

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO DE ENSINO**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A MODERNIZAÇÃO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA  
NO CONTEXTO DO ESTADO**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA  
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**HUMBERTO FALCÃO MARTINS**

Rio de Janeiro, 1995.

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO DE ENSINO**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
BRASILEIRA NO CONTEXTO DO ESTADO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
HUMBERTO FALCÃO MARTINS**

12.244

E

APROVADA EM 30.08.95

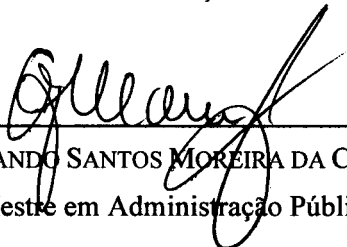
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



---

PAULO REIS VIEIRA

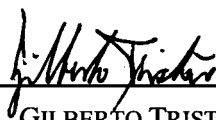
Doutor em Administração Pública (PhD)



---

ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA

Mestre em Administração Pública



---

GILBERTO TRISTÃO

Mestre em Administração Pública

Martins, Humberto Falcão.

A modernização da administração pública  
brasileira no contexto do estado / Humberto Falcão  
Martins. - 1995.

xiii, 206f.

Orientador: Paulo Reis Vieira.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira  
de Administração Pública, Departamento de Ensino.

Inclui bibliografia.

1. Modernização administrativa - Brasil. 2.  
Administração Pública - Brasil. I. Vieira, Paulo Reis.  
II. Escola Brasileira de Administração Pública.  
Departamento de Ensino. III. Título.

CDD-353.073.

## RESUMO

Esta monografia procura contribuir para a sustentação da proposição segundo a qual uma das condições de efetividade da modernização da administração brasileira reside no seu caráter associativo entre racionalidade política e racionalidade administrativa dos sistemas burocráticos estatais. Conforme este argumento, os processos e iniciativas de modernização da administração pública brasileira não podem, sob pena de tornarem-se disfuncionais, concentrar-se em medidas que visam a aumentar exclusivamente a racionalidade funcional do sistema administrativo estatal, restritas à aspectos instrumentais. Isto porque o estado, cuja natureza é essencialmente política, requer, para legitimar-se mediante a formulação e implementação de políticas públicas efetivas, uma estrutura administrativa permeável e integrada ao sistema político, ao qual cabe, pela prática democrática, a enunciação dos valores sociais da busca do bem estar. Há uma dialética na modernização político-administrativa do estado segundo a qual o incremento da racionalidade política da burocracia não decorre apenas da modernização política do País, mas depende essencialmente de atributos inerentes ao sistema burocrático.

Esta proposição parte do delineamento de um quadro problematizante relativamente aos desafios do estado social contemporâneo, centrado no que se convencionou chamar de *crise do estado* e *crise da administração pública*. O delineamento deste quadro parte da elaboração das seguintes assertivas: a legitimidade do estado social, decorrente da efetividade de suas ações, é intimamente dependente da administração pública; a crise do estado se coloca essencialmente como uma crise de eficiência e efetividade do estado, não apenas de seu aparelho; e o equacionamento da crise do estado requer o enunciamento de seus requisitos funcionais enquanto ator social, promotor de transformações. O que se convencionou chamar de *crise da administração pública*, reporta-se à incapacidade político-administrativa ~~de~~ o estado em deliberar e, efetivamente, implementar aquilo que seja definido como certo para o bem-estar dos cidadãos. Em síntese, argumenta-se que a crise da administração pública não é uma crise puramente administrativa; e sua superação está condicionada ao incremento da racionalidade política e administrativa do estado de uma maneira integrada.



A sustentação da proposição em questão segue três linhas de argumentação: uma teórico-interpretativa, uma histórica e outra situacional.

A sustentação teórica concentra-se em três pontos. Primeiro, procura delinear um conceito genérico de modernização da administração pública a partir de uma abordagem crítica da modernização, que implica em qualificar os atributos do conceito corrente de modernização —racionalização instrumental, determinismo e transformismo—, segundo os quais a modernização se reduz à absorção de expressões da modernidade alheia. De forma análoga, a modernização da administração pública está impregnada da idéia de absorção de paradigmas daquilo que se apregoa como *boa administração pública*, ao invés da sua construção segundo requisitos críticos peculiares. O segundo ponto consiste na identificação, no pensamento teórico sobre administração pública, dos três principais paradigmas dominantes de *boa administração pública*: um *ortodoxo*, centrado na construção institucional de uma administração pública segundo o molde weberiano clássico; um *liberal*, desestatizante, desregularizante e centrado numa administração pública mínima sob estreito controle político do mercado; e um *empresarial*, centrado na adoção de métodos de gestão e avaliação empresariais em organizações públicas. Consta-se que estes modelos não se baseiam numa visão integrativa entre política e administração: o ortodoxo contrapõe leis a procedimentos administrativos, valores a fatos, políticos a burocratas; o liberal contrapõe política ao estado, este e cidadãos às organizações públicas; e o empresarial contrapõe o mercado às organizações públicas, a gestão eficiente ao estado. O terceiro ponto procura delinear um modelo de *boa administração pública* que integre política e administração, enunciado a partir de contribuições da crítica meta-teórica às teorias de administração pública e a partir de uma visão integrativa de ação administrativa —especificamente, do modelo da racionalidade tridimensional contraditória, de Clauss Offe. O delineamento de um modelo integrativo entre política e administração permite, ademais, que se explicitem as limitações dos três principais modelos de administração pública presentes na teoria.

A sustentação histórica consiste em explicitar, na experiência brasileira, um modelo de modernização da administração pública dissociado do contexto político do estado. Esta afirmação é sustentada pela caracterização de cinco principais momentos da experiência modernizante brasileira. No primeiro período (1808-1930), denominado *administração tradicional*, busca-

se caracterizar as bases culturais e institucionais sobre as quais o estado e a administração pública brasileiras foram erigidas, qualificando-se suas raízes lusitanas, principalmente com a chegada da corte portuguesa ao Brasil. O segundo período (1930-1945), denominado *modernização daspeana*, caracteriza a implementação administrativa de um estado moderno no Brasil, mediante a implantação de um padrão de racionalidade funcional na administração pública de uma forma autoritária, alheia à política. O terceiro período (1945-1964), denominado *a administração paralela*, caracteriza o retorno do domínio do estado às articulações político-partidárias e representa, além do desfalecimento da racionalidade instrumental, a implantação de padrões de irracionalidade política sobre a administração pública. O quarto período (1964-1985), denominado *administração para o desenvolvimento*, é marcado pelo regime militar, onde se implantou um padrão tecnocrático de racionalidade instrumental na administração pública, avesso à política. O quinto momento (1985-1989), denomina-se *a era da desmodernização* porque representa, por um lado, a emergência dos efeitos disfuncionais do modelo anterior, e, por outro, a retomada da administração pública pela política segundo padrões disfuncionais. A experiência brasileira de modernização da administração pública revela uma relação disfuncional entre burocracia e democracia. Por outro lado, consolidou uma cultura, um modelo de mudança e uma imagem da boa administração pública instrumentais, restritas à modernização administrativa, dissociadas do contexto político do estado. Este fato contribuiu para acelerar e expandir a disfuncionalidade do sistema administrativo brasileiro e constituiu-se num empecilho à reconstrução de uma administração pública para a democracia.

Por fim, a sustentação situacional procura demonstrar que os problemas estruturais que afligem a administração pública brasileira na sua configuração atual não são exclusivamente administrativos, de natureza puramente técnica, mas também reportam-se ao contexto político do estado, que se impõem de maneira defensiva ou impositiva sobre burocracia governamental. Esta abordagem procura problematizar as principais variáveis organizacionais da administração pública federal relativas à burocracia pública e ao sistema político. As variáveis relativas à burocracia agrupam-se em funcionalismo —aspectos quantitativos, garantias do regime jurídico, estrutura de cargos, ingresso, plano de carreira, formação e treinamento, avaliação de desempenho, promoção e mobilidade, e remuneração—, estrutura e recursos organizacionais —estrutura organizacional, informação e informatização,

gestão de recursos organizacionais e órgão central de administração— e a aspectos da gestão governamental —presidência da república, planejamento governamental e avaliação e controle. As principais variáveis estruturais do sistema político são sistema representativo, regime federativo e sistema de governo. Estas problematizações possibilitam a identificação da natureza política de disfunções estruturais administrativas e as implicações administrativas de disfunções estruturais políticas.

Algumas considerações finais são elaboradas a título de requisitos funcionais do processo de modernização da administração pública brasileira, partindo-se do pressuposto de que a noção de modernização administrativa se revela altamente inadequada para se enunciar problemas e alternativas de superação do impasse criado pelo estágio atual da burocracia governamental brasileira relativamente aos desafios de se construir um estado democrático no Brasil. As iniciativas modernizantes devem visar ao incremento da racionalidade administrativa e da racionalidade política da burocracia pública. A iniciativa de se esboçar tentativamente o contorno conceitual de modelos integrativos é necessária porque a disciplina ainda carece de um esforço sistemático que rearrume as diversas nuances em torno de modernização da administração pública de modo que se possa captar sua real dimensão e alcance conceitual. Por outro lado, conforme se pretendeu demonstrar, reformas administrativas unilaterais, centradas exclusivamente na implantação de padrões de racionalidade instrumental administrativa nas estruturas administrativas de decisão e implementação do estado, têm efeitos efêmeros e limitados.

## APRESENTAÇÃO

Esta monografia representa parte de uma trajetória que, no momento, completa treze anos. Uma rápida história desta trajetória —embora atentando contra a preferível brevidade das apresentações— será útil para a compreensão da minha motivação em escrevê-la, do seu enfoque e das suas limitações.

Em março de 1982, na primeira aula do curso de graduação em Administração na Universidade de Brasília, o professor discursava, complementarmente ao tradicional prólogo inaugural, sobre a perda recente de Alberto Guerreiro Ramos. A desolação de Gilberto Tristão, compartilhada por outros professores, aguçou a minha curiosidade. Mergulhei em suas obras, compartilhei discussões e dúvidas com colegas e professores. Nunca mais me livreí do desassossego de tentar situar criticamente as teorias e experiências no campo da administração pública em contextos mais amplos, quer com relação aos objetos de estudo, quer do ponto de vista epistemológico.

Guerreiro Ramos foi um crítico do mundo, arguto, inquietamente interessado na transformação e, talvez por isso, algumas vezes sarcástico com a miséria intelectual humana. Por outro lado, foi um brasileiro que, orgulhoso de suas raízes, acreditava na afirmação do Brasil como País e cultura. Sua contribuição para as ciências sociais foi original, profunda e complexa, tanto pelo que deixou escrito quanto pelo que deixou a escrever —Wilson Pizza me relatou que Guerreiro Ramos lhe confidenciara, pouco antes de falecer, que se sentia, enfim, preparado para começar a escrever *sua obra*, que até então vinha sendo elaborada mentalmente. Em particular, a contribuição de Guerreiro Ramos para o campo de estudo da administração pública brasileira —principalmente a partir de *Administração e Estratégia de Desenvolvimento*— é mais que um marco, é um universo em expansão. Rompeu o casulo da tecnicidade, cuja exclusividade tanto empobrecia quanto restringia os efeitos práticos do conhecimento na área, e ampliou, através da sua perspectiva crítica, a relevância e o alcance da disciplina.

Guerreiro Ramos influenciou profundamente minha formação. Devo-lhe a convicção de que a crítica da razão organizacional pública brasileira é

essencial para a evolução da nossa sociedade. Esta convicção teria sido, todavia, bastante menos expressiva sem a contribuição da professora Beatriz Wahrlich, que, além de ter-me dado —na qualidade de testemunho vivo da modernização da administração pública brasileira— o privilégio de partilhar incontáveis e exclusivas horas de discussão, legou-me a memória da sua inconfundível amabilidade de ensinar.

Ao longo desta trajetória, a crise do Estado brasileiro mostrou suas faces. A crise fiscal foi até recentemente combatida mediante uma enxurrada de planos econômicos que visavam à estabilidade macroeconômica a partir do controle da inflação e das contas públicas. Após inúmeros sobressaltos e seguidos fracassos, a crise fiscal parece estar, agora rumando a um equacionamento racional —se bem que em caráter precário, no âmbito do Plano Real. A crise política teve nuances de governabilidade, impasses institucionais e deliberações de questionável racionalidade e legitimidade. De uma ou de outra forma, ainda que perdurem alguns impasses e ruídos na governança e na governabilidade, o sistema político se democratizou e amadureceu na última década.

Mas, entre as outras facetas da crise do Estado brasileiro, uma ainda carece de ação específica e atenção científica. Trata-se da crise burocrática, a silenciosa e progressiva destruição da capacidade de ação estatal, de formulação e implementação de políticas públicas, aguçada pelos efeitos colaterais dos ajustes fiscais e da redemocratização sobre a burocracia estatal. A crise burocrática tem sido, ademais, sucessivamente mal equacionada, mal resolvida e, conseqüentemente, agravada.

Duas percepções se me afiguraram deste quadro de problemas. Uma é a de que a crise do Estado brasileiro não deve ser enunciada, tampouco tentativamente resolvida, a partir de apenas uma de suas facetas, senão mediante uma abordagem integrativa de seus principais pilares: econômico-fiscal, político-institucional e burocrático-administrativo. Com efeito, a sistemática falta desta percepção, evidenciada na prática de políticas de ajuste exclusivamente fiscal ao longo da última década, contribuiu decisivamente tanto para o sucateamento da burocracia pública quanto para o declínio da legitimidade das políticas públicas —em especial da política econômica. Não obstante, o reducionismo economicista presente tanto na percepção quanto no padrão de intervenção de índole tecnocrático-fiscal, direcionados para o curto

e médio prazos, contribuiu significativamente para a falência do planejamento governamental brasileiro. A outra percepção consiste em que a crise burocrática do estado não se restringe à administração pública no sentido restrito do seu aparelho, senão ao contexto político-administrativo do estado.

Por essas razões, a proposição central desta monografia tem ocupado lugar central nas minhas preocupações como cidadão e na minha produção acadêmica e profissional ao longo deste período. Considero esta contribuição uma parte até o momento executável, de um interesse que aqui não se esgota, apenas procura, dentro de muitas limitações, se aprofundar sistematicamente. Há, portanto, neste intento, restrições sobre as quais caberiam necessários comentários, principalmente relativas ao alcance e ao grau de aprofundamento dos temas aqui abordados.

Busquei desenvolver três linhas de sustentação de uma proposição central, mediante a preocupação de relacioná-las à proposição, não de esgotá-las, ao todo ou isoladamente, na sua especificidade —alternativa esta que, embora melhor enquadrada nos preceitos da bula acadêmica, não me pareceu possível, haja vista a amplitude da proposição. Preferi correr o risco de mapear contornos gerais de um fenômeno, do que me aprofundar em um de seus aspectos e obscurecer sua percepção geral. No sentido metodológico, o risco de se perder o todo no aprofundamento da especificidade das partes foi, acredito, maior do que o de se perder o aprofundamento das partes em prol de uma visão de conjunto, de teoria e prática.

No conjunto das abordagens que se seguem, há dois sentimentos necessários de ser declarados. O primeiro é uma convicção antifatalista e antideterminista, de que a realidade poderia ser bem melhor, no sentido de que assim será se houver uma melhor ação e entendimento sobre o que se deseja, se houver um melhor aprendizado sobre a natureza dos erros e acertos que afetam a nossa realidade —em particular a realidade da administração pública brasileira. O segundo sentimento é de que o conhecimento deve estar engajado com o aperfeiçoamento humano, na escala social e individual. É nesse sentido que a *boa administração pública* é enfocada como um ideal, uma utopia, necessária, enquanto tal, ao aprimoramento da vida humana e social. Partilho, neste sentido, da crença segundo a qual a “relevância da pesquisa em administração pública está muito menos na contribuição para o ‘avanço da ciência administrativa’ do que na obrigação de ‘fazer uma diferença para

melhor' na vida dos que serão afetados pelos resultados dos projetos de pesquisa.”\*

É necessário e justo que fique consignada uma menção de dívida e agradecimento a várias pessoas cujo apoio foi determinante à conclusão desta monografia. Primeiramente, à minha mulher, Jane, e aos meus filhos Pedro, Laura e Marcos, que se privaram da minha presença durante incontáveis horas de convívio familiar, devo o estímulo e a alegria de vida necessários à perseverança. Aos meus colegas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, devo valorosas críticas e sugestões a fragmentos desta monografia, que foram, em diferentes momentos, por mim apresentados sob a forma de *papers* relacionados à discussão de problemas nacionais. A Renée Maia e Marinilda de Almeida, devo a prestimosa colaboração na digitação e revisão de vários trechos desta monografia, bem como na confecção de quadros e tabelas. A Helcio Martins, meu pai, devo a atenta e cuidadosa revisão final do texto. Por fim, mas não menos importante, aos Professores Paulo Reis Vieira e Gilberto Tristão, devo o apoio determinante de mestres e amigos, sem o qual esta monografia jamais teria sido concluída.

Humberto Falcão Martins  
Brasília, 28 de maio de 1995.

---

\* P. R. Vieira & A. M. Campos, “*Em Busca de uma Metodologia de Pesquisa Relevante para a Administração Pública*” (Revista de Administração Pública: 14(3):101-10, jul./set. de 1980).

## ÍNDICE

RESUMO .....	III
APRESENTAÇÃO .....	VII
RELAÇÃO DE QUADROS E TABELAS .....	XIII
<b>I — O ESTADO SOCIAL CONTEMPORÂNEO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>16</b>
A Evolução para o Estado Social: a Legitimidade como Limite .....	18
A Crise do Estado: Críticas e Contradições .....	21
O Estado como Ator e Seus Requisitos Funcionais Básicos .....	23
A Crise da Administração Pública .....	27
<b>II — MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA INTERPRETAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>37</b>
<i><b>Uma Visão Crítica da Modernização .....</b></i>	<i><b>39</b></i>
Modernidade e Racionalidade .....	39
Determinismo Versus Possibilidade .....	45
Autodestruição Inovadora Versus Construção Inovadora .....	51
<i><b>Modelos de Administração Pública .....</b></i>	<i><b>53</b></i>
Uma Visão Ortodoxa da Administração Pública .....	54
Uma Visão Liberal da Administração Pública .....	56
Uma Visão Empresarial da Administração Pública .....	59
<i><b>Em Busca da “Boa Administração Pública” .....</b></i>	<i><b>66</b></i>
O Modelo da Racionalidade Tridimensional Contraditória .....	67
Princípios da “Boa Administração Pública” .....	74
<b>III — A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>81</b>
<i><b>A Trajetória Modernizante da Administração Pública Brasileira .....</b></i>	<i><b>83</b></i>
De 1808 a 1930: a Administração “Tradicional” .....	83
De 1930 a 1945: a Modernização “Daspeana” .....	89
De 1945 a 1964: o Advento da “Administração Paralela” .....	95
De 1964 a 1985: “Administração Para o Desenvolvimento” .....	100
De 1985 a 1994: a “Era da Desmodernização” .....	108



***A Modernização Incompleta: O Modelo Brasileiro de Modernização da Administração***

<b><i>Pública</i>.....</b>	<b>115</b>
O Contexto Político do Estado .....	116
O Contexto da Burocracia e sua Implementação.....	120

**IV — PERFIL CRÍTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA ..... 130*****O Contexto da Burocracia Pública Brasileira Contemporânea ..... 131***

Funcionalismo .....	132
Aspectos Quantitativos .....	133
Regime Jurídico .....	135
Estrutura de Cargos.....	138
Ingresso.....	141
Plano de Carreira .....	143
Formação e Treinamento .....	143
Avaliação de Desempenho .....	145
Promoção e Mobilidade.....	146
Remuneração .....	146
Estrutura e Recursos Organizacionais .....	148
Estrutura Organizacional .....	149
Informação e Informatização.....	150
Gestão de Recursos Organizacionais.....	152
Órgão Central de Administração .....	155
Gestão Governamental .....	157
Presidência da República.....	158
Planejamento Governamental.....	161
Avaliação e Controle .....	165

***O Contexto Político do Estado..... 167******Perfil da Disfuncionalidade..... 175*****V — EM BUSCA DE REQUISITOS FUNCIONAIS DA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO*****PÚBLICA BRASILEIRA ..... 181*****BIBLIOGRAFIA..... 189**

## RELAÇÃO DE QUADROS E TABELAS

Quadro I- TEORIA “N” VERSUS TEORIA “P” .....	49
Quadro II- ORIENTAÇÃO DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	65
Quadro III- ORIENTAÇÃO DA <i>BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</i> .....	66
Quadro IV- CONCEITO DE RACIONALIDADE TRIDIMENSIONAL CONTRADITÓRIA .....	68
Quadro V- MODELO INTEGRATIVO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	70
Quadro VI- FATORES DE RACIONALIDADE DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	71
Quadro VII- QUANTITATIVO DE PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....	133
Quadro VIII- EFETIVO PÚBLICO FEDERAL COMPARADO .....	134
Quadro XI- ESTABILIDADE ORGANIZACIONAL DE GOVERNOS RECENTES .....	149
Quadro X- PLANEJAMENTO TECNOCRÁTICO <i>VERSUS</i> PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO .....	164

Em memória de  
Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982) e  
Beatriz Marques de Souza Wahrlich (1915-1994).

*“Cada teoria [... social] digna desse nome precisa responder a duas perguntas: em primeiro lugar, qual a forma desejável de organização da sociedade e do Estado e como podemos demonstrar ser ela ‘exequível’, ou seja, consistente com as nossas hipóteses normativas e efetivas sobre os processos sociais? O problema é definir um modelo consistente ou uma meta de transformação. Em segundo lugar, como chegaremos lá? O problema aqui é identificar as forças dinâmicas e as estratégias que podem trazer a transformação.”*

*Claus Offe*

*“O que confere racionalidade às práticas administrativas não é a sua forma aparente, nem o seu significado intrínseco, mas a função positiva que realizam na estratégia adequada para atingir determinado objetivo concreto, socialmente desejado.”*

*Guerreiro Ramos*

# — I —

## **O ESTADO SOCIAL CONTEMPORÂNEO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Evolução para o Estado Social: a Legitimidade como Limite

A Crise do Estado: Críticas e Contradições

O Estado como Ator e Seus Requisitos Funcionais Básicos

A Crise da Administração Pública

O objetivo deste primeiro capítulo é desenvolver um quadro geral de problemas, de caráter universal, que inspiraram a proposição central desta monografia. Trata-se de descrever o cenário no qual a administração pública contemporânea se apresenta: o estado social, seus atributos, contradições, críticas, desafios e aspectos críticos que concernem aos sistemas político-administrativos.

O estado capitalista democrático contemporâneo proporciona, sua face de estado de direito, garantias e direitos individuais e coletivos e, na sua face de estado social, impõe ações deliberadas no sentido de se atingir, mediante a promoção de políticas públicas efetivas, o bem-estar do cidadão. Independentemente de seu grau de intervenção, o estado contemporâneo necessita, no primeiro sentido, de boas leis; e, no segundo, de boa administração pública. A legitimidade do estado social, decorrente da efetividade de suas ações, é o seu limite. A ação estatal contemporânea é, portanto, intimamente dependente da administração pública, que, neste contexto, se coloca como instrumento e condição de legitimação, não como uma variável dependente de arranjos mais ou menos intervencionistas.

Neste contexto, a despeito de posições extremadas em torno do que se convencionou chamar de crise do estado, que se concentram na busca de soluções polarizadas em torno de menos estado ou mais estado, a crise do estado se coloca essencialmente como uma crise de eficiência e efetividade não apenas de seu aparelho. Enfocar a crise do estado social contemporâneo, a partir de suas críticas e contradições elementares não implica, em princípio, na discussão sobre menos ou mais estado, senão sobre melhor ou pior estado.

Tomando-se como pressuposto de que a legitimidade do estado contemporâneo decorre de sua ação, não de sua inação, tanto na direção do bem-estar quanto das salvaguardas dos direitos e garantias individuais e coletivas, o equacionamento da sua crise requer o enunciado de seus requisitos funcionais enquanto ator social, promotor de transformações sociais. A implementação burocrática do estado ator é o requisito funcional mais essencial.

Os sistemas burocráticos públicos cresceram e se diferenciaram *pari passu* à evolução do estado, de modo a processar soluções para lidar com problemas cada vez mais complexos. Os sistemas burocráticos do estado social

capitalista desenvolveram uma notável capacidade de gerar resultados positivos para o bem estar, mas, também, um enorme potencial de gerar crise: de eficiência, de eficácia, de efetividade. O que se convencionou chamar de *crise da administração pública*, reporta-se, no contexto do que também se convencionou chamar de *crise do estado*, à incapacidade político-administrativa de deliberação e, efetivamente, implementação daquilo que seja definido como certo para o bem-estar dos cidadãos. A crise da administração pública não é uma crise puramente administrativa, sua superação está condicionada ao incremento da racionalidade política e administrativa do estado de uma maneira integrada. Este é um desafio teórico e prático que deverá orientar a construção, aplicação e análise de modelos de modernização da administração pública.

### ***A EVOLUÇÃO PARA O ESTADO SOCIAL: A LEGITIMIDADE COMO LIMITE***

O estado, enquanto forma instituída de organização política, é uma invenção inacabada. O advento da era moderna, marcada pela transição da renascença ao capitalismo industrial, incorporou significativas mudanças qualitativas ao estado, que até então se restringia ao caráter militar e religioso, imbricado nas conquistas territoriais e na dominação secular medievais. A evolução do estado ao longo da história recente apresenta dois momentos distintos no que concerne ao seu caráter dominante e às formas de integração do seu aparato administrativo à sociedade: o estado moderno, marcado pelo advento do estado de direito, e o estado contemporâneo, caracteristicamente um estado social.

O estado moderno, como ordem expressamente política, surgiu como forma de organização centralizada do poder fundado nos princípios da territorialidade da obrigação política e da impessoalidade do comando político, que, originado na Europa no século XIII, se estendeu a todo o mundo civilizado. Sua evolução foi condicionada pela mudança no caráter do poder político, que marcou a transição da europa feudal para a moderna, a partir da ruptura da *respublica christiana*, caracterizada pela cisão da unidade político-religiosa para uma concepção universalista de república oriunda de Cícero —

que consiste no interesse comum a uma lei comum como único direito pelo qual uma comunidade afirma sua justiça.<sup>1</sup>

Esta passagem transforma o estado em projeto racional da humanidade, conferindo novo caráter institucional às relações sociais de poder: sua organização mediante procedimentos técnicos estabelecidos, instituições e administração, para a prevenção e neutralização de conflitos e atingimento de finalidades materiais, que suas forças dominadoras reconhecerem como próprias e impuserem como gerais a todo país.

O surgimento do estado de direito foi fortemente influenciado pelos ideais de liberdade política e econômica e de igualdade de participação dos cidadãos, não mais súditos, ideais estes que marcaram o advento da sociedade civil. A legalidade passa a ser o caráter essencial do estado de direito, atributo da sujeição à lei, como forma de manutenção da ordem, não mais baseada na defesa do conflito social e na garantia das liberdades, de forma não subjetiva. O estado de direito, gerenciado pela burguesia, tornaria possível a sobrevivência da sociedade civil, empregando meios cada vez mais sofisticados de organização e controle da ordem constituída dentro da doutrina democrática, como parlamentarismo e partidos de massa. O estado de direito não preconizava, portanto, um forte esquema administrativo, senão nas suas funções legislativas e judiciárias. Desta forma, as relações entre estado e sociedade tinham como canal quase que exclusivo a representatividade política e a infiltração da burguesia no aparelho do estado.

O surgimento do estado social atendeu a uma demanda da sociedade civil capitalista e deu-se a partir da instituição de formas democráticas representativas e como percepção e resposta política às necessidades das classes subalternas emergentes. A retomada, por parte do estado e do seu aparelho, de uma função de gestão direta da ordem social, sobretudo da ordem econômica, cujo andamento natural era agora posto em dúvida, tem início em meados do século XIX. O bem-estar voltou a ser o exercício mais prestigioso

---

<sup>1</sup>Ver Nicola Matteucci, "*República*"; Gustavo Gozzi, "*Estado Contemporâneo*" e Pierangelo Schiera, "*Estado Moderno*" in *Dicionário de Política*, Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino (Brasília: Universidade de Brasília, 1986), pp. 401, 425 e 1107.



da gestão do poder, embora não mais em função declaradamente fiscal e político-econômica, como nos tempos do estado absoluto, mas devido a uma gradual integração do estado político com a sociedade civil, o que alterou significativamente o estatuto jurídico do estado. Já nas últimas décadas do século XIX, os estados que mais ativamente intervinham no processo de valorização capitalista, como na Alemanha e Inglaterra, implementavam políticas protecionistas, introduziam instrumentos de política monetária e adotavam programas e benefícios sociais, principalmente previdenciários. Nascia o *welfare state*, que marcaria profundamente o desenvolvimento do capitalismo no mundo ocidental. Ou, conforme pronuncia OFFE:

“O Estado social é, historicamente, a combinação resultante de uma série de fatores, cuja composição varia de país a país. O reformismo social-democrático, o socialismo cristão, as elites esclarecidas da política conservadora, da economia e dos grandes sindicatos na indústria eram as forças mais importantes que lutaram por sistemas cada vez mais amplos de seguro social obrigatório, leis de proteção do trabalho, salários mínimos, ampliação de instituições de saúde e de educação e a construção habitacional subvencionada pelo Estado, assim como pelo reconhecimento dos sindicatos como representantes políticos e econômicos legítimos dos trabalhadores. Estes progressos ininterruptos nas sociedades ocidentais foram muitas vezes dramaticamente acelerados no contexto de intensos conflitos sociais e crises, sobretudo sob as condições da guerra e do pós-guerra. As instituições do Estado social, introduzidas dentro das condições da guerra e do pós-guerra, conseguiram se manter como permanentes e depois foram acrescidas de outras inovações, cuja introdução se tornou possível em épocas de bem-estar e economia crescente. É o seu caráter multi-funcional e a sua capacidade de servir, concomitantemente, a múltiplos objetivos, que tornam a organização política do Estado social tão atrativa para uma ampla coligação de forças heterogêneas”.<sup>2</sup>

A legitimidade é o principal atributo do estado social, como consenso acerca dos critérios qualitativos que orientam sua intervenção, pautado nos resultados de sua intervenção. No estado social, as premissas da ação são

---

<sup>2</sup>C. Offe, *Trabalho e Sociedade - Problemas Estruturais e Perspectivas para o futuro da "Sociedade do Trabalho"* (Volume II; Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991), pp. 114-5.

resultados concretos na direção do bem-estar, demonstrando sua utilidade social, pela da gestão efetiva de seus recursos.

### ***A CRISE DO ESTADO: CRÍTICAS E CONTRADIÇÕES***

A problemática da relação entre estado e sociedade contemporânea situa-se no questionamento dos limites do estado social, redundando em um enorme leque de críticas e posicionamentos em torno de questões específicas e gerais da intervenção estatal, ora prevalecendo seus aspectos econômico-fiscais, ora adquirindo matizes político-ideológicos em torno da gestão da ordem social. Este tratamento tende a reduzir a discussão sobre os limites do estado social em torno de abordagens sobre menos estado ou mais estado, sem se atentar que o núcleo desta questão não é quantitativo, mas qualitativo. A proporção da coexistência das formas do estado de direito com os conteúdos do estado social tem sido, nas sociedades organizadas, o grande desafio do estado contemporâneo. Por um lado, “os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direito de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação”.<sup>3</sup>

A crítica conservadora ao estado social, mais facilmente posicionada à direita, insiste em tratá-lo como a doença que pretende curar: sua ação tende a agravar os conflitos da sociedade de mercado, em vez de harmonizá-los, impedindo que as forças do mercado funcionem adequadamente, basicamente devido a duas principais razões. Primeiro, o aparelho do estado social impõe ao capital uma carga de impostos e regulamentos que embotam e cerceiam os investimentos privados. Segundo, seus trabalhadores e sindicatos são beneficiados com direitos e privilégios que contribuem para a baixa produtividade, comparativamente aos padrões do mercado:

“Estes efeitos levam à dinâmica do desenvolvimento decrescente e das expectativas crescentes, à ‘sobrecarga de pretensões econômicas’ (que conhecemos como inflação), assim como à

---

<sup>3</sup>E., Forsthoff, “*Stato di Diritto in Transformazioni*” (Milano: Giuffrè, 1973) *apud* G., Gozzi, 1986, op. cit., p. 401.

‘sobrecarga de pretensões políticas’ (‘ingovernabilidade’), e, por conseguinte, um número cada vez menor de expectativas pode ser satisfeito pelos serviços sociais disponíveis. [...] A conclusão importante que se pode tirar desse tipo de análise é que o *estado social* não é uma fonte isolada e autônoma de bem-estar que põe à disposição do cidadão, como um direito, rendas e serviços; ao contrário, ele próprio é altamente dependente da prosperidade e rentabilidade contínua da economia”.<sup>4</sup>

Por outro lado, a crítica da esquerda fundamenta-se na utilidade do estado social para as classes menos favorecidas e baseia-se em três pontos: o estado social é ineficaz e ineficiente; repressivo; e promove uma falsa ideologia na classe operária. Segundo esta crítica, sua pesada maquinaria redistributiva trabalha apenas no sentido horizontal, dentro da classe dos operários, não no sentido vertical, de maior mobilidade social. Ademais, o estado social não reduz a causa das necessidades e carências —como, por exemplo, a desorganização das cidades pelo mercado capitalista de imóveis, o desgaste da capacidade e da qualificação de trabalho, o desemprego, etc.—, mas apenas compensa parcialmente as conseqüências dessas ocorrências —suprindo serviços de saúde e seguros, subvenções habitacionais, organizações educacionais, auxílio desemprego, etc. Conseqüentemente, a ineficácia do estado social acentua a contínua ameaça de crise financeira, conseqüência, por sua vez, das descontinuidades cíclicas e estruturais do processo de acumulação capitalista.<sup>5</sup>

Outra fonte de ineficiência, ineficácia e repressão inerentes à estrutura do estado social está nos atributos da burocracia pública, que “absorve mais recursos e presta menos serviços do que outras estruturas democráticas e descentralizadas de política social poderiam fazer. Por isso, a razão da manutenção da forma burocrática de administração de serviços sociais, apesar da sua ineficiência e ineficácia, evidente para um número cada vez maior de observadores, deve estar relacionada com a função de controle social exercida pela burocracia centralizada do Estado social”.<sup>6</sup> Em resumo, a crítica da

---

<sup>4</sup>C. Offe, 1991, op. cit., pp 117-8.

<sup>5</sup>*Ibid.*, pp. 122-3.

<sup>6</sup>*Ibid.*, p. 124.

esquerda alega que o estado social seria antes um meio para estabilizar a sociedade capitalista do que um passo para transformá-la ou transcendê-la.

Nenhum dos dois pólos de críticas assume as contradições do estado social capitalista contemporâneo, quer centrando-se em aspectos desta, quer enunciando seus pontos críticos e requisitos funcionais de uma maneira integral, conforme sentença Offe:

“O desagradável segredo do estado social reside em que, apesar do seu efeito sobre a acumulação capitalista poder muito bem tornar-se destrutivo (como a análise conservadora demonstra tão enfaticamente), a sua eliminação seria evidentemente disruptiva (fato que a crítica conservadora sistematicamente ignora). A contradição consiste em que o capitalismo não pode coexistir com o estado social nem continuar existindo sem ele. [...] Parece que o Estado social, apesar de atacado tanto pela direita quanto pela esquerda, não pode ser facilmente substituído por uma alternativa conservadora ou progressista”.<sup>7</sup>

Não obstante as discussões sobre a crise do estado social comportarem matizes de natureza diversa —v.g. de caráter político, sociológico, econômico etc.—, importa explorar um caráter específico da crise do estado: o desempenho, que consiste na crise de eficiência e de efetividade do estado social contemporâneo —mais relevante quando se coloca o estado numa perspectiva ativa, de ator social.

### ***O ESTADO COMO ATOR E SEUS REQUISITOS FUNCIONAIS BÁSICOS***

A tendência de enfocar o debate em torno do estado social a partir da constatação de suas contradições básicas, tem relegado a um segundo plano as discussões ideológicas que se polarizam a respeito de sua crise econômico-fiscal e, por outro, da preocupação não menos pragmática com a efetividade do estado social, enquanto agente de transformações sociais. Nesse escopo, a mecânica da ação social do estado contemporâneo é, conforme demonstra Luciano Martins, decorrência de uma das contradições básicas do capitalismo:

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, pp. 122 e 127.

“[...] um Estado que intervém, enquanto ator, [articulando a manutenção] das relações de produção [com as] as relações de reprodução da sociedade, ou seja, ao nível da manutenção da sociedade capitalista e ao nível da passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista. Por isso é que a intervenção típica do Estado capitalista é dirigida no sentido de manter artificialmente a forma mercadoria (através do *welfare state*, subsídios ao capital, reciclagem da força de trabalho, etc.) dos atores sociais que tenham perdido a capacidade de participar da relação de troca. Essa tarefa de estabilizar e universalizar a forma mercadoria —condição para reconciliar os “requisitos constitutivos divergentes” antes mencionados— os autores [Alain Tourraine, Claus Offe e V. Ronge] designam por *administrative recommodification*. No capitalismo contemporâneo a dificuldade consiste em superar as deficiências do mercado (dada sua fraca capacidade autocorretora) e, simultaneamente, as formas de *welfare state* utilizadas para tanto (dada a crise fiscal por elas provocada). Daí serem geradas novas formas de contradições internas ao capitalismo avançado. Uma dessas contradições seria que, na medida em que se amplia a ação do Estado para garantir e repor as relações de troca por via política e administrativa, as vastas estruturas burocráticas criadas para realizar essa função tendem a escapar à forma mercadoria.”<sup>8</sup>

A teoria do estado-ator coloca o estado como um agente de transformações sociais, políticas e econômicas no contexto do capitalismo moderno<sup>9</sup>. É, nesse sentido, rotulado de neo-weberiano, porque pressupõe a capacidade de responder com efetividade e agilidade às demandas da sociedade civil. Mas a ênfase deste enfoque não se coloca na relação de utilidade funcional entre estado e cidadão-consumidor, senão na capacidade dos governos representativos em liderar, balisar, empreender, e mesmo tutelar processos modernizantes. Este papel fundamenta-se em dois argumentos básicos.

Primeiro, o estado, enquanto organização, pode formular objetivos que não são simples reflexos das demandas ou interesses dos grupos sociais,

---

<sup>8</sup>L. Martins, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985), p. 39. O autor parte das elaborações de A. Tourraine, *Les Sociétés Dependantes* (Paris: Éditions Duculot), 1977 e C. Offe & V. Ronge, “Notes on the Theory of the State” in *The New German Critique* (Winsconsin, nº 6, fall 1975).

<sup>9</sup>Ver P. Evans; D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

classes ou sociedade. O estado pode desenvolver seus próprios objetivos para o bem-comum, conforme escreve Tollini:

“À primeira vista, pode-se ter a falsa impressão de que nesta argumentação o Estado é concebido como um dirigente acima da sociedade. Entretanto, o fato de poder formular objetivos independentes não significa um Estado que se sobrepuje à vontade social, mas, sim, que sirva à sociedade da melhor forma possível. [...] É essencial o entendimento de que essa noção pressupõe que os líderes do Estado possam prosseguir estratégias transformadoras, mesmo contrariando a indiferença ou a resistência de forças sociais politicamente poderosas. Em resumo, a teoria do Estado como ator diverge de outras teorias que vêm o Estado como eterno prisioneiro de conflitos sociais que o impedem de implementar mudanças efetivas na sociedade.”<sup>10</sup>

O segundo argumento respeita a capacidade do estado em atingir resultados, em formular e implementar políticas públicas efetivas, pressuposto que o habilita a empreender mudanças sociais. “A teoria coloca como condição precípua para o desenvolvimento das capacidades do Estado a criação da coesão das partes de sua máquina burocrática.”<sup>11</sup> Segundo afirma

---

<sup>10</sup>I. M. Tollini, “O Estado Ator e o Presidente” (Brasília: *Correio Braziliense*, 12.12.94). É oportuno mencionar que os principais modelos utilizados na análise da ação estatal — o pluralista, o elitista (na sua vertente corporativista) e o marxista — apresentam maiores restrições. O modelo pluralista explora o papel do empresariado na formulação de políticas públicas, na qualidade de agentes interessados que mobilizam recursos conforme suas possibilidades para influenciar o governo por meio de diversos canais. Esta abordagem subestima o caráter político-ideológico da formulação de políticas públicas e, ademais, supõe uma ingênua facilidade de acesso de grupos de pressão organizados à setores de governo. O modelo corporativista enfatiza a relação capital-trabalho articulada entre grupos relevantes no meio empresarial e o estado, baseados no papel decisivo dos primeiros para o desempenho da economia, o que contribui para um maior poder de barganha na formulação da política econômica, em particular. Sua principal crítica é a aplicabilidade, baseada na alegação de que o modelo se aplica à constatações eventuais, porque o relacionamento governo-capital seria apenas eventualmente unilateral. O modelo marxista enfoca o Estado como refém dos interesses do capital, em cujas variantes vê o estado quer controlado indiretamente pelo empresariado, quer sujeito à restrições estruturais inerentes ao seu conjunto institucional (de ordem política, administrativa etc.). Ver, a esse respeito, R. L. S. Cardoso, *Autonomia do Estado Versus Mobilização dos Atores Sociais - Uma Proposta Teórico-Metodológica para Análise de Políticas Públicas no Brasil* (Brasília: Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República: Documento de Trabalho nº 20, março de 1995).

<sup>11</sup>*Ibid.*

Cardoso, abordagens institucionais<sup>12</sup> são, neste contexto, de maior utilidade para se analisar a política burocrática no cenário do estado social contemporâneo:

“[...] O novo institucionalismo [...] incorpora [...] um novo fator: a complexidade das instituições sociais, políticas e econômicas na vida moderna, sua extensão e sua maior importância para a vida coletiva, enfocando, também, o papel das organizações na vida pública. Justifica-se a ênfase nestas organizações não apenas por serem encarregadas da implementação das políticas, mas também por serem os cenários em que essas são decididas e avaliadas. Segundo esta concepção, as organizações governamentais, em última instância, são as responsáveis pela legitimidade das políticas, garantindo-lhes a universalidade e o poder de utilizarem legitimamente a coerção para que sejam efetivadas.”<sup>13</sup>

A implementação administrativa do estado-ator no contexto da sociedade capitalista democrática fundamenta-se na concepção de que o próprio processo de desenvolvimento do capitalismo exige uma mudança radical no modo de conceber e colocar a ação administrativa. “Isso significa dizer que a ampliação do papel do estado no desenvolvimento nacional vai exigir uma nova postura administrativa, ou seja, um novo modelo de gestão pública, capaz de colocar as funções organizativas-institucionais num nível ideal, que permita o estabelecimento de uma relação íntima e imediata com os objetivos primeiros e com a sociedade organizada. [...] Essas relações devem

---

<sup>12</sup>Conforme afirma R. L. Cardoso, 1995, op. cit.: “as abordagens institucionais proporcionam modelos de análise de políticas públicas que enfocam a importância de padrões estruturados de comportamento que tendem a persistir e que adquirem certa autonomia. Esses padrões, também chamados **instituições**, afetam o conteúdo das políticas públicas, por estarem estruturados de forma que facilitem, dificultem, ou até mesmo impeçam alguns resultados (*outcomes*) destas políticas.” (p.10) Ver, a propósito, G. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981); G. O'Donnell, *Análise do Autoritarismo Burocrático* (São Paulo: Paz e Terra, 1990); J. D. Aberbach, R. D. Putnam & B. A. Rocman, *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1981) e M. M. Atkinson & W. D. Coleman, *Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies* (The British Journal of Political Science, nº 19).

