00%	0,00%	2,70%	0,00%	0,00%
EMPRESAS PRIVADAS	4,00%	3,13%	0,00%	0,00%	3,85%
TURISMO	0,00%	3,13%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA ENERGETICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,85%
POLITICA INDUSTRIAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA CULTURAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICAS SOCIAIS	0,00%	0,00%	0,00%	3,70%	7,69%
POLITICAS PUBLICAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
HABITACAO	0,00%	0,00%	0,00%	3,70%	0,00%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,00%	0,00%	0,00%	3,70%	0,00%
REFORMA AGRARIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,85%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	16%	34%	14%	52%	46%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	8,00%	0,00%	8,11%	3,70%	0,00%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	8,00%	53,13%	10,81%	7,41%	3,85%
DADOS ESTATISTICOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
LEGISLAÇÃO	0,00%	3,13%	0,00%	0,00%	0,00%
PESQUISA	0,00%	0,00%	2,70%	0,00%	0,00%
OPINIAO PUBLICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUBTOTAL	16,00%	56,25%	21,62%	11,11%	3,85%
	100%	100%	100%	100%	100%

TABELA 2 - RAP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS					
	87	88	89	90	91
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	6,25%	0,00%	0,00%	2,94%	2,17%
RECURSOS HUMANOS	9,38%	5,26%	5,56%	14,71%	2,17%
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTA	0,00%	2,63%	0,00%	2,94%	4,35%
FINANCAS PUBLICAS	3,13%	0,00%	2,78%	8,82%	4,35%
ORGANIZAÇÃO POLITICA	0,00%	2,63%	11,11%	5,88%	2,17%
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	3,13%	2,63%	8,33%	2,94%	2,17%
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	0,00%	2,63%	0,00%	0,00%	2,17%
ESTATAIS	3,13%	7,89%	0,00%	5,88%	4,35%
ORGANIZAÇÕES	0,00%	18,42%	5,56%	0,00%	10,87%
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,00%	7,89%	0,00%	0,00%	10,87%
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,00%	0,00%	2,78%	0,00%	0,00%
CONSTITUINTE	12,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
BIBLIOTECA/ARQUIVO	3,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	40,63%	50,00%	36,11%	44,12%	45,65%
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	15,63%	7,89%	19,44%	29,41%	15,22%
EDUCAÇÃO	9,38%	5,26%	0,00%	5,88%	2,17%
TRANSPORTES	3,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
AGROPECUARIA	0,00%	2,63%	5,56%	0,00%	0,00%
PLANEJAMENTO URBANO	3,13%	5,26%	19,44%	2,94%	4,35%
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	3,13%	2,63%	0,00%	5,88%	0,00%
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MEIO AMBIENTE	0,00%	2,63%	0,00%	0,00%	10,87%
EMPRESAS PRIVADAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,17%
TURISMO	3,13%	0,00%	2,78%	0,00%	0,00%
POLITICA ENERGETICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,17%
POLITICA INDUSTRIAL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POLITICA CULTURAL	0,00%	0,00%	5,56%	0,00%	0,00%
POLITICAS SOCIAIS	12,50%	5,26%	5,56%	0,00%	0,00%
POLITICAS PUBLICAS	0,00%	5,26%	0,00%	0,00%	0,00%
HABITACAO	0,00%	2,63%	0,00%	0,00%	0,00%
SISTEMA PENITENCIARIO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
REFORMA AGRARIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,00%	2,63%	0,00%	0,00%	0,00%
SUB-TOTAL	50%	42%	58%	44%	37%
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,00%	2,63%	0,00%	2,94%	2,17%
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	9,38%	5,26%	5,56%	8,82%	8,70%
DADOS ESTATISTICOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
LEGISLAÇÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,17%
PESQUISA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,17%
OPINIAO PUBLICA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,17%
SUBTOTAL	9,38%	7,89%	5,56%	11,76%	17,39%
	100%	100%	100%	100%	100%