<sup>13</sup>R. L. Cardoso, 1995, op. cit., p. 10.

coexistir num ambiente de 'constante interdependência de escolhas e de resultados'.”<sup>14</sup>

A modernização da administração pública adquire uma importância essencial frente ao imperativo de *aggiornamento* do estado social. A consolidação de uma *tecnocracia popular*<sup>15</sup> sensível, respaldada no aumento da capacidade de julgamento, de decisão e de ação, por meio da instituição de novos métodos de governo, que estimule o estabelecimento de parcerias com capacidade de intervenção, tornou-se um requisito que coloca em risco a própria evolução do estado. Todavia, o que se verifica é que o crescimento burocrático do estado, rápido e qualitativamente complexo, representado por suas múltiplas instituições, mecanismos e orçamentos, não se coaduna, hoje, com as exigências derivadas da crise (que obrigam uma maior intervenção), não lhe proporcionando uma maior capacidade de gestão do desenvolvimento.<sup>16</sup> Uma das alternativas estratégicas para o equacionamento da crise do estado via seu redirecionamento reside na superação da crise da administração pública.

### ***A CRISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA***

A crise da administração pública tem um duplo sentido: no terreno da *praxis*, atinge a capacidade dos estados em realizar, em alcançar resultados desejados no sentido do bem comum; no terreno do pensamento, atinge a capacidade dos teóricos da administração pública, espalhados num vasto campo de disciplinas, em refletir sobre as causas, conseqüências e alternativas ao fenômeno que se verifica na prática.

---

<sup>14</sup>R. S. Santos & E. M. Ribeiro, “A Administração Política Brasileira” (Revista de Administração Pública: 27(4):102-35, out./dez. de 1993), p. 106. Os autores referem-se ao conceito de Administração Política de Giorgio Pastori in “Administração Pública”, in *Dicionário de Política*, op. cit., p. 15.

<sup>15</sup>Para usar a expressão de Alain Tourraine, que remonta ao excessivo amparo governamental à classe média, em detrimento dos socialmente excluídos. A. Tourraine, participação no seminário “O Estado que Queremos - Novas Estruturas, Novas Funções” (Brasília: IPEA/SEPLAN, 1994).

<sup>16</sup>J. R. Felicissimo & S. C. Albuquerque, “Governo, Administração Pública e Crise” (São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2(1):19-23, jan./mar. de 1988), p. 21.



Na dimensão da *praxis*, a crise da administração pública repousa na concatenação entre meios e fins. É um problema de racionalidade de meios, instrumental ou funcional, e de racionalidade de fins, substantiva ou de valor. A efetividade da ação pública é uma função do emprego de meios apropriados para o alcance de fins desejados, cujo estabelecimento e controle é uma tarefa essencialmente política. Daí, dois componentes disfuncionais referirem-se, mais comumente, à adequação dos meios e à conformação aos fins. O primeiro é tradicionalmente tratado como irracionalidade instrumental e é exclusivamente identificado à crescente incapacidade de os sistemas burocráticos, circunscritos à instrumentalidade, processarem meios apropriados —donde advém a própria noção pejorativa de burocracia relacionada ao atraso, à ineficiência e à ineficácia. O segundo é tradicionalmente tratado como irracionalidade substantiva ou a resistência dos sistemas burocráticos em processarem as finalidades definidas na arena política, quer pela imposição de interesses da própria burocracia enquanto expressão social de poder, quer pelo atendimento aos interesses privados em detrimento do interesse público. O que esta visão recorrente não esclarece é que a crise da administração pública é essencialmente uma crise de racionalidade nas relações político-administrativas do estado, não necessária e isoladamente uma crise administrativa no domínio instrumental da burocracia pública.<sup>17</sup>

A implementação burocrática do estado moderno, segundo um enfoque weberiano, deu-se no domínio preponderante da racionalidade funcional, instrumentalizando premissas de valor definidas fora de seu alcance, na arena política. A burocracia weberiana se caracteriza essencialmente por ser uma instância micro-social fundada exclusivamente na racionalidade funcional, que lida com fatos, não valores e meios, não fins. Os políticos estabelecem valores na arena da barganha política enquanto que os burocratas, em contrapartida, são “agentes neutros” cuja tarefa é executar, com precisão técnica e imparcialidade, as deliberações que emergem daquela barganha. Política e administração, fins e meios, valor e fato, são radicalmente separados nesta perspectiva porque os sistemas burocráticos seriam incapazes de processar finalidades e, mesmo se o fossem, tenderiam a sobrepor suas regras

---

<sup>17</sup>Ver J. Bendor & T. Moe, “*An Alternative Model of Bureaucratic Politics*” (American Political Science Review, 1985), 79:755-74.

operacionais às finalidades, numa frontal descaracterização da política.<sup>18</sup> “A administração burocrática é aquela forma de organização da ação social (improvável e rica em pre-requisitos) que não pode tematizar suas próprias premissas. É nisso que se baseia também a divisão rígida entre administração e política, prevista no tipo ideal burocrático. [...] A racionalidade burocrática não assegura, e possivelmente contraria, a racionalidade política do sistema nas condições do Estado de bem-estar capitalista”.<sup>19</sup>

A disfunção estrutural mais comumente atribuída ao contexto da crise da administração pública consiste na inversão dialética da racionalidade burocrática. Primeiro, no sentido de que embora formatada para processar meios, adquiriu uma responsabilidade deliberativa maior que sua capacidade. Segundo, como consequência, passou a deliberar segundo sua ótica exclusivamente instrumental, sobrepondo-se à política e à sociedade, na concepção de Schwartzman:

“A complexidade crescente dos Estados modernos e o aumento das funções que este Estado desempenha, faz com que seja impossível continuar mantendo a estrita separação, que Weber supunha entre a elaboração das leis e sua execução. Este princípio ainda hoje está presente na totalidade ou quase, dos regimes políticos democráticos. No entanto, é bastante claro que agências governamentais responsáveis por uma série de atos, da política social à política ambiental e econômica, têm que tomar decisões pormenorizadas quase diárias, que têm um conteúdo político bastante óbvio, na medida em que beneficiam determinados interesses em detrimento de outros. Enquanto isto, os órgãos políticos —os partidos políticos, os legislativos, etc.— dificilmente desenvolvem a competência técnica específica para tomar as decisões políticas que muitas vezes são deles esperados. Isto ocorre pela própria complexidade crescente do processo político, que tende a especializar os partidos e os órgãos legislativos nas questões mais diretamente político-partidárias, ou seja, aquelas que têm repercussões mais diretas e visíveis sobre a distribuição do poder na sociedade. Em outras palavras, a distinção entre o que é técnico, formal ou administrativo, de um lado, e o que é político e

---

<sup>18</sup>Ver M. Weber, *Economy and Society - An Outline of Interpretative Sociology* (Berkeley: University of California Press, 1978), pp. 217-26 e 956-1003.

<sup>19</sup>Ver C. Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984), p. 217.

substantivo, por outro, é hoje bastante obscura, e não há indicações de que tenderá a se clarificar no futuro. Isto faz com que a burocracia acrescente à sua tendência natural de defender seus interesses corporativos uma segunda característica: a tendência a querer subtrair dos órgãos políticos a própria competência decisória, em nome de sua maior capacitação técnica”.<sup>20</sup>

No domínio da política representativa democrática, a crise da administração pública materializa o embate entre burocracia e política. No processo decisório institucional do estado democrático, o controle político da burocracia pública se manifesta da seguinte forma: cidadãos pressionam legisladores nas eleições e grupos de interesse exercem influência sobre legisladores em nome de interesses; legisladores influenciam a burocracia mediante dotações e restrições orçamentárias e de indicações de ocupantes de cargos de confiança, resultado de acordos políticos; a burocracia afeta os cidadãos pela utilidade de seus produtos, serviços, bens ou regulações, o que significa não só o custo benefício, mas a adequação qualitativa das características dos produtos às necessidades e direitos dos cidadãos; e o círculo é fechado quando cidadãos ou grupos estabelecem uma ligação entre o apoio a legisladores no que respeita ao posicionamento e grau de intervenção em torno de questões ou assuntos especificamente tratados na esfera de determinados órgãos burocráticos<sup>21</sup>. Nesta arena, o que está em jogo é a influência política sobre a prática burocrática. No entanto, a análise do processo de decisão política conduzida por Lindbloom, dentro do enfoque que denomina de *política burocrática*, deixa claro que a inversão deste processo não se deve aos atributos estruturais da mecânica democrático-representativa, senão da própria burocracia inserida neste contexto:

“O processo decisório político está predominantemente nas mãos da burocracia, deixando uma área pequena para decisão por outros participantes. Embora os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estabeleçam algumas das políticas mais importantes, é a burocracia que determina a maioria delas, inclusive as mais importantes de todas. A política decorre, especificamente, das interações burocráticas. [...] Tais alianças constituem às vezes um desafio ao controle efetivo das políticas pelo Congresso.

---

<sup>20</sup>Simon Schwartzman, “A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública” in FUNCEP, *O Estado e a Administração Pública* (Brasília: FUNCEP, 1987), pp. 77-8.

<sup>21</sup>Ver J. Bendor & T. Moe, 1985, op. cit., pp. 79:755-74.

“A maioria dos atos administrativos fazem ou alteram políticas, ao procurar implementá-las. [...] A execução sempre faz ou altera as políticas de algum modo nas mãos dos administradores. Nenhum formulador de políticas pode enunciar completamente essas políticas, e poucos tentariam isso, pois sabem que não é possível elaborar um texto legal, por exemplo, que cubra todas as contingências, todos os casos possíveis. O que os formuladores de políticas fazem é permitir que os responsáveis pela sua administração determinem muitos elementos da concepção que apenas esboçam. A burocracia fica com uma parte maior de autoridade, no processo de decisão política, do que podem ter pretendido os congressistas”.

“Sempre que os formuladores de políticas especificam (como acontece com frequência) os vários critérios conflitantes que pretendem aplicar à execução de uma política, o processo decisório político recai de algum modo nas mãos da administração. A multiplicidade de critérios conflitantes é um fenômeno universal na execução de políticas, que aparece também em setores muito afastados da execução comum de políticas nos sistemas democráticos. As condições em que se espera que os administradores implementem as políticas os colocam com muita frequência na situação de participantes do processo decisório.”<sup>22</sup>

Nesse contexto, o que Offe denomina “politização da administração” não é o resultado de novos critérios de relevância assimilados e processados pela burocracia pública, conforme um padrão de racionalidade prática e valorativa, mas o resultado de um processo em que a ação estatal típica do estado de direito, condicionada aos seus processos e imperativos racionais-legais, torna-se crescentemente inconfiável, pois sua eficiência e efetividade são colocadas à prova, sem garantias de que sua racionalidade valorativa seja incrementada.<sup>23</sup> A solução deste quadro de inversão é tão intrincada quanto o dilema no qual é tradicionalmente colocado no enfoque weberiano.

O fatalismo weberiano consiste em se estabelecer um *continuum* conceitual entre a inversão da racionalidade da ação burocrática e o processo

---

<sup>22</sup>C. E. Lindblom, *O Processo de Decisão Política* (Brasília: Universidade de Brasília, série Pensamento Político, 1980), pp. 60-2.

<sup>23</sup>C. Offe, 1984, op. cit., pp. 225-6.

de racionalização, de caráter histórico-mundial. Schwartzman e Offe assim o descrevem:

“a má-leitura de Weber consiste em considerar que seu ‘modelo’ de burocracia é uma receita para a organização da máquina burocrática; uma receita que, bem aplicada, geraria a administração científica e técnica que tantos buscam. Na realidade, o que Weber faz é dar as características ‘ideais’ de uma administração pública que existiria em um contexto social e político bem determinado; ela não é, de nenhuma maneira, a forma mais eficiente e racional de organização social para a realização de determinados fins; e, mais importante, ela não pode existir no vazio, mas requer uma série de condições externas bastante específicas”.<sup>24</sup>

“[Por outro lado, a ...] dominação burocrática não é, como acreditava Weber, o critério estrutural irreversível de todas as sociedades futuras, mas está vinculada a certas fases históricas e pode ser transcendida, na perspectiva de uma racionalidade sistêmica de nível superior. [...] Os] esquemas normativos das organizações político-administrativas não podem depender do acaso ou do arbítrio de seus membros, mas precisam estar em harmonia com os imperativos de seu meio social e econômico. Quando isso não é o caso, podemos dizer que as instituições estatais estão seguindo critérios ‘irracionais’ de racionalidade. Quando uma organização põe em risco o seu vínculo com o meio, costumamos falar de patologias burocráticas, isto é, da não-correspondência entre a estrutura interna e o meio externo, ou simplesmente entre estrutura e função.

“Tais situações são frequentemente estudadas pela sociologia das organizações sob a perspectiva teórica e prescritiva de como seria possível o restabelecimento do equilíbrio. Isto poderia ser alcançado através de processos de aprendizado dentro das organizações, ou impostos do exterior mediante reforma da estrutura organizacional. Nessas reflexões, a organização é apresentada como retrógrada e deficitária, exigindo mudanças — uma posição que só pode ser definida com base no pressuposto de que ‘em princípio’ critérios mais adequados de racionalidade são possíveis e praticáveis, bastando idealizá-los e introduzi-los. Mas justamente essa premissa será abandonada [...]. Pois, é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do

---

<sup>24</sup>S. Schwartzman, 1987, op. cit., p. 67.

Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio sócio-econômico que por um lado fixa a administração estatal em um certo modo de operação, mas que por outro lado exige desse gênero entre o esquema normativo da administração das estruturas, assim definidas. **É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma ‘reforma’ daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho [grifo não original]**”.<sup>25</sup>

Portanto, a superação da crise da administração pública não se circunscreve à superação da burocracia enquanto fenômeno social, tampouco à capacidade de mudança exclusivamente no âmbito instrumental da burocracia pública, senão também à sua capacidade de deliberação substantiva, no bojo das relações político-administrativas do estado —baseado no argumento desenvolvido por Guerreiro-Ramos:

“É inconcebível no futuro a concretização de uma sociedade destituída de burocracia, entendida esta como sistema de prestar serviços que funciona com alguma coordenação centralizada de atividades e com a vigência de alguma impessoalidade nas relações humanas. Sem burocracia, a vida social seria inorgânica, principalmente numa sociedade de massas. O ideal da liquidação da burocracia não é científico, é ideológico. O que é científico é proceder ao equacionamento dialético da questão. A sociedade de massas impõe a organização de serviços públicos de considerável envergadura, os quais não funcionarão sem burocracia, cuja qualidade, graças ao desenvolvimento tecnológico e social, será tanto mais alta quanto menos alienado for o caráter geral das relações entre autoridades e subordinados, entre os serviços e sua clientela. A grandeza da sociedade futura, a intensidade e o refinamento que, nela terão necessariamente as relações entre os homens, ao contrário de dispensar a burocracia, a requererão mais. mas isso não equivale a dizer que a burocracia, no futuro, permaneça com os caracteres que até agora tem apresentado. [...Porque] o que confere racionalidade às práticas administrativas não é a sua forma aparente, nem o seu significado intrínseco, mas a

---

<sup>25</sup>C. Offe, 1984, op. cit., pp. 225-6. Ver, também, a propósito da crítica tradicional à burocracia, A. Guerreiro-Ramos, *Administração e Contexto Brasileiro* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983), pp. 186-202.

função positiva que realizam na estratégia adequada para atingir determinado objetivo concreto, socialmente desejado.”<sup>26</sup>

A convicção sobre a necessidade de se buscar novos paradigmas no campo das teorias de administração pública decorre não apenas da intensificação das práticas reformistas nos segmentos governamentais em função das restrições fiscais e burocráticas do estado social contemporâneo — que têm ocupado lugar central nas discussões acadêmica e política nos anos 90. Decorre, também, de uma tomada de consciência teórica que vem se sedimentando a partir da crítica epistemológica às ciências sociais, em particular ao campo da administração pública.<sup>27</sup> A tendência revisionista das teorias de administração pública tem suscitado o surgimento tanto de abordagens sistematizantes, que buscam levantar e repensar o estado da arte sob novas perspectivas, apontando caminhos e explicitando direcionamentos, quanto tem feito surgir abordagens que se propõem alternativas às

---

<sup>26</sup> A. Guerreiro-Ramos, 1983, op. cit., pp. 201 e 205. Alguns autores (dentre eles, Peter Drucker, Alvin Toffler e Frederick Mosher) discutem a decadência da organização burocrática não na perspectiva da superação da burocracia enquanto fenômeno social, mas no sentido da flexibilização de suas características morfológicas. A questão é que as ditas organizações *pós-burocráticas* não asseguram a liquidação da burocracia enquanto sistema tipicamente instrumental. Ver, a propósito, Frederick Mosher, “*The Public Service in the Temporary Society*” in *Public Administration in a Time of Turbulence*, D. Waldo (Scranton: Chandler Publishers, 1971); F. C. P. Motta & L. C. Bresser-Pereira, *Introdução à Organização Burocrática* (São Paulo: editora Brasiliense, 1980) e A. Toffler, “*Rumo à Civilização da Terceira Onda*” (Diálogo, nº 22, vol. 14).

<sup>27</sup> Ver V. Ostrom, “*Artisanship and Artifact*” (Public Administration Review 40:309-17, 1980); P. Sederberg, “*Organization and Explanation: New Metaphores for Old Problems*” (Administration and Society, 16:167-94, 1984); F. Fisher, “*Ethical Discourse in Public Administration*” (Administration and Society, 15: 5-43, 1983); H. Y. Jung, “*Phenomenology as a Critique of Public Affairs Education*” (Southern review of Public Administration, 6:175-87, 1987); R. Denhardt, “*In the Shadow of Organization*” (Lawrence: Univ. of Kansas Press, 1981) e “*Toward a Critical Theory of Public Administration*” (Public Administration Review, 41:628-35, 1981); J. Forester, “*Questioning and Organizing Attention: Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice*” (Administration and Society, 13:161-207) e “*Bounded Rationality in the Politics of Mudding Through*” (Public Administration Review, 44:23-30, 1984); G. Morgan, “*Opportunities Arising from Paradigm Diversity*” (Administration and Society, 16:306-28, 1984); N. Lonerich Jr., “*Contending Paradigms in Public Administration: a Sign of Crisis or Intellectual vitality?*” (Administration and Society, 17:307-30, 1985) e O. White, “*Improving Prospects for Heterodoxy in Organization Theory: a Review of Sociological Paradigms and Organizational Analysis*” (Administration and Society, 15:257-71).

enquadradas nas correntes predominantes.<sup>28</sup> De uma maneira geral, a trajetória do pensamento no terreno da administração pública tem evoluído no sentido de criar, criticar e aprimorar modelos e princípios de mudança organizacional planejada, nos níveis micro ou macro-organizacional, de um enfoque organizacional para um enfoque político-sociológico, que privilegia como ponto central a tensão entre política e administração.<sup>29</sup> Nesta perspectiva, a modernização da administração pública adquire um caráter integrativo entre política e administração. A questão de como dotar os sistemas político-administrativos do estado de maior racionalidade tornou-se um requisito crítico da evolução do estado social contemporâneo. Importa investigar, nesta tendência, elementos conceituais que possibilitem avaliar a limitação dos modelos correntes de modernização da administração pública, bem assim, circunscrever uma abordagem integrativa da administração pública, mais adequada ao contexto político do estado social contemporâneo.

A redução deste quadro de problemas à realidade brasileira é ainda mais agravante. Primeiro porque a administração pública brasileira tem uma trajetória modernizante, no sentido de instrumentalizar o estado para ser o indutor do desenvolvimento. Esta trajetória tem sido seguida de recorrentes percalços, dentre os quais a difícil e problemática relação entre democracia e

---

<sup>28</sup>Ver M. Frank, *Toward a New Public Administration* (San Francisco: Chandler, ed. 1971); H. G. Frederickson, *New Public Administration* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1980); C. Bellone, *Organization Theory and the New Public Administration* (Boston: Allyn and Bacon, ed. 1980); A. Guerreiro-Ramos, *A Nova Ciência das Organizações. Uma Reconceituação da Riqueza das Nações* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981); Frederick C. Thayer, "Organization Theory as Epistemology" in *Organization Theory and the New Public Administration*, compilado por Carl Bellone (Boston: Allyn and Bacon, 1980); R. P. Hummel, *The Bureaucratic Experience* (New York: St. Martin's Press, 2ª ed., 1982); M. M. Harmon, *Action Theory for Public Administration* (New York: Longman, 1981); T. L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (New York: Kennikat Press, 1982); J. S. Jun, *Public Administration Design and Problem Solving* (New York: Macmillan, 1986); R. B. Denhardt, *Theories of Public Organization* (Monterey, Calif.: Brooks/Cole, 1984); F. Fischer, *Politics, Values and Public Policy: the Problem of Methodology* (Denver: Westview Press, 1980); D. Schuman, *Policy, Analysis, Education and Everyday Life: An Empirical Reevaluation of Higher Education in America* (Lexington, Mass.: Heath, 1982) e D. Waldo, *The Enterprise of Public Administration* (Novato, Calif.: Chandler and Sharp, 1980).

<sup>29</sup>Ver Robert Denhardt, "Public Administration Theory - The State of the Discipline" in *Public Administration - The State of the Discipline*, N. Lynn & A. Wildavsky (Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990), pp 43-72.



racionalidade político-administrativa, bem como o das características próprias do modelo brasileiro de modernização da administração pública — essencialmente um modelo de modernização administrativa—, que contribuiu para o atingimento de um ponto crítico no que concerne à funcionalidade dos atuais sistemas político-administrativos do estado brasileiro. Segundo, porque o somatório de desafios e oportunidades que cabe atualmente ao estado brasileiro explorar, no sentido de liderar parcerias para promover um desenvolvimento mais sustentado e equitativo, é altamente incompatível com sua condição operacional, com severas implicações à governabilidade. O redirecionamento do estado brasileiro é essencialmente dependente da modernização da sua administração pública. Na sociedade atual não há estado possível sem administração pública; não há governo possível sem estado.

Por outro lado, a racionalidade política dos sistemas burocráticos não decorre, como uma consequência natural, da modernização política do estado e da sociedade. A existência de um grau satisfatório de racionalidade política no sistema político estatal não implica, automaticamente, no incremento da racionalidade política dos sistemas burocráticos. Definem, antes, condições de concorrência ou potencialidades sistêmicas, mas a relação de causação não é direta. Isto porque há atributos estruturais nos sistemas burocráticos que o tornam resistentes à racionalidade política do sistema político. Logo, é necessário que os sistemas burocráticos sejam enfocados a partir de sua capacidade em processar a racionalidade política e administrativa do estado, de uma maneira integrativa.

## — II —

### **MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA INTERPRETAÇÃO TEÓRICA**

#### **Uma Visão Crítica da Modernização**

Modernidade e Racionalidade

Determinismo *Versus* Possibilidade

Autodestruição Inovadora *Versus* Construção Inovadora

#### **Modelos de Administração Pública**

Uma Visão Ortodoxa da Administração Pública

Uma Visão Liberal da Administração Pública

Uma Visão Empresarial da Administração Pública

#### **Em Busca da “*Boa Administração Pública*”**

O Modelo da Racionalidade Tridimensional Contraditória

Princípios da “*Boa Administração Pública*”

São três os objetivos deste capítulo. Primeiro, procura-se delinear um conceito genérico de modernização da administração pública a partir de uma abordagem crítica da modernização, que implica em qualificar os atributos do conceito corrente de modernização: racionalização instrumental, determinismo e transformismo, segundo os quais a modernização se reduz à absorção de expressões da modernidade alheia. De forma análoga, a modernização da administração pública está impregnada da idéia de absorção de paradigmas daquilo que se apregoa como *boa administração pública*, ao invés da sua construção segundo requisitos críticos peculiares.

Assume-se que a modernização, abordada criticamente, é, mais do que nunca —dado o contexto globalizante— uma categoria conceitual válida e conveniente para se pensar os processos induzidos de transformações sociais, e, analogamente, administrativas no âmbito do estado. Modernização da administração pública é, no entanto, uma categoria conceitual problemática. Inexiste uma teoria especificamente direcionada à modernização da administração pública. De uma maneira geral, as disciplinas sociais se ocupam da modernização numa perspectiva crítica, freqüentemente metateórica, ou prescritiva, comumente associada a casos delimitados por teorias ou *praxis* específicas. Em particular, no campo da administração pública, enquanto disciplina ou prática, o termo modernização da administração pública soa como um vasto horizonte de noções, métodos e técnicas empregados de alguma forma para o aprimoramento dos sistemas administrativos. Em última análise, refere-se, da maneira mais imprecisa e implícita possível, aos processos de implementação daquilo que as teorias de administração pública prescrevem como sendo a *boa administração pública*. Não obstante existirem idéias e demonstrações sobre como os sistemas burocráticos públicos podem ser, a modernização da administração pública, vista criticamente, impõe a reflexão sobre como estes sistemas devem ser e sobre como implementá-los.

O segundo objetivo consiste na identificação, no pensamento teórico sobre administração pública, dos três principais paradigmas dominantes de *boa administração pública*: um *ortodoxo*, centrado na construção institucional de uma administração pública no molde weberiano clássico; um *liberal*, desestatizante, desregularizante e centrado numa administração pública mínima sob estreito controle político do mercado; e um *empresarial*, centrado na adoção de métodos de gestão e avaliação empresariais em organizações públicas. Estes modelos não se baseiam numa visão integrativa entre política e

administração: o ortodoxo contrapõe leis a procedimentos administrativos, valores a fatos, políticos a burocratas; o liberal contrapõe política ao estado, estado e cidadãos a organizações públicas; e o empresarial contrapõe o mercado a organizações públicas e gestão eficiente ao estado.

O terceiro objetivo é delinear um modelo de *boa administração pública* que integre política e administração, enunciado a partir de contribuições da crítica metateórica às teorias de administração pública e a partir de uma visão integrativa de ação administrativa -especificamente o modelo da racionalidade tridimensional contraditória de Clauss Offe. O delineamento de um modelo integrativo entre política e administração permite, ademais, que se explicitem as limitações dos três principais modelos de modernização presentes na teoria.

## ***UMA VISÃO CRÍTICA DA MODERNIZAÇÃO***

O termo *modernização*, não obstante a fluidez proveniente de sua variada e imprecisa utilização no senso comum, tem sido explorado pelas ciências sociais como uma categoria analítica relacionada à implementação da modernidade, ao desenvolvimento, à evolução, aos processos de mudanças sociais numa perspectiva histórica e filosófica. Trata-se, essencialmente, do campo que relaciona meios a fins, enquanto preleções, explícitas ou não, de alternativas de ações *modernizadoras*, quer induzidas para gerarem transformações sociais, quer destas decorrentes.

Enfocar criticamente a modernização com o propósito de subsidiar a delimitação de um conceito de modernização da administração pública implica em duas principais ações. Primeira, situar, a partir do sentido histórico-filosófico da modernidade, a correlação entre a modernidade e racionalidade. Segunda, caracterizar elementos críticos subjacentes às teorias sobre modernização, chamando a atenção para seu cunho determinista e transformista.

## ***MODERNIDADE E RACIONALIDADE***

Etimologicamente, *modernidade* provém do advérbio latino *modo*, que significa há “pouco”, “recentemente”. Daí seu sentido filosófico:

representação do tempo como uma “sucessão de *modos* ou atualidades, constituindo segmentos temporais privilegiados pela forma de razão que neles se exerce. Nesse sentido, o tempo é vivido como propriamente *histórico* e nele alguma coisa acontece que pode ser chamada qualitativamente moderna.”<sup>30</sup> Há, todavia, uma distinção essencial entre modernidade, enquanto experiência, e o projeto da modernidade, de caráter histórico. No primeiro caso, refere-se Berman a:

“[...] uma modalidade de experiência vital -experiência do espaço e do tempo, do eu e dos outros, das possibilidades e perigos de vida- que é partilhada por homens e mulheres em todo mundo atual. Denominarei esse corpo de experiência ‘modernidade’. Ser moderno é encontrar-se num ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, transformação de si e do mundo - e, ao mesmo tempo, que ameaça destruir tudo o que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos. Os ambientes e experiências modernos cruzam todas as fronteiras da geografia e da etnicidade, da classe e da nacionalidade, da religião e da ideologia; nesse sentido, pode-se dizer que a modernidade une toda a humanidade. Mas trata-se de uma unidade paradoxal, uma unidade da desunidade; ela nos arroja num redemoinho de perpétua desintegração e renovação, de luta e contradição, de ambigüidade e angústia. Ser moderno é ser parte de um universo em que, como disse Marx, ‘tudo o que é sólido desmancha no ar’ ”.<sup>31</sup>

Esta idéia de turbilhão, de constante transformação abriga o desenrolar de um projeto histórico, no qual se insere o núcleo da questão da modernidade e também da discussão em torno da pós-modernidade: a razão moderna. A tese amplamente discutida de Weber, segundo a qual a modernidade se define pela racionalização funcional da vida humana —que, tomando o termo de

---

<sup>30</sup>H. C. L. Vaz, “*Religião e Modernidade Filosófica*” (Síntese Nova Fase: v. 18 n. 53, 1991), p. 151, *apud* “*A Modernidade e sua Crise*”, M. Perine (Síntese Nova Fase: v. 19 n. 57, 1992), p. 163.

<sup>31</sup>M. Berman, *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar. A Aventurada Modernidade* (São Paulo: Companhia das Letras, 1987), p.15.

empréstimo à Schiller, chamou de “desencantamento do mundo”— representa a inversão dialética do ideal iluminista de um mundo regido pela razão.<sup>32</sup>

O “projeto iluminista” via no apelo à razão um instrumento fundamental de emancipação dos mitos e da ignorância seculares auto-impostas aos homens por força da dominação episcopal exercida pela *antiga aliança*. O traço característico da *antiga aliança* era a tradição animista e religiosa, que regia as relações entre homem e mundo: o mundo da subjetividade humana e o da realidade objetiva (ou simplesmente o desejo e a realidade) se confundem. As finalidades e os significados humanos são incorporados ao real, objetivando-se os significados da própria existência, nesse mundo até então encantado.<sup>33</sup>

Mas o mundo encantado representava muito mais o caráter da irracionalidade (do homem agrilhado pelos mitos e pela impotência perante Deus) que o da razão substantiva, presente nos textos clássicos da filosofia socrática. O mundo grego, não menos encantado, era o paradigma da boa sociedade na medida em que a vida humana é ordenada segundo os imperativos de valor dos indivíduos envolvidos. A validade de tal paradigma repousa na consideração de que a tensão vivida entre os valores e os fatos (ou entre a razão substantiva e funcional) apontava para o aperfeiçoamento do

---

<sup>32</sup>Ver D. Wrong, *Max Weber. Makers of Modern Social Sciences Series* (Englewood Cliffs: Prentice Hall). Este argumento é um dos principais pressupostos da chamada “*Escola de Frankfurt*”, expressão que designa o grupo de cientistas sociais e filósofos alemães que desencadearam um movimento de crítica à sociedade e à cultura contemporâneas, a partir da fundação de um instituto de pesquisas Sociais (o *Institut für Sozialforschung*) que se incorporou a um dos departamentos da Universidade de Frankfurt em 1924. A escola de Frankfurt refere-se simultaneamente a um grupo de intelectuais e a uma teoria social. Dentre seus principais participantes destacam-se Friedrich Pollock, Carl Grünberg, Max Horkheimer, Karl Wittfogel, Theodor Adorno, Walter Benjamin, Karl Kosch, Herbet Marcuse, Erich Fromm e Jürgen Habermas, cujas elaborações gravitam em torno de três eixos temáticos, ainda hoje inesgotados: dialética da razão iluminista e crítica da ciência; cultura de massa e indústria cultural; e a questão do estado e suas formas de legitimação. Ver B. Freitag, *A Teoria Crítica Ontem e Hoje* (São Paulo: Brasiliense, 1986) e A. Penna, “*A Escola de Frankfurt e a Psicologia*” (Arquivos Brasileiros de Psicologia: 38(2):18-33, abril/junho de 1986).

<sup>33</sup>L. Colletti, *Desencantamento do Mundo e Secularização* (Brasília: Universidade de Brasília, Série Encontros Internacionais, 1979).

indivíduo —pois estando a razão instrumental subordinada à razão substantiva, esta última não estaria sujeita a um “processo de confusão”.<sup>34</sup>

O grito do iluminismo chamava à atenção ao despertar da consciência humana para sua capacidade de dominar o destino, a natureza e as forças, outrora mágicas ou dádivas: o homem estava convocado pela razão a dominar sua natureza externa mediante cálculo. Estava possuído “da extravagante expectativa de que as artes e as ciências iriam promover não somente o controle das forças naturais como também a compreensão do mundo e do eu, o progresso moral, a justiça da instituições e até a felicidade dos seres humanos”<sup>35</sup>. Ou, como escreve Harvey:

“[...] o projeto da modernidade entrou em foco durante o século XVIII. Esse projeto equivalia a um extraordinário esforço intelectual dos pensadores iluministas ‘para desenvolver a ciência objetiva, a moralidade e a lei universais e a arte autônoma nos termos da própria lógica interna destas [nas palavras de Habermas]. A idéia era usar o acúmulo de conhecimento gerado por muitas pessoas trabalhando livre e criativamente em busca da emancipação humana e do enriquecimento da vida diária. O domínio científico da natureza prometia liberdade da escassez, da necessidade e da arbitrariedade das calamidades naturais. O desenvolvimento de formas racionais de organização social e de modos racionais de pensamento prometia a libertação das irracionalidades do mito, da religião, da superstição, liberação do uso arbitrário do poder, bem como do lado sombrio da nossa própria natureza humana. Somente por meio de tal projeto poderiam as qualidades universais, eternas e imutáveis de toda a humanidade ser reveladas [...]

“Na medida em que ele também saudava a criatividade humana, a descoberta científica e a busca da excelência individual em nome do progresso humano, os pensadores iluministas acolheram o turbilhão da mudança e viram a transitoriedade, o fugidio e o fragmentário como condição necessária por meio da qual o projeto modernizador poderia ser realizado. Abundavam doutrinas de

---

<sup>34</sup>Ver Eric Voegelin, “*On Readiness to Rational Debate*” apud *Freedom and Serfdom*, A. Hynold (Dordrecht: D. Reidel, 1961), p. 284.

<sup>35</sup>Jürgen Habermas, “*Modernity: an Incomplete Project*” in *The Anti-Aesthetic: Essays in Post-Modern*, H. Foster, (ed.) (Washington: Post Townsend., 1983), p. 9.

igualdade, liberdade, fé na inteligência humana (uma vez permitidos os benefícios da educação) e razão universal.”<sup>36</sup>

Mas, neste processo, a razão clássica, como força ativa na psique humana que habilita o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o certo e o errado, assume o significado dado por Hobbes: transforma-se numa capacidade, desenvolvida pelo indivíduo por meio da disciplina, de domínio do *cálculo utilitário das conseqüências*. O homem é transformado numa criatura que calcula.<sup>37</sup> Os efeitos desta inversão na sociedade moderna contribui para desacreditar o conteúdo emancipador do projeto iluminista de modernidade:

“O século XX —com seus campos de concentração e esquadrões da morte, seu militarismo e duas guerras mundiais, sua ameaça de aniquilação nuclear e sua experiência de Hiroshima e Nagasaki— certamente deitou por terra esse otimismo. Pior ainda, há a suspeita de que o projeto Iluminismo estava fadado a voltar-se contra si mesmo e transformar a busca da emancipação humana num sistema de opressão universal em nome da libertação humana. [... A] lógica que se oculta por trás da racionalidade iluminista é uma lógica da dominação e da opressão. A ânsia por dominar a natureza envolvia o domínio dos seres humanos, o que no final só poderia levar a ‘uma tenebrosa condição de autodominação’ [...]. A revolta da natureza, que eles representavam como a única saída para o impasse, tinha portanto de ser concebida como uma revolta da natureza humana contra o poder opressor da razão puramente instrumental sobre a cultura e a personalidade.”<sup>38</sup>

Com efeito, a inversão dialética de uma razão originalmente com intento emancipatório manifesta-se hoje em várias esferas da vida social. A razão que a sociedade contemporânea revela concentra-se no cálculo utilitário de conseqüências. No decorrer dos três últimos séculos a razão evocada no ideal iluminista se automatizou, abortando seu conteúdo emancipatório: a razão que está presente na ciência, na tecnologia e na burocracia modernas é uma razão puramente instrumental, repressiva, que guarda uma relação ditatorial

---

<sup>36</sup>D. Harvey, *Condição Pós Moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural* (São Paulo: Loyola, 1993), p. 23.

<sup>37</sup>A. Guerreiro-Ramos, 1981, op. cit., p. 3. O autor refere-se à T. Hobbes, *Leviathan* (London, Mc Millan, 1974).

<sup>38</sup>D. Harvey, 1993, op. cit., p. 23-4.



com seu objeto.<sup>39</sup> A ordenação dos negócios, capacidades, disponibilidades, necessidades e os meios de produção obedecem a mera expectativa de resultados planejados e não a inteligência valorativa das possibilidades de evolução social. “O concreto é convertido no abstrato, o bom no funcional e o ético no não-ético... o pensamento é transformado em matemática, qualidades em funções, conceitos em fórmulas e a verdade em frequências estatísticas de média.”<sup>40</sup> “O pensamento é transformado em mera tautologia”.<sup>41</sup>

O nascimento da burocracia moderna apresenta o mesmo caráter fundamental de instrumentalização. A despeito da crescente necessidade de tecnologia de produção, atrelada à expansão quantitativa qualitativa dos mercados, o nascimento das fábricas fez surgir a administração burocrática: uma forma de tecnologia operacional, posteriormente sistematizada como conhecimento científico, “necessários” à manutenção da sociedade industrial.<sup>42</sup> Tal como Weber colocou, a burocracia, ou o domínio organizacional da vida moderna, torna-se instância de racionalização funcional da vida humana na medida em que exige dos indivíduos envolvidos a submissão às regras de condutas e a integração à uma estrutura hierárquica absolutamente impessoal, planejada segundo os imperativos racionais-funcionais.<sup>43</sup> Nesse domínio, a racionalidade funcional do sistema acaba por expropriar a racionalidade substantiva do indivíduo, despojando-o de suas capacidades críticas de sadio julgamento.<sup>44</sup>

“Weber alegava que a esperança e a expectativa dos pensadores iluministas era uma amarga e irônica ilusão. Eles mantinham um forte vínculo necessário entre o desenvolvimento da ciência, da racionalidade e da liberdade humana universal. Mas, quando desmascarado e compreendido, o legado do Iluminismo foi o triunfo da racionalidade... proposital-instrumental. Essa forma de racionalidade afeta e infecta todos os planos da vida social e cultural, abrangendo as estruturas econômicas, o direito, a

---

<sup>39</sup> B. Freitag, 1986, op. cit., p. 35.

<sup>40</sup> A. Guerreiro-Ramos, 1981, op. cit., pp. 1-2.

<sup>41</sup> M. Horkheimer, *Eclipse of Reason* (New York: Oxford University Press, 1947), p. 97.

<sup>42</sup> Ver F. C. Prestes-Motta & L. C. Bresser-Pereira, 1986, op. cit..

<sup>43</sup> Ver M. Weber, 1968, op. cit., pp. 957-8.

<sup>44</sup> K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction* (New York: Harcourt & World, 1940), p. 58.

administração burocrática e até as artes. O desenvolvimento da [racionalidade proposital-instrumental] não leva à realização concreta da liberdade universal, mas à criação de uma 'jaula de ferro' da racionalidade burocrática da qual não há como escapar.”<sup>45</sup>

A modernidade, se enfocada desta perspectiva histórico-filosófica crítica, como processo de transvalidação da razão, permite, por um lado, que se pense a modernização, em termos ideais, como um processo de racionalização não exclusivamente funcional, senão de caráter instrumental e substantivo. Esta linha de raciocínio não implica em convalidar o ideal moderno original, de raízes iluministas, da modernidade, enquanto projeto histórico; implica, não obstante, em considerar seu desfecho uma possibilidade que concretamente ocorreu —como, de resto, poderia ter acontecido outra.

É necessário, pois, que se liberte o conceito de modernização -ou seja lá qual for sua denominação, se pós-modernização et cetera —entendido como a razão dos processos— induzidos ou não —de transformações sociais— e organizacionais —de uma conotação meramente instrumental, colocando-o na perspectiva de um processo de racionalização que, para provar sua efetividade, deve consistir em processo de racionalização substantiva também. Este pressuposto é básico para o questionamento das teorias sobre modernização que tendem a carregar forte conteúdo determinista e transformista.

### ***DETERMINISMO VERSUS POSSIBILIDADE***

O determinismo presente em grande parte das teorias sobre modernização e desenvolvimento comporta dois níveis de análise, porquanto se situa em questões relativas quer ao conteúdo, quer às formas de modernidade.

Com relação ao conteúdo, as imagens de moderno e a ênfase dos processos de modernização concentram-se em cinco valores instrumentais

---

<sup>45</sup>R. Bernstein *Habermas and Modernity* (Oxford: 1985), p. 5. *apud* D. Harvey, 1993, *op. cit.*, p. 25.

básicos, que poderiam compor uma definição operacional corrente de modernidade<sup>46</sup>:

“RACIONALIDADE [INSTRUMENTAL]: predominância de critérios objetivos na orientação para a ação; identificação dos meios mais eficientes para a realização dos objetivos desejados; capacidade de trabalhar com informações precisas, processá-las e utilizá-las no processo decisório pessoal e organizacional; capacidade de avaliar objetivamente as consequências das decisões.

“QUALIDADE: medir-se em sua atividade contra padrões sempre mais exigentes; atualização e aperfeiçoamento como atividade permanente; qualidade como síntese da economicidade, beleza, eficiência e funcionalidade.

“ECONOMICIDADE: racionalidade aplicada à vida econômica pessoal e organizacional; capacidade de buscar sempre a otimização dos recursos humanos e materiais, dentro de uma escala temporal, para a produção de efeitos econômicos; capacidade de protelar gratificações imediatas para valores que terão resultados e fruição futuros; capacidade de submeter cursos de ação alternativos ao crivo analítico da relação custo/benefício.

“PROFISSIONALISMO: incorporação de uma ética profissional, imposta de dentro para fora, que se traduza em orgulho e auto-respeito em relação à atividade que desenvolve; ação marcada pela preocupação com os resultados. Resultados são os parâmetros de julgamento sobre o valor e a qualidade do trabalho; responsabilidade pessoal, avalizando atividade e seus resultados; consistência na sua preservação dos padrões; disposição para mudar, aprender, inovar, incorporada ao próprio sistema pessoal de valores; busca permanente da maior eficiência e administração inteligente do tempo.

“CIDADANIA: maior compreensão dos mecanismos de funcionamento da sociedade e das suas inter-relações; aceitação e preservação dos valores supra-referidos, como critérios legítimos para a atribuição de poder, responsabilidade e riqueza; aplicação de critérios racionais, desempenho, relações custo/benefício, coerência e outros - no processo de escolha de governantes; acompanhamento informado, objetivo e crítico das atividades e desempenho

---

<sup>46</sup>Francisco Ferraz, “A Construção da Modernidade” in J. P. dos Reis Velloso, *Modernização Política e Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1990), pp. 17-9.

governamental; participação responsável informada, crítica e intelectualmente aberta no processo social.”

Este elenco de atributos não esgota, obviamente, os conceitos de modernidade no que se refere aos seus possíveis conteúdos, uma vez que o conteúdo da racionalização, em sentido amplo, não se reduz aos seus aspectos instrumentais. Importa atribuir ao conjunto ideal destas características comumente *modernas* o sentido de “*atributos comportamentais*” que, como núcleos, agrega em torno de si outros padrões que lhes são decorrentes. Ressalta o autor:

“[...] nessa definição estamos valorizando as variáveis comportamentais que, em outra parte, foram referidas como os conteúdos do processo de modernização, em detrimento das variáveis macrosociológicas, as quais foram julgadas insuficientes e insatisfatórias para a devida consolidação desse processo.

“Em resumo, a mera referência às variáveis macrosociológicas deixa de apreciar, devidamente, os padrões de comportamento e as pautas de ação que verdadeiramente ocorrem na sociedade e não possui, como instrumento de medida, sensibilidade suficiente para captar as múltiplas e inesperadas formas, por meio das quais os padrões pré-modernos conquistam a sua serenidade, contornando as implicações sociais da modernização.

“Essa dissociação entre forma/conteúdo é, talvez, nos nossos dias o problema mais sério e de maior complexidade, a ser enfrentado por uma sociedade que queira construir a modernidade como um processo autenticamente social.”<sup>47</sup>

Daí, comumente parte-se das expressões ou formas da modernidade em contextos específicos, para estabelecer *regras* ou *padrões* de *modernidade*. Em que pese as discussões em torno dos limites e da *crise da modernidade*, bem como da pós modernidade, nota-se uma grande resistência em se romper o determinismo do senso comum da modernidade: identificada com o novo, o urbano, o industrial, o especializado, o racional, que, em contrapartida, se opõe ao tradicional, ao atrasado, ao campo, à agricultura, ao irracional. Nesta ótica, a modernidade encontra seus parâmetros nas sociedades “desenvolvidas”, enquanto as características do atrasado são retiradas dos atributos das

---

<sup>47</sup>Id., p. 18.

sociedades “subdesenvolvidas”.<sup>48</sup> Guerreiro-Ramos sustenta que, devido a isto, as teorias sobre modernização podem ser classificadas em dois pólos antagônicos, que denominou *teoria N* e *teoria P*.

“O pressuposto principal da Teoria 'N', no que tange à modernização, é que existe uma lei de necessidade histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas. Essas sociedades representam, para as sociedades chamadas 'em desenvolvimento', a imagem do futuro destas. Como consequência deste modo de ver, os autores filiados à Teoria N apontam dicotomias como 'nações desenvolvidas versus nações em desenvolvimento', e sociedades 'paradigmas' versus sociedades 'seguidoras'. Frequentemente, os que falam em 'obstáculos ao desenvolvimento' ou 'pré-requisitos da modernização' estão condicionados pelos pressupostos determinísticos da Teoria N, por um rígido arquétipo de modernização, mais ou menos identificado com o estágio atual da Europa ocidental ou dos Estados Unidos...

“A Teoria P, por outro lado, apresenta duas características principais, relativamente à modernização: 1) pressupõe que a modernidade não está localizada em qualquer lugar do mundo precisamente; que o processo de modernização não se deve orientar segundo qualquer arquétipo platônico; e 2) sustenta que toda nação, qualquer que seja sua configuração presente, terá sempre possibilidades próprias de modernização, cuja efetivação pode ser perturbada pela sobreposição de um modelo normativo rígido, alheio àquelas possibilidades.”<sup>49</sup>

Conforme conclui o autor, os critérios da teoria N “são armadilhas epistemológicas e ideologias disfarçadas, que fomentam uma errada compreensão dessas sociedades e que as desviam de seu imperativo crítico de auto-reconstrução.”<sup>50</sup> O quadro abaixo<sup>51</sup> demonstra os principais contrastes entre os pólos P e N das Teorias de modernização:

---

<sup>48</sup>L. C. Q. Ribeiro “*Por Dentro da Modernização Administrativa*” (Revista de Administração Municipal: vol. 26, nº 151, 1979), p. 9.

<sup>49</sup>A. Guerreiro-Ramos, “*A Modernização em Nova Perspectiva: Em Busca do Modelo da Possibilidade*” (Revista de Administração Pública: vol. 17, nº 1, 1983), p.6.

<sup>50</sup>A. Guerreiro-Ramos, 1981, op. cit., p.41.

<sup>51</sup>A partir de A. Guerreiro-Ramos, 1983, “*A Modernização em Nova Perspectiva ...*”, pp. 16-8.

QUADRO I  
TEORIA "N" VERSUS TEORIA "P"

TEORIA N	TEORIA P
<p>1.O que aconteceu foi a única e exclusiva coisa que poderia ter acontecido.</p>	<p>1.O que aconteceu está entre as muitas possibilidades objetivas que poderiam ter ocorrido.</p>
<p>2.O curso dos acontecimentos resulta da ação recíproca de causas absolutamente necessárias. A mente onisciente, conhecendo todas essas causas necessárias, poderia prever, com absoluta certeza, o que vai acontecer a curto e longo prazos. Presume-se possível o conhecimento sinótico do processo social.</p>	<p>2.Nenhum curso de acontecimento pode ser considerado resultante da ação recíproca de causas absolutamente necessárias. O curso dos acontecimentos resulta continuamente do jogo de fatores, objetivos e opções humanas. Assim, é possível fazer previsões, sujeitas, porém, a um grau variável de certeza.</p>
<p>3.O que faz o homem pensar em possibilidade é sua ignorância ou conhecimento incompleto do curso de eventos necessários. Só existem possibilidades epistêmicas ou lógicas.</p>	<p>3. As possibilidades podem ser reais e demonstradas empiricamente. A possibilidade real contrapõe-se à possibilidade abstrata, eis que se relaciona necessariamente com uma situação concreta; tal possibilidade pode realizar-se.</p>
<p>4.Existe um processo normal e unilinear de evolução, um caminho melhor e único a ser palmilhado rumo ao futuro. Se observarmos os pré-requisitos, contramarchas e colapsos tornam-se inevitáveis.</p>	<p>4.Não existe processo normal unilinear. A história sempre nos apresenta um horizonte aberto à múltiplas possibilidades. A qualquer momento podem ocorrer eventos inesperados, conduzindo a sociedade a um novo estágio, diferente da imagem convencional do futuro.</p>
<p>5.Na história contemporânea devemos distinguir entre sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento. As primeiras, sociedades paradigma, exibem às subdesenvolvidas a imagem do futuro destas. Cumpre elaborar indicadores da evolução da modernização, para que as pessoas incumbidas do aprimoramento das condições nas sociedades em desenvolvimento possam orientar-se no sentido da melhor maneira de realizar modernização ou desenvolvimento.</p>	<p>5. No presente momento da história, a dicotomia entre sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento é equivocante. Na realidade, a categoria cardinal das ciências sociais é o mundo, que hoje possui as características de um sistema. Sob o prisma desse sistema, todas as sociedades estão em desenvolvimento. Todas elas são, em diferentes graus ao mesmo tempo atrasadas e modernas. Indicadores de modernização só os poderá haver <i>ad hoc</i>, e sua natureza e aplicação somente têm sentido quando postas em relação com as possibilidades de desenvolvimento ou modernização de cada sociedade.</p>

Os pólos N e P representam tipos ideais, o que não significa que as teorias sobre modernização tenham de se enquadrar necessariamente nestes extremos. A validade de contrapor estes limites é concluir que a modernização deve ser vista como um processo crítico de busca de requisitos funcionais para a superação de dificuldades e alcance de objetivos possíveis e não como mero sentido de atualização. “Seria estúpido negar que a modernização pode percorrer vários e diferentes caminhos (...) Não há razão para que toda cidade moderna se pareça com Nova Iorque ou Los Angeles ou Tóquio.”<sup>52</sup> Segundo Ferraz, o determinismo presente nas teorias desenvolvimentistas se reporta à sistemática confusão que induz entre as formas e os conteúdos da modernidade:

“Uma avaliação sumária e talvez simplificada da *débâcle* da teoria desenvolvimentista é a de que concentrou seu arsenal metodológico excessivamente na forma do processo de modernização (mais fácil de ser tratada estatisticamente e de maneira comparativa), descurando de uma análise mais aprofundada do conteúdo desse processo.

“Como decorrência, privilegiava-se a mensuração do número de escolas, matrículas, alfabetizados, sem atribuir importância ao que se ensinava; concentrava-se atenção no aumento do volume da produção global da sociedade, na percentagem da mão-de-obra empregada no setor secundário da economia, sem dedicar a mesma atenção ao nível de qualidade do trabalho, sua produtividade e eficiência; media-se a diversificação do aparato estatal, suas responsabilidades especializadas, sem atentar devidamente para sua verdadeira funcionalidade, seu efetivo desempenho racional, seu real recrutamento e promoção pelo mérito, e não por outros critérios particularistas e políticos; quantificava-se os quilômetros de estradas, o número e frequência das comunicações entre regiões, o número de rádios, jornais e TVs, sem indagar em maior profundidade o conteúdo da comunicação, os valores, exemplos, regras de comportamento que transmitiam para a sociedade.”<sup>53</sup>

Ou, na síntese de Luciano Martins:

---

<sup>52</sup>M. Berman, 1987, op. cit., p.121.

<sup>53</sup>F. Ferraz, 1990, op. cit., p. 6.

“o prevalecimento por largo tempo da visão “evolucionista” sobre o desenvolvimento capitalista dos países “periféricos”, fosse tal visão originária do paradigma marxista ou fruto das projeções a-históricas e etnocêntricas (de tipo rostowiano) da escola norte-americana, teve por efeito impregnar as ciências sociais latino-americanas (e não apenas estas) do raciocínio analógico subjacente a tais formulações. É essa diferença —facilmente identificável no plano lógico, mas nem sempre claramente perceptível quando presente na análise histórica— que impõe a necessidade de distinguir com rigor entre o recurso à analogia e o raciocínio analógico.”<sup>54</sup>

A racionalização dos processos sociais, ou os processos sociais de racionalização, não devem se restringir aos aspectos instrumentais, tampouco isto significa a adoção de uma lógica mimetista. Principalmente, porque a modernidade é um processo inacabado, em três sentidos: o projeto iluminista de modernidade é inacabado e provavelmente inacabável, conquanto mal colocado; a modernidade evolui, numa feição pós-moderna, ou em outras feições atribuíveis; e modernidade é uma invenção peculiar, num certo sentido, cada contexto cria a sua, valendo-se, contudo, do que já existe, mas conforme uma valorização própria.

Os efeitos de mimetismo e determinismo não estão presentes apenas no conteúdo ou nas formas de modernidade, mas, também, se encontram essencialmente embutidos nos processos de modernização, nos aspectos operacionais de implementação da modernidade.

### ***AUTODESTRUIÇÃO INOVADORA VERSUS CONSTRUÇÃO INOVADORA***

Berman utilizou o termo *autodestruição inovadora*<sup>55</sup>, para se referir à abordagem marxista das contradições inerentes à burguesia capitalista. Mas este cabe como uma luva para designar duas noções de modernização que respeita mais a implementação que a modernidade implementada. Trata-se da substituição do *velho* pelo *novo* e da atualização tecnológica.

---

<sup>54</sup>L. Martins, 1985, op. cit., p.20.

<sup>55</sup>A partir de um anúncio da “Mobil Oil” de 1978 in Berman, 1987, op. cit., p. 85.



Berman identifica uma instigante perspectiva dialética da modernização e do modernismo no drama de Fausto, de Goethe, equivalente à tragédia do desenvolvimento moderno: “tendo eliminado todos os vestígios (...) do seu velho mundo, não lhe resta mais nada a fazer. (...) Ironicamente, assim que esse fomentador [Fausto] conseguiu destruir o mundo pré-moderno, destruiu também qualquer razão para continuar no mundo. (...) Tão logo se livra de todos os obstáculos no caminho, o fomentador vê a si próprio no meio do caminho e deve ser afastado.”<sup>56</sup> A substituição do *velho* pelo *novo* não é necessariamente construção, porque o dualismo deste processo é inerentemente *velho*. A dialética da modernização, enquanto adequação entre meios e fins, implica na coexistência de formas *velhas*, *tradicionais*, e *novas*, *modernas*, propriamente ditas. A modernização substitutiva implica em tragédia porque destrói a memória, que é guardiã do propósito da mudança.

“A imagem da ‘destruição criativa’ é muito importante para a compreensão da modernidade, precisamente porque derivou dos dilemas práticos enfrentados pela implementação do projeto modernista. Afinal, como poderia um novo mundo ser criado sem se destruir boa parte do que viera antes? Simplesmente não se pode fazer um omelete sem quebrar os ovos, como o observou toda uma linhagem de pensadores modernistas de Goethe a Mao.”<sup>57</sup>

Esta síndrome se manifesta nos processos modernizantes da administração pública de duas principais formas. Primeiro, admitem e reforça-se a construção e coexistência de circunstâncias organizacionais dualistas, umas *modernas*, *novas*, outras *atrasadas*, *velhas*. Segundo, reporta-se a processos de transformações radicais, comumente no nível dos meios, criando um efeito demonstração incompatível, no ritmo e no conteúdo de implementação, com o *status* valorativo do ambiente. Nada obstante, estes processos são costumeiramente restritos aos aspectos institucionais. Neste escopo, autodestruição inovadora torna-se inovação destrutiva.

Atualização tecnológica é uma denominação comum para os processos de modernização de meios baseados na transposição acrítica de tecnologias, não obstante as finalidades. Estes processos implicam em simples inovação de

---

<sup>56</sup>Berman, 1987, op. cit., p. 69.

<sup>57</sup>D. Harvey, 1993, op. cit., p. 25.

meios, ao passo que as finalidades, ou sua relação de adequação funcional com os meios empregados, permanecem inatingíveis. É bastante comum este tipo de manifestação nas experiências práticas de modernização sob a forma de recursos informacionais, *hardware* e *software*, que, embora comumente divorciados da crítica à finalidade, contribuem para a consolidação de uma imagem *moderna*. Tais experiências tornam-se exemplos de inovação autodestruidora.

A modernização deve ser enfocada como um processo de mapeamento de caminhos que, no sentido mais original do termo, significa adequar novos meios a novos fins. Evidentemente, a busca de possibilidades de desenvolvimento em contextos sociais específicos não pode ignorar o estágio de evolução de outros contextos, principalmente face à tendência crescente de globalização econômica e tecnológica. É neste ponto que a analogia se distingue do raciocínio analógico.

A modernização, no campo da administração pública imbuí-se deste mesmo significado<sup>58</sup>. Reporta-se à implementação daquilo que se supuser uma *administração pública moderna*. Isto envolve problemas e princípios, tanto relativos ao *como implementar*, quanto à *modernidade* a ser implementada. Todavia, isto não está presente sob a forma de teorias de modernização da administração pública, senão mediante argumentos e pressupostos subjacentes à enfoques ou modelos prescritivos de administração pública, imagens peculiares da *boa administração pública*, presentes na teoria.

## **MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A disciplina administração pública tem mobilizado uma vasta gama de conhecimentos de distintas áreas na formulação de técnicas e modelos

---

<sup>58</sup>Esta afirmação não se refere ao conceito de modernização administrativa, que denota, na literatura corrente de administração pública, uma categoria de mudança organizacional planejada em função das finalidades das organizações. Ver B. M. de Souza Wahrlich, *Modernização Administrativa* (Rio de Janeiro: FGV/EBAP, mimeo.), 111p.; “*Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*” (Revista de Administração Pública: v. 8, nº 2, abril/junho 1974) e L. C. Ribeiro, 1979, op. cit..

analíticos e operacionais de administração pública que implicam imagens da *boa administração pública*.

O propósito desta análise é identificar características e pressupostos conceituais subjacentes à três principais correntes no pensamento da administração pública —a ortodoxa, a liberal e a empresaria— procurando explicitar o que estes enfoques estabelecem como *boa administração pública*.

### ***UMA VISÃO ORTODOXA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA***

A visão ortodoxa da administração pública baseia-se na concepção weberiana de burocracia, não porque prescreve a implantação do tipo-ideal weberiano em contextos organizacionais diversos, mas porque suas propostas de reforma restringem-se ao aprimoramento da racionalidade funcional, numa linha que estabelece uma dicotomia entre política e administração pública. Tende a prescrever reformas centradas no emprego e aprimoramento de meios como fatores de eficiência para o fortalecimento institucional de organizações e poderes, cuja eficácia depende da preponderância política de uns sobre outros<sup>59</sup>.

A visão ortodoxa da administração pública tem sólida tradição na disciplina. Seu patrono poderia ser Woodrow Wilson —“Questões

---

<sup>59</sup>É interessante notar, como observa L. J. Jr. O'Toole, "*American Public Administration and the Idea of Reform*" (Administration and Society: 1984), 16:141-66, que os problemas abordados pela teoria de administração pública em geral, principalmente os relativos à mudança, estão enraizados na história da administração pública e na cultura política americanas. Naquele caso, às primeiras iniciativas de se estruturar a administração pública, por volta de 1870, sucederam-se as reformas modernizantes de caráter ortodoxo, introduzidas no âmbito do poder executivo em 1939 pela comissão Brownlow, o que assentou as bases da burocracia norte americana contemporânea. No legislativo, verificaram-se reformas em 1946, como uma reação competitiva e dicotomizada para o alcance do controle sobre a administração executiva, cujos dispositivos perduram ainda hoje.

administrativas não são questões políticas”<sup>60</sup> — seguido pelos fundadores da administração pública moderna, a partir das obras de Luther Gulick, Louis Brownlow e Leonard White, e aperfeiçoados por diversos autores contemporâneos<sup>61</sup>.

O pensamento ortodoxo tem evoluído no sentido de prescrever reformas visando à consolidação de uma administração pública atuante, baseada na expansão efetiva do estado e na construção de instituições fortes (*institution building*) para maximização de respostas aos desafios sociais, com as seguintes características<sup>62</sup>:

- controle federal central sobre as atividades de planejamento, coordenação, direção, formulação e implementação de políticas públicas;
- ênfase no aumento global da capacidade de implementação de políticas nas várias esferas do estado;
- preenchimento de cargos-chave por funcionários de carreira, profissionais especializados, treinados e equipados com tecnologias gerenciais e métodos e dotados de recursos orçamentários;
- ênfase na capacidade gerencial do servidor público como incentivo à inovação;

---

<sup>60</sup>W. Wilson, “*The Study of Administration*” (Political Science Quarterly: 1887/1941), 56:481-506. É oportuno mencionar que esta tendência de despolitização do serviço público origina-se da preocupação em se distuírem os traços de patrimonialismo presentes na administração pública americana em fins do século passado. As reformas empreendidas tinham, neste sentido, o caráter de promover uma modernização na liderança política, passando-se de um padrão clientelista para um outro profissional. Ver D. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution* (Ithaca: Cornell University Press, 1971).

<sup>61</sup>Onde destacam-se: P. A. Volcker, *Leadership for America: Rebuilding the Public Service* (Washington: The National Commission on Public Service, 1989); R. Denhardt, & E. T. Jr. Jennings, (orgs.), *The Revitalization of the Public Service* (Columbia: Extension Publications, University of Missouri-Columbia, 1987); R. B. Reich, *The Next American Frontier* (New York: Times Books, 1983) e *Tales of a New America* (New York: Random House, 1987); S. Cohen, *The effective Public Manager: Achieving Success in Government* (San Francisco: Jossey-Bass, 1988); J. A. Stever, *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era* e C. T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (Chatham: Chatham House, 1985).

<sup>62</sup>A partir de R. J. II Stillman, *Preface to Public Administration* (New York: St. Martin Press, 1991), que descreve algumas destas características como da administração pública de um modelo de estado ativista.

- limitação na interferência política sobre a administração, mediante contratos de gestão flexíveis, inclusive por meio de arranjos organizacionais experimentais;
- responsabilidade da base para o topo, versus direção do topo para a base.
- ênfase nos cidadãos usuários e clientes;
- prioridade na administração de cargos e salários públicos;
- incremento dos programas de recrutamento em pólos de excelência profissional;

Do ponto de vista organizacional, trata-se de uma proposta de aumento da produtividade do executivo federal, cujo principal aspecto é a ênfase na aplicação de tecnologia administrativa para o aprimoramento da gestão pública. Os teóricos desta vertente desenvolveram, ao longo das últimas seis décadas, um vasto arsenal técnico e metodológico centrado no aumento da eficiência dos sistemas burocráticos públicos.

Do ponto de vista político, esta visão de estado administrativo amplia a barreira institucional entre estado e sociedade, porque instrumentaliza a dicotomia entre administração e política, na medida em que tende a preferir as soluções burocráticas e ignorar formas mistas de gestão pública, sujeitas a um maior controle social. Conseqüentemente, não identifica os limites da intervenção estatal, enfatizando mais os meios que as finalidades e dando pouca importância ao desempenho econômico do estado. Fundamentalmente, a visão ortodoxa da modernização da administração pública constitui-se uma visão de modernização administrativa do estado e, nesse sentido, sua limitação capital reside no fato de que não desenvolve formas organizacionais nem tecnologia gerencial dirigidas à administração pública e à política integradamente.

### ***UMA VISÃO LIBERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA***

Uma visão liberal da administração pública contrapõe-se à visão ortodoxa no sentido de que propõe um modelo de administração pública baseado na lógica do mercado, sem, contudo, se pautar na integração entre administração e política no moderno capitalismo de mercado. Por outro lado, a

visão liberal da modernização da administração pública não rompeu com o paradigma weberiano porque se concentrou contra ele.

No nível micro-organizacional, admite modelos não exclusivamente voltados ao aprimoramento dos meios, mas dirige e reduz a utilidade das organizações públicas a finalidades de mercado, quer no sentido macroeconômico, quer no que respeita à avaliação da relação custo-benefício de organizações públicas. Propõe o aumento da capacidade de julgamento político do burocrata, mas enfoca a questão ética da burocracia sob a ótica da conformação às orientações político-partidárias.

No plano macro-organizacional, baseia-se na adequação do equipamento administrativo do estado às finalidades e valores políticos dominantes, mas adota uma proposta de estado e administração pública minimalistas incompatíveis, no propósito e na forma, com os desafios sociais do estado contemporâneo. A proposta liberal de modernização da administração pública inverteu a visão liberal da burocracia pública e subverteu-a à lógica do mercado, posicionando-se contra o estado.

Seus princípios inspiram-se no ideal de intervenção estatal dos economistas clássicos e dos adeptos da chamada teoria da *escolha pública* (*public choice*), inspirados na filosofia liberal de Adam Smith e no pensamento econômico da Escola Austríaca do século XIX. Este pensamento<sup>63</sup> atingiu sua notoriedade máxima nos meios acadêmicos e políticos dos anos 80, período ilustrado com evidências empíricas como a queda do mundo socialista e a crise do *welfare state*.

Esta abordagem partiu de uma imagem altamente negativa da burocracia pública, avaliada nos moldes da crítica weberiana: negligência ao *interesse público*; excesso de gastos; desperdício; falta de interesse direto do funcionalismo na obtenção de resultados; monopólio de funções; adoção, pelos burocratas, das políticas mais convenientes aos seus interesses próprios; etc.... Prescrevem um modelo de modernização baseado na imposição de severos

---

<sup>63</sup>Onde atualmente destacam-se as correntes monetarista e neoliberal, dentre os quais incluem-se Milton Friedman, George Stigler e Gary Becker e os principais teóricos da escolha pública, James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen e Vincent Ostrom.

limites à ação pública, numa clara tentativa de conter, não superar, o *pathos metafísico*<sup>64</sup>, que supõem subjacente à burocracia. São as seguintes as características de seu modelo<sup>65</sup>:

- redução do tamanho do estado, via privatização, terceirização e voluntarismo;
- descentralização e desconcentração da esfera federal para a estadual e municipal;
- desregulamentação radical;
- forte liderança política do topo para a base;
- extrema lealdade à programas de governo;
- preenchimento de cargos-chave da administração por indicados compromissados com a agenda política partidária, em vez de funcionários de carreira;
- papel tecnocrata do administrador público: restrito à tarefas administrativas, como administração de contratos, serviços e normas;
- emprego de técnicas de administração por resultados nas instâncias de execução, como *administração por objetivo*, prêmios e incentivos de produtividade; e
- processo decisório centrado em análises de custo-benefício.

Do ponto de vista meramente gerencial, este modelo apresenta alguns aspectos positivos, dentre os quais se destacam a ênfase nos resultados e o caráter questionador da gestão pública sobre os custos e os benefícios das opções públicas, para quem e qual interesse público os benefícios estão direcionados. Por outro lado, há também aspectos negativos: a) estilo gerencial autoritário e hierarquicamente rígido; b) ocupação de cargos-chave segundo

---

<sup>64</sup> A expressão refere-se ao fatalismo e ao pessimismo radical presentes em grande parte da teoria das organizações quando se enfocam as possibilidades de superação da burocracia numa compreensão weberiana. Ver Alvin W. Gouldner, "*Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy*" in L. Coser & B. Rosenberg, *Sociological Theory - A Book of Readings* (New York: McMillan, 1964) *apud* A. Guerreiro-Ramos 1983, *Administração e Contexto* ..., op. cit..

<sup>65</sup> A partir de R. J. Stillman, 1991, op. cit., que descreve algumas destas características como da administração pública de um modelo de estado minimalista.

critérios sobretudo políticos; c) desestímulo à administração participativa, democrática; e d) síndrome da privatização e desregulamentação, que pode levar à omissão em áreas onde a ação pública é necessária.

Mas a crítica principal é que este modelo parece se colocar contra o estado, bem como colocar a política contra a administração pública, tamanha sua crença fatalista na impossibilidade de os sistemas burocráticos tornarem-se instâncias capazes de promover a vontade política de uma maneira mais integrada e funcional. Ao contrário, a aplicação destes modelos em diferentes contextos sociais apenas demonstrou uma acentuada diminuição da capacidade governamental<sup>66</sup>, frente a desafios crescentes.

### ***UMA VISÃO EMPRESARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA***

Um terceiro modelo de administração pública alcançou, de uma forma incisiva, lugar central nas discussões acadêmica e política no campo da administração pública nos anos 90, que, mediante a utilização de técnicas originariamente industriais, tais como *reengenharia* (*process reengineering*), *gestão da qualidade total* (*total quality management -TQM*), *redimensionamento* (*resizing*) et cetera, propõem a reinvenção do estado numa ótica de *empresarização* da administração pública centrada, a exemplo do marketing moderno, nas necessidades dos indivíduos consumidores. As abordagens deste modelo apresentam-se como síntese dos dois outros mencionados.

Por um lado, esta visão de estado empreendedor se constitui uma alternativa crítica ao modelo neo-liberal de administração pública minimalista, porque prega um estado atuante, uma administração pública ativista, cujo alcance é, todavia, limitado por critérios de eficiência empresarial. Por outro lado, o paradigma de empresarização do estado se coloca como uma alternativa crítica ao modelo burocrático ortodoxo, porque prescreve, em larga e irrestrita escala, tecnologia administrativa de ponta, embora com uma forte

---

<sup>66</sup>É o caso dos Estados Unidos, Inglaterra, Canadá e Austrália, que, como demonstram B. G. Peters & D. J. Savoie, "*Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient*" (Public Administration Review: 1994), 54:418-25, centraram suas reformas administrativas num grande número de problemas inexistentes e ignoraram problemas que agora carecem de urgente atenção.



ênfase empresarial, no setor público. No âmbito macro-organizacional, prescreve um setor público como empreendedor seletivo, baseado nos critérios de mercado e rentabilidade, até mesmo competitivos dentro de si e com o setor privado, cujas recomendações e críticas centram-se nas abordagens de Osborne & Gaebler<sup>67</sup> à *reinvenção do estado*. No nível micro-organizacional a visão empresarial da administração pública adota e recomenda a abordagem da gestão da qualidade total, oriunda de Demming<sup>68</sup> e Juran<sup>69</sup>, em organizações públicas.

No que respeita aos fins, esta visão se insere num mundo a parte da política, onde as finalidades, valores e regras operacionais são reduzidas ao mercado; onde o cidadão é reduzido a consumidor. No que concerne aos meios, quanto a sua adequação à especificidade dos fins, principalmente na área pública, há severas críticas concentradas nas abordagens sobre qualidade e reengenharia e nas que pregam a reinvenção do estado.

Abordagens sobre qualidade concentram-se no aperfeiçoamento de processos existentes, ao passo que as abordagens sobre reengenharia concentram-se na criação de novos processos, independentemente das restrições dos processos, pessoal, tecnologia, sistemas gerenciais e estruturas organizacionais existentes. Estas orientações são recomendadas, de maneira exclusiva ou complementar<sup>70</sup>, ao ambiente da administração pública, baseados no argumento de que há pressões crescentes para o aprimoramento dos serviços e a redução de despesas, mediante restrições orçamentárias. “Os governos, como de regra, não gastam dinheiro público salvo se houver uma

---

<sup>67</sup>D. Osborne & T. Gaebler, *Reinventando o Governo. Como o espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público* (Brasília: MH Comunicação, 1994), a partir do relatório elaborado por cerca de 200 consultores sob a orientação do vice-presidente dos Estados Unidos, denominado “*From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*”, contendo cerca de 800 recomendações a serem implementadas na administração pública americana.

<sup>68</sup>W. E. Demming, *Out of the Crisis* (Cambridge: MIT Press, 1986).

<sup>69</sup>J. Juran, *Juran on Planning for Quality* (New York: Free Press, 1988).

<sup>70</sup>Ver R. Y. Chang, “*Improve Processes, Reengineer Them, or Both?*” (Training & Development: march 1994), 54-8; R. Manganelli & M. M. Klein, “*Should you Start from Scratch? The Way a Business Approaches Reengineering Can Make All the Difference in the World*” (Management Review: July 1994), p. 45-7; “*A Framework for Reengineering*” (Management Review: June 1994), p. 10-6 e “*Your Reengineering Toolkit*” (American Management Association: August 1994), p. 26-30.

demanda pública para gastá-los —melhores escolas, assistência médica universal, melhores estradas, ruas mais seguras. O que se passa na realidade é que a população demanda uma melhor qualidade, mas os governos federal, estaduais e municipais não estão organizados para produzir qualidade. Conseqüentemente, [...] jamais haverá dinheiro suficiente. [...] Com efeito, o que a abordagem da qualidade total afirma é que é possível se economizar dinheiro concentrando-se, organizando-se e aprimorando-se os sistemas para produzir qualidade.”<sup>71</sup>

Muito embora a consistência teórica da aplicação destes enfoques para a administração pública seja colocada em dúvida, as principais críticas se reportam a experiências de adaptação destas técnicas ao contexto público, de onde emergem quatro principais categorias de problemas<sup>72</sup>:

- definição do consumidor do governo: onde surgem problemas relativos às variáveis para identificação de consumidores, conflitos ou contradições com relação a expectativa de clientes e ao conceito de cliente e cidadão;
- questão *serviços versus produtos*: devido a insuficiência no aprimoramento dos processos de trabalho quando o que está em jogo é a qualidade do atendimento ao público, que se baseia mais no comportamento do funcionário;
- ênfase em insumos e processos: o que pode acelerar a perda dos referenciais finalísticos e induzir a um neo-processualismo; e
- cultura organizacional da administração pública: gestão de qualidade tem que ser reforçada do topo para a base, o que se dificulta com a alta rotatividade da administração pública.

Em síntese, abordagens voltadas para a qualidade total ou para a reengenharia de processos são instrumentais de alto potencial racionalizador, porém, a eficácia de sua aplicação em cenários organizacionais públicos carece de avaliação, adaptações de contexto, e controle finalístico. A ausência de

---

<sup>71</sup>L. Dobyns & C. Crawford-Mason, *Thinking About Quality. Progress, Wisdom, and the Demming Philosophy* (New York: Times Books-Random House, 1994), pp.224-5.

<sup>72</sup>Ver J. E. Swiss, “*Adapting Total Quality Management to Government*” (Public Administration Review, 1992), 52:352-6 e W. V. Rago, “*Adapting Total Quality Management to Government: Another Point of View*” (Public Administration Review, 1994), 54:61-4.

teorias que avalie o impacto de abordagens de qualidade total no âmbito governamental recomenda sua utilização de forma calculada, não como uma panacéia, tanto mais, quanto mais complexos ou ambíguos forem os objetivos organizacionais, o ambiente político, e a heterogeneidade.<sup>73</sup>

Osborne & Gaebler proclamam a reinvenção do estado baseados na superação da era progressiva do estado americano, onde se verificou a implantação do modelo ortodoxo de administração pública. A nova era, pós-progressiva, se caracteriza pela competição global, pela integração da comunicação, pela economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado, características, segundo os autores, incompatíveis com a lógica operacional da burocracia tradicional. Sugerem, então, um novo modelo de governança, centrado na produção de bens e serviços públicos de alta qualidade, orientados para os clientes de uma maneira empresarial, segundo estes dez princípios:

- preferência a alternativas de produção externa de bens e serviços: terceirização, parcerias governo-sociedade civil, voluntarismo etc.;
- gestão participativa de programas e projetos com clientes
- estímulo à competição interna e externa
- desregulamentação interna, simplificação organizacional e clarificação de papéis e missões;
- avaliação e financiamentos baseados em resultados;
- imagem do cliente como consumidor: com direito a escolhas, pesquisas de preferências e atitudes, treinamento de atendimento e formulários de sugestões;
- criação de centros de resultados financeiros, promovendo ação pública rentável;
- antevisão estratégica de serviços;
- descentralização e desconcentração: controle hierárquico versus autoridade, desenvolvimento de equipes (*team building*), gestão participativa, cooperação trabalhadores-gerentes, círculos de controle de qualidade e programas de desenvolvimento gerencial; e

---

<sup>73</sup>Ver L. Wilson & R. Durant, “*Evaluating Total Quality Management: the Case for a Theory Driven Approach*” (Public Administration Review, 1994), 54: 137-46.

- atingimento das finalidades governamentais mediante a reestruturação do mercado.

Tomado no seu conjunto, a proposta de Osborne & Gaebler é um composto de velhas e novas, boas e más idéias rotuladas coletivamente de “governo reinventado”<sup>74</sup>. Por um lado, engloba mais dúvidas que soluções: não indica limites entre autonomia, participação e responsabilidade, entre competição e paralelismo, entre liberdade e suspeita, entre cidadãos e consumidores, entre direitos e escolha, entre interesse público e viabilidade de mercado. Por outro, descreve experiências segundo as quais a utilização de ferramentas gerenciais de ponta de validade instrumental universal parece corresponder aos imperativos de efetividade de qualquer organização.

Fundamentalmente, o problema da empresarização da administração pública conforme proposto por Osborne & Gaebler é que se dá com base no modelo empresarial privado e, nesse sentido, possui elementos de difícil conciliação com a democracia, porque peca em captar a verdadeira dimensão política do estado<sup>75</sup>. Ignora que reformas são essencialmente políticas, porque modificar-se operações sem um sentido político seria perder o sentido<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup>C. T. Goodsell, “*Reinventing Government or Rediscover It*” (Public Administration Review, 1993), 53:85-7, sintetiza o tom da crítica ao estilo da obra: mescla tom acadêmico seco, com histórias, anedotas, quadros, sentenças que inspiram contos de sucesso e livro de provérbios, citações e referências à cidadãos admiráveis (Peter Drucker, Tom Peters, Robert Waterman, E. S. Savas, Alvin Tofler), estilo editorial *magazine*, narrativa otimista e confiante, títulos atraentes e dramáticos. Porém, sustenta que os autores empacotaram e venderam velhas idéias, como planejamento estratégico, descentralização, terceirização, administração participativa etc.; generalizaram casos particulares; formularam conclusões sem substância, baseados em evidências indutivas; extrapolaram o significado de conceitos empresariais, criando chavões e bordões desprovidos de sentido; e sacramentaram idéias que estão em discussão por anos ou décadas.

<sup>75</sup>Ver L. D. Terry, “*Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy*” (Public Administration Review, 1993), 53:393-5 e D. K. Hart & W. G. Scott, “*The Philosophy of American Management*” (Southern Review of Public Administration, 1982), 6:240:52. Estes autores sustentam que a administração pública americana foi fortemente influenciada pela administração de empresas, com seus valores considerados inapropriados para a conduta de negócios públicos.

<sup>76</sup>Ver C. Gibbs, “*Reinventing Government: a Mini-Forum. Introduction*” (Public Administration Review, 1994), 54:105-7.

A proposta de empresarização do serviço público não é contra a burocracia pública, mas, embora pareça mais avançada gerencialmente, concentra-se na formatação administrativa de uma burocracia que não parece pública, mas privada. Esta constatação reporta-se menos ao atendimento aos princípios de controle e transparência, que à manutenção da velha dicotomia entre política e administração, porque ignora a tensão entre os representantes do povo e os administradores das agências governamentais na definição de suas missões institucionais.<sup>77</sup> Na busca do interesse público, os reformadores da administração pública às vezes parecem pretender que o sistema político se adeque às necessidades de uma boa administração, ao invés de pretenderem adequar boas administrações às necessidades do sistema político.<sup>78</sup> Esta abordagem comporta o risco de uma lição ao reverso: em vez de se reinventar o estado para se implementar uma boa administração pública, é necessário que se implemente uma boa administração pública para se reinventar o estado.

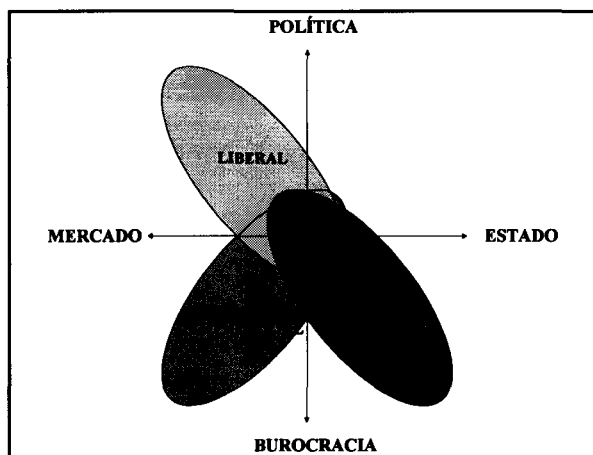
**O**s três modelos de administração pública abordados representam ângulos de um mesmo fenômeno, destacando aspectos de problematidade, prescrevendo soluções e orientando expectativas em torno de iniciativas de mudança planejadas. Tomar a administração pública como uma possibilidade organizacional de materialização do conjunto das relações político-administrativas do estado não implica em validá-los, tampouco invalidá-los, integralmente. Implica em posicioná-los corretamente numa perspectiva segundo a qual a *boa administração pública* possa e deva assumir o caráter de instância mediadora e reguladora entre burocracia e política, entre meios e fins, entre racionalidade funcional e racionalidade substantiva dentro da especificidade de cada contexto social. O diagrama abaixo procura enquadrar as categorias abordadas conforme esta perspectiva:

---

<sup>77</sup>R. C. Moe, "The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences" (Public Administration Review, 1994), 54:111-22.

<sup>78</sup>Nesse sentido, D. Rosenbloom, 1993, op. cit., p. 506, rotula as prescrições do paradigma da empresarização de um "neo-populismo".

QUADRO II  
ORIENTAÇÃO DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Vistos desta perspectiva, o ponto recorrente dos paradigmas estudados é a dicotomização presente nas categorias estado e administração pública, burocracia e política. Os paradigmas de administração pública abordados colocam-se em sentidos divergentes: o *ortodoxo*, centra-se na construção institucional de uma administração pública no molde weberiano clássico, entre o estado e a burocracia, distante da política; o *liberal*, desestatizante e desregularizante, centra-se numa administração pública mínima sob estreito controle político do mercado; e o *empresarial*, centra-se na adoção de métodos de gestão e avaliação do mercado aplicados às organizações públicas. Constatase que cada qual desintegra política e administração de uma maneira: o ortodoxo contrapõe leis e procedimentos administrativos à valores, políticos à burocratas; o liberal contrapõe política ao estado, estado e cidadãos às organizações públicas; e o empresarial contrapõe o mercado às organizações públicas, a gestão eficiente ao estado.

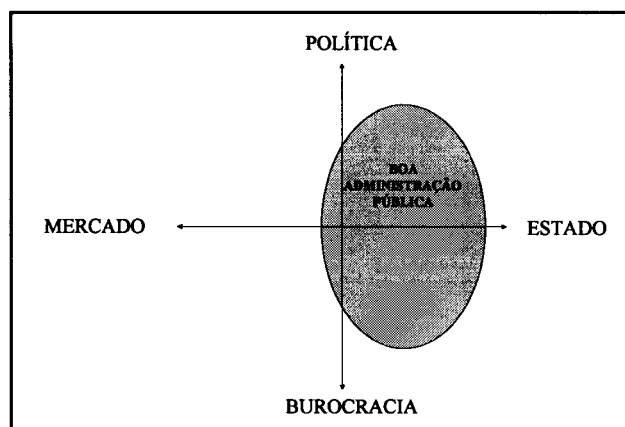
Uma abordagem de modelos tentativos de administração pública que se coloque na exata dimensão política do estado, requer a exploração da dicotomia entre política e administração pública. A persistência da dicotomia entre política e administração presente na história, tradição e estado da arte das ciências sociais, tem dificultado o desenvolvimento de teorias que clarifiquem as finalidades da administração pública e a integrem a formas mais funcionais de administração pública, como se não fosse possível a administração pública

se reinventar, colocando-se como uma parte integral do processo político<sup>79</sup> e, nesta perspectiva, valendo-se, no que couber, do vasto arsenal operativo desenvolvido pelas diversas correntes.

### ***EM BUSCA DA “BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”***

O posicionamento de um modelo de administração pública que integre política e administração, pode ser subsumido a partir de modelos integrativos existentes e de contribuições metateóricas às teorias de administração pública. Não obstante os paradigmas abordados serem tipos-ideais de administração pública orientados em sentidos divergentes, há dentre eles um caráter não excludente, uma intersecção de variáveis que, em alguma extensão, tem validade geral para o conjunto da burocracia pública no que respeita ao aprimoramento dos meios. Por outro lado, menos coincidentes podem ser consideradas as imagens de estado subjacentes a cada paradigma abordado, principalmente no que concerne às suas funções, finalidades e ao modo básico pelo qual isto se define. Ocorre, todavia, que nenhum dos paradigmas se coloca onde, a princípio, deveria estar, centrado no estado, entendido na sua natureza político-administrativa, numa perspectiva mediadora entre burocracia e política, conforme ilustra o diagrama abaixo:

QUADRO III  
ORIENTAÇÃO DA *BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*



<sup>79</sup>Ver Dwight Waldo, “*A Theory of Public Administration Means in Our Times a Theory of Politics Also*” in *The Administrative State*, N. Caiden & A. Wildavsky, 1990, op. cit., pp.73-83, e (New York: Ronald Press, 1948) e *The Politics of Bureaucracy*, G. Peters (New York, Longmann, 1984).

Importa explorar o espaço acima delimitado no sentido de se embasar uma visão de modernização da administração pública que não endosse a tradicional dicotomia entre administração e política, entre burocracia e democracia. Isto não significa advogar em favor de uma linha heterodoxa *strictu sensu*, baseada na preleção de alternativas conforme as circunstâncias políticas. Também não significa revisar os paradigmas ortodoxo e liberal, mediante um entendimento mais inovador sobre instrumentos de gestão mais adequados e sobre a conduta ética e moral mais apropriada aos burocratas, sob a alegação de seria preferível se atualizar o paradigma ortodoxo numa ótica de submissão à política, que submeter a política à lógica empresarial da administração pública<sup>80</sup>. Significa, primeiro, tendo em vista a orientação da *boa administração pública*, posicionar a ação administrativa estatal de uma maneira integrativa entre administração e política —a partir, no caso, da utilização do modelo da racionalidade tridimensional contraditória de Offe<sup>81</sup>. Segundo, significa qualificar um modelo integrativo de administração pública a partir da enunciação de princípios da *boa administração pública*.

### ***O MODELO DA RACIONALIDADE TRIDIMENSIONAL CONTRADITÓRIA***

O modelo da racionalidade tridimensional contraditória coloca-se como alternativa aos modelos weberianos de análise da ação administrativa estatal. Segundo este modelo, a ação administrativa correta é uma resultante de três vetores contraditórios: a conformidade legal com o estado de direito, domínio da administração legal-burocrática tradicional; a adequação às finalidades da clientela, domínio do que se denominou *política administrativa social-estatal*<sup>82</sup>; e o consenso político sobre concepções de valor, no domínio da representação dos grupos e atores sociais. O diagrama abaixo ilustra a mecânica desta concepção:

---

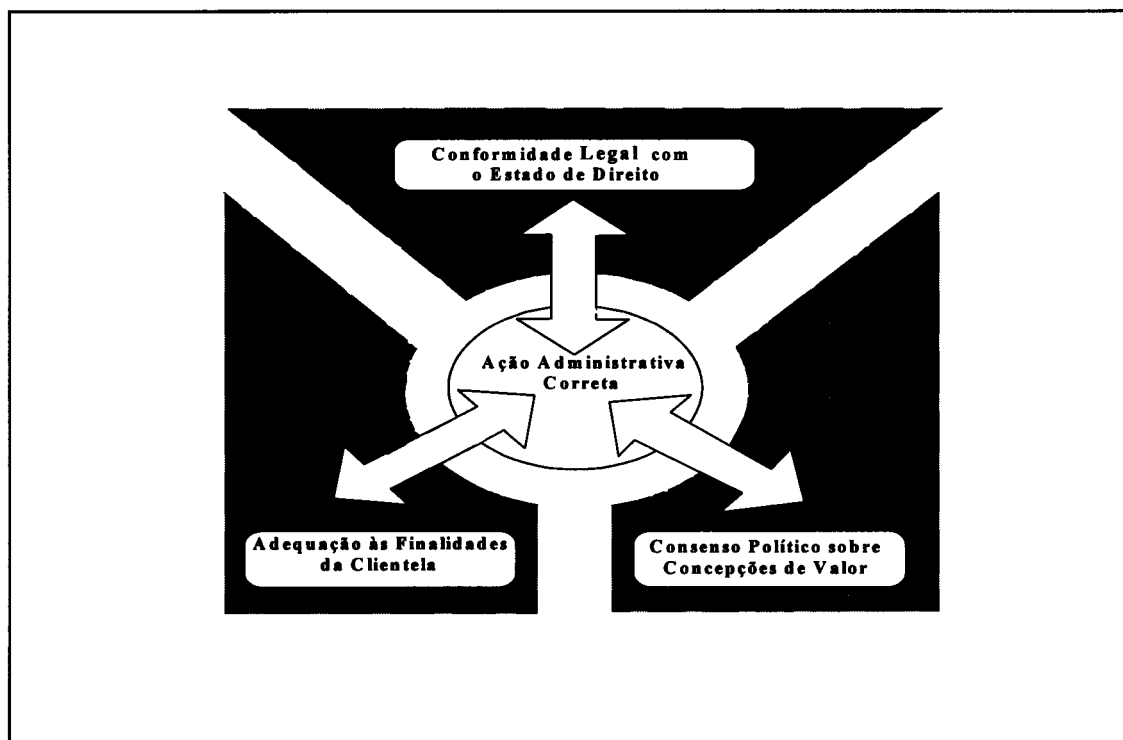
<sup>80</sup>Ver R. C. Moe, 1994, op. cit., p. 118-9.