TABELA 2 - RAP					
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS					
	92	TOTAL			
GRUPO A - ESTRUTURAÇÃO DO EST					
REF. ADMINIST./MODERNIZAÇÃO	0,00%	4,58%			
RECURSOS HUMANOS	6,38%	8,74%			
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTA	2,13%	4,44%			
FINANCAS PUBLICAS	0,00%	2,91%			
ORGANIZAÇÃO POLITICA	0,00%	2,36%			
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	2,13%	4,44%			
EXPERIENCIAS INTERNACIONAIS	0,00%	2,91%			
ESTATAIS	0,00%	6,10%			
ORGANIZAÇÕES	2,13%	4,72%			
SISTEMAS DE INFORMACAO	0,00%	0,14%			
ORGANIZAÇÃO ECONOMICA	0,00%	1,53%			
SISTEMA FINANCEIRO/BANCOS	0,00%	0,14%			
CONSTITUINTE	0,00%	1,25%			
BIBLIOTECA/ARQUIVO	0,00%	0,14%			
SUB-TOTAL	12,77%	44,38%			
GRUPO B - POLÍTICAS SETORIAIS					
SAUDE/PREVIDENCIA	27,66%	13,18%			
EDUCAÇÃO	0,00%	2,50%			
TRANSPORTES	0,00%	3,19%			
AGROPECUARIA	2,13%	2,36%			
PLANEJAMENTO URBANO	6,38%	5,27%			
TECNOLOGIA/POL. TECNOLÓGICA	2,13%	2,77%			
EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO	0,00%	0,42%			
MEIO AMBIENTE	31,91%	3,19%			
EMPRESAS PRIVADAS	2,13%	2,64%			
TURISMO	0,00%	0,55%			
POLITICA ENERGETICA	0,00%	1,66%			
POLITICA INDUSTRIAL	0,00%	0,28%			
POLITICA CULTURAL	0,00%	0,28%			
POLITICAS SOCIAIS	4,26%	1,80%			
POLITICAS PUBLICAS	0,00%	0,28%			
HABITACAO	0,00%	0,28%			
SISTEMA PENITENCIARIO	0,00%	0,14%			
REFORMA AGRARIA	0,00%	0,14%			
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	0,00%	0,14%			
SUB-TOTAL	77%	41%			
GRUPO C - ENSINO E PESQUISA					
ADMINIST.: ENSINO/PESQUISA	0,00%	4,16%			
ANALISES TEORICO-CONCEITUAIS	6,38%	9,15%			
DADOS ESTATISTICOS	0,00%	0,28%			
LEGISLAÇÃO	2,13%	0,42%			
PESQUISA	0,00%	0,28%			
OPINIAO PUBLICA	2,13%	0,28%			
SUBTOTAL	10,64%	14,56%			
	100%	100%			

TABELA 3 - RSP							
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS FOCI							
NO TOTAL DE ARTIGOS PUBLICADOS							
ANOD.	POLÍTICA	JURÍDICA	ADMINISTR.	ECONOM.	EPISTEM.	OUTROS	TOTAL
37	0,0%	15,0%	50,0%	0,0%	0,0%	35,0%	100%
38	1,9%	14,5%	49,1%	3,8%	0,0%	30,8%	100%
39	1,5%	20,6%	48,5%	4,4%	0,0%	25,0%	100%
40	0,0%	20,0%	60,0%	1,3%	0,0%	18,8%	100%
41	0,0%	20,7%	57,1%	5,9%	0,0%	16,3%	100%
42	1,2%	17,4%	57,1%	11,2%	1,2%	11,8%	100%
43	4,6%	15,0%	51,6%	7,2%	0,0%	21,6%	100%
44	0,6%	17,9%	62,0%	6,7%	1,1%	11,7%	100%
45	1,0%	19,0%	50,8%	12,3%	0,5%	16,4%	100%
46	0,0%	13,8%	59,3%	12,6%	1,8%	12,6%	100%
47	3,6%	22,6%	48,8%	17,9%	0,0%	7,1%	100%
48	0,8%	24,4%	52,0%	12,2%	0,0%	10,6%	100%
49	2,1%	15,6%	40,7%	7,8%	0,4%	33,3%	100%
50	0,5%	15,8%	51,6%	5,3%	3,2%	23,7%	100%
51	0,8%	17,2%	69,7%	5,7%	3,3%	3,3%	100%
52	4,3%	14,7%	66,4%	3,8%	5,7%	5,2%	100%
53	0,0%	17,6%	65,4%	3,3%	0,0%	13,7%	100%
54	2,5%	11,8%	68,6%	2,0%	0,5%	14,7%	100%
55	0,0%	37,8%	46,6%	0,7%	0,0%	14,9%	100%
56	5,8%	20,9%	44,2%	1,2%	0,0%	27,9%	100%
57	3,0%	19,4%	58,2%	6,0%	0,0%	13,4%	100%
58	3,7%	22,2%	44,4%	3,7%	1,9%	24,1%	100%
59	2,1%	25,0%	39,6%	4,2%	0,0%	29,2%	100%
60	4,0%	14,0%	58,0%	2,0%	0,0%	22,0%	100%
61	0,0%	4,0%	88,0%	8,0%	0,0%	0,0%	100%
62	0,0%	6,3%	68,8%	9,4%	0,0%	15,6%	100%
63	0,0%	11,4%	68,6%	8,6%	5,7%	5,7%	100%
64	2,9%	5,9%	70,6%	8,8%	0,0%	11,8%	100%
65	0,0%	7,7%	84,6%	0,0%	0,0%	7,7%	100%
66	4,8%	14,3%	71,4%	0,0%	0,0%	9,5%	100%
67	0,0%	17,6%	58,8%	5,9%	0,0%	17,6%	100%
68	0,0%	19,0%	66,7%	9,5%	0,0%	4,8%	100%
69	0,0%	28,0%	60,0%	0,0%	0,0%	12,0%	100%
70	7,1%	19,6%	44,6%	1,8%	7,1%	19,6%	100%
71	1,7%	20,7%	63,8%	3,4%	0,0%	10,3%	100%
72	0,0%	46,2%	33,3%	2,6%	0,0%	17,9%	100%
73	5,3%	31,6%	50,0%	0,0%	0,0%	13,2%	100%
74	4,2%	29,2%	33,3%	16,7%	4,2%	12,5%	100%
81	12,5%	12,5%	37,5%	12,5%	0,0%	25,0%	100%
82	3,0%	57,6%	12,1%	12,1%	0,0%	15,2%	100%
83	2,2%	23,9%	27,2%	9,8%	1,1%	35,9%	100%
84	18,2%	0,0%	9,1%	4,5%	0,0%	68,2%	100%
85	18,2%	0,0%	81,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
86	7,4%	7,4%	63,0%	0,0%	0,0%	22,2%	100%
87	24,2%	3,0%	33,3%	0,0%	0,0%	39,4%	100%
88	0,0%	0,0%	92,9%	0,0%	0,0%	7,1%	100%
89	0,0%	0,0%	90,0%	10,0%	0,0%	0,0%	100%