<sup>81</sup>C. Offe, 1984, op. cit..

<sup>82</sup>O conceito é de Claus Offe e comporta o mesmo significado de *Administrative Recommodification*. Ver C. Offe & V. Ronge, 1975, op. cit..



QUADRO IV  
CONCEITO DE RACIONALIDADE TRIDIMENSIONAL CONTRADITÓRIA



No contexto da administração legal-burocrática, a eficiência significa “a subordinação confiável de ações a premissas: os *inputs* da ação administrativa pré-definem e orientam os *outputs*. A administração é tanto mais racional quanto mais essas premissas se impõem de forma constante e exclusiva. Seus *outputs*, no caso ideal, são um reflexo calculável por todos os participantes das normas jurídicas, dos programas organizacionais, das regras codificadas de procedimento, das rotinas.”<sup>83</sup>

A situação é exatamente a contrária no âmbito da política administrativa social-estatal, onde “as premissas de ação, em vista das quais a ação administrativa se racionaliza, consistem em resultados concretos e definidos, que muitas vezes podem ser apreendidos sob a forma de concepções gerais de equilíbrio, mas adquirem um significado muito concreto de acordo com certas condições circunstanciais específicas, dependentes da situação. E cabe à administração, muitas vezes tendo que superar premissas de ação e

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 220-1.

rotinas até então válidas, obter ou criar inputs adequados para a realização dessas tarefas concretas. Offe descreve seu modelo:

“Portanto, enquanto no primeiro modelo (burocrático) os *inputs* constituem os únicos ‘propulsores’ decisivos, responsáveis por todos os ‘outros’ possíveis, no segundo —a política administrativa sócio-estatal— os resultados projetados da ação administrativa (tarefas e sua realização) vêm em primeiro lugar, como critérios de avaliação para a ação administrativa interna e seu processo decisório. São eles que determinam quais *inputs* que precisam ser obtidos e usados. A eficiência não é aqui definida pelo respeito às regras e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos. Sob o ponto de vista do ordenamento de suas tarefas concretas, a administração precisa organizar de forma variável seus próprios *inputs* e premissas. Ela é eficiente na medida em que o faz com êxito. As premissas da ação administrativa não são mais regras que precisam ser seguidas sem restrições, e sim recursos, avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas. A ação administrativa precisa ser ao mesmo tempo adequada à norma (primeiro modelo) e teleológica (segundo modelo). Ela adota, por isso, uma estratégia dupla de auto-legitimação, que muitas vezes leva a soluções de emergência, que não satisfazem a nenhum dos dois critérios.”<sup>84</sup>

Complementarmente, a política administrativa social-estatal se torna dependente ou de concepções ordenadoras substancializadas e supra legais ou de processos consensuais empíricos. O consenso político sobre concepções de valor é, segundo o modelo de OFFE, uma terceira fonte para a ação administrativa correta, principalmente porque os dois primeiros critérios de racionalidade tendem a entrar em conflito —entre normas e finalidades, que nem sempre, ou quase nunca, são resolvidas com agilidade pela esfera política.

“Quando, em consequência do dilema acima elucidado, surgem fricções entre os métodos administrativos legais e os teleológicos para a solução dos problemas, tenta-se recorrer a uma esfera de valores substancializados, e não às normas legais, como instância de apelação para a ação executiva, postulando-se em seguida um consenso universal em torno desses valores [...]. Independentemente da utilização dessa estratégia, a administração muitas vezes só pode exercer suas funções teleológicas concretas,

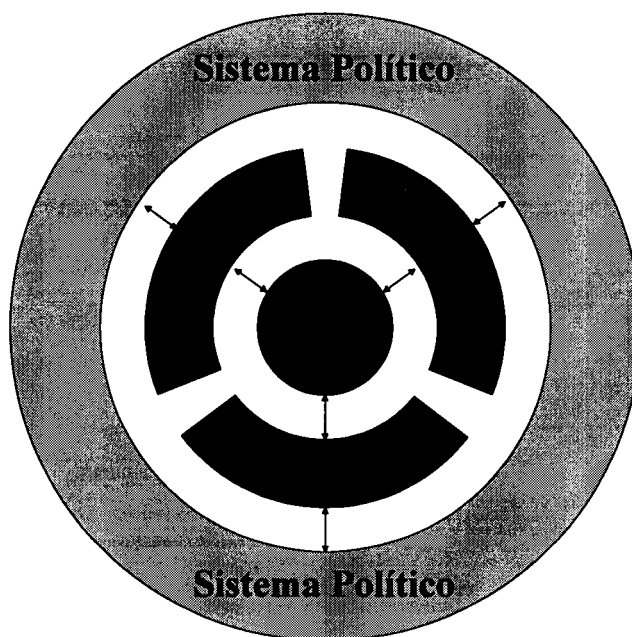
---

<sup>84</sup>*Ibid.*, p. 222.

com as quais ela reage à necessidade de ordenar situações problemáticas específicas, no momento em que pode se apoiar na disposição dos grupos sociais interessados para colaborar no esforço de alcançar as metas administrativas. [...] A tarefa de obter consenso e harmonizar interesses se coloca para administração não só quando se torna necessário abrandar, pela negociação, a resistência de grupos antagônicos com poder de veto e de pressão, mas também na relação com sua própria clientela [...ou] na relação com seu 'meio-ambiente interno', os membros da administração, com seus interesses e concepções de valor, de ordem profissional, econômica e política.”<sup>85</sup>

A utilidade maior em se exemplificar uma visão integrativa a partir deste modelo não reside exclusivamente no fato de este relacionar variáveis identificadas tradicionalmente à arena política, como a adequação à clientela e o consenso político, mas, sobretudo, na proposição de que a ação administrativa correta tem como requisito funcional a tematização de premissas com relação à clientela e ao consenso político. Ou seja, pressupõe uma integração bilateral, bidirecional, entre a burocracia pública e as arenas onde o consenso e a adequação se estabelecem, conforme o diagrama abaixo:

QUADRO V  
MODELO INTEGRATIVO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

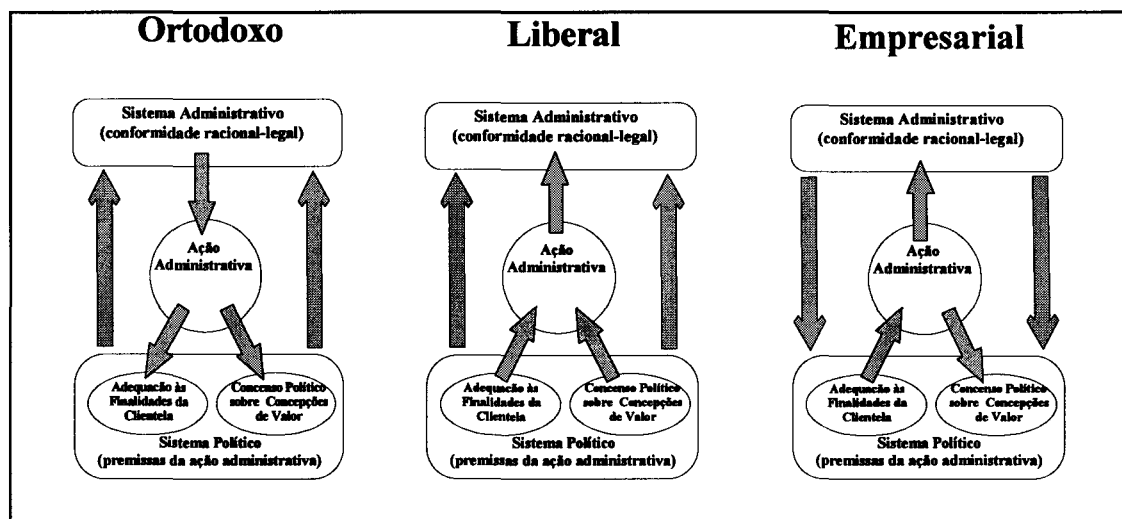


---

<sup>85</sup> *Ibid.*, pp. 224-5.

À luz desta concepção integrativa, torna-se mais transparente a dissociação entre política e administração implícita nos modelos de administração pública examinados —ortodoxo, liberal e empresarial— relativamente aos aspectos que enfatizam do dilema entre os fatores da racionalidade da ação administrativa estatal correta —conformidade legal, adequação à finalidades e consenso político—, conforme demonstram os diagramas abaixo:

QUADRO VI  
FATORES DE RACIONALIDADE DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Sob esta perspectiva, uma primeira conclusão é a de que os três modelos analisados são instrumentais e dissociativos. O modelo ortodoxo concentra-se na racionalidade da administração burocrática legal, representando o isolamento das premissas da ação administrativa no sistema político, que detém o *feedback* da clientela e dos grupos políticos, no que respeita ao atendimento de suas necessidades ou identificação com seus valores. Os caracteres instrumental e dissociativos são evidentes. Nos outros dois casos, requer, porém, qualificação.

O modelo liberal concentra-se na racionalidade do consenso político e da adequação às finalidades pela via do mercado, o que impõe ao sistema administrativo e sua conformidade legal uma subordinação unilateral, não apenas adequação, aos interesses da clientela e dos segmentos sociais. No modelo empresarial, as instâncias políticas de deliberação valorativa são submetidas à racionalidade preponderante dos sistemas administrativos, mas

cujas ações administrativas são inspiradas predominantemente nas finalidades da clientela, onde se concentra.

Ambos têm em comum o requisito da efetividade, mediante a adequação da utilidade de sua ação para o atendimento das finalidades da clientela. Concentram-se, portanto, num requisito de mercado. A diferença básica está nos mecanismos de *identificação da demanda*, de *desenvolvimento de produtos* e de *definição do mercado-alvo*, que enquanto no modelo liberal o mercado utiliza o canal político sobre a administração, no modelo empresarial a administração utiliza o mercado sobre o canal político. No modelo liberal a efetividade decorre da imposição de demandas diretamente sobre a administração, que não cabe identificá-las, senão atendê-las mediante estrito controle e desconfiança política. No modelo empresarial a efetividade decorre da imposição de demandas pela administração, à qual cabe identificá-las e atendê-las, sobre o sistema político. O fundamental é compreender que a efetividade é enfocada por ambos de uma forma dissociativa.

É importante ressaltar que, neste caso, *efetividade* refere-se “ao desempenho real (*actual performance*) do sistema democrático, isto é, na medida em que a prática desse sistema em determinado país satisfaz as funções básicas de governo...”<sup>86</sup>. Trata-se de um conceito instrumental, antes que avaliativo, embora a “satisfação das funções básicas de governo” não seja uma medida objetiva, e sim dependente de como essas funções são concebidas em determinado momento pela maioria da população, ou por grupos poderosos dentro dela.<sup>87</sup> O problema é que em ambos os casos a efetividade é concebida de forma dissociativa, quer pelo sistema político, em detrimento da administração, caso do modelo liberal, quer pela administração, em detrimento do sistema político, caso do modelo empresarial.

Não obstante, outro aspecto instrumental determinantemente presente nos paradigmas liberal e empresarial é a adoção de critérios mercadológicos de efetividade, observação esta que não se reporta à eventual substituição,

---

<sup>86</sup>Bolívar Lamounier, “Um Projeto, Três Utopias: Variações sobre o Tema da Reorganização Político-Institucional Brasileira” in J. P. dos Reis Velloso, 1990, op. cit., pp. 124-5.

<sup>87</sup>*Ibid.*

seletiva ou não, da atividade pública pela iniciativa privada, mas essencialmente à adoção do critério de racionalidade puramente mercadológica àquilo que, por natureza, é revestido de caráter público. Tanto as limitações estruturais, quanto as implicações deste enfoque são assim descritos por Offe:

“Enquanto na esfera dos serviços do tipo S 2 [internos à organização] pelo menos se dispõe de um critério operacional para a identificação do limite superior dos custos ‘improdutivos’ ou quando muito indiretamente produtivos, a partir do qual a empresa seria definitivamente expulsa do mercado, a produção de serviços na esfera (S 3) [serviços estatais] distancia-se ainda mais das condições necessárias à aplicabilidade dos critérios da racionalidade do mercado. Já que os resultados dos serviços estatais -de modo semelhante ao setor S 2- não são alocados por meio de preços (e quando muito através de taxas), mas na sua maior parte são avaliados enquanto seu valor de uso, exclui-se o critério da rentabilidade enquanto indicador da composição e do volume do trabalho em serviços organizados estatalmente. Mesmo nos casos em que -com uma série de restrições metodológicas- possam ser estabelecidos critérios de rentabilidade para programas estatais de prestação de serviços, com base em análises de custo-benefício e em indicadores sociais, isso não significa de nenhum modo que a esfera pública possa limitar sua oferta de serviços estritamente aos programas ‘mais rentáveis’ (p. exemplo, na rede ferroviária).

“Com o devido cuidado, essas breves indicações justificam a conclusão de que, na esfera dos serviços públicos, os métodos para decisão e alocação, derivados da racionalidade do mercado, foram definitivamente substituídos por processos político-discrecionários de decisão, e até mesmo que a vinculação dessas decisões a premissas da economia de mercado (pelo lado da oferta) ou a ‘necessidades’ (pelo lado da utilização) também é uma decisão política, isto é, uma autolimitação discrecionária das disponibilidades políticas”.<sup>88</sup>

Uma segunda conclusão, a propósito da crítica aos modelos tradicionais de administração pública, à luz do modelo da racionalidade tridimensional contraditória respeita o possível direcionamento das premissas de ação administrativa, tendo em vista a perspectiva global do estado. Ou seja, uma vez que os modelos analisados são puramente instrumentais e

---

<sup>88</sup>C. Offe, 1991, op. cit., pp. 29-30.

dissociativos, qual a consequência esperada para a governabilidade e para a governança? Offe propõe:

“Na medida em que a administração pública precisa abrir mão dessas premissas de ação, não lhe resta outra saída senão a busca de formas de legitimação outras que as legais. No momento em que a idéia do Estado de direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa (e isto acontece, por um lado, porque não é mais o Parlamento que concebe e altera as leis, e sim a administração ministerial, e por outro, e principalmente, porque esta administração orienta o processo legislativo segundo suas próprias necessidades logísticas, subordinando-o a critérios de adequação), só há dois caminhos para obter legitimações alternativas. Ou se procura a saída ao nível supra-legal das concepções ordenadoras concretas capazes de dar substância a conceitos como ‘ordem social livre e democrática’, ou ao nível infra-legal dos processos do consenso”.<sup>89</sup>

Este quadro representa o enredamento dos modelos aludidos num cenário de *ingovernabilidade administrada* —quando possível. O modelo ortodoxo só se legitima legalmente, situando-se, portanto, ao largo das soluções supra e infra legais. Os modelos liberal e empresarial, embora centrados no requisito da efetividade, distanciam-se das alternativas supra e infra legais porque são dissociativos. O essencial desta visão comparada é que ela acentua deficiências estruturais, mas não qualifica critérios ou princípios de convergência, que parece ser o ponto central da construção de modelos analíticos ou prescritivos que pretendam ser integrativos.

### ***PRINCÍPIOS DA “BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”***

A *boa administração pública* tornou-se uma categoria analítica explorada em muitas direções teóricas, mas, dentro do espaço de enfoque que se pretende preencher e à luz dos modelos abordados, torna-se possível delinear alguns princípios necessários ao questionamento da natureza, dos

---

<sup>89</sup>C. Offe, 1984, op. cit., pp. 225-6.

atributos e dos macro-aspectos operacionais da *boa administração pública*, dentre as quais<sup>90</sup>:

- Caráter não-prescritivo: substituindo-se os enfoques normativos pela atitude de *ignorância consciente*, ou a “percepção do abismo entre o que sabemos e o que necessitamos saber para atingir certos objetivos”<sup>91</sup>.
- Pró-estado: centrada na natureza política do estado, no interesse público; e voltada para a cidadania. É, nesse sentido, essencialmente política, necessária ao desenvolvimento do estado e da sociedade.
- Engajamento sistemático: buscando-se uma consciência, no sentido metodológico, a mais clara e sistemática possível acerca das premissas valorativas subjacentes aos seus pressupostos.
- Engajamento com o mundo: reposicionando-se a associação conceitual entre administração pública e estado-nação num contexto global.
- Engajamento com o crescimento humano: no sentido microsocial, que possibilite a atualização pessoal, e no sentido macrosocial, que permita o bem estar engajado com valores humanísticos.
- Legitimidade como condição: pela efetividade das ações públicas e da responsabilidade dos atores baseados no fortalecimento institucional (*institution building*) e na definição de indicadores sociais de efetividade da administração. “O desenvolvimento de adequadas organizações e instituições, em geral, [deve ser] ... avaliado do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para o fortalecimento do senso de comunidade do indivíduo. Isso conduz ao tipo multidimensional de teoria política e organizacional (e de sua prática) conceptual e operacionalmente qualificada para o encorajamento, tanto das atividades produtivas dos cidadãos quanto de seu senso de significativa atualização pessoal e social.”<sup>92</sup>
- integrada à sociedade: seus produtos (bens, serviços, regulações e formulações) são orientados para os cidadãos num sentido de utilidade (de adequação qualitativa) e de participação, comumente relacionados a modelos de parceria estado-segmentos sociais, pluralismo, envolvimento

---

<sup>90</sup> A partir de A. Guerreiro-Ramos, “*A Nova Ignorância e o Futuro da administração pública na América Latina*” (Revista de administração pública, 1983), 17:32-65 e, 1981, op. cit.. O autor enumera algumas características da “*nova administração pública*”.

<sup>91</sup> O termo refere-se à expressão clássica de Nicola de Gusa *docta ignorantia*. in Guerreiro-Ramos, 1981, op. cit., p. 33.

<sup>92</sup> Guerreiro-Ramos, 1981, op. cit., p. 185.



de cidadãos e controle social, como formas possíveis de se reforçar seu caráter político na formulação de políticas públicas, gestão de programas públicos e governança<sup>93</sup>;

- Enfoque paraeconômico: modelo de análise e planejamento de sistemas sociais não exclusivamente centrados no mercado, no qual as economias são consideradas uma parte, um enclave, no conjunto da sociedade, vislumbrando-se um modelo político substantivo de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre demais enclaves. “O mercado deve ser politicamente regulado e delimitado, como um enclave dentre outros enclaves que constituem o conjunto da tessitura social. Em outras palavras, o mercado tem critérios próprios, que não são os mesmos dos outros enclaves, nem da sociedade com um todo. Ainda, a qualidade da vida social de uma nação resulta das atividades produtivas que elevam o sentido de comunidade de seus cidadãos. Nessa conformidade, tais atividades não devem, necessariamente, ser avaliadas do ponto de vista inerente ao mercado. Sendo assim, a delimitação dos sistemas sociais conduz a estratégias de alocação de recursos e de mão-de-obra, a nível nacional, que refletem uma integração funcional de transferências [numa base de trocas e subvenções] ...É preciso que venha a ser desenvolvida uma perícia especializada —*expertise*— destinada à formulação de políticas públicas, ao planejamento [paraeconômico] e à elaboração orçamentária, que seja adequada à delimitação dos sistemas sociais”.<sup>94</sup>
- Sistema burocrático permeável à racionalidade substantiva do sistema social. O modelo tradicional weberiano, centrado na racionalidade legal-instrumental, que posiciona a racionalidade substantiva fora da organização, parece não mais corresponder às necessidades de efetividade e legitimidade. Uma visão hegeliana da burocracia, por exemplo, é mais adequada na medida em que não se restringe à racionalidade instrumental, mas se coloca como uma instância mediadora entre meios, detidos pelos burocratas, e fins, como parte do interesse geral. Baseia-se na sabedoria

---

<sup>93</sup>Ver Dennis Thompson, “*Bureaucracy and Democracy*” in *Democratic Theory and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983); Herbert Kaufman, “*The End of an Alliance: Public Administration in the Eighties*” in Naomi & Wildawsky, 1990, op. cit., pp.483-94; e C. T. Goodsell, “*Emerging Issues in Public Administration*”. in Naomi & Wildawsky, 1990, op. cit., pp.495-509.

<sup>94</sup>A. Guerreiro-Ramos 1981, op. cit., p. 89.

prática<sup>95</sup>, atuando como instância reguladora onde burocratas agem por subsunção: baseados no conhecimento, mediam normas legais universais (de natureza política e jurídico-constitucional) e casos particulares, tendo como objetivo o enquadramento de normas universais em casos concretos mediante julgamentos práticos. Este modelo de burocracia não se situa no terreno exclusivo do cálculo utilitário de conseqüências, sobre finalidades impostas de fora para dentro pelo sistema político, mas como sua parte orgânica. Organizações burocráticas devem aplicar sabedoria prática, como qualificação burocrática crucial, o que não deve ser interpretada como a deliberação dos negócios do estado numa perspectiva egoísta, senão numa perspectiva universal-normativa de julgamento. A burocracia tem como tarefa básica a realização de normas políticas em situações concretas subsumidas das normas gerais, numa atuação também reguladora, não meramente gestora. Nesse sentido, a burocracia é indispensável como instância mediadora entre a moderna economia de mercado e o estado constitucional. Em suma, burocracia e política são complementos inexoráveis.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup>Pressuposto do modelo burocrático hegeliano, refere-se à *phronesis*, no sentido aristotélico, da “capacidade de boa deliberação sobre o que é bom e vantajoso para alguém ...sobre que espécie de coisas contribuem para o bem comum em geral”, categoria equivalente à racionalidade substantiva, que se opõe à *techne*, “aplicação metódica e ordenada de inteligência a alguns problemas com o propósito de se obter controle sobre contingências futuras”, categoria equivalente à racionalidade instrumental, exclusiva na burocracia. “Sendo, pois, o fim aquilo que desejamos, e o meio aquilo acerca do qual deliberamos e que escolhemos, as ações relativas ao meio devem concordar com a escolha a ser voluntárias.... A sabedoria prática deve ser uma capacidade verdadeira e raciocinada de agir com respeito às coisas que são boas ou más para o homem. ...Atribuímos sabedoria prática a homens, porque percebem o que é bom para si mesmos e para os homens em geral: pensamos que os homens dotados de tal capacidade são bons administradores de casas e de Estados . ...A sabedoria prática deve, pois, ser uma capacidade verdadeira e raciocinada de agir com respeito aos bens humanos....Torna-se evidente, pois, que a sabedoria prática é uma virtude e não uma arte. É acima de tudo a obra do homem dotado de sabedoria prática: deliberar bem....Mas a excelência da deliberação é certamente a deliberação correta....É possível ter deliberado bem, quer no sentido absoluto, quer com referência a um fim particular. A excelência da deliberação no sentido absoluto é, pois, aquilo que logra êxito com referência ao que é o fim no sentido absoluto, e a excelência da deliberação num sentido particular é o que logra um fim particular....Se, pois, é característico dos homens dotados de sabedoria prática o ter deliberado bem, a excelência da deliberação será a correção no que diz respeito àquilo que conduz ao fim de que a sabedoria prática é a apreensão verdadeira”. Aristóteles, *Ética a Nicômaco* (Livro VI. Os Pensadores, Nova Cultural, 1991). Ver C. K. Y. Shaw, “Hegel's Theory of Modern Bureaucracy” (*American Political Science Review*, 1992), 86:381-9.

<sup>96</sup>Ver C. K. Y. Shaw, 1992, op. cit.; M. W. Jackson, “*Bureaucracy in Hegel's Political Theory*” (*Administration and Society*: 1986), 18:139-57 e N. Mouzelis, *Organization and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories* (London: Routledge & Kegan Paul, 1975).

- tipo-ideal de organização formal impessoal, flexível e altamente adaptável no sentido hierárquico, processual e operacional, mas centrada na responsabilidade dos ocupantes de posições de execução e decisão. Estas características pertencem a uma administração pública que não se coloca exclusivamente como espécie de tecnologia, mas como uma forma de obrigação moral<sup>97</sup>. Há, com propriedade, uma promissora corrente teórica centrada nas questões éticas e morais da administração pública<sup>98</sup>, baseados no princípio de que “o papel do administrador é mediar, não meramente julgar ou resolver problemas[,] ... o que requer responsabilidade em três sentidos: profissional, político e pessoal.”<sup>99</sup> Não se trata, contudo, de se creditar o futuro da administração pública, como prática ou disciplina, tão somente à educação moral dos burocratas ou ao engajamento ético dos *scholars*. Trata-se de dotar os sistemas político-administrativos de maior capacidade de julgamento ético, que é o substrato da responsabilidade, não numa perspectiva exclusiva de responsabilidade funcional (*accountability*).

Estas características compõem, mais propriamente, um *meta-modelo*, no sentido de que permitem um embasamento mais amplo na construção de modelos específicos de administração pública segundo inúmeras possibilidades peculiares. Permitem, em outras palavras, que cada contexto as utilize em alguma extensão para inventar sua *boa administração pública*.

O sentimento de transição rumo a uma modernidade diferente da imaginada pelos modernistas clássicos, permite o questionamento sobre a superação da modernidade e da modernização exclusivamente instrumentais. Por certo que a capacidade instrumental é uma condição e uma etapa crítica da modernização, mas esta não se esgota nisto, senão, também, no incremento sistemático da capacidade de discernimento. Isto tem sido evidenciado cada vez mais, não só pelas disfunções decorrentes da implementação de modelos de modernização e desenvolvimento tomados como universalmente válidos em contextos específicos, mas, também, pelas possibilidades decorrentes de sua

---

<sup>97</sup>Ver D. K. Hart, “*The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat and the Public Administration*” (Public Administration Review, 1984), 44:111-20.

<sup>98</sup>Ver Y. Wilbern, “*Types and Levels of Public Morality*” (Public Administration Review: 1984), 44:102-9.

<sup>99</sup>R.T. Meyer & M. M. Harmon, “*Teaching moral Education in Public Administration*” (Southern Review of Public Administration, 1982), 6:217-26.

implementação diferenciada, adequada aos requisitos funcionais dos respectivos contextos.

Fundamentalmente, trata-se de afirmar que nunca foi tão necessário e próprio tratar criticamente a modernização, não como a transformação de algo em tradicional em algo delimitadamente moderno, mas como transformação para futuros desejados. A questão que vem sendo tratada como pós-modernidade convalida e reforça uma abordagem crítica à modernização, porque a globalização tornou a modernização uma categoria analítica global e uma categoria prática globalizante.

No campo da administração pública isto é essencial porque na disciplina e na prática o significado de modernização esteve quase que exclusivamente relacionado à capacitação administrativa, ao desenvolvimento administrativo do estado, localizado nos meios e fins da burocracia pública, visando a promoção do desenvolvimento também dentro de uma ótica instrumental. Teoria e prática, modelos e experiências, tornaram-se, neste domínio, demasiadamente burocratizadas, no sentido de que se concentraram no modelo burocrático clássico, racional-instrumental, adquirindo pouca capacidade de vislumbrar e operacionalizar as soluções para os seus impasses estruturais elementares no contexto do estado democrático capitalista. O escopo da discussão continua o mesmo, a modernização da administração pública visa, em última análise, ao bem estar; mas não está centrada exclusivamente no desenvolvimento administrativo do estado enredado no terreno formal da burocracia pública, senão na sua totalidade enquanto ordem política e social.

Pragmaticamente, não se trata mais de implantar esquemas organizacionais tecnicamente racionais para se vencer o atraso em relação a outros contextos modernos. Trata-se de transformar os esquemas organizacionais existentes para que processem, com racionalidade de meios e fins, o futuro desejado dentro das possibilidades de superação dos problemas internos e de inserção nos espaços externos. A modernização da administração pública tornou-se um problema global, enquanto requisito de evolução do estado contemporâneo.

*A boa administração pública* não cabe num modelo prescritivo, precisamente implementado em determinados contextos sociais e deles

transplantado mediante mimetismo social. A *boa administração pública* é uma possibilidade de implementação organizacional do conjunto das relações político-administrativas do estado. Isto implica na adequação de tecnologia administrativa —não necessariamente disponível sob a forma de um determinado tipo-ideal de administração pública —às finalidades, valores e regras operacionais básicas de cada estado.

# — III —

## A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### A Trajetória Modernizante da administração pública Brasileira

De 1808 a 1930: a Administração “*Tradicional*”

De 1930 a 1945: a Modernização Daspeana

De 1945 a 1964: o Advento da “*Administração Paralela*”

De 1964 a 1985: “*Administração para o Desenvolvimento*”

De 1985 a 1994: A “*Era da Desmodernização*”

### A Modernização Incompleta: O Modelo Brasileiro de Modernização da administração pública

O Contexto Político do Estado

O Contexto da Burocracia e sua Implementação

O presente capítulo procura explicitar, na experiência brasileira, um modelo de modernização da administração pública dissociado da política, cuja aplicação tem adiado a construção de uma burocracia pública brasileira mais funcional e adequada à democracia. Trata-se de explorar, dentre os momentos mais significativos da trajetória modernizante da administração pública brasileira, a relação disfuncional entre burocracia e democracia, caracterizada pela indução de transformações centradas na racionalidade instrumental, que visavam ora a consolidar uma burocracia governamental alheia e contra as interferências políticas, ora a permitir a desestruturação da burocracia governamental pela prática política.

Esta afirmação é sustentada pela caracterização de cinco principais momentos da experiência modernizante brasileira. No primeiro período (1808-1930), denominado *administração tradicional*, busca-se caracterizar as bases culturais e institucionais sobre as quais o estado e a administração pública brasileiras foram erigidas, qualificando-se suas raízes lusitanas, principalmente com a chegada da corte portuguesa ao Brasil. O segundo período (1930-1945), denominado *modernização daspeana*, caracteriza a implementação administrativa de um estado moderno no Brasil, mediante a implantação de um padrão de racionalidade funcional na administração pública de uma forma autoritária, alheia à política. O terceiro período (1945-1964), denominado *a administração paralela*, caracteriza o retorno do domínio do estado às articulações político-partidárias e representa, além do desfalecimento da racionalidade instrumental implantada, a implantação de padrões de irracionalidade política sobre a administração pública. O quarto período (1964-1985), denominado *administração para o desenvolvimento*, é marcado pelo regime militar, onde se implantou um padrão tecnocrático de racionalidade instrumental na administração pública, avesso à política. O quinto momento (1985-1994), denomina-se *a era da desmodernização* porque representa, por um lado, a emergência dos efeitos disfuncionais do modelo anterior, e, por outro, a retomada da administração pública pela política segundo padrões disfuncionais.

A experiência brasileira de modernização da administração pública revela uma relação disfuncional entre burocracia e democracia. Por outro lado, consolidou uma cultura, um modelo de mudança e uma imagem da boa administração pública instrumentais, restritas à modernização administrativa, dissociadas do contexto político do estado. Este fato contribuiu para acelerar e

expandir a disfuncionalidade do sistema administrativo brasileiro e constituiu-se num empecilho à reconstrução de uma administração pública para a democracia.

## ***A TRAJETÓRIA MODERNIZANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA***

A administração pública brasileira evoluiu pari-passu ao estado brasileiro, numa relação de dependência recíproca provocando e tornando possível significativas mudanças na natureza da função estatal —notadamente no que se refere à ampliação das funções governamentais, à parafernália institucional e organizacional que forma o aparelho administrativo do estado e aos vínculos de trabalho e responsabilidade assumidos pelos detentores do poder público.

O propósito do presente histórico é caracterizar um modelo de modernização da administração pública brasileira, implícito na experiência federal de reformas no aparelho do estado brasileiro —não caracterizar amiúde as transformações institucionais sofridas pela burocracia pública ao longo dos governos.<sup>100</sup> Trata-se de relacionar o significado das principais transformações institucionais ao contexto político do estado, atentando para o caráter da associação entre política e administração pública.

### ***DE 1808 A 1930: A ADMINISTRAÇÃO “TRADICIONAL”***

Caracterizar a administração *tradicional* consiste em qualificar a herança lusitana deixada pela Colônia, pelo Império e pela República Velha à administração pública brasileira. Denominou-se tradicional porque representa, além de ponto de partida para a presente análise, enquanto algo que sofreu um

---

<sup>100</sup> A propósito da criação e diferenciação de órgãos e disposições regulatórias durante as várias iniciativas de reforma administrativa no Brasil, ver B. M. S. Wahrlich, 1974, op. cit.; e —, “*A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas - Uma Apreciação Geral*” (Revista de administração pública: v. 18, nº 1, janeiro/março 1984), pp. 49-59. A propósito de um panorama da evolução do papel do Estado como agente modernizador ver O. Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977).



processo de modernização, uma força dinâmica que ainda permanece, de certo modo, presente em algumas estruturas *modernas* da administração pública brasileira ainda hoje.

A corte portuguesa encontra em 1808 os traços característicos da sua administração colonial levada a cabo ao longo de três séculos, não obstante as mudanças ocorridas nas relações entre metrópole e colônia neste interregno: centralização, regulações embaralhadas e forte influência da igreja. O Brasil não constituía uma unidade para os efeitos da administração metropolitana, mas um conjunto de capitanias e, em certa época, dois estados. Para a administração geral de todo o império português, havia o Conselho Ultramarino, onde transitavam todos os negócios da colônia e a partir do qual se fazia sentir o peso do rolo compressor da centralização administrativa.<sup>101</sup> Prado Júnior e Raymundo Faoro assim o caracterizam:

“O Estado aparece como unidade inteiriça, que funciona num todo único e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos os seus aspectos e manifestações. Expressão integral [do] poder e síntese completa do Estado, só o rei .... cabeça, chefe, pai, representante de Deus na Terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades [...]. Percorra-se a legislação administrativa da colônia, encontrar-se-á um amontoado, que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto [...]”.<sup>102</sup>

“Um esquema vertical na administração pública colonial pode ser traçado, na ordem descendente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais. A simplicidade da linha engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade. Sufoca o rei seu gabinete de muitos auxiliares, casas, conselhos e mesas. O governador-geral, chefe político e militar, está flanqueado do ouvidor-geral e do provedor-mor, que cuidam da justiça e da fazenda, os capitães-gerais e governadores e os

---

<sup>101</sup>H. de Alcântara Avellar, *administração Pombalina* (Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 5, 1983), pp.51-69. Ver, também, à respeito, V. C. S. Tapajós, *A Política Administrativa de D. João III* (Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 4, 1983), pp.116-22; e J. A. L. Guedes & J. Ribeiro *A União Ibérica - administração do Brasil Holandês* (Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 3, 1983), pp.117-21 e 411-4.

<sup>102</sup>C. Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo* (8ª edição), pp. 296-8.

capitães-mores das capitanias se embaraçam de uma pequena corte, freqüentemente dissolvida nas juntas, os municípios com seus vereadores e juizes, perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas. A dispersão em todos os graus se agrava com o vínculo frouxamente hierárquico: todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando. Duas fontes de fluidez do governo: os órgãos colegiados e a hierarquia sem rigidez. O quadro metropolitano da administração como que se extravía e se perde, delira e vaga no mundo caótico, geograficamente caótico, da extensão misteriosa da América. Os juristas e burocratas portugueses, pobres de inspiração criadora - ao contrário dos escolásticos espanhóis, enredados na subtileza de especulações pouco práticas e dos colonizadores ingleses, desvinculados da teoria rígida —transplamam mais do que adaptam, exportam mais do que constroem. Flexibilidade colonizadora e hierática fixação do pensamento —esta a característica da armadura colonial, imposta ao flutuante, mutável e rebelde mundo atlântico. Vinho novo lançado em odres velhos, mas vinho sem capacidade para fermentar e romper os vasilhames tecidos por muitos séculos.”<sup>103</sup>

Outra característica marcante da administração colonial é a atuação administrativa da igreja, que, tendo se concentrado na assistência social e no ensino, tornou-se um apêndice conveniente da dominação real com funções administrativas e —até fiscais— bem demarcadas, transformando o clero secular em funcionalismo.

A chegada da coroa fez consolidar uma administração pública forte e disfuncionalmente carregada da herança lusitana, não só colonial, mas, sobretudo, oriunda da corte portuguesa. Institucionalmente, pautava-se no modelo de gestão baseado na tradição luso-francesa do direito administrativo, na qual se sobrevalorizava o caráter jurídico da ação pública. Socialmente, pautava-se no velho e carcomido sistema de privilégios importado d’além-mar, conforme a descrição de Faoro:

“A corte aglutina, no Rio de Janeiro, a camada funcionária e faminta de empregos, sob o patrocínio do estado-maior de domínio, reunindo explorados e exploradores no mesmo solo. O nascente

---

<sup>103</sup>R. Faoro, *Os Donos do Poder. A Formação do patronato Político Brasileiro* (Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1984), pp. 176-7.

antagonismo entre colônia e metrópole quebra-se sob a mole devoradora de fidalgos, concentrando a soberania, a velha e a emergente, sob o trono. A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca destes de títulos e das graças aristocráticas. **A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado** [grifo não original].

"A idéia fundamental em matéria administrativa parecia ser a de acelerar extraordinariamente o movimento sem mudar o sistema do maquinismo, apenas aumentando-lhe as peças e carregando demasiado a pressão. Na lida não ocorria ao precipitado engenheiro indagar se a velha e carcomida armação agüentaria a refrega.

"Tudo se concentrou, no primeiro golpe, em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do Tesouro. Os fidalgos de alta linhagem, os que dispunham de meios próprios de vida, não acompanharam, senão excepcionalmente, o regente. [...]

"Vinham a seguir a chusma de satélites: monsenhores, desembargadores, leigistas, médicos, empregados da casa real, os homens do serviço privado e protegidos de D. João. Eram os vadios e parasitas, que continuariam no Rio de Janeiro o ofício exercido em Lisboa: 'comer à custa do Estado e nada fazer para o bem da nação'. Organizar o império, para o ministério, seria reproduzir a estrutura administrativa portuguesa no Brasil e colocar os desempregados. O eixo da política era o mesmo, secularmente fundido: o reino deveria servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões, acesso aos postos superiores os oficiais da Armada e do Exército, empregos e benefícios os civis e eclesiásticos. Para a sementeira pródiga criaram-se as repartições, com mão larga e com a imaginação curta: 'O governo do Brasil'- escreve Hipólito - 'arranjou-se exatamente pelo Almanaque de Lisboa, sem nenhuma atenção ao país em que se estabelecia'. [...]

"A carapaça administrativa, enorme e inútil, [...] não esgotou as atividades da corte. [...] A transmigração superpôs à estrutura social existente a estrutura administrativa do cortesão fugitivo, com os renovamentos das supérfluas velharias de uma sociedade desfibrada, em que a burocracia se tornará o ideal da vadiagem paga."<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup>Id., pp. 249, 250, 251, 252 e 256.

Ao lado da imobilidade do Império, da sua incapacidade em se adaptar ao processo evolutivo do País, escorada no velho arcabouço da política retrógrada, estava o próprio imperador. “Absorvido por minúcias administrativas e manias literárias”, D. Pedro II não era capaz de uma visão de conjunto do estado, “para ele política e administração se confundiam com o corriqueiro expediente diário de despachar papéis ou fiscalizar a conduta de subordinados. Numa palavra, nunca passou de [...] um burocrata.”<sup>105</sup> A caricatura do imperador como um burocrata diletante contrastava com a intranquilidade política do Império tanto quanto corroborava a formação de poderes paralelos, verdadeiras governanças autônomas, que, seguraram as rédeas do império em diferentes momentos. A velha estrutura lusitana subsistiu aos períodos centralizadores e descentralizadores do Império, aos caprichos casuístas dos seus movimentos de poder, à margem da nação que insistia em impor-se.

O advento da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Decreto nº 1 de 1º de novembro de 1889, trouxe mudanças políticas e institucionais significativas à administração pública herdada do Império. Por um lado, ainda na década de 30, o próprio mercado interno não havia se integrado numa economia nacional, que consistia em vários mercados regionais. Conseqüentemente, do ponto de vista das organizações públicas, essa fase não implicou numa maior demanda sobre a administração pública, nem registra esforços sistemáticos de reforma administrativa, senão reestruturações ministeriais próprias da atividade governamental do Império e da implantação do federalismo desconcentrado da República Velha.

Por outro lado, os estados passaram a ser autônomos, criaram seus próprios governos, câmaras legislativas e constituições. Os órgãos legislativos do Império foram extintos e o Conselho de Estado imperial foi substituído pelo Governo Provisório, até que a nova Constituição demarcasse nitidamente os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Uma das transformações qualitativas mais relevantes no âmbito do estado foi a separação entre igreja e

---

<sup>105</sup>C. Prado Júnior, *Evolução Política do Brasil. Colônia e Império* (São Paulo: Brasiliense, 21ª ed., 1994), p.101.

estado.<sup>106</sup> Estas mudanças deram origem à política dos governadores e ao coronelismo, cuja influência junto ao governo central era mais política e menos sentida no que se refere à administração pública, de acordo com a descrição de Faoro:

“O poder não seria mais a expressão do centro, da aliança entre o trono hereditário e as categorias vitalícias com a riqueza mobiliária e do crédito, unificadoras e asfixiantes. Ele deveria irradiar-se dos acampamentos territoriais, agrupados regionalmente nas províncias. Certo, apesar da retórica liberal, será a inversão obra do povo, mas das camadas aptas, pela riqueza, a falar em nome dele, em tutelas dispersas, substituindo a tutela imperial, concentrada. O estamento se romperá, recuando ao segundo plano, dispersado mas não extinto, ocupando o lugar vazio uma constelação pactuada, sob o comando dos grandes Estados, ou de um grande Estado acaudilhado por algumas estrelas de pequena grandeza. Para que se consagre a ruptura, será necessário que o estamento se divida, com a intimidade voltada contra seu setor mais vivaz, incompreendido e amordaçado dentro da ordem imperial esclerosada. Transição de poucos anos, que leva a um sistema federal, de caráter liberal mas não democrático. Em revide às tendências paternalmente democráticas, mas não liberais do velho sistema, abroquelado no capitalismo politicamente orientado, a estrutura republicana, contestada como oligárquica, enfrentará todos os desafios.”<sup>107</sup>

A administração pública, além das funções normais (finanças públicas, comércio exterior e justiça, basicamente), permanecia se prestando a absorver os excedentes de mão-de-obra que o sistema produtivo não absorvia, transformando o desemprego disfarçado de apaniguados do poder e de pessoas letradas, sobretudo remanescentes da corte e herdeiros das oligarquias hegemônicas, renovando o *estamento burocrático*<sup>108</sup>, que, inicialmente *aristocrático*, doravante se diferenciaria e tornar-se-ia a força social dinâmica

---

<sup>106</sup> R. Haddock Lobo, *História Econômica e Administrativa do Brasil* (São Paulo: Atlas, 1965), pp. 105-55.

<sup>107</sup> R. Faoro, 1984, op. cit., p. 467.

<sup>108</sup> Faoro desenvolve a noção de *estamento burocrático* instrumento do patronato político, estamental na forma, patrimonialista no conteúdo, que se sedimentou na burocracia pública brasileira desde a colônia e que domina a ação governamental em benefício de seus interesses. Este assunto será aprofundado no decorrer deste capítulo.

da administração pública brasileira. Uma vez mais, Faoro descreve seus requisitos de mobilidade social:

“O caminho da nobilitação passava pela escola, pelos casarões jesuítas, pela solene Coimbra ou pelos acanhados edifícios de Olinda, São Paulo e Recife. O alvo seria o emprego e, por via dele, a carruagem do estamento burocrático, num processo de valorização social decorrente do prestígio do mando político. [...]

“Os jovens retóricos, hábeis no latim, bem falantes, argutos para o sofisma, atentos às novidades das livrarias de Paris e Londres, em dia com os financistas europeus, tímidos na imaginação criadora e vergados ao peso das lições sem crítica, fazem, educados, polidos bem vestidos, a matéria-prima do parlamento. Olhados à distância terão o ar ridículo dos velhos retratos, com os versos finos dedicados a musas e damas mal-alfabetizadas. Falta-lhes a voz áspera, o tom rude, a energia nativa dos colonos norte-americanos e dos políticos platinos, menos obedientes ao estilo europeu, mais homens, menos artistas [...]”<sup>109</sup>

O caráter predominante da administração tradicional, conforme se pretende caracterizar é o da irracionalidade, política e administrativa, no bojo das relações de poder e do ordenamento jurídico do estado. No primeiro, estampava-se o caráter patrimonial, que, herdado de Portugal, subverteria o ideal da política dos governadores e submeteria a política ao mando coronelista. Na administração, exercia sua influência casuística, direcionando suas ações aos interesses regionais.

### ***DE 1930 A 1945: A MODERNIZAÇÃO “DASPEANA”***

A implementação do *Estado Intervencionista* da *era Vargas*, imbuído da tarefa de ser o grande promotor do desenvolvimento nacional, representa a primeira tentativa de implantação de um estado moderno no Brasil, com o fim da República Velha a partir da revolução de 1930. Esta fase inaugura a modernização da administração pública numa perspectiva de modernização administrativa, no sentido de que a administração pública deveria se adequar, em termos de racionalidade, à demanda gerada pelo estado empreendedor.

---

<sup>109</sup>R. Faoro, 1984, op. cit., p. 389.

Nesse sentido, esta fase marca o advento de um *Estado Administrativo* no Brasil<sup>110</sup>.

O Departamento Administrativo do Serviço público, DASP, criado em 1938 a partir do Conselho Federal do Serviço público para ser o principal agente modernizador, promoveu uma verdadeira revolução na administração pública<sup>111</sup>, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público. Este processo se refletiu na diferenciação de órgãos (ministérios, autarquias, empresas públicas, comissões, conselhos, etc), no estabelecimento de normas reguladoras da ação estatal e empresarial (legislações trabalhista e previdenciária, principalmente) e em significativas mudanças organizacionais, ações e normas racionalizadoras de métodos e processos administrativos. O Poder Executivo sofreu profundas reestruturações, aumentando significativamente sua capacidade de ação e decisão, embora de forma altamente concentrada e centralizada, bem como formando uma elite dirigente no serviço público. A ação administrativa do DASP introduziu três principais elementos modernizadores relativos ao funcionalismo público: ingresso mediante concurso, promoção conforme o mérito e ascensão mediante carreira. A professora Beatriz Wahrlich assim resume as principais realizações do DASP naquele período:

“[...] a aplicação, geral e uniforme, dos critérios que presidiram à classificação de cargos estabelecida na Lei nº 284; sua insistência no ‘sistema do mérito’, já então não limitado aos concursos para ingresso em serviço (dos quais chegou a promover 20), mas também ampliando-se e estendendo-se mediante a avaliação do desempenho funcional, consagrada no Regulamento de Promoções de 1938; sua participação ativa na elaboração de um projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Civis; sua iniciativa no sentido de organizarem-se serviços de pessoal, nos quais, além das funções tradicionais, surgia pela primeira vez uma Seção de Assistência Social; a criação do IPASE, segundo projeto que apresentou e se converteu em lei ainda em 1938, mas que somente em 1941 passou a operar sob o novo regime de benefícios e a organização aprovada

---

<sup>110</sup>K. T. Nascimento, “*Reflexões sobre a Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Brasileira*” (Revista de administração pública: 1º semestre de 1967).

<sup>111</sup>O detalhamento institucional das mudanças administrativas deste período está em B. M. de Souza Wahrlich, *A Reforma Administrativa da Era de Vargas* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983).

em 1940; sua iniciativa de propor a organização e execução, anualmente, a partir de 1939, de um programa de aperfeiçoamento de funcionários públicos no estrangeiro [...Adiciona-se], com a criação e atuação da Comissão Permanente de Padronização, a [...] 'organização racional do trabalho', termo então preferido pelos brasileiros para caracterizar a escola taylorista, cujas idéias, originadas na empresa privada dos EUA, já influenciavam a administração pública norte-americana, principalmente a partir dos anos 20.”<sup>112</sup>

A ação do DASP extrapolou, no entanto, a função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, assumindo características de agência central de governo, que abrigaria, de fato, a infraestrutura decisória do regime do estado novo, conforme observa, novamente, Beatriz Wahrlich:

“Deixava, assim, o Dasp de ser órgão normativo e fiscalizador, bem como de atuar na área da administração de material, para ser um órgão exclusivamente assessor, exceto no que se referisse à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que continuava com funções operativas. [...]

“A concentração de funções fiscalizadoras e, até certo ponto, legislativas e executivas, como se verifica do antigo regimento do Dasp, transformando-o num órgão autoritário, espécie de última instância em muitos aspectos, é que lhe deu tal fama negativa. [...]

“Auxiliar o presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção, parecia extravasar os limites de ação de um 'departamento de administração geral', sendo provavelmente decorrente do fechamento do Congresso, de 1937 a 1946. Ambas as funções eram, por sua natureza, absorventes e desgastantes. [...]

“Era ingente, enorme, talvez mesmo desmedida, a tarefa com que se deparava o Dasp, em função de seus amplos objetivos. E foi muito breve o período em que contou com o apoio integral do presidente da República para atingir tais fins - durou pouco mais de sete anos.”<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup>B. M. S. Wahrlich,, 1983, op. cit., p. 161.

<sup>113</sup>Id., pp. 260, 262, 318 e 320.



A decadência daspeana tem duas origens complementares. Por um lado, o modelo de administração pública que se tentou implantar, de inclinação genuinamente ortodoxa, inspirado nas reformas americanas da época, guardava disfuncionalidades. Estas não eram, por sua vez, de caráter meramente estruturais, mas também, e principalmente, relativas à forma como foram implementadas, sob a crença de que haveria um *best way* de validade universal que, portanto, poderia ser importado sem as devidas adaptações:

“A concentração nas atividades-meio, na reforma orientada para obtenção de maior eficiência e economia dentro da administração pública, de acordo com a então ‘moderna’ teoria administrativa; a centralização do poder decisório, o estilo autoritário, impositivo, da reforma; a auto-suficiência técnica do órgão central -o Dasp; a negligência dos aspectos informais, da importância da estruturação dos grupos dentro da organização, e do indivíduo como componente desses grupos; a quase-obsessão com a elaboração de critérios gerais, a serem aplicados uniformemente, numa rígida observância do ‘princípio da isonomia’, violando por vezes outro princípio igualmente respeitável, qual seja da equidade - tudo isso tinha fundamento, de um lado, no estágio de desenvolvimento das teorias de organização e de administração, à época, e, de outro, se situava dentro da conjuntura político-econômico-social do Brasil da era de Vargas”.<sup>114</sup>

A crítica mais comum à disfuncionalidade do modelo daspeano concentra-se, todavia, no seu caráter hermético, de sistema fechado, predominantemente formal, pautado linearmente nos *inputs* do regime de Vargas, ainda que sob boa carga discricionária. “Seu defeito foi ter procurado criar um divórcio, inocente ou não, entre a administração e o quadro social e econômico a que deveria servir”<sup>115</sup>. Wahrlich rechaça este argumento com a alegação de que o modelo, embora limitado intrinsecamente e não adaptado devidamente às peculiaridades do estado brasileiro, logrou o efeito racionalizador e desenvolvimentista desejado:

*“Os primeiros esforços brasileiros no sentido da modernização e racionalização da administração pública não tiveram por finalidade nenhum objetivo concreto e nenhuma intenção de se*

---

<sup>114</sup>*Ibid.*, p. 853.

<sup>115</sup>M. W. V. da Cunha, *O Sistema Administrativo Brasileiro* (Rio de Janeiro: CEBRAPE, 1963), p. 92.

*adaptar à realidade político-social do país. Caracterizam-se mais como um movimento reformista, liderado por uma elite técnica, que acreditava poder resolver o problema da modernização pela transplantação de teorias e de práticas desenvolvidas em outros contextos, especialmente nos EUA. Sua motivação não era ligada ao desenvolvimento econômico do Brasil, mas ao problema da moralização dos costumes políticos e do estilo de administrar. Tratava-se de um esforço de caráter idealista, de cúpula, mal ajustado à realidade da época e que, a despeito das boas intenções de que vinha revestido, não chegou a resolver, nem mesmo a equacionar de modo objetivo, o problema da reorganização administrativa do Brasil. [...]. Entretanto, a conclusão que se impõe [...] é substancialmente diferente: a reforma administrativa dos anos 30 e 40, embora predominantemente voltada para a racionalização da estrutura administrativa e para a moralização das políticas e processos de recursos humanos para a administração, **teve muito a ver com desenvolvimento econômico.**[...]*<sup>116</sup>

Este argumento é condizente quando se assume o caráter instrumental da questão: muito embora o modelo daspeano fosse direcionado para a eficiência, uma análise da sua efetividade é perfeitamente cabível —embora fora de questão. Efetivo ou não, o modelo daspeano foi essencialmente dissociativo: implementou um estado administrativo ao largo da política, em reação à política e desta seguro. Daí, provém, por outro lado, a transfiguração do DASP, de instância modernizadora em monstro administrativo acima do estado, a serviço do regime, como braço controlador e executor central, conforme descreve Schwartzman:

“O DASP jamais esteve, na realidade, imune às conveniências políticas do regime a que servia. [...]O programa de reforma administrativa parecia ser um importante sucesso visto de fora; no entanto, quando examinamos os materiais deste período, fica claro que conflitos e oposições às reformas existiam dentro do próprio sistema administrativo. A estrutura administrativa do Estado Novo obscurecia esta situação. Os conflitos entre os conceitos e práticas administrativas tradicionais e os modernos foram simplesmente internalizados”.

---

<sup>116</sup>B. M. S. Wahrlich,, 1983, op. cit., p. 847-8. Os trechos em itálico referem-se à N. Melo e Souza, “*Técnicas de Organização Científicas em setores Específicos – para o Desenvolvimento da administração pública*” (Revista de Organização e Produtividade: IDORT, 31:10-23, nov./dez. de 1962). O grifo é original.

“O conflito [...] é entre os esforços centralizadores do DASP e os procedimentos tradicionais de contratação e promoção de funcionários públicos por critérios de conveniência, por política de clientela. Mais importante do que isto, no entanto, era o fato de que a centralização e padronização que se buscava, se aumentava o poder do governo central sobre as administrações dos ministérios, na realidade retirava do serviço público sua eficiência técnica, o que era contornado pela criação de um sem-número de organizações paraestatais, ou autarquias, que, na prática, eram os órgãos pelos quais a política econômica se exercia”.<sup>117</sup>

Uma característica decorrente da implantação disfuncional de modelos exógenos, e que se tornaria uma marca recorrente na administração pública brasileira, consistiu no advento, já nesta etapa, da dualidade entre setores modernos e setores tradicionais, ou setores modernizados, onde as técnicas implantadas foram de alguma forma internalizadas ou processadas, e setores atrasados, resistentes à implantação de tecnologia administrativa de ponta. O avanço que esta iniciativa representou em relação ao modelo tradicional foi, portanto, parcial. Não porque tenha se concentrado exclusivamente nos meios, no aspecto da eficiência, tampouco porque, ainda assim, fê-lo de maneira inapropriada, mas, sobretudo, porque, devido as limitações que causaram o malogro da iniciativa, as forças tradicionais de índole patrimonialista continuaram latentes e preponderantes, tanto na administração pública quanto na política.

As características disfuncionais do modelo daspeano consistiram numa bomba de efeito retardado sobre o período posterior, principalmente, mas não exclusivamente, pelo fim do regime varguista, ao qual não se pode creditar por inteiro a sua disfuncionalidade. O modelo foi disfuncional porque não equacionava suas contradições estruturais internas, não obstante ter implementado conhecimento de vanguarda; foi implantado de forma acrítica, não obstante ter sido o primeiro grande passo no sentido de se transformar aspectos estruturais da administração pública brasileira; e tinha caráter dissociativo, concentrou-se na racionalidade funcional do sistema administrativo, e, por outro lado, expropriou a racionalidade substantiva do sistema político.

---

<sup>117</sup>S. Schwartzman, 1987, op. cit., p. 63.

### ***DE 1945 A 1964: O ADVENTO DA “ADMINISTRAÇÃO PARALELA”***

O período compreendido entre 1945 e 1964 representa, no que concerne à modernização da administração pública, o desdobramento das estruturas institucionais do estado tendo como pano de fundo o panorama político o retorno à democracia, em bases liberais. Isto implicaria em quatro momentos característicos: o desmonte institucional do Estado Novo, durante o governo Dutra; a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal no governo Vargas; a adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas estatais no governo JK; e os ajustes decorrentes da disfuncionalidade burocrática e da crise política e econômico-financeira do estado, nos governos Quadros e Goulart. O que estes quatro momentos tem em comum é que representam, por uma lado, uma seqüência de processos, ou tentativas e abordagens, de mudança institucional na administração pública de caráter meramente instrumental, não obstante o fato de as decisões no âmbito do estado estarem, neste período, crescentemente pautadas na política nacional. Outra característica do hiato entre política e administração pública subjacente às iniciativas de modernização neste período consiste na crescente incapacidade ou inconveniência em se aumentar o nível de racionalidade da administração pública, ainda que restrita à esfera instrumental, pautadas numa finalidade predominantemente clientelista.

O governo Dutra desmontou parcialmente o aparato governamental do *Estado Novo*. Embora tenha desativado de pronto as estruturas *ad hoc* de controle direto montada nos tempos da segunda guerra porque, não obstante sua inclinação liberalizante, “havia os políticos e burocratas que se tinham beneficiado dos anos de Vargas e que preferiam um mínimo de modificações no sistema que conheciam. Eram os homens que haviam dirigido as mais importantes criações políticas de Vargas —as novas máquinas estaduais, e a nova aparelhagem governamental, grandemente aumentada.”<sup>118</sup> A estrutura governamental remanescente, sob a influência direta dos políticos, “deu ao governo federal meios suficientes, ainda que muitas vezes mal e insuficientemente usados, para dirigir a economia. Quando voltou à

---

<sup>118</sup> T. E. Skidmore, *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982), p. 81.

Presidência, em 1951, Vargas [...] estava aberto ao argumento de que seria necessário um vigoroso dirigismo estatal.”<sup>119</sup>

De volta ao poder, Vargas ensaiou, em 1952, uma profunda reforma administrativa, o que não implicava no soerguimento do DASP, senão abarcava, em razoável amplitude, a organização macro-governamental e algumas questões estruturais relativas ao funcionalismo. No entanto, a reforma, que chegou a condição de Projeto de Lei, jamais foi posta em prática, até porque o imobilismo decorrente do ocaso de Vargas o impediu de fazê-lo.

O governo JK, núcleo desta fase, representa um momento determinante no que se refere à modernização da administração pública, necessária para por em operação uma sequência de ações modernizadoras empreendidas pelo estado. Com efeito, a adoção do critério da planificação para a gestão governamental visava a aparelhar o estado para se tornar agente eficaz do desenvolvimento econômico. Tendo como embrião as missões americanas no início dos anos 40, o modelo da planificação tem seu apogeu nos “50 anos em 5”, do governo JK, desfalecendo com o fracasso das *reformas de base* no governo Goulart. Foi um período de grandes transformações no estado e na sociedade, o que gerou uma maior demanda social sobre a estrutura e gestão da máquina governamental pública. Verificou-se, neste período, uma acentuada integração de mercados, um acelerado desenvolvimento dos transportes e das comunicações e um aumento na escala da divisão social do trabalho.

O que se verificou na administração pública foi que a rapidez das transformações sociais impôs a adoção de soluções rápidas e ágeis (conselhos, grupos executivos, comissões, sociedades de economia mista), que, sob o argumento da temporariedade, tornaram-se estruturas paralelas aos órgãos já

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 117.

existentes<sup>120</sup>. Por um lado, a administração pública já havia perdido rapidamente a capacidade operacional desenvolvida no período daspeano, até porque a reforma administrativa do segundo governo Vargas não superou a etapa de projeto. Em que pesem as ações da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e da Comissão para a Simplificação Burocrática (COSB), ambas de 1956, voltadas à racionalização de métodos e processos administrativos, havia um marcante hiato entre os propósitos do estado desenvolvimentista e sua condição operacional. Na realidade, a alternativa dos grupos de trabalho e outras estruturas paralelas supriram as deficiências da administração na formulação e implementação de projetos de desenvolvimento. Observa Otávio Ianni:

“A manipulação dos ministérios, autarquias, grupos executivos, empresas e conselhos, além de todos os instrumentos regulares e excepcionais de política financeira, fiscal, tarifária, cambial e salarial conferiram novas dimensões ao Poder Executivo. Além disso, para elaborar e executar ou controlar a execução dos vários itens do Programa de Metas, o governo criou novos órgãos ou dinamizou os preexistentes.

“Por um lado, ao procurar solucionar os problemas (novos ou antigos) com os quais se defrontava, o governo era obrigado a criar novos órgãos. É que os ministérios, institutos, comissões etc. preexistentes estavam orientados para a solução de outros problemas; ou não poderiam ser facilmente reestruturados e ampliados em suas funções. Por outro lado, ao criar os novos órgãos, o governo criava, ao mesmo tempo, novas possibilidades de atuação do Executivo. Em outras palavras, mesmo quando havia duplicação de órgãos ou superposição de funções (o que não era freqüente, ao contrário do que diziam muitos críticos do governo), ainda nestes casos o governo ampliava a sua capacidade de intervir nas diferentes esferas da economia e da administração do País”.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup>Ver Alberto Guerreiro-Ramos, “Breve Notícia Sobre a Evolução da administração Federal no Brasil”. in *administração e Contexto ...*, op. cit., apêndice 3, 1983, Cláudio Gonçalves Couto, “Modernização in Estrutura e Organização do Poder Executivo - administração pública Brasileira, R. C. de Andrade & Luciana Jaccoud, (orgs.), (Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1993), v. 2 e *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956/1961)*, M. V. de Mesquita Benevides (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976).

<sup>121</sup>O. Ianni, 1977, op. cit., pp. 178 e 180.

Por outro lado, a dinâmica da política nacional nesse período, no pleno exercício da democracia, abriu espaço para a barganha instrumental, atendendo às conveniências políticas de empregar e nomear para compor e coligar, práticas que resultaram em crescimento de órgãos e quadros e destruição do sistema do mérito, fazendo predominar uma racionalidade de barganha política.<sup>122</sup>

O governo Quadros concentrou-se programaticamente e, de fato, herdou uma estrutura institucional e administrativa com dois principais pontos críticos: o funcionalismo e o esquema adocrático implantado por JK, aos quais creditava o atraso da administração pública num país em desenvolvimento, onde, segundo descreve Thomas Skidmore:

“grande parte dos servidores públicos encaravam seu emprego como um biscate, entre vários outros empregos mal remunerados que possuíam. A solução consistiria em atacar a corrupção, a ineficiência e, com relação ao segundo ponto, reforçar a estrutura desordenada da administração pública brasileira e impedir a delegação de responsabilidade em áreas que contavam com múltiplas agências. [...] Quadros atacou a ineficiência burocrática pela emissão de bilhetinhos presidenciais [...] dominando um aparato governamental pela simples força de sua personalidade. [...] No entanto,] essas manifestações de impaciência do presidente com relação à ineficiência federal não poderiam superar as limitações institucionais básicas. Verificaram-se transformações negativas, enquanto que os objetivos maiores do presidente continuavam inalterados.”<sup>123</sup>

Este sentimento não contribuiu, todavia, para a efetiva realização de reformas estruturais, até mesmo devido à brevidade de seu mandato.

No governo Goulart, a comissão Amaral Peixoto (posteriormente transformada em ministério extraordinário) foi criada para propor diretrizes de um processo de reforma administrativa, com o propósito de promover um ajuste à volta do regime presidencialista. As recomendações da referida

---

<sup>122</sup>F. Lambert, “*Tendências da Reforma Administrativa no Brasil*” (Revista de administração pública, vol. 4, nº 1, janeiro/junho 1970), oferece um detalhado panorama do empreguismo no Serviço público nos Governos Café Filho e Kubitschek.

<sup>123</sup>T. Skidmore, 1982, op. cit., p. 243.

comissão foram de grande valia, mas no período seguinte. Analogamente às reformas estruturais propostas no governo Goulart, a reforma administrativa não se realizou.

A modernização da administração pública neste período inaugura, por um lado, a solução colateral, de se criar estruturas paralelas *modernas*, e se imporem estilos gerenciais personalistas, em detrimento da modernização organizacional das estruturas *tradicionais*, atrasadas, acirrando-se e adiando-se o problema. Por outro lado, reabre o sistema administrativo estatal às influências da política representativa, desinteressada na extensão dos esforços modernizantes em relação às variáveis estruturais essenciais da administração e, complementarmente, interessada quer em negociar os resultados das instâncias mais *modernas*, quer em lucrar com a paralisia das mais *atrasadas*. O enredamento de padrões mais avançados de racionalidade funcional em estruturas paralelas reforçou o dualismo da modernidade da administração pública brasileira, que teve início no período daspeano. Simon Schwartzman descreve o quadro de deterioração:

“O período posterior a 1945 [... caracteriza-se pela] existência, no Brasil, de duas ordens distintas dentro do serviço público brasileiro, uma legal, definida pelas normas centralizadoras e padronizadoras do DASP, e outra ‘funcional’, ou seja, adaptada às necessidades da política de clientela dos partidos políticos dominantes. O resultado da interação destas duas ordens [...] foi um sistema administrativo que se tornou crescentemente formalístico, no qual a divergência entre as normas prescritas e o comportamento humano aumentava progressivamente. A estas duas ordens haveria que se acrescentar uma terceira, formada pelas autarquias, empresas estatais, grupos-tarefa, grupos executivos e outras formas não-convencionais de organização do serviço público que eram as que os governos realmente utilizavam para a consecução de seus fins mais importantes.

“Na medida em que este processo ia se acentuando, o funcionalismo público submetido às normas administrativas gerais e centralizadas ia sofrendo um processo gradual de desmoralização, com os salários corroídos progressivamente pela inflação, e com os funcionários admitidos pelo sistema de clientela destruindo, pela sua simples presença, o que restava de um sistema de mérito que havia sido tentado no passado.



“É claro que este processo foi se dando de forma desigual, e com muitas idas e vindas. Autarquias formadas, a princípio, de forma descentralizada e com bastante autonomia, terminaram revertendo aos controles rígidos e formalistas da administração direta. Outros setores do governo foram capazes de manter sua qualidade e competência, ao lado de um forte sentimento de lealdade dos funcionários às suas instituições”.<sup>124</sup>

Não obstante, o desmantelamento gradual da administração burocrática foi, por outro lado, conveniente ao padrão de atuação do estamento burocrático neste período, que, além de ter se reencontrado com a política clientelista, promoveu uma razoável renovação de quadros.

Este período representa três espécies de iniciativas: desestruturantes da racionalidade funcional enfatizada no período anterior; estruturantes de novos padrões de racionalidade funcional isolados em áreas restritas de atuação administrativa, de motivação econômica, principalmente; e frustrantes tentativas em se retomar a modernização estrutural da administração pública. Há duas características dissociativas marcantes nesses processos. Primeiro, o ambiente político, que retomando o poder nacional, apropriou-se e desmantelou um sistema administrativo à prova da sua racionalidade. Segundo, as tentativas de abordagem às variáveis estruturais neste período, principalmente por iniciativa de Jânio Quadros, embora caricaturais, pautavam-se na raiz do problema. Em suma, quer as iniciativas tópicas, quer as iniciativas modernizantes, ainda que restritas, não integravam o contexto político à realidade administrativa num processo modernizante, a política *desmodernizava* a administração e a administração moderna se resguardava da política —embora de forma negociada.

### ***DE 1964 A 1985: “ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO”***

Um dos compromissos básicos do regime implantado em 1964 era o melhoramento da maquinaria da administração pública. Os esforços de modernização da administração pública no regime militar pautaram-se em dois marcos institucionais: a reforma administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67, e o Programa Nacional de Desburocratização.

---

<sup>124</sup>S. Schwartzman, 1987, op. cit., p. 64.

O Decreto Lei nº 200, levando em conta as diretrizes formuladas por Amaral Peixoto, estabeleceu uma radical reestruturação na administração pública Federal. Baseava-se em princípios como planejamento, organicidade (funções congêneres sob a forma de sistemas, hierarquizados em órgãos centrais, setoriais e seccionais); centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de estado.

A reforma de 1967 teve dois momentos complementares. Primeiramente, promoveu uma operação desemperramento, que consistia nos esforços de descentralização de encargos, racionalização de rotinas, treinamento de agentes da reforma e adaptação de estruturas regimentais aos preceitos do Decreto-Lei nº 200. Numa segunda fase, entre 1970 e 1973, a ação modernizadora da reforma concentrar-se-ia nos programas de governo, buscando-se a integração sistêmica do planejamento com orçamento e modernização administrativa <sup>125</sup>. Esta integração não consistiu, todavia, em casamento perfeito, porque ambas as abordagens modernizantes (planejamento econômico e modernização administrativa) estavam relacionadas a dois principais aspectos disfuncionais da racionalidade do sistema, quais sejam a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e o enredamento conceitual e operacional das ações de modernização administrativa *vis-à-vis* o crescimento desordenado da burocracia governamental.

Na década de 70 transparecia a estratégia modernizadora do regime militar, baseada na expansão do estado produtor de infra-estrutura econômica, o que requeria a formação de quadros gerenciais de elevado perfil técnico, habilitados ao planejamento econômico e ao empreendimento público. Verificou-se um acentuado crescimento e diferenciação, tanto normativa quanto organizacional, da burocracia pública, principalmente para fora do núcleo burocrático típico do estado, mediante a criação de unidades da

---

<sup>125</sup>Ver N. M. Ramos, “Modernização Administrativa e Estratégias de Mudança: Algumas Reflexões sobre o Caso Brasileiro” (Revista de administração pública: 15(ed. extra):168-90, 1981), pp. 172-4.

administração indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), que, posteriormente, adquiririam um grau de autonomia disfuncional. Todavia, no final do regime, o único efeito disfuncional que mereceu tratamento técnico foi mediante o Programa Nacional de Desburocratização, que visava a corrigir excessos processuais nas rotinas e exigências documentais, principalmente para o atendimento ao público —que perdurou até a fase seguinte<sup>126</sup>.

As reformas iniciadas em 1967 com o Decreto-Lei nº 200 visavam a operacionalizar o modelo de *administração para o desenvolvimento*<sup>127</sup>, baseado na consolidação institucional de um estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da racionalidade funcional, emanada da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário. Com efeito, o discurso oficial da tecnocracia do regime militar demonstra a opção pelo modelo de administração para o desenvolvimento:

“A ação do governo, no campo econômico, tem que ser meramente instrumental, porque toda a formulação da política econômica tem de ser subordinada aos grandes objetivos políticos e informada pela filosofia do projeto desenvolvimento-liberdade-segurança. É preciso distinguir, no campo econômico, a ação direta do governo (isto é, o governo como agente econômico, produzindo bens e serviços) e a ação indireta do governo (isto é, a formulação política econômica, que condiciona o comportamento do setor privado). No caso da ação direta do governo, nada é mais importante do que: a preparação de uma burocracia realmente eficiente, responsável e consciente de seu papel; [e] a introdução de métodos gerenciais modernos nas empresas governamentais, inclusive criando-se um nível de administração técnica e financeira estável.[...]”

“É absolutamente imperioso modernizar a administração pública, universalizando o recrutamento, respeitando o sistema do mérito e

---

<sup>126</sup>Ver B. M. de Souza Wahrlich, “Desburocratização e Desestatização: Novas Considerações sobre as Prioridades Brasileiras de Reforma Administrativa na Década de 80” (Revista de administração pública: 18(4):72-87, out./dez. de 1984).

<sup>127</sup>Ver C. O. Bertero, *O Estado Brasileiro e a Evolução da administração pública: Esboço Histórico* (Brasília: FUNCEP, mimeo) e Adolfo Antônio Fetter Jr., “administração para o Desenvolvimento e Desenvolvimento Administrativo” in *Modernização Administrativa, Coletânea de Monografias-IPEA* (Brasília: IPEA, 1978), pp. 301-42.

incutindo-lhes atitudes e valores compatíveis com a sociedade que se deseja construir. Sem essa modernização, que é um requisito fundamental para realizar o desenvolvimento econômico, nunca será possível manter a continuidade dos objetivos, porque é evidente que, no nível que realmente conta (isto é, no nível de regulamentações), quem administra o país é o burocrata: é ele quem diz quem paga e quem não paga impostos; quem decide o que é similar nacional; quem determina os níveis das tarifas alfandegárias; quem determina a expansão do crédito; quem acaba impondo as prioridades, quem recebe benesses ou as punições.

“Outro problema que parece da maior importância reside na descoberta de um mecanismo que torne permanente a administração técnica e a administração financeira das grandes empresas governamentais, desligando-as do nível de decisão política que, por necessidade, tem de existir.[...]”<sup>128</sup>

Conclui Ianni, em referência ao texto acima citado: “Nesse processo de ‘modernização’ do sistema político-administrativo e econômico, inclui-se, necessariamente, a condenação da ‘democracia clássica ou liberal’.”<sup>129</sup>

As significativas mudanças introduzidas neste período surtiram efeitos contraditórios. Por um lado, imprimiu grande dinâmica e eficácia à ação governamental<sup>130</sup>, padronizou a estrutura da administração pública e formou nichos de excelência organizacional. Por outro lado, possibilitou o crescimento desordenado, acelerado e fora de controle, da administração indireta; fomentou o corporativismo e o distanciamento tecnocrático; e, sobretudo, apoiou-se numa lógica exclusivamente funcional, onde não havia espaço para a racionalidade política, senão pela conformidade doutrinária com o regime. A mecânica do modelo de administração para o desenvolvimento implantada neste período tinha duas inconsistências básicas relativamente a sua

---

<sup>128</sup> A. D. Netto, “*Dêem-me o Ano e não se Preocupem com Décadas*” (Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, Revista Econômica, 20 de março de 1970), p. 3. *apud* O. Ianni, 1977, op. cit., pp. 248-250.

<sup>129</sup> O. Ianni, 1977, op. cit., p. 250.

<sup>130</sup> R. Daland, *Burocracia no Brasil: Atitudes de Executivos Civis de Alto Nível em Relação à Mudanças* (Syracuse: Syracuse University, mimeo., 1971), sustenta que o diferencial de eficácia dos governos militares em relação aos anteriores está no fato de que havia uma maior quantidade de funcionários de alto escalão com formação e experiência militares, o que contribuiu para o aumento do controle dos níveis burocráticos mais elevados sobre a administração.

perduração em outros ambientes políticos, que eram sinalizados com o início da distensão em 1975, auge de sua funcionalidade, e que jogariam papel chave na sua disfuncionalização. Trata-se do modelo tecnocrático, centrado no planejamento econômico e na proliferação da administração indireta.

A institucionalização do planejamento governamental durante o regime militar visava não apenas a operacionalizar os objetivos desenvolvimentistas do regime, mas também a desenvolver instrumentos de superação de crise — caráter este no qual o planejamento governamental se centraria posteriormente. O fundamental é que o planejamento governamental característico deste período tinha em comum o propósito de disseminar dentre a iniciativa privada a racionalidade da política econômica e a consciência dos objetivos nacionais a serem alcançados sob a égide do binômio segurança e desenvolvimento. A formulação de planos de desenvolvimento<sup>131</sup> a partir do núcleo tecnocrático dos governos e a adoção do modelo de planejamento integrado, baseado na existência de um órgão central de planejamento com poderes para coordenar e integrar projetos de órgãos setoriais e de apoio ao planejamento formando um SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO, reduziu o planejamento governamental aos seus aspectos técnicos e econômicos. As estruturas de planejamento especializaram-se em formular planos e perderam a noção política do planejamento, necessária a sua eficácia.

O crescimento da administração indireta visava a compensar o emperramento usual da administração direta fomentando-se a criação de entidades descentralizadas para atuar, não apenas em segmentos produtivos, mas também em funções típicas de governo. Há dois grandes efeitos disfuncionais nisto. Primeiro, a proliferação e diferenciação quantitativa destas entidades, seu próprio crescimento desordenado (em relação aos seus mercados, mesmo institucionais) e, principalmente, sua autonomia administrativa, enfraqueceu e colocou em questão a coordenação e o controle governamentais sobre estes órgãos. Segundo, à concentração dos esforços modernizadores na administração indireta correspondeu um equivalente

---

<sup>131</sup>Que contabiliza sete principais planos: Programa de Ação Econômica de Governo - PAEG-, o PLANO DECENAL, e o PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO, como conteúdo principal de um Plano Trienal de Governo para o período 1968-70, as METAS E BASES PARA AÇÃO DE GOVERNO; o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o II PND e o III PND.

abandono da administração direta, aumentando o velho dualismo na administração pública brasileira. Luciano Martins assim discorre sobre esta inversão:

“A importância crescente dessa administração descentralizada ou indireta [...] se revela, de resto, no fato de que sua participação na formação bruta de capital fixo da União, entre 1959 e 1973, aumenta 195% em termos reais, ao passo que a contribuição da administração direta ou central decresce 12% no mesmo período. [...]

“O notável fortalecimento financeiro dos órgãos que a integram [...] tende a torná-las ‘autônomas’ no que se refere à alocação desses recursos e, nesse sentido, novos subpólos de poder. É claro que essa autonomia é relativa e se exerce no interior dos parâmetros fixados pelas diretrizes gerais do governo. O que importa, entretanto, é que mesmo exercida no interior desses parâmetros, o grau de liberdade de ação dessas agências é bastante amplo e é ainda potencializado pelo volume dos recursos por elas manejados.

“A relativa autonomia de que passam a gozar no âmbito do aparelho do Estado as agências que dispõem de recursos próprios, aliada ao montante das suas aplicações e aos critérios empresariais adotados para a gestão desses fundos, tendem a reproduzir os recursos em questão, obrigando tais agências muitas vezes a ampliar seu raio de ação e suas atividades para além de seus objetivos iniciais [...], como tende a fazer com que tais agências passem muitas vezes a desenvolver ‘lógicas’ próprias, a partir de critérios de rentabilidade tipicamente empresariais (e não mais sociais), na gestão de tais recursos. Movimentos esses que, no limite, se podem traduzir no surgimento de diferentes (e as vezes contraditórias) ‘políticas’ no âmbito do próprio Estado.

“As implicações tanto desse padrão, quanto dessa dinâmica, não apenas se fazem sentir ao nível das dificuldades que se criam para um planejamento integrado, mas também [...] respondem pela emergência de um tipo sociologicamente novo e que se situa entre o administrador público e o executivo de empresa. Ambas as coisas é que sugerem que se comece a questionar tanto o significado efetivo do termo ‘público’ quando aplicado às práticas de tais organismos [...]”.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup>L. Martins, 1985, op. cit., pp. 51 e 55-7.

Os rumos deste modelo tornaria virtualmente impossível a retomada do controle governamental, quer mediante o regime de supervisão ministerial, quer mediante a instituição de mecanismos de controle econômico-financeiro atrelados ao planejamento —com a criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST) e a instituição do Programa de Dispêndios Globais (PDG).<sup>133</sup>

Há dois pontos a reter relativos à modernização da administração pública neste período. Primeiro, este período representou uma inequívoca racionalização funcional da administração pública, embora concentrada na administração indireta, e portadora de disfuncionalidades próprias. O fato é que neste período o aparelho do estado sofreu um vigoroso processo de modernização administrativa.

Em segundo lugar, a ruptura que este período promove entre política e administração é talvez o principal atributo do modelo decisório tecnocrático, que não se caracteriza apenas pelo predomínio de técnicos nos altos quadros governamentais, cujo produto decisório se torna a força motriz do desenvolvimento planejado. O *modo de produção tecnocrático do estado tecnoburocrático capitalista* apoia-se na exacerbação do intervencionismo estatal e pelo controle dos meios de produção pela tecnoburocracia<sup>134</sup>, padrão de conduta do estamento burocrático. Luciano Martins aborda as duas mais sérias implicações deste padrão:

“Primeiro, a diluição da idéia de *res publica* pela substituição —de nação por mercado— do referente que lhe confere uma significação. Segundo, o fato de que tais atores desempenham seus papéis ‘livres’ de qualquer platéia crítica; no vazio criado pela ausência desta o conceito público tende naturalmente a perder seu

---

<sup>133</sup>Ver O. B. Lima Jr. & S. H. H. Abranches, “*As Origens da Crise. Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*” (Rio de Janeiro: Vértice-IUPERJ, 1987), pp. 224-31.

<sup>134</sup>Ver L. C. Bresser Pereira, *Estado de Subdesenvolvimento Industrializado. Esboço de uma Economia Política Periférica* (São Paulo: Brasiliense, 1977) e *Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de produção* (São Paulo: Estudos CEBRAP nº 20, abr./mai./jun. de 1977), C. E. Martins, *Tecnocracia e Capitalismo. A Política dos Técnicos no Brasil* (São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1974), que também destaca a importância do poder tecnocrático no desenvolvimento do Estado brasileiro, sem, contudo, importar no desenvolvimento de um novo modo de produção e D. Collier, org., *O Novo Autoritarismo na América Latina* - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

sentido e sua significação: porque perde seu predicado. Parecem ser essas circunstâncias que marcaram o fortalecimento da 'tecnoburocracia' no país".<sup>135</sup>

A tecnoestrutura se caracteriza pelo estabelecimento de uma relação funcional entre estado e sociedade alheia à política. Em parte, pelo espaço preenchido pela força do regime, em parte devido a um processo de esvaziamento da elite política, baseado na seguinte relação:

"Por não ter o governo de lidar com a política de massa para manter-se no poder, [...] veio a dar maior realce à presença dos técnicos. [...Por outro lado, o Estado] deflagra mecanismos de benefícios sociais, diretos e indiretos, do tipo previdência social, FGTS, PIS/PASEP, 13º e 14º salários, salário maternidade e de educação, dentre outros. Dessa forma, o tecnoburocrata brasileiro coexiste com o autoritarismo: o primeiro justificando e dando viabilidade técnica à estratégia desenvolvimentista, e o segundo fornecendo as condições julgadas necessárias para que os tecnoburocratas desempenhem adequadamente seus papéis."<sup>136</sup>

"Os militares da linha dura precisavam dos tecnocratas para fazer a economia funcionar. Os tecnocratas precisavam dos militares para permanecer no poder. As altas taxas de crescimento, por seu turno, davam legitimidade ao sistema autoritário."<sup>137</sup>

"O povo, desiludido com os erros e com o oportunismo dos 'políticos', parecia resignar-se, pelo menos temporariamente, com o domínio dos tecnocratas sob tutela militar."<sup>138</sup>

Sob este aspecto não é demais questionar se terá havido modernização da administração pública brasileira neste período, senão tenha se verificado, com efeito, a modernização administrativa de determinados setores ou segmentos estatais. Este período da trajetória modernizante da administração pública brasileira parece corroborar o argumento da modernização incompleta, parcial, baseada no incremento da racionalidade instrumental resguardada da

---

<sup>135</sup> L. Martins, 1985, op. cit., p. 210.

<sup>136</sup> S. A. de Souza, "*Tecnoburocratismo e Modernização Administrativa: um Exercício Interpretativo*" (Revista de administração pública: 13(2):37-48, abr./jun. 1979), p. 43.

<sup>137</sup> T. Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo. 1964-1985* (Rio de Janeiro: Paz e Terra), 1988, p. 220.

<sup>138</sup> T. Skidmore, 1982, op. cit., p. 388.



política pelo regime, e, por isso, altamente suscetível de converter-se em irracionalidade.

### ***DE 1985 A 1994: A “ERA DA DESMODERNIZAÇÃO”***

Este período foi composto para caracterizar as transformações pelas quais a administração pública brasileira passou a partir da abertura democrática. Esta fase inicia-se com a *Nova República*, e estende-se ao final do governo Itamar Franco, no qual, a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, consolida-se a democracia no Brasil. No geral, ao processo de consolidação da democracia no Brasil, verifica-se um acentuado processo de deterioração da administração pública, decorrente não só de disfunções inerentes ao modelo tecnocrático, até porque tornar-se-ia inadequado no quadro democrático, mas, principalmente, do efeito deletério da política sobre a administração pública, presente, tanto na incapacidade ou na inconveniência em se restabelecer a racionalidade funcional do sistema, quanto, complementarmente, em acelerar sua disfuncionalidade e implantar padrões de irracionalidade política com a finalidade de canibalizar o estado. Há três momentos representativos destas características, porém peculiares: a nova república, o governo Collor e o governo Itamar Franco.

A nova república herda um modelo tecnocrático de administração pública que já mostrava sinais de exaustão e, principalmente, de inexperiência para lidar com a racionalidade da política e dos políticos. Havia dois desafios e um *imperativo*. Os desafios eram resgatar a capacidade da burocracia pública em formular e implementar políticas sociais e, complementarmente, direcionar a administração pública para a democracia. Este período representa um ponto a partir do qual a deterioração da administração pública começou a se evidenciar, basicamente devido à combinação das disfuncionalidades contida no modelo de administração para o desenvolvimento e o fisiologismo decorrente da participação política na administração com a crise financeira que assolou o estado.

O *imperativo* era o de tornar a administração pública um instrumento de governabilidade, loteando áreas e cargos em busca do apoio político necessário à superação das dificuldades da instabilidade política da transição. As promessas e as insubsistentes tentativas de se reformar a administração pública, num período de fragilidade das instituições, incertezas e, sobretudo,

imaturidade política, caíram por terra. A administração pública, no apogeu de sua fragilidade funcional, foi loteada aos políticos, cuja cultura de apropriação do estado parecia estar apenas adormecida durante a ditadura, em que pesem os efeitos deletérios do sistema político-institucional herdado do regime militar. Resumem Hélio Jaguaribe e Thomas Skidmore:

“A partir de fins da década de 1970 e, de forma acelerada, no curso da década de 1980, verifica-se crescente deterioração do Estado brasileiro. De um lado, pela hipertrofia do aparato público, em função de pressões internas orientadas para intransitiva expansão do poder burocrático, com marcante declínio da funcionalidade, da transparência e da eficácia do setor público. De outro lado — e em termos ainda mais graves —, pelo assalto clientelístico a que é submetido o Estado a partir da instauração da Nova República, por parte dos partidos integrantes das coalizões governamentais e, também, por atos executivos, no afã de obtenção de apoio legislativo para projetos políticos, em troca de favores públicos. Centenas de milhares de pessoas são nomeadas, nas três órbitas da Federação, sem levar em conta as necessidades do serviço público ou mesmo os mais elementares critérios de competência e idoneidade, para atender a um desenfreado clientelismo. Facilidades contratuais e outras, à custa dos cofres públicos, complementam esse quadro de canibalização do Estado. Em consequência, o Estado brasileiro, ao se encerrar o exercício de 1988, se converte num Estado insolvente, incapacitado de dar satisfatório atendimento às mais mezinhas exigências do serviço público e destituído de qualquer sentido de responsabilidade perante a cidadania.