TABELA 4 - RAP							
PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DOS FOCI							
NO TOTAL DE ARTIGOS PUBLICADOS							
ANOS	C. POLITICA	C. JURIDICA	C. ADMINIS	C. ECONOM	EPISTEM.	OUTROS	TOTAL
67	10,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%	40,0%	100%
68	0,0%	0,0%	45,5%	27,3%	9,1%	18,2%	100%
69	0,0%	0,0%	40,0%	20,0%	10,0%	30,0%	100%
70	40,0%	0,0%	50,0%	10,0%	0,0%	0,0%	100%
71	27,3%	36,4%	27,3%	9,1%	0,0%	0,0%	100%
72	15,0%	10,0%	50,0%	0,0%	15,0%	10,0%	100%
73	21,7%	13,0%	30,4%	8,7%	4,3%	21,7%	100%
74	6,5%	16,1%	41,9%	25,8%	0,0%	9,7%	100%
75	21,7%	8,7%	34,8%	13,0%	13,0%	8,7%	100%
76	25,9%	3,7%	33,3%	25,9%	3,7%	7,4%	100%
77	17,9%	0,0%	64,3%	10,7%	0,0%	7,1%	100%
78	16,7%	2,8%	19,4%	27,8%	0,0%	33,3%	100%
79	13,3%	0,0%	56,7%	0,0%	3,3%	26,7%	100%
80	11,5%	0,0%	50,0%	19,2%	3,8%	15,4%	100%
81	17,1%	0,0%	40,0%	11,4%	5,7%	25,7%	100%
82	40,0%	0,0%	20,0%	12,0%	4,0%	24,0%	100%
83	56,3%	3,1%	15,6%	3,1%	6,3%	15,6%	100%
84	21,6%	0,0%	40,5%	5,4%	5,4%	27,0%	100%
85	48,1%	0,0%	29,6%	11,1%	0,0%	11,1%	100%
86	50,0%	0,0%	30,8%	3,8%	0,0%	15,4%	100%
87	31,3%	9,4%	28,1%	3,1%	0,0%	28,1%	100%
88	31,6%	0,0%	42,1%	13,2%	0,0%	13,2%	100%
89	58,3%	5,6%	22,2%	8,3%	0,0%	5,6%	100%
90	50,0%	0,0%	35,3%	5,9%	2,9%	5,9%	100%
91	28,3%	2,2%	37,0%	17,4%	2,2%	13,0%	100%
92	27,7%	4,3%	36,2%	8,5%	0,0%	23,4%	100%

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. From the State to the Public Interest: Crisis and Change of Paradigms in the Public Administration Field in Brazil: Content Analysis of the Articles Published by Revista do Serviço Público (1937) and Revista de Administração Pública (1967). São Paulo: EAESP/FGV, 1999, 232p. (Ph.D. Tesis, Public Administration Graduate Course, EAESP/FGV, Concentration Area: Organizations, Human Resources and Planning).

Abstract

This work analyses the writings on Public Administration in Brazil made by academicians between 1937 and 1997. The content analysis of the articles published by *Revista do Serviço Público (Civil Service Review)* – 1937 up today - and *Revista de Administração Pública (Public Administration Journal)* – 1967 up today – reveals that the concept of public changes its meaning from the “Public as State Paradigm” to the emergent “Public as Public Interest Paradigm”.

Key-words

Public Administration Paradigms - Brazil – Public Conceptualization – State – Civil Society – Public Interest - Revista do Serviço Público – Revista de Administração Pública.