“O Estado se confrontará com um dilema fatal: se quiser manter-se democrático, tem de deixar de ser moderno; se quiser ser moderno, tem de deixar de ser democrático”.<sup>139</sup>

“Um aspecto da Nova República com o qual virtualmente todos concordam era o fato de serem os partidos políticos fracos, indisciplinados e muitas vezes manipulados por personalidades fortes. Além disso, segundo os críticos, muitos políticos colocavam seus interesses pessoais acima do bem-estar comum do povo. [...] As críticas eram todas bem fundadas, mas não surpreendiam. Os governos militares, afinal, haviam reprimido o princípio

---

<sup>139</sup>Hélio Jaguaribe, “*Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira: Sucinta Aproximação Preliminar*” in J. P. dos Reis Velloso, 1990, op. cit., p. 92-3.

fundamental da política democrática: que os representantes eleitos procurem julgar e resolver, em assembléia pública, os conflitos básicos de sua sociedade. [...] Era portanto razoável esperar que os políticos emergentes após vinte anos de governo militar procedessem como estadistas atenienses? [...] O Brasil estava pagando o preço pelos anos que passou sob o regime autoritário.”<sup>140</sup>

Com isto, prevaleceram, nas decisões públicas, interesses pessoais, partidários ou corporativos, em detrimento do interesse público, num crescente processo de corrupção funcional.<sup>141</sup>

A reação a este quadro foi instrumental, haja vista que os mecanismos fisiológicos para a manutenção da governabilidade permaneceram inalterados e distantes de uma alternativa política racional. O avanço da crise econômica impôs a prática de ajustes conjunturais na economia e a adoção de um modelo de ajuste do setor público de natureza meramente fiscal, baseado na redução de dispêndios de forma predominantemente linear, cujas excepcionalidades políticas tinham motivação clientelista. Se, por um lado, se modernizaram os instrumentos de ajuste fiscal, bem como seus arranjos organizacionais dentro do setor público<sup>142</sup>, por outro, a grande maioria dos órgãos públicos no âmbito do poder executivo sofreu os efeitos restritivos desta modalidade de ajuste: restrições orçamentárias e progressivo enquadramento dos órgãos da administração indireta nas exigências de controles processuais aplicáveis à administração direta, colocando em cheque a flexibilidade gerencial destas entidades, outrora a razão predominante de suas personalidades jurídicas.

“O aprofundamento da crise financeira desarticulou por inteiro o sistema de produção pública brasileiro. Nesse sentido, [...] segue-se o processo de destruição do sistema de formulação e implementação de políticas públicas, na seqüência que se segue: a) sucateamento da *intelligentsia*; b) sucateamento do patrimônio social constituído em períodos anteriores; e c) instalação do caos e

---

<sup>140</sup>T. Skidmore, 1988, op. cit., p. 512.

<sup>141</sup>Ver M. Silva, “*Corrupção: Tentativa de uma Definição Funcional*” (Revista de administração pública: 28(1): 18-23, janeiro/março 1994).

<sup>142</sup>Trata-se da criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a instituição de mecanismos de controle financeiro, orçamentário e processual.

abertura de espaços para as políticas compensatórias de cunho demagógico. [...]

“Com efeito, o governo, durante os anos 80, permitiu desativar paulatinamente uma complexa estrutura montada entre as décadas de 40 e 70 voltada para a formação e capacitação de *policy makers*, que se estendia de centros de excelência acadêmica dentro e fora do País à nichos de excelência organizacional e elites tecnoburocráticas. Paralelamente, o patrimônio social —infra-estrutura de sustentação do bem-estar social montada durante o regime militar— deixou, num primeiro momento, de aumentar, passando, em seguida, a erodir-se pela crise e pela malversação. Como resultado, “o governo não deixa de todo de fazer política social, só que passou a fazer política social que pode ser caracterizada como demagógica e ineficaz do ponto de vista das dimensões do bem-estar da população.”<sup>143</sup>

O desafio de tornar a administração pública sensível às demandas sociais, argumento lapidar da nova república contra o modelo tecnocrático, capaz de promover o desenvolvimento e racionalizar os gastos públicos surtiu um efeito duvidoso. Houve um peso relativo maior das políticas sociais na ação governamental e uma razoável racionalização da administração financeira federal, mas houve, em contrapartida, pesados efeitos da crise financeira do estado, e, sobretudo, a utilização preponderantemente política dos recursos públicos, eivada de equívocos, desperdício, ineficiência e corrupção. A tentativa de implantação de um *Estado Social* foi mal sucedida<sup>144</sup>.

A incapacidade ou a inconveniência de se reformar a administração foi, sobretudo, política, agravada pela instituição de casuísmos constitucionais que desorganizaram definitivamente o sistema de carreira, a previdência do serviço público, sua estrutura e seu regime funcional<sup>145</sup>. Paralelamente, houve uma nociva politização do serviço público, que, em nome do interesse

---

<sup>143</sup>R. S. Santos & E. M. Ribeiro 1993, op. cit., pp.126-30.

<sup>144</sup>J. P. dos Reis Velloso, *Modernidade e Pobreza: a Construção da Modernidade Econômico-Social* (Rio de Janeiro: VI Fórum Nacional, mimeo, 1994), p. 3,.

<sup>145</sup>A propósito, Fernando Luiz Abrucio, “*Profissionalização*” in R. C. Andrade & L. Jaccoud, (orgs.), 1983, op. cit., apresenta um diagnóstico bastante detalhado do funcionalismo público atual, onde analisa com os efeitos dos dispositivos constitucionais sobre a administração pública.

funcional de uma categoria, representou uma acentuada involução profissional, conforme relata Gileno Marcelino:

“Havia, claramente, uma deficiência de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação dos processos de modernização na máquina estatal e por isso mesmo foi ela ficando absolutamente defasada e marginalizada. Era evidente a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos no Governo. Até por estarem sob comandos diferentes, ministérios diferentes, os órgãos eram pouco integrados.

“Registrava-se total marginalização do funcionalismo, ignorado e despreparado nos últimos anos, porque já não havia mais carreira, critérios para sua admissão, remuneração, promoção ou até aposentadoria. Havia uma total descontinuidade administrativa, apesar da retórica ideológica de continuidade do ponto de vista dos governos revolucionários, com absoluto enfraquecimento da imagem do DASP. Esse fato gerou uma perda de poderes de todos os órgãos voltados para a função de administração, modernização e organização do Governo Federal”.<sup>146</sup>

O governo Collor herdou os escombros da máquina estatal dilacerada pela prática clientelista da nova república, inadequada, em termos de funcionalismo, de regras e de estrutura, aos propósitos e aos imperativos de funcionamento de um estado democrático “*moderno*”, cuja reconstrução era item programático de governo. Havia, nas propostas de governo, a convicção de que seria necessária uma reforma estrutural, mas não havia, na prática de governo, uma percepção correta dos requisitos essenciais à implementação efetiva das propostas modernizantes, conforme salienta Nunes:

“A reforma administrativa implantada no bojo do *Plano Collor* foi *sui generis* porque tentou combinar ajuste econômico, privatização, desregulamentação e reordenamento do setor público com democracia. No que concerne à operacionalidade do setor público, combinou um rearranjo macro-governamental que reduziu de 27 para 12 o número de ministérios e culminou com a extinção de vários órgãos —tanto da administração direta quanto da indireta—, alterou drasticamente a estrutura de cargos em comissão —principalmente as funções gratificadas— e resultou em redução do

---

<sup>146</sup>G. F. Marcelino, *Governo, Imagem e Sociedade* (Brasília: Funcep, 1988), pp. 46-7.

quadro de pessoal permanente e temporário. Foi uma reforma que visava 'interferir menos e governar melhor'.<sup>147</sup>

A reforma administrativa do governo Collor, uma tentativa mal sucedida de implantação de um modelo predominantemente liberal de administração pública, assentou-se em quatro categorias de equívocos. Primeiro, baseava-se num modelo ingênuo de *estado minimalista* que, prescrevendo uma administração pública minimalista, assumia posições inflexíveis, e fechadas ao debate político, em favor do mercado e contra os espaços ocupados pelo estado.

Segundo, ignorava a relação de causas e conseqüências dos problemas e variáveis estruturais da administração pública brasileira, baseando-se em premissas falaciosas, como, por exemplo, a questão do excesso de funcionários —que, na verdade, provou-se ser essencialmente um problema de má distribuição. Seu conteúdo doutrinário estava embasado em literatura empresarial superficial, que não levava em conta a exata dimensão das relações político-administrativas do estado.

Terceiro, foi implementada de maneira autoritária, inconseqüente e combativa. Logo, gerou mais reação que ação, fazendo prevalecer um estilo centralista de gestão nos vários escalões da burocracia pública. A equipe de governo logo perdeu o “fundamental apoio da elite do serviço público, que estava, a um só tempo, desinformada, temerosa e com baixa estima. Tal postura da burocracia técnica acabou mostrando-se fundada: os atos de colocar pessoal em disponibilidade não primaram pelo critério.”<sup>148</sup>

Quarto, o governo Collor detinha um conceito muito restrito de gestão governamental, excessivamente centrado no presidente da república, nas suas ações e deliberações. Isto não apenas era incompatível com as condições de operacionalidade do Poder Executivo, ainda que levadas aos estertores de seu funcionamento, mas, sobretudo não se coadunava com as condições democráticas de governabilidade.

---

<sup>147</sup>Edson Nunes, “Modernização, Desenvolvimento e Serviço público: Notas sobre a Reforma Administrativa no Brasil” in *Perspectivas da Economia Brasileira-IPEA* (Brasília: IPEA, 1992), pp. 223.

<sup>148</sup>Nunes, 1991. Op. cit., p. 217-8.

Os efeitos da chamada reforma administrativa no governo Collor levaram a administração pública ao colapso, no sentido de paralisia e incapacidade estrutural de elaborar e implementar políticas. “O ímpeto modernizante foi mais uma estratégia de marketing do que de realizações”<sup>149</sup>. Deu-se um passo atrás rumo a uma administração pública para a democracia, sem a menor garantia de eficiência. Não obstante disfuncional, foi uma reforma instrumental, avessa à política. Por outro lado, a reforma Collor foi um chamamento à imperiosa necessidade de reforma do estado brasileiro, em particular da administração pública, nos seus aspectos estruturais.

Outras iniciativas, no decorrer do governo Collor, merecem menção. Como iniciativas modernizadoras cabe mencionar os esforços no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Setor Público e o Programa Brasileiro de Desregulamentação, que renderam efeitos localizados, mas de alguma valia. Como iniciativas desmodernizadoras, cabe mencionar a reversão parcial do arranjo ministerial instituído pela reforma inicial, característica de uma fase de intensa barganha instrumental com segmentos partidários e infiltração do “*esquema PC*” em áreas essenciais da administração pública. As ações contribuíram, assim para a desmodernização da administração pública.

Os esforços do governo Itamar Franco com relação ao quadro de deterioração da administração pública foram em dois sentidos. Primeiro, reversão da reforma administrativa Collor, o que implicou na reorganização da macro-estrutura governamental nos moldes da Nova República, inclusive no que se refere à finalidade de barganha política por escalões de governo, e também no que se refere à anistia para o pessoal demitido. Segundo, implementou uma política de recomposição salarial no setor público baseada em critérios populistas, dissociada da problemática estrutural da gestão de recursos humanos no setor público. A reforma administrativa de Itamar Franco caracterizou-se pela incapacidade política em iniciar um processo de ajuste estrutural na administração pública, onde a barganha instrumental fortalecia-se pelos momentos delicados do *impeachment*; bem como pela incapacidade estratégica em vislumbrar os efeitos deletérios das modificações que procurou implementar.

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 220.

Neste período de redemocratização, o estamento burocrático saiu de um padrão de atuação tecnoburocrático para um padrão político-corporativo. Por um lado, a aliança das elites dirigentes com os militares e com os propósitos do regime deu lugar a uma aliança político-partidária perfeitamente encaixada na prática fisiológica. Grandes esquemas se formaram em busca de recursos e influência sobre a administração pública. Por outro lado, a aliança da burocracia miúda se deu pela via corporativa, pela crescente politização do serviço público e, conseqüentemente, pela conquista de privilégios condizentes com a condição de estamento, categoria e classe social, mas não com as características funcionais das carreiras.

O que caracteriza este período é a *desmodernização*<sup>150</sup> da administração pública, em dois sentidos. Primeiro, de que deixou-se, em nome da conveniência política fisiológica, destruir a racionalidade instrumental dos sistemas administrativos estatais, que já apresentavam sinais de disfuncionalidade. Os efeitos disfuncionais não só não foram revertidos, como a pressão da barganha política instrumental sobre a administração pública trouxe novos efeitos disfuncionais. Segundo, as tentativas de modernização da administração pública, notadamente no bojo do plano Collor, foram alheias, senão contra, a política, indistintamente se se tratasse de política fisiológica ou da política decorrente da democracia. Em ambos os casos verifica-se o fenômeno da dissociação entre política e administração pública no ambiente democrático, quer mediante a repelência da política e dos políticos ao desenvolvimento da racionalidade funcional na administração, quer *vice-versa*. Complementarmente, a democracia não implicou no desenvolvimento da racionalidade política da administração.

### ***A MODERNIZAÇÃO INCOMPLETA: O MODELO BRASILEIRO DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA***

Dentre os vários níveis de análise que a trajetória da modernização da administração pública brasileira comporta, dois são particularmente válidos

---

<sup>150</sup> A expressão foi cunhada por A. G. Stumpf, "*Sintomas da Ruptura*" (Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, Caderno B/Especial, 22.02.87), como parte de uma série de 5 artigos sob o título de "*O País Entra na Era da Desmodernização*" para referir-se originalmente à deterioração dos serviços públicos.



para caracterizá-la como incompleta: o contexto político do estado e o modelo de modernização subjacente às iniciativas de mudanças administrativas. Mas a modernização incompleta se caracteriza, outrossim, pelo que ambos os níveis indicam: tanto no contexto político, quanto nas características mais essenciais dos processos de modernização da burocracia pública brasileira, além de residir uma dissociação disfuncional entre política e administração pública, demonstram a perduração de forças que, na essência, representam a antítese da modernização, sobre as quais o conteúdo do modelo de modernização é sistematicamente omissivo.

### ***O CONTEXTO POLÍTICO DO ESTADO***

No primeiro caso, a dissociação não se deveu apenas ao caráter disruptivo, à instabilidade dos regimes políticos, que, alternando períodos democráticos e autoritários, tornou-se um empecilho à consolidação de uma administração pública democrática. Deveu-se, em relevante medida, ao caráter da política e do estado, cujo efeito sobre a administração pública —em especial nos períodos em que a administração pública esteve aberta a sua influência— foi disfuncional, quer do ponto de vista instrumental, quer do substantivo. Ademais, a modernização incompleta fundamenta-se no fato de que as características essenciais da política e do estado pouco se modificaram, na essência, não obstante sob formas mais *modernas*.

O modelo brasileiro de modernização da administração pública revela uma difícil compatibilização entre política e administração, entre democracia e burocracia. Historicamente, estas duas categorias tiveram relações disfuncionais. Segundo Felicíssimo & Albuquerque:

“A experiência brasileira em matéria de reformas no aparelho de Estado, nos casos mais recentes, foi conduzida por governos autoritários que excluíram amplas bases de consenso e de participação social [... mediante ...] elevado grau de desconhecimento da sociedade sobre o funcionamento das estruturas de governo e de sua influência na implementação das relações Estado-sociedade.”<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> J. R. Felicissimo & S. C. Albuquerque, 1988, op. cit., p. 23.

Este modelo foi cristalizado pelo estamento burocrático e favorecido pela política nacional, principalmente pela forma como conduziu a consolidação do próprio estado brasileiro. Ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se funcionalmente a administração, à revelia da Política e à custa da democracia; ora tentou-se descaracterizar seu caráter funcional, pretensamente até em nome da democracia, o que resultou no desenvolvimento de uma burocracia estatal com baixa racionalidade social. Sob este aspecto, a história da administração pública brasileira revela um aprendizado, rico em evoluções e retrocessos, na direção da construção de uma burocracia pública para a democracia, ora obstaculizada, ora estimulada pelos agentes do estado e da política nacional. “Um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social”.<sup>152</sup>

Por outro lado, a análise da modernização da administração pública brasileira implica em caracterizá-la como incompleta, na medida em que é possível identificar e descrever traços anti-modernizantes que ainda hoje subsistem entranhadas no estado e na administração pública, sobre as quais a aplicação alternada de um modelo instrumental não rendeu efeito transformador de seu conteúdo, senão de suas formas. Trata-se de qualificar, dentre os traços essenciais da cultura do estado e da burocracia pública os mais relevantes relativamente à dissociação entre política e administração pública. Perduraram, ao longo da trajetória modernizadora da administração pública brasileira, no sistema político-administrativo do estado, características dissociativas entre política e administração racional, cujas origens estão relacionadas ao estado cartorial clientelista e patrimonialista, conforme elucidam Hélio Jaguaribe e Luciano Martins:

“Caracteriza-se o Estado cartorial por ser o instrumento de manutenção de uma estrutura econômico-social fundada numa economia primária de exportação e nos privilégios de classe a ela correlatos. Sua nota distintiva reside no fato de que o Serviço público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais destinado a perpetuar os privilégios da classe dominante,

---

<sup>152</sup>S. Schwartzman, 1987, op. cit., p. 58.

proporcionando, sem a contrapartida de prestação de serviços efetivos e socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dirigentes”.

“[...] O Estado cartorial [...] existe para atender à política de clientela, em que o apoio político se obtém em contrapartida do emprego público. Esse estado cartorial resistirá a derrocada do Estado Novo, em 1945, porque subsistirá, ao se restabelecer a democracia eleitoral, a demanda clientelística do emprego público. A mesma barganha entre apoio político e emprego público, sobre a qual se sustentou o Estado Novo, alicerçará, subsequente, os partidos políticos da Segunda República, trocando-se emprego por voto”.<sup>153</sup>

“[...] Não se trata [apenas...] de ‘clientelismo’, no sentido convencional em que esse termo tem sido empregado para caracterizar situações anteriores (recompensas dos partidos políticos às suas clientelas), mas de um processo de cooptação no qual aparentemente se misturam reconhecimento (subjetivo) de talentos, afinidades sociais e/ou lealdades pessoais”.<sup>154</sup>

A influência destes fatores sobre a administração é evidente. O estado cartorial e clientelista não decorre exclusivamente do sistema político, mas se revela no domínio dos favores e favorecimentos que se estabelecem no âmbito da burocracia pública. Independentemente da carapaça *moderna* que se coloque sobre os métodos e processos burocráticos do estado, as forças da política cartorial e do clientelismo permanecem vivas na administração pública brasileira. Nesta relação, repousa, segundo Faoro, o estado patrimonialista.

“A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo [...]”

---

<sup>153</sup>H. Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958), série Textos Brasileiros de Política, p. 41. *apud* B. M. S. Wahrlich, 1983, op. cit., p. 844.

<sup>154</sup>L. Martins, 1985, op. cit., p. 201.

“Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar.

“[...] O domínio tradicional se configura no patrimonialismo [...] que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial [...] apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado [...]”<sup>155</sup>

Não se trata de afirmar apenas que este quadro forma uma barreira à modernização da administração pública, porque, na realidade o que dele se forma é uma modernização deturpada, corrupta. Faoro descreve, com impressionante atualidade, um quadro típico de promiscuidade político-administrativa decorrente do patrimonialismo:

“o paraíso dos comerciantes, entre os quais se incluem os intermediários honrados e os especuladores prontos para o bote à presa, em aliança com o Tesouro. A velha dupla, estamento e comércio, dá-se as mãos, modernizadora nos seus propósitos, montada sobre a miragem do progresso. Os agricultores vergados ao solo, os industriais inovadores servem, sem querer, aos homens de imaginação forrada de golpes, hábeis no convívio com os políticos, astutos nas empreitadas. As raposas se infiltram nos gabinetes, contaminando, com sua esperteza, o tipo social do político. o progressismo, como muito mais tarde o desenvolvimentarismo, farão da modernização um negócio de empréstimos, subvenções e concessões, entremeado com o jogo da bolsa, sob os auspícios do Estado. Modernização está em choque com as forças conservadoras e agrárias, mas distante das correntes revolucionárias. ninguém quer matar a galinha dos ovos de ouro, senão viver à custa dela, submissa, calada e recolhida, mas política.”<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup>R. Faoro, 1984, op. cit., pp. 733 e 736-7.

<sup>156</sup>id., p. 437.

O patrimonialismo e o clientelismo privilegiam-se de uma relação obscura entre política e administração, ou melhor, estabelecem uma relação entre política e administração que é irracional sobre os pontos de vista substantivo e instrumental. O aprendizado que se pode tirar desta experiência é que o modelo brasileiro de modernização da administração pública está impregnado do determinismo e da linearidade históricas contidos na experiência político-institucional brasileira. Complementarmente, a modernização da administração pública Federal revela um paradigma de mudança organizacional planejada que pouco se modificou<sup>157</sup>, em relação aos três principais focos de ação modernizadora: recursos humanos, tecnologia empregada e estrutura organizacional.

### ***O CONTEXTO DA BUROCRACIA E SUA IMPLEMENTAÇÃO***

O modelo brasileiro de modernização da administração pública, no que concerne aos seus atributos estruturais e a sua forma de implementação, além de dissociativo, comporta uma dualidade contraditória, que não se refere exclusivamente à coexistência de formas organizacionais mais racionais com formas organizacionais menos racionais do ponto de vista instrumental, senão à subsistência de características sociais da administração pública que, na essência, resistem à modernização, mas, por outro lado, amoldam sua forma *moderna*.

No contexto das organizações do estado, a tentativa de desenhar um contorno geral da modernização da administração pública brasileira revela um modelo essencialmente instrumental, tecnocrático, dissociado e preventivo dos imperativos da política, presente na experiência brasileira de modernização da administração pública. Esta experiência revela um modelo de mudança organizacional que possui características próprias no que concerne ao modo de implementar mudanças organizacionais planejadas, bem como ao modelo moderno de administração pública que se pretendeu implantar.

---

<sup>157</sup>Ver K. T. Nascimento, "*Implicações do Moderno Conceito de administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa*" (Revista de administração pública: vol. 6, nº 1, janeiro/março 1972) e 1967, op. cit.; C. O. Bertero, s/d., op. cit.; e B. V. J. Castor & C. França, "*administração pública no Brasil: Exaustão e Revigoração do Modelo*" (Revista de administração pública: 20(3), julho/setembro de 1986).

O modelo brasileiro de modernização da administração pública, recorrente na experiência histórica e entranhado nos valores que guiaram a consolidação do estado brasileiro, é essencialmente um modelo instrumental, de modernização administrativa, de inspiração ortodoxa, mas que apresenta, em pequenas proporções, traços dos modelos empresarial e liberal —este último presente, em particular, na reforma Collor. Este é apenas um sentido no qual se pode afirmar que a modernização da administração pública brasileira foi —e ainda é, na medida em que este modelo se reproduz— incompleta.

Uma primeira característica é a forma autoritária, insulativa —de retração e distanciamento dos mentores das soluções modernizadoras, do método do *fazer para*, em vez do *fazer com*—<sup>158</sup> e tecnocrática de implantação, onde a regra prevalecente é a modernização por decreto, de discurso descentralizador, técnico e moralizador, mas cujo resultado é a centralização.<sup>159</sup> Eli Diniz e Olavo Lima Jr. discorrem sobre esta característica:

“Efetivamente, no Brasil, foi sob a liderança de uma elite tecnoburocrática que se deu a passagem do modelo agrário-exportador para um sistema de base urbano-industrial. Essa elite, integrada por setores civis e militares, assumiu a direção política da sociedade, implementando um amplo projeto de centralização, voltado para propiciar maior integração das várias unidades federativas e dotar o Estado dos mecanismos necessários para uma profunda intervenção nos vários setores da vida social. Paralelamente a esse esforço centralizador, observou-se o fechamento crescente do sistema político, culminando na implantação de um modelo francamente autoritário [já a partir da instauração do Estado Novo. Todavia, a redemocratização do País, principalmente durante a vigência da chamada república populista (1945-64)] não afetou de forma substancial o centralismo da administração varguista, preservando-se, em grande parte, o arcabouço institucional do regime deposto. Assim é que, ao lado das reformas de cunho liberal, instaurando a liberdade de expressão, restabelecendo os direitos políticos e introduzindo o pluralismo partidário, manteve-se a força do aparelho burocrático

---

<sup>158</sup>N. M. Ramos, 1981, op. cit., p. 183.

<sup>159</sup>Fernando Coutinho Garcia, “Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: uma Interpretação dos Impasses e Projeto Alternativo” in IPEA, 1978, op. cit., pp. 7-56, vê, na história da modernização da Administração Pública Federal, uma trajetória deliberadamente centralizadora, no sentido de assegurar, às elites burocráticas, o controle do Estado.

estatal, cujas dimensões não foram tolhidas. Executivo forte, controle do processo decisório pela burocracia, atrelamento dos sindicatos ao Estado persistiriam como elementos centrais do novo regime.”<sup>160</sup>

Uma segunda característica é o processualismo. As iniciativas de reforma não objetivavam modificar variáveis culturais da administração senão se restringia às normas, métodos e processos de uma forma mecânica, desprovida de comprometimento e responsabilidade funcional, conforme acentua Naimar Ramos:

“A ação de inovação organizacional na administração pública brasileira tem incidido quase exclusivamente sobre os elementos formais do sistema. [A ...] experiência brasileira, tomada em termos gerais, tem-se caracterizado por essa orientação processualística, atinente ao eventual aperfeiçoamento das normas administrativas vigorantes e dos métodos e processos utilizados, perdendo de vista os reais objetivos e a missão desempenhada pelas instituições do setor público.”<sup>161</sup>

Nota-se uma preocupação exacerbada com a “processualística da execução, com a *eficiência dos processos*, sem a correspondente e *antecedente* preocupação com a *eficácia dos resultados*, a qual depende, primeiro e acima de tudo, da qualidade da decisão tomada.”<sup>162</sup> Segundo Hélio Jaguaribe:

“sob o pretexto [...] de modernizar a máquina administrativa [...] acumulou-se a administração de tarefas de caráter puramente formal, para o atendimento das quais múltiplos órgãos e inúmeros funcionários se fazem mister, com o único resultado prático, no entanto, de a máquina estatal trabalhar para se manter e se controlar a si mesma.”<sup>163</sup>

Estas características se fazem presentes sobre a estrutura organizacional mediante os processos de reestruturação baseados em mera

---

<sup>160</sup>E. L. Diniz & O. B. de Lima Jr., *Modernização Autoritária: o Empresariado e a Intervenção do Estado na Economia* (Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos do IUPERJ nº 47, maio de 1986), p. 12-13.

<sup>161</sup>N. M. Ramos, 1981, op. cit., p. 181.

<sup>162</sup>K. T. Nascimento, 1972, op. cit., p. 12.

<sup>163</sup>H. Jaguaribe, 1958, op. cit., p. 844.

substituição de nomenclaturas, não obstante, de forma desarticulada com os objetivos organizacionais. “Várias reestruturações foram, em última análise, meras substituições de rótulos que elevavam ou rebaixavam o *status* organizacional dos órgãos, mas não introduziam modificações significativas no sistema.”<sup>164</sup> Diniz e Lima Jr. identificam algumas tendências recorrentes na expansão do estado no Brasil, que, centrada na expansão do Executivo, segue um padrão burocrático. Primeiro,

“agências públicas —tanto na administração direta quanto na indireta— não desaparecem. São absorvidas por outras, têm competências alteradas etc., mas não desaparecem, até porque, o que fazer de seu patrimônio e de seu pessoal? Não se trata de bens perecíveis, têm de ser absorvidos de alguma forma pelo próprio Estado. Em segundo lugar, ocorre um processo de especialização e divisão do trabalho, condição *sine qua non* da sobrevivência das agências existentes em determinado momento, que levou a sua multiplicação. Parece, ainda, que o processo não é inteiramente endógeno, vale dizer, não é um ciclo de reprodução inerente e interno ao Estado. Pelo contrário, agências públicas, como de resto quaisquer organizações, manipulam recursos, estabelecem relações com seu meio ambiente e, sobretudo, atendem interesses, resultantes de relações sociais complexas dentro da própria sociedade e da interação de atores sociais com o próprio Estado.”<sup>165</sup>

Uma terceira característica é a utilização de tecnologia administrativa inapropriada, quer pela inadequação analítica, quer pela sua aplicação prática, mediante a importação de técnicas e conceitos, fundamentais para o enunciado e resolução de problemas, sem a devida crítica.<sup>166</sup> Segundo a crítica de Belmiro Castor e Célio França,

---

<sup>164</sup> K. T. Nascimento, 1967, op. cit., p. 20.

<sup>165</sup> E. Diniz & O. B. de Lima Jr., 1986, op. cit., p. 33.

<sup>166</sup> Ver Guerreiro-Ramos, 1981 e 1983 (Administração e Contexto...), op. cit.; e *A Redução Sociológica - Introdução ao Estudo da Razão Sociológica* (Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958). Mais recentemente, dentro da tendência revisionista das teorias sobre desenvolvimento, R. Klitgaard, *Adjusting to Reality. Beyond "State versus Market" in Economic Development* (San Francisco: ICS Press, 1991), argumenta que as teorias e as técnicas tradicionais empregadas na análise e soluções de problemas de desenvolvimento no Terceiro Mundo são inapropriadas, porque ignoram a realidade, as condições e possibilidades de desenvolvimento próprias de cada país, com relação às condições sociais, em especial à pobreza, à economia de mercado e ao setor público.



“A modernidade exerce um verdadeiro fascínio sobre a máquina estatal brasileira que cultua o cosmopolitanismo e despreza os valores [...] locais. Como regra, o aproveitamento de soluções tradicionais ou inspiradas na cultura popular é tratada derisoriamente, encarada como manifestação de paroquialismo ou provincianismo enquanto que as soluções consagradas nos países desenvolvidos tendem a ser valorizadas e incriticamente aplicadas, a despeito de seus custos sociais, energéticos e ambientais”.<sup>167</sup>

Uma consequência destas características é seu reduzido alcance, onde a administração pública é sistematicamente tratada como uma categoria formal estanque, e não como parte de uma totalidade estado-administração pública-sociedade civil, invariavelmente restrita ao universo limitado da administração pública federal executiva. Estas características permanecem, ainda hoje, insuperadas. Néelson Mello e Souza sintetiza:

“reorganizações foram feitas com frequência. Seus métodos e processos foram aos poucos melhorados. O que ocorreu com lentidão foram as mudanças nos sistemas de valor capazes de permitir uma radical modernização. A motivação básica sempre foi de ordem pragmática. (...) Mimetismo social visando a transposição mecânica de experiências são artificiais e têm sido sistematicamente rejeitados. A tentativa brasileira parece confirmar esta generalização”<sup>168</sup>

Num outro nível de análise, o contexto organizacional da burocracia pública, apresenta uma moldura cultural que historicamente pouco se modificou, apresentando nítidos traços da família patriarcal, tendo como pano de fundo o estado patrimonial, onde o público e o privado se mesclam e se apropriam mutuamente num triângulo paternalista entre estado, clientela e funcionalismo, formando um estamento que se constitui o braço operativo do patronato político brasileiro.

Não obstante os esforços modernizadores, a administração pública brasileira ainda apresenta um padrão cultural incompatível com os padrões de

---

<sup>167</sup>B. V. J. Castor; C. F. França; J. A. de Souza Peres; S. Schwartzman & W. C. Porto, *Estado e Administração Pública: Reflexões* (Brasília: Funcep, 1987), pp. 28-9.

<sup>168</sup>N. M. e Souza, “*Reforma Administrativa no Brasil: um Debate Interminável*” (Revista de Administração Pública: 28(1): 54-70, janeiro/março 1994).

comportamento burocrático, centrados no caráter impessoal das relações funcionais, o que dificulta a implementação de padrões de racionalidade política e administrativa na burocracia pública. Sérgio Buarque de Holanda assim caracteriza as raízes da cultura organizacional brasileira:

“A família patriarcal fornece [...] o grande modelo por onde hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos. Uma lei moral inflexível, superior [aos ...] cálculos e vontades dos homens [...] Um dos efeitos decisivos da supremacia [...] do núcleo familiar está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas. [...]

“Na ausência de uma burguesia urbana independente, os candidatos às funções [... públicas] recrutam-se, por força, entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais, portadores de mentalidade e tendências características dessa classe. Toda a ordem administrativa do País, durante o Império e mesmo depois, já no período republicano, há de comportar, por isso, elementos estreitamente vinculados ao velho sistema senhorial. [...]

“No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.”<sup>169</sup>

É essencial não creditar as implicações destas características, ainda que, em alguns casos, residuais, a uma incapacidade da administração pública brasileira em absorver modelos exógenos. Não há dúvida que o que resta do velho sistema senhorial e patriarcal na cultura organizacional brasileira representa o universo da irracionalidade; instrumental e substantiva. Mas modernizar este contexto, ou o desenvolvimento de padrões de racionalidade instrumental e funcional neste contexto não está fatalmente atrelado à

---

<sup>169</sup>S. B. de Hollanda, *Raízes do Brasil* (Rio de Janeiro: José Olympio, 7ª ed., 1973), pp. 53, 57 e 106.

eliminação de barreiras para a imposição de um padrão moderno exógeno. Embora inseridos no meio social maior, a evolução destas características em cenários organizacionais específicos não parece ser a ênfase dos processos instrumentais. A eliminação deste gargalo, mediante a imposição de modelos organizacionais instrumentais, com ênfase no excesso de formalização das relações organizacionais, tem demonstrado apenas o acréscimo de formalismo<sup>170</sup>, que se manifesta na coexistência de normas, métodos e processos *modernos* e um alto grau de resistência a estes processos ou ainda de exclusão no julgamento das finalidades envolvidas. O caráter instrumental da modernização da administração pública brasileira tende a impedir e obscurecer as possibilidades de superação dos métodos e valores irracionais presentes na cultura administrativa brasileira.

Administração patriarcal fornece o caldo de cultura do estado patrimonial, que define a suscetibilidade de sua administração pública em se apresentar, nos seus domínios, de forma estamental. O estamento burocrático é a arena de simbiose entre estado patrimonial e administração patriarcal, substrato social que têm definido a forma e suprido o conteúdo da modernização da administração pública brasileira. Assim o descreve Faoro, no clássico *Os Donos do Poder*:

“Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político — uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes— impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores.

“Há a burocracia, expressão formal do domínio racional, própria ao Estado e à empresa modernos, e o estamento burocrático, que nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de

---

<sup>170</sup>No sentido atribuído por F. W. Riggs, *A Ecologia da Administração Pública* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964): “O *formalismo* corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema” (p. 23) *apud* A. Guerreiro-Ramos 1983, op. cit., pp.252.

absorver e adotar as técnicas deste, como meras técnicas. Daí seu caráter não transitório.

“A autonomia da esfera política, que se manifesta com objetivos próprios, organizando a nação a partir de uma unidade centralizadora, desenvolve mecanismos de controle e regulamentação específicos. O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira.

“O estamento burocrático desenvolve padrões típicos de conduta, gravitando em órbita própria não atraindo, para fundir-se, o elemento de baixo, vindo de todas as classes. Em lugar de integrar, comanda; não conduz mas governa.”<sup>171</sup>

O estamento burocrático demonstra, até semanticamente, uma contradição. Paralelamente aos imperativos racionais-legais da burocracia, existiria uma estrutura tipicamente estamental, que perpetua privilégios e administra favores; que, enfim, instrumentaliza e gerencia o estado patrimonialista. Estrutura velha, signo da irracionalidade, principalmente no sentido substantivo, que obscurece a definição de finalidades e valores da ação pública, porque acomoda interesses de uma maneira incompatível com o *status* da democracia. Mas o faz de uma forma cada vez mais “moderna”. A trajetória instrumental da modernização da administração pública brasileira aparelhou o estamento burocrático, reproduzindo sua estrutura substantivamente irracional; mas seus padrões de conduta se modernizaram. Seu conteúdo irracional permanece vivo, intocado ou levemente afetado pelas ações modernizadoras meramente instrumentais. Torna-se clara a dissociação entre política e administração que o estamento burocrático engendra.

A modernização brasileira, a partir do estado, estreou dissonante, sob o peso de sua herança lusitana. As principais características da administração tradicional são recorrentes na experiência brasileira e irradiam, ainda hoje, sua influência sobre o estado e a administração pública: o mimetismo, o centralismo e o patrimonialismo. O mimetismo representa,

---

<sup>171</sup>R. Faoro, 1984, op. cit., pp.737 e 743.

desde a modernização no Império, a tentativa de transplante de uma sociedade viciada sobre a forma de um estado estranho à nação transplantada, modernização esta fundada na cópia, na substituição e na atualização de estruturas exógenas, conforme descreve Faoro:

“No esforço de modernização, que cobre o Império e desperta o entusiasmo dos construtores da República, procura-se ajustar o país aos modelos importados, sustentados pelo livro estrangeiro. Modernização, entretanto, não significa necessariamente, como inculcam os inimigos do regime de 91, a atitude “bovarista”, na qual se insinua a desdém ao mundo atrasado, em favor do mundo civilizado. No bovarismo, articulado no amor a Paris, à Grécia, pulsa a compensação da fraqueza interna, dourada na falsa consciência. Nos modernizadores há, sem dúvida, forte dose de bovarismo, embora os agite, não o desprezo de sua gente, mas a preocupação civilizatória, pedagógica, de ajustar o passo às estruturas chamadas cultas.

“[...] A ideologia articula-se aos padrões universais, irradiados da Inglaterra, França e Estados Unidos, confortando a consciência dos ocidentalizadores, modernizadores da sociedade e da política brasileiras, muitas vezes enganados com a devoção sem exame dos modelos.”<sup>172</sup>

A solução adotada no caso brasileiro, de implantação de modelos exógenos, não esgotou o problema do baixo nível de racionalidade instrumental e política da burocracia pública. Mas, isto não se deve apenas ao fato de os modelos transplantados terem sido instrumentais, senão, também, porque sua instrumentalidade era restrita, quando não inadequada.

Porém, o mais relevante é que, na experiência brasileira, o incremento da racionalidade funcional do sistema administrativo estatal só foi possível mediante a prática da política de exceção, em regimes políticos fechados de índole autoritária. Não obstante o fato de os modelos de modernização implantados conterem disfuncionalidades estruturais de natureza meramente instrumental, trataram-se de tentativas de implantação de modelos dissociativos, condizente e conveniente com o *status* do regime político. Mas esta é, obviamente, uma condição insuficiente para que essas iniciativas não

---

<sup>172</sup>R. Faoro, 1984, op. cit., pp. 469 e 501.

tenham se completado posteriormente. Isto porque os períodos de democracia, onde o estado esteve sob o domínio da política, não foram capazes de manter a racionalidade instrumental do sistema, senão, complementarmente, convertê-la e subvertê-la à irracionalidade substantiva presente na prática clientelista e fisiológica. Mas não se trata apenas de afirmar que a modernização da administração pública brasileira consistiu na alternância de períodos de racionalidade funcional com períodos de irracionalidade funcional e substantiva apenas devido, respectivamente, à correspondente alternância de regimes autoritários e regimes de aprendizado democrático sob os efeitos dos traços característicos da irracionalidade político-administrativa brasileira, o patrimonialismo, o clientelismo, o fisiologismo.

Não cabe aprofundar esta correlação, senão elaborar duas assertivas diante deste fato, baseadas na premissa antideterminística de que o fato de a experiência brasileira ter sido como foi, não implica em que, doravante, tenha que ser assim. Primeira, porque **a modernização da administração pública brasileira não pode se limitar ao incremento da racionalidade instrumental dos sistemas burocráticos do estado, senão deve abranger sua totalidade político-administrativa.** Segunda, porque **reintroduzir a racionalidade instrumental nos sistemas burocráticos estatais não significa expropriar sua racionalidade política.** Significa converter a irracionalidade do sistema político-administrativo estatal em racionalidade substantiva e em racionalidade instrumental, do sistema político e da burocracia conjuntamente, de forma associativa. A modernização da administração pública brasileira se completará pelo desenvolvimento de modelos específicos, centrados na definição de critérios de funcionalidade político-administrativa das instituições do estado brasileiro.

# — IV —

## PERFIL CRÍTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

### O Contexto da Burocracia Pública Brasileira Contemporânea

#### Funcionalismo

- Aspectos Quantitativos*
- Garantias do Regime Jurídico*
- Estrutura de Cargos*
- Ingresso*
- Plano de Carreira*
- Formação e Treinamento*
- Avaliação de Desempenho*
- Promoção e Mobilidade*
- Remuneração*

#### Estrutura e Recursos Organizacionais

- Estrutura Organizacional*
- Informação e Informatização*
- Gestão de Recursos Organizacionais*
- Órgão Central de Administração*

#### Gestão Governamental

- Presidência da República*
- Planejamento Governamental*
- Avaliação e Controle*

### O Contexto Político do Estado

### Perfil da Disfuncionalidade

**E**ste capítulo procura demonstrar que os problemas estruturais que afligem a administração pública brasileira, na sua configuração atual, não são exclusivamente administrativos, de natureza puramente técnica, mas também reportam-se ao contexto político do estado, que se impõe de maneira defensiva ou impositiva sobre burocracia governamental.

Esta abordagem procura problematizar as principais variáveis organizacionais da administração pública federal relativas à burocracia pública e ao sistema político. As variáveis relativas à burocracia agrupam-se em funcionalismo —aspectos quantitativos, garantias do regime jurídico, estrutura de cargos, ingresso, plano de carreira, formação e treinamento, avaliação de desempenho, promoção e mobilidade, e remuneração—, estrutura e recursos organizacionais —estrutura organizacional, informação e informatização, gestão de recursos organizacionais e órgão central de administração— e à aspectos da gestão governamental —presidência da república, planejamento governamental e avaliação e controle. As principais variáveis estruturais do sistema político são sistema representativo, regime federativo e sistema de governo.

O objetivo destas problematizações é identificar a natureza política de disfunções estruturais administrativas e as implicações administrativas de disfunções estruturais políticas.

## ***O CONTEXTO DA BUROCRACIA PÚBLICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA***

A presente análise toma como subsídio básico alguns dados e inferências contidos no documento *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*<sup>173</sup>, editado pela Secretaria de Administração Federal (SAF), sem, contudo, obedecer, necessariamente, aos seus pressupostos conceituais ou ainda compartilhar de suas conclusões.

---

<sup>173</sup>R. C. Andrade & L. Jaccoud, (orgs.), 1993, op. cit.. Trata-se de produto de um projeto de pesquisa conveniado junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujo objetivo é caracterizar a administração pública federal brasileira.



Há, neste sentido, três principais advertências cabíveis. Primeira, em que pese o mérito irrefutável do mencionado documento base, que se constitui no mais completo e recente levantamento no domínio da administração pública brasileira, é necessário que se esclareça que as fontes de dados —a maioria dados oficiais, notadamente precários neste campo—, bem como a forma de levantamento de campo —entrevistas setorizadas com especialistas seletos— constituem uma limitação de caráter metodológico. No entanto, isto não invalida seus propósitos, senão põe em relevo a necessidade e a extrema dificuldade em se promover a atualização de dados no que toca à administração pública em geral. Segunda, e como decorrência, o levantamento original está centrado no Executivo Federal, muito embora teça referências a outros poderes e esferas federativas. Provavelmente, esta limitação encontra respaldo na escassez de dados relativos ao Legislativo e ao Judiciário federais, bem assim na quase completa escassez de dados sobre as cerca de 5.000 administrações públicas estaduais e municipais no Brasil. Uma terceira limitação diz respeito à atualidade dos dados apresentados, que, embora em alguns casos tenham sofrido alguma modificação, não invalidam a atualidade do conjunto. Não obstante estas limitações, considera-se válido o pressuposto segundo o qual a maior parte das características e problemas arrolados podem ser extrapolados para os contextos organizacionais dos demais poderes e esferas da federação, no que respeita a um perfil qualitativo.

### ***FUNCIONALISMO***

O grupo funcionalismo engloba as variáveis relativas a gestão de recursos humanos na administração pública: a) aspectos quantitativos, que envolve problemas relativos ao efetivo e distribuição de recursos humanos na administração pública; b) regime jurídico, que envolve problemas relativos à estabilidade, aposentadoria e previdência do funcionalismo público, disponibilidade, isonomia, negociação coletiva e direito de greve; c) estrutura de cargos, que envolve problemas relativos à estrutura e ao critério de provimento de cargos efetivos, em comissão e vitalícios; d) ingresso, que envolve a seleção mediante concurso; e) plano de carreira, que envolve diretrizes para sua formulação e critérios de promoção; f) formação e treinamento, que envolve qualificação profissional escolar ou específica apropriada para ingresso ou permanência em carreiras e para o desempenho de tarefas; g) avaliação de desempenho, que envolve a busca de formas e critério apropriados de avaliação; h) promoção e mobilidade, que envolve critérios e

requisitos adequados para a promoção, progressão, transferência, remoção e redistribuição; e i) remuneração, que envolve a adequação de níveis e proporções salariais às responsabilidades do cargo e aos resultados alcançados.

### *Aspectos Quantitativos*

A questão da quantidade de funcionários públicos engloba problemas de alocação de recursos humanos tendo em vista sua adequação quantitativa aos quadros ideais de cada órgão e da burocracia pública como um todo. O Quadro VII ilustra o quantitativo de pessoal no Executivo Federal.

QUADRO VII  
QUANTITATIVO DE PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

NATUREZA JURÍDICA	ÓRGÃOS	EFETIVO
Administração Direta	20	156.702
Autarquias	115	328.968
Fundações	39	123.003
Ex-Territórios	4	37.561
Empresas Públicas	22	200.932
Sociedades de Economia Mista	94	486.476
SUB-TOTAL		1.333.642
Inativos		332.307
Pensionista		211.000
TOTAL		1.876.949

Os dados comparativos referentes a quantitativos de pessoal proporcionalmente à população economicamente ativa e proporcionalmente alocados em áreas sociais, constantes do Quadro VIII, desbanca um velho chavão da crítica administrativa brasileira. De um modo global, não parece haver excesso ou inchaço de pessoal na administração pública brasileira, senão um quadro de péssima distribuição entre órgãos, níveis da federação, áreas funcionais (meio e fim ou específicas) e entre regiões geográficas, mesmo porque há indicação de uma carência global de 143.000 funcionários em diversos órgãos da administração<sup>174</sup>. Dos cerca de 7 milhões de servidores

<sup>174</sup>Segundo levantamento da Secretaria de Administração Federal (SAF). Jornal do Brasil, 7/10/93. in F. L. Abrucio, 1993, op. cit., p. 40.

públicos nacionais apenas 26,3% são servidores municipais, os demais 49,1% são estaduais e 24,6% são federais<sup>175</sup>. Do total dos funcionários públicos federais, cerca de 1,87 milhão, 23,6% estão lotados no Rio de Janeiro<sup>176</sup>.

QUADRO VIII  
EFETIVO PÚBLICO FEDERAL COMPARADO<sup>177</sup>

PAÍS	SERVIDORES EM ÁREAS SOCIAIS / PEA <sup>178</sup>	FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS / PEA <sup>179</sup>	FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ATIVOS / 1000 HABITANTES <sup>180</sup>
<b>Brasil</b>	<b>11%</b>	<b>3%</b>	<b>8,9</b>
França	18,5%	17%	46,4
Espanha		14,5%	53,4
Itália		16,1%	65
Inglaterra		18,9%	91,4
Suécia	38%		
Uruguai	23%		
Venezuela	21,4%		
Argentina	22%		
Alemanha	22,5%		

Uma primeira constatação diante destes dados é de que a lotação de recursos humanos na administração pública federal brasileira obedece a um critério racional apenas ocasionalmente. Mas os fatores da má distribuição não se situam apenas no domínio das disfunções instrumentais de determinados

<sup>175</sup> Segundo Carlos César Pimenta, consultor da Boucinhas e Campos, e relatório SAF, MTB/RAIS e Secretarias Estaduais de Administração, 1992, p. 01. in F. L. Abrucio, op. cit., p. 40.

<sup>176</sup> Segundo relatório SIAPE de 28/4/93. in F. L. Abrucio, op. cit., p. 40.

<sup>177</sup> Três principais ressalvas são cabíveis em relação à consideração destes indicadores enquanto parâmetros comparativos. Primeiro, são indicadores quantitativos, que ignoram a adequação dos recursos humanos em questão no que respeita à qualificação profissional e ao desempenho. Segundo, não se referem a uma única carteira ideal de serviços e atividades públicas, que, necessariamente, é quantitativa e qualitativamente diferente em cada contexto. Terceiro, desconsideram a tecnologia operacional aplicada em diferentes atividades públicas, principalmente no que se refere à informatização e a técnicas de gestão como terceirização, o que limita sua utilização como indicador quantitativo.

<sup>178</sup> Dados citados pelo Banco mundial em 1986 in *Projeto de Reconstrução Nacional*, H. Drefahl (Salvador: Anais da ANPAD, vol. 6, Administração Pública, 1991), pp. 20-30. in F. L. Abrucio, op. cit., p. 40.

<sup>179</sup> Conforme dados do Projeto ENAP/PNUD/CEDEC, primeiro relatório parcial de janeiro de 1993 in F. L. Abrucio, op. cit., p. 39.

<sup>180</sup> Idem.

órgãos, relacionadas à ineficiência de métodos e processos, tecnologias empregadas, paralelismo e indefinição de papéis institucionais, etc... O quadro de má distribuição decorre, em grande parte, do caráter político da mobilidade funcional entre órgãos, não raramente relacionadas ao empreguismo clientelista.

Não obstante este quadro, a busca de parâmetros e indicadores que permitam aferir a extensão da má distribuição e da carência de recursos humanos é uma tarefa árdua. Primeiro, porque inexiste uma noção sequer aproximada, de uma distribuição ideal<sup>181</sup>, porque isto pressupõe uma avaliação qualitativa do atual quadro funcional *vis-à-vis* aos padrões de qualidade exigidos para uma configuração ideal de atividades, também inexistente.

Quer relacionada à configuração ideal do aparato administrativo público, quer relacionada à dinâmica da barganha política, a questão do quantitativo ótimo de pessoal na administração pública não é uma questão exclusivamente instrumental. Relaciona-se, num primeiro plano, ao papel do estado, à sua carteira ideal de atividades e produtos, que é uma questão eminentemente política, tomada nos níveis federal, estadual e municipal. Em particular, a questão da descentralização encarna bem esta discussão. Por outro lado, sua disfunção corrente, a má distribuição, pode ser creditada, em boa medida, às interferências políticas com finalidade clientelística e de barganha instrumental, práticas correntes que situam-se fora dos domínios instrumentais da burocracia pública.

### ***Regime Jurídico***

O regime jurídico do funcionalismo público, expresso na Constituição Federal<sup>182</sup>, e regulamentado na Lei nº 8.112, de 11.12.90, é estatutário, instituindo: estabilidade para os servidores nomeados mediante concurso após

---

<sup>181</sup> Cabe observar as dificuldades para estruturação e manutenção de um cadastro de recursos humanos na administração pública, cuja alimentação permita a rápida e fidedigna composição de informações. Esta tem sido uma das principais dificuldades do SIPEC (Sistema Integrado de Pessoal Civil).

<sup>182</sup> Artigos 39, 41, 40 e 37, respectivamente.

2 anos de efetivo exercício; aposentadoria integral; disponibilidade; isonomia salarial; negociação coletiva e direito de greve.

A estabilidade é indiscriminada, não seleciona condições nem carreiras típicas de estado, como diplomacia, forças armadas e auditores fazendários, dentre outros. Ademais, este instituto foi desmoralizado com a vigência do Art. 19 das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal, que tornou estável, sem prévio concurso público, 313.000 funcionários, metade do atual efetivo estável<sup>183</sup>. Muito embora não haja evidência empírica que sua revogação aumente a produtividade e a eficácia no serviço público, a estabilidade indiscriminada impede a renovação de quadros funcionais em áreas onde a competitividade profissional guarda relação direta com a qualidade final de serviços públicos. O instituto da estabilidade, como atualmente se coloca, é encarado como compensação à desqualificação profissional e aos baixos salários e perspectivas.

A aposentadoria integral inviabiliza a previdência do funcionalismo público. Seu perfil atuarial representa um encargo imponderável sobre a sociedade: a idade média é relativamente alta e existe, na folha de salários do Executivo Federal, 1,55 aposentado para cada servidor ativo<sup>184</sup>. O critério de aposentadoria por tempo de serviço promove a perda precoce das melhores cabeças no auge da experiência, entre 50 e 60 anos, não raramente em troca de rendimentos complementares.

A disponibilidade, originalmente um recurso para remanejamentos e reestruturações, tornou-se, na prática, férias forçadas, uma vez que o Supremo Tribunal Federal vetou judicialmente a redução de salários neste caso. O instrumento da disponibilidade perdeu, portanto, o sentido.

---

<sup>183</sup> Segundo dados da SAF/DRH de março de 1993, *apud* F. L. Abrucio, 1993, op. cit., p. 53. Observe-se, ademais, que o emprego da expressão *servidores*, ao contrário de *funcionários*, segundo o *caput* do Art. 39 da Constituição Federal, conduz à interpretação de que também os celetistas seriam estáveis, após o estágio probatório, uma vez concursados. Ver, a respeito, T. Mukai, *Administração Pública na Constituição de 1988* (São Paulo: Saraiva, 1989), p. 61-7.

<sup>184</sup> Segundo estudo do ministério da Previdência citado em matéria no jornal Folha de São Paulo de 13.10.93, p. 2. *apud* F. L. Abrucio, op. cit., p. 48.

A isonomia salarial engloba três principais restrições. Primeiro, é impraticável, dada a impossibilidade de definição de parâmetros tendo em vista a inadequação e, sobretudo, a diversidade de planos de carreira entre os três poderes. Aplicá-la seria homogeneizar perversamente a diversidade. Além de inexistir base jurídica para se exigir igualdade nos vencimentos entre profissionais equivalentes, exceto entre carreiras distintas, a isonomia também é inaplicável à dinâmica salarial, na medida em que a isonomia dos reajustes não permitiria alcançar a equiparação dos níveis salariais.<sup>185</sup> Segundo, a isonomia inviabiliza ganhos de produtividade. Terceiro, a isonomia virou bandeira política quer como forma de pressão para uma política de remuneração mais adequada a alguns segmentos funcionais, quer como meio de denúncia de graves disfunções remuneratórias em outros segmentos, notadamente no Legislativo e no Judiciário. A questão da isonomia oculta a complexa problemática de cargos e salários no setor público e como tal deveria ser discutida. Enquanto instituto, é casuístico.

A negociação coletiva e o direito de greve são avanços institucionais assegurados constitucionalmente, porém inexecutáveis em boa extensão. A negociação coletiva caiu no vazio devido à imposição pelo Executivo Federal de uma política salarial unilateral. O direito de greve ainda carece de regulamentação porque o texto constitucional foi indiscriminado. Todavia, os poderes Judiciário e Executivo já editaram judicialmente restrições aplicáveis ao disposto constitucionalmente.

Estas características do funcionalismo público federal, uniformizadas sob um regime jurídico único estatutário, têm um maior teor de conquistas sociais de uma categoria, que, propriamente, o resultado de um contrato de benefícios e contribuições firmados com e para a sociedade em bases técnicas e profissionais. O regime jurídico único, tal como se estabelece atualmente, não é só o caso do corporativismo presente na feitura da Constituição de 1988,

---

<sup>185</sup> Ver E. F. Ohana; E. F. Mussi; H. F. Carlos & A. L. Dezolt, *Setor Público Federal no Brasil: Despesas com Pessoal e Alguns Comentários sobre a Isonomia Salarial* (Brasília: IPEA, 1992), p. 13.

mas, também, no teor da Lei nº 8.112, essencialmente corporativista.<sup>186</sup> A ordem funcional estabelecida pela Constituição Federal para o setor público, se choca, frontalmente, com os imperativos de modernização da administração pública<sup>187</sup>.

Ademais, é disfuncional, porque estabelece um perverso contrato de mediocridade entre funcionalismo e serviço público e entre este e a sociedade, pretende compensar o empobrecimento da função pública com garantias sociais sem devidas reciprocidades. Evidentemente, a manutenção ou reversão dos dispositivos citados não se circunscreve apenas no âmbito instrumental de processos modernizantes; é, antes, resultado de negociações políticas, principalmente porque lida com o aspecto mais político do funcionalismo público: a negociação de direitos funcionais adquiridos.

### *Estrutura de Cargos*

Há três tipos de cargos: efetivo, em comissão e vitalício. Há um amplo desconhecimento da estrutura real e respectivos grupos funcionais, de cargos efetivos de carreira, providos via concurso e estágio probatório. Isto se deve à desordenada descentralização dos planos de cargos e à incorporação em massa de funcionários no regime jurídico único com a Constituição de 1988, sem a devida efetivação em cargos de carreira. Cerca de 313.000 funcionários

---

<sup>186</sup>Muito embora, a rigor, a disposição constitucional impõe um regime único e a possibilidade de existência de dois regimes, o estatutário e o celetista. "Se podem existir dois regimes é porque caberá a cada esfera de governo [...] escolher qual o regime jurídico único que, por Lei própria, desejará adotar; [...] se estatutário ou celetista." T. Mukai, 1989, op. cit., p. 62. No caso, a Lei nº 8.112 consubstanciou a opção pelo regime único do estatuto.

<sup>187</sup>A propósito, a pesquisa *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público: um Debate* revela que 50% da elite brasileira (representada por um composto de intelectuais, empresários e autoridades governamentais) considera que a Constituição de 1988 é desfavorável ou pouco favorável à modernização do setor público, sendo que 73% é contrária à estabilidade do funcionário público não concursado após 5 anos de serviço. Ver A. de Souza & B. Lamounier, (orgs.), *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público: um Debate* (São Paulo: IDESP, Série Seminários e Debates, Sumaré).

permaneciam, em março de 1993, no “*quadro em extinção não integrado na carreira*”, contra 332.000 funcionários públicos efetivos<sup>188</sup>.

Há cerca de 16.300 cargos em comissão no Executivo Federal, DAS de 1 a 6, dos quais cerca de 16% são formalmente destinados à funções de assessoramento e os restantes 84% de direção<sup>189</sup>. Do ponto de vista quantitativo, a despeito da impossibilidade de julgamento sobre uma adequação global, há dois tipos de disfunções: desequilíbrio na distribuição e na remuneração. A má distribuição de cargos comissionados atende duas espécies preponderantes de condicionantes: político, com finalidade empreguista ou de barganha política; e formalismo, cargos inerente à estruturas organizacionais formais, porém inoperantes, preenchidos à título de complemento salarial. Como resultado, há órgãos com excesso de cargos comissionados, incoerentes com a baixa complexidade de suas estruturas organizacionais, e há, ao reverso, órgãos com déficit destes cargos.

Por outro lado, o desequilíbrio salarial dos cargos em comissão sugere uma divisão em dois grupos de DAS: do 1 ao 3 e do 4 ao 6. Em ambos os casos os valores das classes variam cerca de 10%, mas entre os grupos, entre os DAS 3 e 4, há um acréscimo de cerca de 100%. Há nisto uma divisão tácita entre cargos de menor escalão, cuja remuneração não é atraente para ocupantes de fora do serviço público e que de fato são em 95% dos casos ocupados por servidores<sup>190</sup>, e, por outro lado, cargos de maior escalão, sujeitos ao preenchimento por critérios políticos. Neste caso, especificamente em relação ao preenchimento por ocupantes de fora do serviço público, a maior remuneração paga pelos atuais cargos em comissão ainda está abaixo dos

---

<sup>188</sup>Dados da Secretaria da Administração Federal (SAF) de março de 1993. *apud in* F. L. Abrucio, op. cit., p. 53.

<sup>189</sup>Este número não contempla as funções gratificadas (FGs, DRs, CDs, DAIs etc.) de provimento exclusivo de detentores de cargos efetivos, estimadas em cerca de 64.000 vagas. Também excetua-se deste quantitativo os cargos em comissão criados durante o Governo Itamar Franco, estimados em 900. Ver *in* F. L. Abrucio, op. cit., p. 54.

<sup>190</sup>Conforme estimativa de Carlos Pimenta, ex presidente da ENAP, *in Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil*, V. M. F. Costa *in* R. C. Andrade & L. Jaccoud, (orgs.), 1993, op. cit., p. 255.



padrões do mercado de trabalho<sup>191</sup>, público ou privado, ainda mais se se considerar o custo de vida de Brasília e a restrição dos benefícios e vantagens indiretas, como transporte pessoal e moradia funcional.

Todavia, é do ponto de vista qualitativo que o atual sistema de cargos comissionados mostra sua maior limitação: o critério de provimento. O atual critério de livre provimento é na verdade um não-critério. A despeito de tratarem-se de cargos para ocupantes com nível superior de instrução, inexistem qualquer requisito normativo de adequação do ocupante ao cargo ocupado, quer referente ao perfil curricular, quer à habilidades técnicas ou gerenciais, sequer à área de atuação. A nomeação em cargo comissionado confina-se à discricionariedade da autoridade nomeante, onde não há controle sobre o prevalecimento da veneta política e pessoal sobre a profissional. Esta prática admite dirigentes desqualificados, alheios e muitas vezes avessos ao serviço público, não raramente agindo em benefício de interesses partidários, corporativos ou pessoais, constituindo-se numa das gêneses estruturais do processo de corrupção funcional do qual a administração pública brasileira é, historicamente, vítima. Conseqüentemente, fomenta-se a descontinuidade e impede-se a formação de dirigentes públicos nas diversas carreiras da administração pública.

São vitalícios os cargos de juízes e ministros ou conselheiros dos tribunais de contas. Seus ocupantes têm permanência definitiva e inamovível, exceto sob processo administrativo. Há duas categorias segundo o acesso: concurso público e nomeação, caso dos ministros de tribunais superiores, exceto o Eleitoral, e de contas, mediante indicação do Presidente da República e ratificação do senado; e, demais tribunais, exceto os eleitorais, apenas mediante indicação do Presidente da República. O problema dos cargos vitalícios relaciona-se à modalidade de nomeação. Semelhante aos cargos em comissão, seu critério de nomeação é limitado, senão espúrio: mais de dez anos de serviço público, limite etário, “notório saber”, “ilibada reputação” e

---

<sup>191</sup> Segundo a Lei nº 9.030, de 13.04.95, e o Decreto Legislativo nº 06, de janeiro de 1995, um DAS 6, maior remuneração paga em cargo comissionado, correspondente atualmente aos titulares de secretarias, segundo escalão nos diversos ministérios, equivale a aproximadamente US\$ 6.500.

“idoneidade moral”, conceitos etéreos sujeitos à alta elasticidade subjetiva, o que permite a premiação e a barganha política.

### *Ingresso*

A única forma legal de ingresso de servidores sob o regime jurídico único é o concurso público. É fora de questão que o concurso público é o meio mais democrático de ingresso no serviço público. Contudo, é necessário qualificar sua eficácia conquanto o serviço público não se deve restringir aos cargos efetivos e tampouco às atuais regras de seleção. Nesse sentido, há duas principais críticas com relação a esta forma de ingresso: sua exclusividade e generalização e, por outro lado, sua limitação como instrumento de seleção.

Na atual estrutura de cargos, o concurso público é o procedimento seletivo exclusivo. Isto porque a legislação vigente é omissa com relação ao ingresso de contratados e temporários no serviço público, salvo serviços de autônomos por prazo determinado e não recorrente, senão de efetivos nas respectivas carreiras. Este dispositivo impede a criação de estruturas matriciais ou por projetos, temporais por definição, para o atingimento de resultados específicos, que requerem, por sua vez, formas mais flexíveis, rápidas e baratas de aquisição de pessoal em bases profissionais. Ou seja, só há concurso para admissão no serviço público, não para prestação de serviço ou colaboração temporária direta<sup>192</sup>.

Por outro lado, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>193</sup>, que dirimiu controvérsia constitucional a respeito, estendeu a aplicabilidade dos concursos públicos às empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo corpo funcional, além de regido pela CLT, enquadra-se, na maior parte das vezes, em atividades produtivas, algumas de alta rotatividade de mão-de-obra, onde as regras de recrutamento e seleção do livre mercado de trabalho são requisito de qualidade funcional. Não obstante, nem a legislação

---

<sup>192</sup>Muito embora a Constituição preveja, no Art. 37 inciso IX, que a lei estabelecerá os casos de contratação temporária, o Título VII, Capítulo Único, Arts. 232 a 235, da lei nº 8.112, restringe as excepcionalidades de contratação temporária à casos de combate à surtos epidêmicos, recenseamentos, calamidades públicas e professores universitários visitantes.

<sup>193</sup>Conforme Decisão Plenária de 01.06.90.

complementar nem o Tribunal de Contas da União definiram formas ou diretrizes para elaboração de critérios simplificados de seleção para estes casos.

A limitação do concurso público, como hoje se estabelece, como instrumento de recrutamento e seleção assenta-se em três principais evidências. Primeira, falta planejamento e coordenação de concursos, inexistindo uma noção global das necessidades dentre os diversos órgãos. Isto favorece a reposição de pessoal apenas em áreas politicamente fortes dentro do setor público: desde 1988, 90% dos servidores concursados foram para as carreiras de finanças, do tesouro nacional e da receita federal<sup>194</sup>. Segunda, a natureza, a uniformização e a quantidade excessiva de exames é incoerente com a diversidade das necessidades e exigências de desempenho de funções certas e determinadas. Há, nesse sentido, uma excessiva politização das normas reguladoras dos concursos em detrimento de uma maior preocupação com a seleção profissional. E terceira, o estágio probatório é ignorado na grande maioria dos casos, o que impede tanto a preparação para o exercício dentro de padrões de desempenho pré-estabelecidos, quanto impede a avaliação crítica do próprio concurso. Em síntese, os concursos públicos estão atualmente formatados para medir qualificações quase sempre duvidáveis porque não se baseiam em desempenho.

O excesso de zelo subjacente às atuais exigências quanto às formas, à exclusividade e à universalização do concurso público na administração direta e indireta, constitui-se um óbice à efetiva administração de recursos humanos no setor público, com severos prejuízos à eficiência e eficácia de organizações públicas. Não obstante os requisitos de moralidade, impessoalidade e publicidade são perfeitamente atingíveis por formas tecnicamente mais apropriadas, simplificadas e flexíveis de recrutamento e seleção de pessoal. Criou-se uma falsa aura de moralidade e retidão política em torno de um instrumento de ingresso no serviço público que, embora conceitualmente correto, vem sendo utilizado com uma finalidade crescentemente corporativista, sob o pretexto de ser uma forma defensiva em relação à interferência política fisiológica.

---

<sup>194</sup>Dados do SIPEC de maio de 1993. *in* F. L. Abrucio, op. cit., pp. 63-4.

### ***Plano de Carreira***

Carreiras sintetizam as vias de acesso e ascensão nas quais e para as quais a função pública deve adquirir, manter e desenvolver talentos em benefício da sociedade. Um sistema de carreira tem três principais requisitos: plano de cargos, estruturação com base no mérito profissional e vinculação a um órgão, área ou função pública. Senão vejamos o atual quadro no Executivo Federal.

Inexiste uma Lei de diretrizes para planos de carreira, que contemple discriminadamente o universo de atividades típicas de estado e de governo. Atualmente, apenas 14,7% dos funcionários públicos encontram-se em carreiras consolidadas<sup>195</sup> e faltam regras claras para promoção e mobilidade. Com efeito, dentre as carreiras consolidadas apenas três —magistério, diplomacia e militar— têm critérios de promoção claramente definidos, não obstante de questionável eficácia. Há, ainda, uma marcante instabilidade e disparidade salariais, a impossibilidade de se obter ganhos de produtividade baseados em critérios de qualidade e a restrição legal à ascensão funcional. Isto contribui, sobremaneira, para a desorganização e deterioração da função pública, porque se constitui um forte fator desmotivador.

### ***Formação e Treinamento***

Formação e treinamento são formas de investimento em capital humano cujo retorno se dá sob a forma de racionalidade e profissionalismo. Formação e treinamento são o substrato para a erradicação da mentalidade tacanha, clientelista e formalista da qual o serviço público, e, conseqüentemente, a sociedade brasileira, padecem.

Há, no serviço público, requisitos e programas de formação geral — educação escolar formal— e específica —quando visa a preparação para uma carreira, como programas sob os auspícios da ESAF, ENAP e Instituto Rio Branco, dentre outros. Os requisitos ou programas de treinamento, não

---

<sup>195</sup> A partir de dados do SERPRO, de maio de 1993, incompletos porque contemplam uma população correspondente a 87% do funcionalismo. *apud in* F. L. Abrucio, op. cit., p. 70.

necessariamente promovidos no âmbito do serviço público, visam ao desenvolvimento de habilidades individuais para a utilização no desempenho de tarefas ou funções próprias.

Inexiste uma avaliação global da adequabilidade da formação e do treinamento de servidores públicos, principalmente porque não se pode avaliar necessidades em função de desempenho, baseado em padrões desejáveis de qualidade. O que se especula é que o perfil educacional do funcionário público brasileiro é, em geral, sofrível, afetando a qualificação de servidores para o desempenho de tarefas específicas e a capacidade gerencial de chefes e dirigentes no que respeita ao atingimento de resultados efetivos.

Este quadro ampara-se em cinco principais razões. A pior é certamente a resistência, amparada na crença de que formação e treinamento não são importantes para a manutenção ou o aprimoramento de determinados serviços, senão perda de tempo e recursos. A segunda é a falta de recursos. Terceira, há uma patente desconexão entre treinamento e planejamento de recursos humanos. Sobretudo, faltam objetivos dos processos de treinamento ou a desarticulação a um objetivo comum. Os programas de treinamento são, via de regra, conveniados com a iniciativa privada mediante critérios, não raro, questionáveis. Quarta, inexiste relação entre treinamento e sistemas de carreira, porque este não se pauta num sistema de mérito, que, por sua vez, não se pauta em avaliação de desempenho. E quinta, inexiste uma carreira de gestores públicos ou ainda um esforço integrado de formação de dirigentes públicos das diversas carreiras.

A carência de qualificação do funcionalismo público brasileiro se reflete na sua baixa produtividade. Em termos de comportamento organizacional, estereotipifica-se no despreparo, na descortesia, no desrespeito ao cidadão usuário, na má vontade, na corrupção, no erro, no processualismo exagerado, no formalismo —que privilegia formas e processos em detrimento de resultados—, na falta de visão estratégica finalística, na falta de zelo com o patrimônio e os recursos públicos, na adoção de critérios pessoais em detrimento dos técnicos ou profissionais e, dentre outros, não raro, na falta de urbanidade no trato e na apresentação pessoal. Na exceção de nichos de excelência organizacional, estas características são elementos ativos da cultura organizacional pública brasileira.

## *Avaliação de Desempenho*

Avaliação de desempenho deve ser concebida como um meio profissional para embasar a progressão, promoção e mobilidade funcionais, tornando-se um dos principais ingredientes do sistema do mérito na administração pública.

Inexiste um conjunto de diretrizes sobre avaliação de desempenho na administração pública brasileira, conectado a uma política de recursos humanos, que defina finalidades e formas adequadas de avaliação. Primeiro, porque um sistema efetivo de avaliação de desempenho pressupõe planos de cargos e carreiras bem estruturados, o que vem a ser a primeira grande limitação no caso brasileiro. Em segundo lugar, avaliação de desempenho na administração pública federal tornou-se uma rotina intrinsecamente formal, sem finalidade plausível e como meio de legitimação burocrática de promoção funcional. Nesse sentido, tornou-se, na maior parte das vezes, um ritual celebrado sem maiores preocupações com o desempenho e, não raro, com frequência irregular e forma diversa, em que pese as peculiaridades de cada contexto organizacional demandarem diferentes métodos.

Muito embora os critérios correntes se atenham, na maioria das vezes, à variáveis objetivas, tais como pontualidade, frequência, participação e iniciativa, a capacidade do funcionário em alcançar resultados e padrões de produtividade parece ser uma preocupação acessória, senão inexistente. É comum a ausência de transparência e participação do avaliado na definição e julgamento dos critérios, dando alta margem de subjetividade ao avaliador. A avaliação de desempenho é, na maioria dos casos, unilateral, sem contemplar formas de contra-avaliação, a avaliação do avaliador pelos avaliados. Ademais, a atual sistemática predominante é excessivamente vulnerável tendo em vista a rotatividade e despreparo dos gerentes avaliadores. Em suma, a desarticulação das práticas correntes de avaliação de desempenho do contexto de uma política de recursos humanos impede a utilização de um instrumento de gestão essencial para os objetivos organizacionais e profissionais dos servidores.

## ***Promoção e Mobilidade***

Promoção refere-se indistintamente a duas modalidades de derivação vertical: promoção, que, propriamente dita, significa a elevação funcional e salarial decorrente da passagem de um cargo para outro de outra classe; e progressão, que designa a elevação funcional e salarial dentro da mesma classe, de um padrão para outro superior. Mobilidade refere-se a quatro tipos de derivação horizontal: cessão ou transferência, de um cargo para outro em outro órgão; readaptação, de um cargo para outro mais compatível com a condição física do ocupante; remoção, de um órgão para outro sem mudança de cargo; e redistribuição, deslocamento, com o respectivo cargo, para o quadro de pessoal de outro órgão. O problema básico que se coloca no caso brasileiro é que a inexistência de um sistema de carreiras e de uma sistemática de avaliação de desempenho impossibilitam a concepção de uma sistemática de progressão e mobilidade flexível.

Os atuais sistemas de promoção envolvem quatro principais problemas. Primeiro, utilizam parâmetros duvidáveis, uma vez que os sistemas de cargos e carreiras estão precariamente organizados. Segundo, os critérios de promoção e progressão são demasiadamente formais, tais como tempo de serviço, ou baseiam-se em avaliações de desempenho meramente burocráticas. Terceiro, as promoções têm, não raro, regularidade e periodicidade inconstantes, quando não impedidas legalmente. E quarto, inexistente vinculação entre treinamento e promoção.

As atuais formas e sistemáticas de mobilidade envolvem três principais problemas: a excessiva burocracia, em alguns casos; a falta de controle; e a omissão de critérios. Este último problema é, sem dúvida, o mais sério, porque dá margem à consolidação de grupos cujos interesses próprios muitas vezes se sobrepõem ao interesse público.

## ***Remuneração***

Remuneração compreende salário do cargo efetivo, vantagens, gratificação e benefícios. Consiste na variável mais crítica do serviço público brasileiro. Remuneração adequada, se, por um lado, é questionável como fator

motivador direto, com conseqüências para a produtividade, por outro, a remuneração inadequada é inquestionável como fator desmotivador.

Há duas principais categorias de problemas relativos à remuneração no serviço público. Primeiro, inexistente um sistema de remuneração baseado num sistema de cargos e carreiras estruturados conforme o mérito e geridos mediante uma política salarial tecnicamente correta. As políticas salariais implícitas que vêm sendo praticadas atendem exclusivamente a uma conveniência financeira de ajuste macroeconômico, sem atentar para os requisitos de funcionalidade do serviço público. Conseqüentemente, o achatamento salarial é demonstrado pela queda de 5% da remuneração real no serviço público entre 1982 e 1986<sup>196</sup>. Os gastos com pessoal e encargos proporcionalmente ao PIB demonstram uma participação de 6,38% em 1989 e 2,94% em 1993<sup>197</sup>. Com efeito, o achatamento salarial a que vêm sendo submetidos os servidores avilta a dignidade do serviço público, promove a evasão, a corrupção, a politização disfuncional e a perda de qualidade. Ademais, a impraticabilidade da negociação coletiva prevista constitucionalmente, incita movimentos grevistas localizados cujas reivindicações incluem um forte viés de barganha política, em detrimento da discussão técnica.

Segunda, há uma enorme desproporção salarial, em amplitude e gênero —problemas que, aliados ao achatamento salarial vêm sendo tratados sob a bandeira política da isonomia. No Brasil, o maior salário do serviço público corresponde a 58 vezes o menor salário, ao passo que em administrações públicas estruturadas este indicador varia entre 1 e 6,7 (França) e 1 e 5 (Itália)<sup>198</sup>. Por outro lado, a desestruturação dos sistemas de cargos e carreiras, e a conseqüente desvinculação com a remuneração, promove uma enorme disparidade salarial em cargos congêneres, sujeitos aos artifícios das gratificações especiais nos poderes legislativo e judiciário, que gozam de autonomia administrativa, ou em carreiras politicamente fortes, como receita federal e tesouro nacional.

---

<sup>196</sup>Segundo *in* F. L. Abrucio, op. cit., p. 100.

<sup>197</sup>*id.*, p. 37.

<sup>198</sup>Os dados são de 1992. *in* ENAP/PNUD/CEDEC, 1º relatório de janeiro de 1993 pp. 20 e 110, *apud.* *in* F. L. Abrucio, op. cit., p. 100.



A disparidade salarial entre os poderes da república é outro dado alarmante. A autonomia dos poderes em fixar seus próprios vencimentos tem proporcionado reajustes inconseqüentes —por exemplo, entre 1987 e 1991 os vencimentos do judiciário foram majorados em 108,3% em termos reais. Em contrapartida, o salário médio praticado pelo poder executivo em 1991 representou, em termos reais, um decréscimo de 13,2%.<sup>199</sup>

A desestruturação dos sistemas de remuneração favorece o surgimento de ganhos não salariais, gratificações e benefícios indiretos de difícil controle e questionável legalidade e legitimidade. No caso dos procuradores da fazenda, por exemplo, a gratificação chega a alcançar 85% do valor dos vencimentos, ao passo que no PCC este índice chega a 44,5%.<sup>200</sup>

O que se denomina na linguagem corrente de isonomia salarial, constitui-se, essencialmente, em um problema de administração de cargos, salários e benefícios no serviço público, cuja atual configuração só encontra coerência no atual quadro caótico que envolve o funcionalismo público federal.

### ***ESTRUTURA E RECURSOS ORGANIZACIONAIS***

Este grupo engloba as seguintes variáveis principais, relativamente à gestão de organizações públicas e à macro-estrutura administrativa do governo federal: a) estrutura organizacional, que envolve o desenho ideal órgãos e suas respectivas estruturas organizacionais; b) informação e informatização, que respeita o fluxo interno e externo de informações, métodos, normas e processos administrativos; c) gestão de recursos organizacionais, orçamentários, financeiros, físicos e materiais; e d) órgão central de administração, que envolve a coordenação, no nível macro-governamental, dos sistemas integrados de administração geral e de pessoal.

---

<sup>199</sup>Ver E. F. Ohana; C. H. Mussi; H. F. Carlos & A. L. Dezolt, 1992, op. cit., p. 13.

<sup>200</sup>Dados da SAF de fevereiro de 1993 *apud* in F. L. Abrucio, op. cit. p. 102.

## *Estrutura Organizacional*

Há duas considerações básicas referentes à estrutura organizacional no setor público: macro-estrutura governamental, onde se insere a questão da dinâmica versus estabilidade organizacional do arranjo ministerial; e modelagem organizacional de organizações públicas, no que tange a adequação de suas estruturas organizacionais às suas finalidades e recursos.

A macro-estrutura da administração pública, basicamente o arranjo ministerial e a composição secretarial da Presidência da República, reflete a carteira de funções do estado, típicas ou circunstanciais em função dos projetos de desenvolvimento, implícitos ou não, e da barganha política em torno da sustentação parlamentar do governo. Estes fatores são, obviamente, dinâmicos e há, necessariamente, uma relação dinâmica entre eles e a macro-estrutura da administração. No entanto, o que está em questão é que esta dinâmica tem promovido a instabilidade da macro-estrutura governamental — criação, fusão e extinção de ministérios e secretarias — em níveis disfuncionais, gerando descontinuidade, enfraquecimento da cooperação interinstitucional, fragmentação da experiência e da memória organizacionais, dos quadros funcionais e dos fluxos decisórios. O quadro XI demonstra o grau de estabilidade organizacional em sucessivos períodos governamentais:

QUADRO XI<sup>201</sup>  
ESTABILIDADE ORGANIZACIONAL DE GOVERNOS RECENTES

PERÍODOS	ÓRGÃOS	MODIFICAÇÕES	ÍNDICES <sup>202</sup>
Castelo Branco	13	5	0,722
C. Silva / Médici	23	0	1,000
Geisel	23	2	0,913
Figueiredo	24	2	0,917
Sarney	24	10	0,583
Collor	25	25	0,000

<sup>201</sup> Cláudio Gonçalves do Couto, *Modernização* in R. C. Andrade & L. Jaccoud, (orgs.), 1993, op. cit., p. 129.

<sup>202</sup> Obtido através da seguinte fórmula:  $E = (N - n) / N$ , onde  $E$  é o índice de estabilidade,  $N$  é o número de órgãos e  $n$  é o número de modificações, exclusive ministérios extraordinários. Assim, o índice 1,0 representa um quadro estático, ao passo que o índice 0,0 representa o quadro de instabilidade total.

Não obstante, é necessário que se especule sobre a extensão na qual as disfunções decorrentes da instabilidade resultaram não da dinâmica das estruturas em si, mas dos critérios e valores que guiaram as transformações governamentais. Esta questão se reporta, em grande medida, ao fisiologismo político ou corporativo tão fortemente presentes em setores localizados da administração pública.

Por outro lado, no que respeita à modelagem organizacional em organizações públicas há o problema das estruturas padrão (comuns a ministérios e secretarias), que, embora uniformizem as nomenclaturas hierárquicas, muitas vezes resultam em níveis hierárquicos e unidades organizacionais de apoio desnecessários, tendo em vista diferentes portes, missões, grau de diferenciação e complexidade processual. Não se trata de a padronização extrapolar a definição de uma estrutura básica, de apoio e controle, essencial à caracterização da autonomia administrativa dos diversos órgãos. Trata-se do critério de definição das unidades operacionais finalísticas, que, via de regra, atende às conveniências da criação de cargos e do domínio institucional sobre setores da administração em detrimento da adequação da estrutura organizacional aos recursos e às finalidades dos órgãos em questão, gerando a proliferação desnecessária, disfuncional e anti-econômica, de órgãos e unidades.

### ***Informação e Informatização***

Há problemas de porte, complexidade e qualidade de produtos no que se refere à informação e informatização no setor público, em função de três fatores: uma demanda exponencial para o processamento de um volume cada vez maior de dados e uma crescente especificidade de *outputs* e formas de aplicação. Com efeito, a importância e utilidade da informatização para a agilidade da tomada de decisões, para a reengenharia de métodos e processos administrativos e para a transparência e democratização da informação não têm limite. A questão é adequar e dispor de soluções apropriadas para a resolução de problemas relevantes, o que parece ser exceção no caso da administração pública brasileira. O que caracteriza o problema da inadequação de sistemas e equipamentos é a falta da exata e máxima noção de sua utilidade. Nesse sentido parece haver uma preocupação maior com a informatização, que

com a informação, o que leva à informatização de fluxos de informações e processos deficientes, inadequados ou irrelevantes.

Basicamente, porque ainda não se tem uma noção precisa —salvo no caso de sistemas integrados básicos nas áreas de pessoal e administração financeira, contábil, orçamentária, previdenciária— dos fluxos de informações, métodos e processos necessários ao atingimento das finalidades de diversos órgãos e à composição de um sistema de informações gerenciais no nível macro da administração pública. Ainda predominam na administração pública, em diversos órgãos, e, principalmente, em rotinas ou procedimentos que envolvem atendimento ao público, métodos e processos altamente burocratizados e excessivamente documentados, onde a disponibilização, alteração e registro de dados pode e deve ser racionalizada para posterior automatização por meio de recursos informacionais.

O que se verifica é a panacéia da micro-informatização para a automação de escritório —frequentemente restrita à editoração de textos—, utilizada com razoável capacidade ociosa tendo em vista seu potencial racionalizador, bem como a manutenção de sistemas de grande porte que, embora indiscutivelmente essenciais, operam de forma desintegrada, mas não isenta de problemas de alimentação, processamento e armazenamento de dados. Isto caracteriza, sobretudo, um quadro de má utilização, o que contribui para aumentar o problema da insuficiência de *hardware* e *software*.

O resultado é um quadro informacional caótico para a obtenção de informações, uma grande demanda reprimida por equipamentos de informática e telemática, e o rápido sucateamento do parque micro e macro-computacional. Um dos fatores que contribuem para este quadro é a administração de compras tanto de suprimentos quanto de equipamentos, que não é condizente em preço e especificações com a fatia nacional de mercado consumida pelo setor público, em torno de 30%<sup>203</sup>.

Fundamentalmente, as deficiências no que concerne à informações e informatização no setor público, refletem a deficiência da atual engenharia de processos e informações, altamente burocratizadas, e, num segundo plano, as

---

<sup>203</sup>C. G. Couto, 1993, op. cit., p. 134.

soluções de informática aplicadas às suas rotinas, principalmente no que se refere à informatização de rotinas burocratizadas.

### ***Gestão de Recursos Organizacionais***

Gestão de recursos organizacionais refere-se aos aspectos gerais da administração orçamentária, financeira, patrimonial, de suprimento de serviços e de materiais na perspectiva de organizações públicas, quer da administração direta, quer da indireta.

O governo federal dispõe de sistemas informatizados integrados para processar rotinas orçamentárias, financeiras e contábeis. Tratam-se do SIDOR e do SIAFI, principalmente, sistemas dotados de razoável nível de excelência e assistência técnica que integram atualmente a maioria das unidades descentralizadas da administração pública federal direta e indireta. A integração de todas as unidades e os aperfeiçoamentos constantes tornarão mais segura e transparente a administração financeira do estado —em que pese seus dados não serem acessíveis para consulta aos cidadãos contribuintes comuns, como preceitua a Constituição, senão aos parlamentares.

A administração orçamentária, do ponto de vista das unidades orçamentárias ou das unidades gestoras descentralizadas, é altamente formalista devido a três principais fatores: instabilidade macroeconômica, processo orçamentário e gestão orçamentária central. O quadro de instabilidade macroeconômica —quer pela, até então recente, existência de inflação acentuada, quer pelos efeitos de ajustes fiscais e monetários restritivos— descaracteriza o orçamento público na medida em que o orçamento programa perde o caráter de instrumento de planejamento e torna-se um procedimento a mais, de caráter puramente legal e formalista, necessário à execução financeira. A inversão decorrente deste fenômeno é que os dispêndios passam a não mais se programar ou realizar em função das disponibilidades orçamentárias, mas os empenhos e as reprogramações suplementares passam a se realizar em função dos dispêndios realizados ou a se realizar em função de compromissos assumidos sem prévia autorização orçamentária. Antecipações de crédito, inversão de saldos, prévio empenho e empenho global subvalorados e endividamento junto a fornecedores têm sido

expedientes correntes para a continuidade operacional de várias organizações, não obstante a censura dos órgãos de controle interno.

O processo orçamentário compreende, sinteticamente, a formulação, aprovação, execução e controle do orçamento público mediante a integração das diversas unidades orçamentárias, seus órgãos setoriais, o órgão central de orçamento e as instâncias legislativas. Esta integração é demasiada verticalizada e obstruída pela imposição de tetos, limites, cortes e critérios sem a devida discussão e embasamento técnico prévio. Os órgãos setoriais e central de orçamento ignoram muitas vezes a especificidade e a peculiaridade dos projetos e atividades sob sua supervisão e controle. O controle orçamentário é, via de regra, meramente contábil, omisso quanto ao cumprimento das metas quantitativas constantes da programação.

Pelo ângulo da gestão orçamentária de governo, cabe ressaltar as deficiências relativas ao acompanhamento e controle, por parte do núcleo decisório do governo, do processo orçamentário no âmbito do Executivo, visando a assegurar a efetividade dos gastos públicos, o cumprimento de objetivos programáticos de governo e as metas macro-econômicas. Isto é um reflexo da própria dificuldade da Presidência da República em manter um acompanhamento e controle efetivos sobre a área orçamentária do governo e também da dificuldade estrutural em se integrar orçamento e planejamento.<sup>204</sup> Em síntese, a conjuntura macroeconômica adversa, a conformação institucional do sistema de orçamento e a gestão orçamentária central descaracterizam o orçamento programa, transformando-o em programação financeira *a posteriori*.<sup>205</sup>

A administração financeira, processada pelo do SIAFI, apresenta problemas apenas com relação à programação financeira, que analogamente à gestão orçamentária, sofre os efeitos da gestão de caixa do Tesouro Nacional, no que respeita à instabilidade macroeconômica e à gestão da programação financeira à cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As freqüentes

---

<sup>204</sup>Ver A. S. M. Cunha, *As Funções do Orçamento nas Organizações* (Rio de Janeiro: FGV/EBAP, Textos do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, 1978).

<sup>205</sup>Ver G. Tristão, *"Planejar Está Fora de Moda"* (São Paulo: Políticas Governamentais, v. VIII, n. 82, 1992).

falhas na programação financeira de diversos órgãos da administração, são, muitas vezes, motivadas pela execução de uma política de caixa restritiva pelo Tesouro Nacional, o que acarreta atrasos de pagamentos, com conseqüentes encargos, dificultando ou impedindo o fluxo normal de projetos e atividades de relevância na administração pública. Os critérios e metodologias adotados na programação financeira central do Executivo Federal são obscuros.

A execução contábil é inteiramente processada pelo SIAFI, exceto análise, que ainda demanda procedimentos manuais, mediante um complexo sistema de contas e controles cuja principal limitação é impossibilidade de se consolidarem subcontas e planos internos em sistemas paralelos de contabilidade gerencial, principalmente voltadas ao acompanhamento e controle de custos, ao processo decisório e à consolidação de demonstrativos contábeis para o atendimento à Lei nº 6.404 —caso das empresas públicas ou sociedades de economia mista que, embora integradas ao SIAFI, são sociedades anônimas.

A administração patrimonial envolve a manutenção e a zeladoria de instalações prediais, máquinas, equipamentos, mobiliário, utensílios e frota. Há problemas que, em maior ou menor extensão, em geral ou em particular, relacionam-se à adequação, conservação e controle. Assim, verifica-se em muitos órgãos públicos, inadequação de espaço e de condições físicas de trabalho humano e operação de equipamentos; problemas de localização predial; elevado grau de obsolescência, risco e frequência de manutenção de equipamentos e veículos; deterioração das condições de segurança do trabalho e patrimonial; presença de equipamentos, utensílios e veículos inservíveis; precariedade do controle patrimonial; e, até mesmo, falta de zelo individual com o patrimônio público. Via de regra, o grande fator alimentador deste quadro é a escassez de recursos, que onde a falta de adequada manutenção preventiva ou corretiva impõe, não raro, improvisações ainda mais lesivas ao patrimônio público —como a prática da *canibalização* de equipamentos por meio da substituição de componentes extraídos de equipamentos já defeituosos.

O suprimento de materiais permanentes e de consumo envolve atividades relacionadas à compras, estoques e distribuição. Há uma sentença que, *grosso modo*, generaliza a administração de materiais no serviço público: o estado compra mal. Por cinco razões principais: a) há freqüentes problemas

de especificações e qualidade, quer em função do desconhecimento de finalidade ou alternativas mais adequadas, quer mediante restrições legais aplicáveis aos editais; b) a escassez e inconstância do fluxo de recursos financeiros impede um planejamento de suprimento eficaz, impossibilitando, muitas vezes, a aquisição de lotes econômicos e uma melhor negociação de prazos e preços; c) as controvérsias entre centralização e descentralização de compras e pontos de ressuprimento ainda não evoluíram para formas interinstitucionais integradas de cooperação, mediante o compartilhamento de cadastros, procedimentos e até processos licitatórios —em que pese a existência de um cadastro nacional de fornecedores para a administração pública; d) legislação pertinente, Lei nº 8.666, é excessivamente restritiva e inflexível; e e) o poder público tem uma tradição de mal pagador, pouco exigente e controlador displicente, características que oneram os preços e comprometem a qualidade dos produtos fornecidos.

Por último, mas em igual importância, a administração de serviços envolve a contratação e prestação por terceiros, de serviços gerais de conservação e limpeza, manutenção de equipamentos, instalações e veículos, motoristas, vigilância patrimonial etc...; benefícios, tais como fornecimento de refeições, assistência médica e alimentar; e serviços de auditoria e projetos especiais. A terceirização de serviços não atende uma conveniência apenas de ordem financeira, mas principalmente de ordem gerencial no que se refere à atividades que requeiram maior flexibilidade em função da rotatividade e especificidade de mão-de-obra. O principal problema que envolve a gestão de serviços no setor público, não obstante as restrições aplicáveis ao suprimento de materiais, concentra-se nos critérios de qualidade, custo e controle de resultados.

### ***Órgão Central de Administração***

Há quatro níveis de problematização que envolvem o papel do órgão central de administração do governo federal, atualmente o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado a partir da extinta Secretaria de Administração Federal (SAF): como instância planejadora e normatizadora de assuntos administrativos; como órgão central gerenciador de áreas como suprimento e pessoal; como área promotora da



profissionalização de servidores; e como implementadora dos processos de reforma administrativa.

A macro-atuação do MARE, como órgão central planejador, normatizador e gestor de sistemas integrados de administração geral, material e pessoal, é obstaculizada pela superposição e conflito institucional com outros órgãos da administração, principalmente os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, bem como com outros sistemas integrados, como orçamento, finanças e contabilidade. Por outro lado, a baixa capacidade de integração do MARE com outros órgãos advém da própria conformação institucional dos sistemas sob sua supervisão, excessivamente verticalizada no sentido órgão central-órgão periférico, o que obstaculiza a comunicação interinstitucional necessária à efetiva integração. Na prática, a atuação do MARE concentra-se na administração de pessoal.

No que tange ao desenvolvimento de recursos humanos, inexistem condições institucionais e organizacionais para que o MARE se firme quer como órgão coordenador, quer como promotor ou controlador do desenvolvimento de recursos humanos no âmbito federal. Há boas iniciativas relacionadas ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Setor Público, que já lograram resultados localizados, porém de questionável alcance e continuidade. Há, também, por outro lado, as iniciativas da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), sob a forma de programas de treinamento e desenvolvimento específicos e cooperação técnica, cuja utilidade e critério de escolha são altamente questionáveis; e sob a forma de programas continuados de formação gerencial de média e longa duração, constante reedição da tentativa de criação de uma carreira exclusiva de dirigentes públicos. Não obstante, a institucionalização de uma carreira gerencial única como única forma de acesso aos quadros gerenciais do serviço público, bem como a exclusividade da promoção de programas de treinamento, se constituem uma perigosa reserva de mercado, que isola a administração pública da necessária dinâmica e renovação experienciadas fora de seu contexto. Analogamente ao serviço público brasileiro, a área de desenvolvimento de recursos humanos do MARE é nocivamente politizada, o que promove o enredamento das propostas de formação e treinamento ao universo limitado e corporativo do serviço público.

Um outro aspecto crítico da atuação do órgão central de administração, e, seguramente, o estrategicamente mais relevante, é sua atuação nos processos de modernização da administração pública, cujo planejamento, implementação e controle foram trazidos para si, inclinação esta herdada do próprio DASP. Processos de reformas na administração são essencialmente globais, quer no âmbito do estado, quer no do governo federal, o que impõe que sejam coordenados a partir de seu núcleo central, dissociado do caráter operacional dos órgãos centrais de administração, aos quais cabe um papel acessório, como apoio, braço operativo e laboratório de ensaios. Por outro lado, a cultura organizacional do órgão central de administração valoriza a tradição da modernização administrativa.

O presente perfil do órgão central de administração reflete não só problemas estruturais da administração pública como um todo, mas também reflete problemas do MARE enquanto organização. Há, neste caso, uma plêiade de deficiências reconhecidamente referentes à efetivo de pessoal e qualificação profissional, recursos materiais e pedagógicos, recursos financeiros, métodos, processos e critérios de análise. Sobretudo, a cultura organizacional corrente reflete o ocaso de uma trajetória institucional ativa e modernizante, que começou no apogeu com o próprio DASP e não se colocou adequadamente na atual perspectiva conceitual e institucional. Este quadro dificulta o exercício do papel adequado de um órgão central de administração: executor de uma política de administração pública, com seus desdobramentos setoriais, normatizador, catalisador de processos de modernização, controlador na área de administração, mantenedor de centros de desenvolvimento de tecnologia administrativa, enfim, uma verdadeira agência de fomento organizacional, braço operativo da modernização.

### ***GESTÃO GOVERNAMENTAL***

Este grupo compreende as seguintes variáveis principais: a) Presidência da República, no que concerne à capacidade de direção política e ação administrativa do Presidente da República; b) planejamento governamental, que envolve os aspectos normativos e institucionais da formulação de macro-políticas públicas, objetivos e metas governamentais; e c) avaliação e controle, que envolve os mecanismos de acompanhamento e avaliação da ação governamental e de controle social do estado.

## ***Presidência da República***

No regime presidencialista, a instituição Presidência da República representa uma engrenagem-chave no complexo mecanismo da governança. Isto porque, neste arranjo institucional, repousam os meios capazes de incrementar ou obstaculizar a capacidade de direção política e de ação administrativa do Presidente da República. Presidência da República é aqui tomada no sentido organizacional como o conjunto de órgãos diretamente ligados ao Presidente da República que compõem o núcleo central de governo e cuja atuação afeta significativamente a racionalidade do processo decisório governamental. Secundariamente, é necessário levar em conta os órgãos destinados ao apoio logístico ao Presidente, seu gabinete pessoal, deslocamentos, imagem e memória institucionais.

O fortalecimento institucional da Presidência da República não está, necessariamente, associado a sua diferenciação estrutural ao longo dos últimos quarenta anos. Sua estrutura diferenciou-se e cresceu em dois sentidos: órgãos de apoio ao processo decisório, à coordenação política ou de ações governamentais, e assessorias especiais, freqüentemente com *status* ministerial; e unidades operacionais de apoio logístico ao Presidente (comunicações, transporte, segurança) as unidades típicas de gabinete (assessoria de imprensa, cerimonial, apoio administrativo, secretariado, ordenança, assessoria pessoal), e as unidades da área administrativa da diferenciação e complexidade das unidades de apoio (logístico, de gabinete e administrativo) parece corresponder num grau satisfatório à crescente complexidade dos problemas concernentes à rotina do Presidente da República e dos seus auxiliares mais imediatos. Não obstante, à estas unidades, a maior parte das quais subordinadas à Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), também se aplicam a maior parte dos problemas micro-organizacionais recorrentes a qualquer unidade da administração pública, principalmente no que se refere à disponibilidades orçamentárias e efetivo de pessoal. A Presidência da República não dispõe de quadro de pessoal efetivo, tampouco de dotações orçamentárias condizentes com suas funções, fatos que a tornam dependente da requisição de pessoal e serviços de diversos órgãos da administração.

A diferenciação estrutural que menos contribuiu para a consolidação institucional da Presidência da República reside nos órgãos finalísticos à direção política e ação administrativa: Casa Civil, Casa Militar, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e Secretaria de Comunicação Social —isto sem mencionar os órgãos de consulta e assessoramento do Presidente da República: os conselhos de Governo, da República e da Defesa Nacional, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), o Alto Comando das Forças Armadas e a Advocacia Geral da União. É, no entanto, necessário que se inclua nesta relação as extintas Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação (SEPLAN) e Secretaria de Administração Federal (SAF), ambas da Presidência da República, que deram origem, respectivamente, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A baixa contribuição destes órgãos para o fortalecimento institucional da Presidência da República se deve basicamente à descontinuidade e fragmentação de suas atividades, que afeta o cumprimento de suas missões e gera problemas de adequação estrutural e gerencial.

Em matéria de estrutura, há peculiaridades em cada órgão. A Casa Civil, ex Gabinete Civil da Presidência da República, foi, durante o governo Collor, parcialmente absorvida pela então Secretaria-Geral da Presidência da República, tendo sua principal função, a coordenação política do governo, sido transferida para o Ministério da Justiça e, posteriormente, para uma coordenação política de governo específica. Atualmente, a Casa Civil aglutina funções de assessoramento decisório e de apoio de gabinete ao Presidente, algumas das quais estariam melhor colocadas tecnicamente sob outros órgãos da Presidência. O Gabinete Militar e o EMFA são, em especial o último, estruturas anacrônicas no âmbito da Presidência da República, remanescentes do regime militar que, no entanto, deveriam sofrer uma reengenharia à luz de seu caráter concorrente com os ministérios militares. A SEPLAN, ex-colosso tecnocrático no regime militar, já foi, no governo Collor, rebaixada à condição de secretaria nacional de segundo escalão; perdeu a prerrogativa de órgão de coordenação governamental; e perdeu a capacidade de planejar, porque perdeu ou permitiu a deterioração de quadros e contribuiu para a derrocada do próprio planejamento governamental. Com efeito, as ações do MPO dão uma notada ênfase ao controle orçamentário, em detrimento da utilização dos instrumentos disponíveis de planejamento, principalmente no que se refere ao planejamento de longo prazo.

A SAE foi criada para implementar o planejamento estratégico de estado, absorvendo a estrutura de inteligência criada no regime militar, as atribuições de secretaria executiva do Conselho de Defesa e a gestão de projetos nacionais de caráter estratégico. Atualmente, discute-se a integração do planejamento estratégico com o planejamento governamental a partir da elucidação de um *projeto nacional*, estabelecendo à área de inteligência uma função e uma conformação institucional compatíveis com as características do regime democrático. A extinta SAF, hoje MARE, conforme previamente abordado, tem sua atuação reduzida basicamente à administração de pessoal, resultando em lacunas como órgão central de administração, em parte preenchidas por outros ministérios. A Secretaria de Comunicação Social compreende a gestão centralizada dos recursos e projetos relacionados à publicidade dos diversos órgãos da administração, de forma totalmente dissociada das atividades relativas à comunicação social do governo e à imagem e memória institucional do Presidente.

Este emaranhado de órgãos e competências formam, atualmente, uma estrutura pesada, com traços de paralelismo de funções, conflito de competências, falta de integração operacional e de informações e falta de unidade nas comunicações com os outros poderes.

Há, ainda, dentre os diversos órgãos finalísticos da Presidência da República, componentes disfuncionais de caráter gerencial, principalmente no que se refere à formação e manutenção de quadros funcionais e aos critérios de ocupação do quadro transitório de assessores. A Presidência da República necessita, cada vez mais, se adaptar organizacionalmente para processar a crescente complexidade da gestão governamental, diminuindo o caráter personalístico de sua estrutura e das decisões governamentais. Estes aspectos abordados enfraquecem institucionalmente a Presidência da República, dificultam o acompanhamento e o controle sobre a burocracia governamental do cumprimento da agenda política do Presidente e, não raro, permitem ou até impõem o surgimento de *superministros*, o que afeta disfuncionalmente o equilíbrio do primeiro escalão.

## ***Planejamento Governamental***

O planejamento governamental no Brasil guarda uma estreita relação com a evolução do estado brasileiro, notadamente no que se refere ao seu crescente papel de indutor do desenvolvimento nacional. Com efeito, a história recente do estado brasileiro é permeada pela existência de planos nacionais, ainda que sob denominação diversa (plano, programa, projeto, relatório, estudo, etc.), tendo em vista seus aspectos intrínsecos (abrangência, objetivos, resultados, complexidade e inter-relação). Ao todo, contabiliza-se, ao longo da história republicana, 41 planos, de diferentes propósitos e abrangências, e 28 instituições atuantes no planejamento nacional.

Há no Brasil, atualmente, obrigatoriedade constitucional de haver planos, diversamente qualificados, setoriais, regionais, nacionais, etc.; há planos aprovados pelo Legislativo, dispostos sob a forma de leis federais, estaduais e municipais; há planos sendo executados e formulados pelos governos federal, estaduais e municipais; há um sistema federal de planejamento, institucionalmente estabelecido; há tecnologia para formulação e acompanhamento de planos; há capacidade técnica para análises situacionais e proposição de alternativas; há uma razoável gama de informações essenciais ao processo de planejamento; há instrumentos de planejamento, dentre os quais o orçamento-programa; há órgãos suficientemente equipados (física e humanamente) para liderar ou compartilhar o processo de planejamento; e há, enfim, dentre tantas outras possíveis condições, poder político instituído capaz de propor à sociedade planos que almejem a superação das dificuldades atuais, orientados na direção de um futuro desejado. No entanto, persistem distorções recorrentes na história do planejamento governamental brasileiro que dificultam sua efetividade, dentre as quais:

- descontinuidade e falta de implementação (disfunções típicas do modelo brasileiro de administração pública);
- falta de entrosamento e integração entre os planos nacionais e os instrumentos de política econômica;
- inadequada articulação e coordenação interinstitucional, quer com relação à definição de papéis, quer com relação à definição de metodologias e conceitos entre os diversos órgãos envolvidos no planejamento governamental;

- falta de integração institucional entre as esferas federal, estadual e municipal e entre os Poderes da República, bem como de integração extragovernamental, incorporando ao processo de planejamento governamental segmentos representativos da sociedade civil;
- fragmentação da memória institucional do planejamento governamental, entre diversos órgãos, alguns dos quais extintos; e
- deficiências no controle governamental, como função indissociável do planejamento. O controle é, com efeito, parte do planejamento governamental, na medida em que torna possível a avaliação e o acompanhamento de sua execução, bem como seu aperfeiçoamento. A função de controle tem tido, na administração pública brasileira, um caráter essencialmente contábil e administrativo, ao passo que deveria ter, sobretudo, um caráter programático, como exercício de uma instância institucional de Estado.

Por um lado, a falta de efetividade dos planos nacionais decorre, em grande medida, de falhas na gestão do planejamento, ou da percepção e utilização inadequadas das condições materiais e institucionais do planejamento governamental. Por outro lado, isto se deve à descontinuidade dos projetos nacionais que, em diferentes ciclos da história política do País, falharam em construir uma *tábua de referência* de valores socialmente aprendidos; uma memória sobre o que é certo ou errado; o que vale e o que não vale no processo de desenvolvimento e em servir cumulativamente de parâmetro capaz de balizar substantivamente opções por futuros desejados. Daí a ausência ou precariedade do consenso em torno de objetivos explícitos, no sentido de um projeto nacional.

Não obstante, a proliferação de órgãos, unidades organizacionais, governamentais ou não, e disposições normativas relacionadas ao planejamento não assegura a institucionalização do planejamento governamental. Isto não comprova uma demanda social ou institucional, nem demonstra o aumento da credibilidade do planejamento governamental. Demonstra paralelismo, conflito organizacional, formalismo, burocracia e, sobretudo, enormes dificuldades de coordenação, execução e consenso com relação a conceitos e papéis. O planejamento governamental tornou-se uma instituição desacreditada pelos atores sociais, em larga escala irrelevante para suas estratégias e decisões. Esta circunstância foi reforçada, em grande parte, pelo efeito dos programas de estabilização sobre os demais, muito embora seja

indiscutível sua importância como pré-requisito para o desenvolvimento sustentado. O fracasso das sucessivas tentativas de eliminar a inflação e a imprevisibilidade gerada pela instabilidade macroeconômica dos últimos oito anos contribuíram sobremaneira para o descrédito do planejamento. Como instituição, a trajetória do planejamento governamental representa uma involução.

Na administração pública, o desenvolvimento de diversos órgãos relacionados direta ou indiretamente com o planejamento governamental parece ter pouca relação com a efetividade do planejamento. Primeiro, porque, como uma responsabilidade gerencial inerente a ocupantes de cargos em qualquer órgão público, o planejamento governamental reduziu-se a atividades dotadas de alto grau de formalismo, ou seja, seus rituais burocráticos são cumpridos apenas para atender aos ditames da norma. O maior exemplo disto é a forma como os órgãos públicos processam e atendem às solicitações de informações para a formulação orçamentária. Segundo, porque como uma responsabilidade de *staff*, dos órgãos setoriais e central envolvidos diretamente com o planejamento e o controle governamentais, prevalece também o formalismo, o distanciamento tecnocrático e a preocupação com a sobrevivência organizacional de carreiras.

Este quadro também é indicativo da superação do atual modelo sistêmico de planejamento integrado, essencialmente um modelo *tecnocrático*, que se constitui em uma severa limitação à efetividade da atividade de planejar na democracia. O planejamento governamental brasileiro é integrado apenas no sentido burocrático: tem uma conformação vertical, onde as partes periféricas cumprem instruções de um órgão central. Do ponto de vista sistêmico, isto não é integração, é subordinação, característica do planejamento *do topo para a base*. O Quadro X demonstra as limitações do planejamento tecnocrático.



QUADRO X  
PLANEJAMENTO TECNOCRÁTICO *VERSUS* PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO

MODELO TECNOCRÁTICO	MODELO DEMOCRÁTICO
-Planejamento como atividade baseada no conhecimento racional-formal.	-Planejamento como atividade essencialmente Política, baseada na preleção de interesses do estado e da sociedade
-Princípio da validade científica.	-Princípios da possibilidade e da exeqüibilidade.
-Modelo de trabalho vertical "centro-periferia".	-Modelo de trabalho horizontal "em rede", com ênfase na co-gestão do processo de planejamento.
-Centralização do diagnóstico, formulação e avaliação; descentralização da implementação.	-Diagnóstico, formulação e avaliação compartilhados; implementação descentralizada e desconcentrada.
-Ênfase nas relações verticais de controle interno.	-Ênfase no controle programático, como <i>feedback</i> do processo de planejamento.
-Planejamento como atividade especializada de determinados técnicos, órgãos ou unidades.	-Planejamento como responsabilidade gerencial de linha.
-Estrutura institucional formal, por sistemas, órgãos central e periféricos (setoriais e seccionais).	-Estrutura matricial sistemática, formal e informal, por câmaras setoriais, fóruns e <i>workshops</i> heterogêneos, representativos de segmentos organizados do estado e da sociedade.

A superação do modelo de planejamento tecnocrático implantado no Brasil explica-se pela perda de legitimidade política, quanto por disfuncionalidades decorrentes de seu arcabouço institucional. Esta questão parece reportar-se a uma situação típica de países em desenvolvimento desestruturados, onde, em muitos casos, a existência do planejamento é um problema tão grave quanto a sua ausência sistemática<sup>206</sup>. O mais grave é que não se verificou o surgimento de padrões de racionalidade política que desse nova legitimidade ao planejamento governamental —pelo contrário, o escândalo do orçamento demonstrou a relação promíscua entre irracionalidade política, planejamento e orçamento público— nem, por outro lado, o

<sup>206</sup>A propósito, N. Caiden & A. Wildawski, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: John Wiley & Sons, 1974), sustentam que na grande maioria dos países do denominado Terceiro Mundo os esforços governamentais para o planejamento geraram o desenvolvimento de instituições e metodologias, mas não garantiram a existência de planejamento.

desenvolvimento de condições operacionais compatíveis com este novo quadro —por meio do redirecionamento institucional e da recomposição das carreiras relacionadas ao planejamento governamental.

### *Avaliação e Controle*

Há duas principais dimensões de problematização com relação às funções de avaliação e controle na administração pública: como função gerencial macro-governamental, indissociável do planejamento governamental, relacionada ao acompanhamento e avaliação de resultados, de políticas públicas e de programas governamentais; e como atributo do estado democrático, no que concerne ao controle social e à transparência dos atos e contas públicos.

Na perspectiva do estado federal brasileiro, a atual estrutura de controle estende-se pelos poderes por intermédio dos órgãos de controle interno (Unidades de auditoria, Secretarias de Controle Interno, CISETs, e Secretaria Nacional de Controle Interno do Ministério da Fazenda); mediante o controle externo do Legislativo (Tribunal de Contas da União, TCU) e, por intermédio do TCU, Ministério Público da União (Procuradoria-Geral da República). Todavia, há problemas na estrutura que define a interação entre estes órgãos e problemas recorrentes ao controle por eles efetivamente exercido.

O sistema de controle interno governamental tem, analogamente ao de planejamento, uma conformação verticalizada, mas seu principal entrave funcional consiste na localização do órgão central executivo de controle interno no âmbito do Ministério da Fazenda, órgão incumbido da administração financeira do estado. O órgão central executivo de controle interno, que acumula o papel de órgão central normativo dos procedimentos e métodos financeiros e contábeis, foi criado a partir da Secretaria do Tesouro Nacional, no qual perdura uma forte dependência. Ainda que isto atenda a uma conveniência operacional, principalmente devido ao SIAFI, compromete-se a isenção do controle sobre o órgão financeiro central do estado.

O controle efetivamente exercido no âmbito do sistema de controle interno da administração pública brasileira é essencialmente contábil,

processual e formalista, conferindo uma importância mínima, senão acessória, aos aspectos programáticos, que tocam a avaliação de resultados e custo-benefícios<sup>207</sup>. O que se verifica, de maneira quase automática —porque gerados por intermédio do SIAFI— são a utilização de indicadores econômicos, financeiros e contábeis como variáveis de desempenho, não raro aplicadas em contextos incabíveis. Por outro lado, ainda assim, o controle interno é processado mediante grandes dificuldades operacionais, o que reduz o escopo das diligências de auditoria e afeta a confiabilidade dos levantamentos de campo —apesar do SIAFI automatizar a geração de índices e relatórios. Via de regra, as amostragens se atêm aos aspectos formais, legais e superficiais, o fluxo de informações gerenciais é extremamente deficiente e inexistente um método consensuado de avaliação.

O Tribunal de Contas da União, por seu turno, conjuntamente com o Ministério Público da União, exerce o controle externo sobre o Congresso Nacional e sobre o Poder Executivo, detentor da prerrogativa de aprovar as contas dos órgãos prestadores e recomendar ao Congresso Nacional a aprovação das contas do exercício do poder Executivo. Há três grandes críticas que envolvem o papel e a atuação do TCU. Primeira, embora uma corte de contas, endossa a limitação do controle interno do Executivo aos aspectos contábeis e processuais. Destarte a introdução em sua metodologia de controle externo do conceito de auditoria operacional, esta noção ainda está muito arraigada ao desempenho econômico-financeiro de órgãos públicos, sem atentar para a adequação de recursos e estratégias às missões institucionais dos diversos órgãos controlados. Segunda, o TCU lida com problemas operacionais, principalmente voltados à limitação quantitativa do quadro funcional. Terceira, o critério de nomeação de seus ministros torna seus julgamentos permeáveis às pressões políticas.

O controle na perspectiva do estado democrático envolve questões relativas ao monitoramento da administração pública e das ações governamentais por órgãos ou segmentos governamentais ou não. Dentre as diversas formas sob as quais o estado pode ser fiscalizado, onde incluem-se a

---

<sup>207</sup> Não obstante o disposto no Art. 74, inciso I, da Constituição Federal, que estabelece a manutenção de forma integrada pelos poderes de um sistema de controle interno para, dentre outros objetivos, avaliar resultados.

ouvidoria (*ombudsman*) e o instituto do *habeas data*, ambos em voga, a mais significativa é o controle social exercido na ação governamental conjunta e compartilhada com entidades da sociedade civil. Este tipo de iniciativa depende em grande parte de uma descentralização efetiva de encargos e responsabilidades, bem como de regulamentação que simplifique processos e formas de parcerias institucionais.

O resultado do atual controle exercido no âmbito da administração pública é a perda da capacidade de avaliação de políticas e órgãos públicos em função de suas finalidades, sem a devida garantia da transparência de suas contas e procedimentos, o que acarreta, não raro, a legitimação de erros elaborados mediante procedimentos corretos.

## ***O CONTEXTO POLÍTICO DO ESTADO***

O contexto político do estado define-se pela interação de três componentes estruturais de seu sistema político: a representatividade política, a federação e o sistema de governo. Estes componentes não só afetam a racionalidade da administração pública e *vice-versa*, como desta interação decorrem condições essenciais da governança e da governabilidade.

A influência que o sistema representativo brasileiro, compreendendo a legislação eleitoral e partidária e o processo legislativo, exerce sobre a administração pública tem origem na ineficácia da representação popular, que, conforme se estabelece atualmente, favorece a fragilização, desorganização e dispersão dos partidos, que tendem a tornar-se legendas em torno de interesses conjunturais e eleitoreiros. Este quadro promove a perda do referencial programático na atividade política, que se enfraquece como instrumento de comunicação e controle entre representado e representante, dando excessiva liberdade aos políticos individuais em detrimento das lideranças partidárias<sup>208</sup>. O resultado é um sistema político “frágil e instável, incapaz de produzir e implementar decisões de amplo alcance e constantemente exposto a crises de

---

<sup>208</sup>Scott Mainwaring, *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais, o Brasil numa Perspectiva Comparativa* (São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, nº 29, março de 1991). in V. M. F. Costa, *Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil* in R. C. Andrade & L. Jaccoud, (orgs.), 1993, op. cit., p. 208.

paralisa decisória”<sup>209</sup>. Isto dificulta e obscurece a busca da racionalidade política na esfera do estado<sup>210</sup>, impede o debate racional e pragmático em torno de problemas e prioridades nacionais e favorece a perduração das relações clientelísticas na política e na administração pública. Este quadro é descrito por Jaguaribe e Lamounier da seguinte forma:

“Os partidos brasileiros, de modo geral, não têm uma visão determinada da sociedade, nem têm, efetivamente, diretrizes próprias, nem programas específicos de governo, ainda que os ostentem, formalmente, para fins retóricos. Albergam, por outro lado, personalidades as mais desencontradas, quase sempre de modestíssima capacitação, em função, exclusivamente, do interesse de arregimentar pessoas influentes ou da presumida força eleitoral. Final e decorrentemente, os membros de tais partidos, investidos de funções públicas, não têm nenhum compromisso com qualquer orientação pública prévia. Embora, eventualmente, mantendo alguma fidelidade ao próprio partido, seus titulares atuam, na vida pública, na imensa maioria dos casos, em função de seus interesses pessoais, quase sempre de caráter patrimonial.

“Como não poderia deixar de acontecer, ante as características precedentemente referidas, o sistema político-partidário brasileiro é extremamente primitivo e tem gerado, de forma cada vez mais perversa, uma das piores classes políticas do mundo ocidental e, certamente, da América Latina. A inevitável consequência desse estado de coisas, como precedentemente se assinalou, é o fato de que nosso sistema político-partidário, em vez de formar quadros idôneos para a direção do Estado, produz uma classe de assaltantes do poder público, que canibalizam o Estado, em lugar de geri-lo”.<sup>211</sup>

“Tomada como um dado da cultura política, a contraposição ideologia/clientelismo indica que o subsistema representativo é, de fato, fulcro de amplas expectativas sociais quanto à efetividade do sistema democrático. Clientelismo, neste contexto, significa baixo grau de agregação das demandas políticas, distributivismo e corporativismo irresponsáveis, regionalismo desmedido, e assim

---

<sup>209</sup>V. Costa, 1993, op. cit., p. 208.

<sup>210</sup>H. Jaguaribe, “*As Duas Crises*” (Revista da Indústria: ano II, nº 6, abril/junho, 1993). O autor fala em *racionalidade pública da classe política*, que considera o principal empecilho à modernização do Estado.

<sup>211</sup>H. Jaguaribe, 1990, op. cit., pp. 96-7.

por diante. Significa, também, incapacidade de oferecer sustentação estável a projetos globais de desenvolvimento. A percepção dominante é que, utilizando o mandato eletivo fundamentalmente com objetivos clientelistas, a maioria dos políticos busca apenas o posicionamento tático que lhes assegure a reeleição, e não uma inserção estável em correntes político-ideológicas de maior envergadura. Finalmente, a avaliação negativa do subsistema representativo parece decorrer da percebida ineficácia de seus mecanismos de seleção e estratificação. Salvo nas primeiras legislaturas do regime de 1946 e parcialmente na atual (Constituinte), o Legislativo brasileiro não tem logrado transmitir à sociedade a impressão de que recrutou nomes suficientemente representativos dos diversos setores, e muito menos a de que a ascensão na carreira política esteja adequadamente regulada.<sup>212</sup>

O sistema representativo é, nesta perspectiva, um núcleo de disfuncionalidade da administração pública. No sentido instrumental, é avessa à adoção de padrões de racionalidade funcional que tecnifique seus critérios de alocação de favores e retribuições. No sentido substantivo, estas características dificultam o debate racional em torno de valores e opções sociais, impede um direcionamento finalístico e obscurece o controle sobre as ações governamentais.

No que se refere ao sistema federativo, a república brasileira se caracteriza por uma excessiva concentração de funções no executivo e no legislativo federais. Este desequilíbrio, de raízes históricas, se originou com o próprio federalismo brasileiro, formado pela partição do todo, em vez da união das partes. O pacto federativo implícito na Constituição de 1988 favorece um crescente hiato entre a distribuição de recursos e a efetiva descentralização de encargos. Isto implica em uma evasão de responsabilidade política, premia a irresponsabilidade tributária e financeira de estados e municípios e impede a clarificação de critérios ou condições de partição, concorrência ou complementaridade de tarefas entre as várias esferas de governo<sup>213</sup>.

“O quadro atual poderia ser classificado como federalismo incompleto, movido pela autonomia e pela proliferação anárquicas, pela excessiva dependência dos estados e dos municípios dos

---

<sup>212</sup>B. Lamounier, 1990, op. cit., pp. 124-5.

<sup>213</sup>Ver V. Costa, 1993, op. cit., p. 209.

respectivos fundos de participação, pelo despreparo técnico-administrativo, pela desordem fiscal. [...] A maioria dos municípios é muito débil e ainda predominam as transferências negociadas baseadas nas velhas regras do patrimonialismo e das alianças políticas, menos partidárias do que regionais.”<sup>214</sup>

Este quadro federativo constitui-se outro núcleo de disfuncionalidade da administração pública na medida em que impede o dimensionamento quantitativo e qualitativo da carteira ideal de serviços públicos para o qual cada poder político, federal, estadual ou municipal, deverá adequar sua administração. Afora os aspectos decorrentes da influência da administração federal sobre os governos estaduais e municipais, o nó górdio da federação brasileira está na baixa capacidade política e no baixo grau de capacidade administrativa para se equacionar e implementar uma estratégia de descentralização e desconcentração.

O terceiro macro-componente estrutural do sistema político brasileiro, o sistema de governo, fecha o contexto político-administrativo da governabilidade. O presidencialismo brasileiro deposita na capacidade diretiva do Poder Executivo uma importância relativa muito maior para a governabilidade, de que as democracias modernas, presidencialistas ou parlamentaristas, tendendo, como de regra, a fortalecer o Congresso como instância última, autorizativa e fiscalizadora, das decisões governamentais. Fato igualmente comum, o jogo da governabilidade, essencialmente um compartilhamento de responsabilidades, depende em alto grau da integração e relação entre os poderes nacionais. O problema está nos atributos desta relação que se caracteriza pelo presidencialismo plebicitário de coalizão e o consociativismo legislativo. Por um lado, o presidente tende a assumir a governança estabelecendo uma relação de *clientela de massa* com o povo, o que pode se traduzir em *populismo*<sup>215</sup> ou *caudilhismo*<sup>216</sup>. Por outro lado, o

---

<sup>214</sup>IPEA/IBAM/ENAP. *A Reforma do Estado: Subsídios para um Programa de Governo*. in IPEA. *Subsídios para a Reforma do Estado* (Rio de Janeiro: IBAM, 1994), p. XIII.

<sup>215</sup>No sentido de uma relação carismática entre a liderança individual do líder estatal e as massas urbanas. Ver H. Jaguaribe, *Crisis y Alternativas de América Latina: Reforma o Revolución* (Buenos Aires: Paidós, 1973) apud Guillermo O'Donnell, "Populismo" in *Dicionário de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro: FGV/MEC, 1985), pp. 935-7.

exercício da presidência requer, no ambiente democrático, a negociação para obtenção de cooperação parlamentar que não é majoritária; é consociativa no sentido de que suas negociações impõem, também, a acomodação de interesses minoritários, que, embora fragmentados, são institucionalmente dotados de capacidade autorizativa e obstrutiva. Lamounier descreve o modelo que nomina plebiscitário-consociativo:

“O antídoto à fragmentação das forças políticas foi sempre procurado no reforço do Executivo federal. Desde 1930, tanto nos períodos autoritários quanto nos democráticos, tem-se procurado defender ou restaurar a capacidade decisória global do sistema por meio de acréscimos materiais e/ou simbólicos à presidência da República. A principal inspiração ideológica subjacente a essas tentativas é o presidencialismo plebiscitário: a suposição de que o apoio de massas transforma a presidência da República em um poderoso centro de fixação decisória, capaz de sempre e eficientemente sobrestar os riscos inerentes a um processo político tão fragmentado”.

“Esse modelo institucional combina a fragmentação e a multiplicidade de contrapesos próprias das chamadas democracias ‘consociativas’ com a expectativa ao que tudo indica ilusória de que os bloqueios daí decorrentes possam ser controlados ou neutralizados pelo componente plebiscitário do presidencialismo. É possível, assim, que se esteja incidindo num duplo e perigoso erro. De um lado, a exacerbação do componente consociativo nos procedimentos eleitorais, na estrutura partidária e na federação. Parece evidente que o grau de consociativismo existente na estrutura institucional brasileira ultrapassou o que seria aconselhável em vista da complexidade estrutural e das desigualdades sociais do país. estimulando a fragmentação política e dificultando composições governativas mais abrangentes e estáveis.

“O problema, naturalmente, é que não existem, no regime presidencialista, incentivos institucionais para a formação de uma base parlamentar viável (uma maioria estável, ou pelo menos uma minoria substancial, que possa ser acrescida de outros apoios a um custo político razoável). Essa base existirá ou não, dependendo de

---

<sup>216</sup>No sentido da radicalização fanática do populismo em torno de um caudilho. Ver Carlos M. Rama, “Caudilhismo” in *Dicionário de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro: FGV/MEC, 1985), pp. 164-5.



vários fatores, como a menor ou maior fragmentação do sistema partidário e a intensidade e a duração do desgaste que o presidente poderá eventualmente sofrer junto à opinião pública. Como nesse regime existe uma fusão entre as chefias de Estado e de governo, não se pode descartar a possibilidade de que a incidência negativa de tais fatores comprometa a efetividade decisória, vulnerando a própria estabilidade do sistema democrático. Esses riscos são aumentados, no caso brasileiro, pela precária e contraditória combinação em que se baseia nossa estrutura institucional: de um lado, o caráter exacerbadamente ‘consociativo’ do subsistema representativo [...]; de outro, o presidencialismo, e principalmente a visão do apoio plebiscitário como um capital rotativo a que o presidente pode recorrer a qualquer momento para melhor calçar a sua autoridade”.<sup>217</sup>

O que sucede no caso brasileiro é que o Executivo se fragiliza pela baixa capacidade de direção política e de ação administrativa no sentido de compor e executar uma agenda política, e o Legislativo se fortalece sem o correspondente aumento de responsabilidade política. O problema básico da governabilidade está na desarticulação entre responsabilidade de governo e capacidade deliberativa.<sup>218</sup> Daí, a necessidade da coalizão, onde a fragmentação partidária e a escala da agenda política comprometem a racionalidade da ação pública, conforme descreve Sérgio Abranches:

“Presidencialismo de coalizão é um sistema caracterizado pela instabilidade, pelo alto risco de ruptura dos compromissos políticos e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos de acordo considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. Para não mencionar o fato de que as lealdades podem depender, basicamente, de favores, cargos e privilégios, num verdadeiro *spoil system*, que compromete a eficácia governamental e, portanto, sua medida de desempenho”.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup>Bolívar Lamounier, “*Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 90*” in J. P. dos Reis Velloso, *O Brasil e as Reformas Políticas* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1992), pp. 24, 25 e 45.

<sup>218</sup>Ver, também, V. Costa, 1993, op. cit., p. 208.

<sup>219</sup>S. H. H. Abranches, “*Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*” (DADOS Revista de Ciências Sociais: vol. 31, nº 1, 1988).

A tendência é de que o Presidente se comprometa com a execução das ações de governo e o legislativo detenha cada vez mais a autorização última das ações governamentais não exclusivamente em função de uma agenda de consenso, mas sobretudo visando a acomodação de interesses localizados e conjunturais. Nesse quadro, a falta de responsabilidade política se manifesta na barganha em torno da sustentação decisória do governo nas instâncias parlamentares, o que implica no vício do loteamento da máquina pública. O resultado final é uma tendência à descoordenação da ação governamental, porque o Presidente, instância funcional do sistema, perde o direcionamento político da administração pública. Wanderley Guilherme dos Santos e Walder de Góes qualificam o quadro da governabilidade frente a este impasse:

“Em consequência, antever ou diagnosticar crise de governabilidade, no Brasil, equivale a imaginar o governo assediado por acúmulo de demandas, cobranças e reivindicações que ultrapassam de forma considerável sua capacidade de resposta”.<sup>220</sup>

“O caso brasileiro é dramático. O sistema político do país [...] está bloqueado. Quando decide, não o faz racionalmente. E quando decide, de forma racional ou irracional, não sustenta duravelmente as decisões e não se mostra capaz de fazer-se obedecido. A regra é a descontinuidade. As coalizações são voláteis, as abordagens são caso a caso, a negociação é fragmentada. Não se refere apenas a questões pontuais de política econômica, mas também, e sobretudo, a escolhas estratégicas de grande curso”. [...] <sup>221</sup>

“O modo de participação da sociedade nas decisões estatais tende a assumir, no Brasil, as seguintes características: a) os atores principais são os grupos mais organizados da sociedade, de base e de cúpula; b) os grupos se organizam em *lobbies* —grupos de pressão—, estabelecem suas conexões políticas e atuam junto às casas legislativas, ao Executivo federal, ao Judiciário, às administrações estaduais e municipais e à política regional; c) além de atuarem diretamente junto ao Executivo, os grupos se valem de suas conexões parlamentares para fazê-lo; d) nas casas legislativas, os grupos não se dirigem aos partidos políticos, mas organizam

---

<sup>220</sup>Wanderley Guilherme Santos, “*Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações Sobre o Híbrido Institucional Brasileiro*” in J. P. dos Reis Velloso, 1992, op. cit., p. 53.

<sup>221</sup>Walder Góes, “*Em Busca de um Novo Sistema Político*” in J. P. dos Reis Velloso, 1992, op. cit., p. 97.

blocos parlamentares ou com eles se articulam; e) o processo de atuação dos grupos se dá numa base aberta, informal, fragmentada, difusa, espontaneísta; f) dotados de força desigual, e na ausência de constrangimentos éticos, de freios às ambições, de meios de comunicação e de instituições governamentais atentos ao interesse público, os grupos desenvolvem ação radical, com riscos permanentes para a estabilidade política.

“Num sistema desse tipo, em que o processo de decisão estatal é fortemente afetado pelos grupos dotados de maior poder, são também muito grandes os riscos de paralisia decisória”.<sup>222</sup>

Não se trata de enfatizar, perante este quadro, a relevância, óbvia, da funcionalidade do aparelho de estado, em qualquer contexto político. Trata-se de afirmar que o presidencialismo brasileiro, não obstante seus traços disfuncionais, possui peculiaridades que recomendam uma integração ainda maior entre política e administração. Esta integração é, num certo sentido, menos necessária nas democracias parlamentaristas porque o gabinete executivo é formado a partir do legislativo. Há, portanto, uma integração mais acentuada entre política e burocracia, dotada, por sua vez, de um grau razoável de racionalidade instrumental. Por outro lado, num regime presidencialista típico, referência comum —senão única— aos Estados Unidos, o congresso compete com o executivo no controle sobre a administração, também dotada de suficiente grau de instrumentalidade.

Mas a situação brasileira é bastante diferente. Primeiro, porque há um descompasso estrutural no relacionamento executivo-legislativo —por um lado porque o presidencialismo plebiscitário se apóia excessivamente na sua máquina administrativa, fato que abre espaço ao corporativismo estatal em detrimento da política; e, por outro, devido ao caráter clientelístico da representatividade política. Segundo, porque o legislativo não tende a competir em bases técnicas, senão se valer da detenção do poder autorizativo para barganhar. Terceiro, porque a instrumentalidade da burocracia governamental é precária.

---

<sup>222</sup>Walder Góes, “*Um Novo Modelo de Participação (Comentário)*” in J. P. dos Reis Velloso, 1990, op. cit., pp. 200-1.

Essas características colocam a burocracia pública em cheque, porque muitas vezes inutilizam, tornam obsoletas e condenam suas ferramentas mais essenciais. Do ponto de vista finalístico, constituem as fontes portadoras da inércia decisória: tornam o planejamento governamental e a criação de mecanismos de controle processual e programático ineficazes. Do ponto de vista operativo, fomentam a ineficácia e a ineficiência, promovem a descontinuidade, o desperdício, a corrupção e impedem a profissionalização do Funcionalismo.

Em síntese, tendo em vista o atual sistema político do estado, bem como as regras operacionais da burocracia governamental, há uma tendência estrutural de bloqueio de uma demanda profissional sobre a administração pública. A reversão desta tendência depende não somente da modernização política do estado, mas, em boa extensão, da modernização da administração pública, como processos integrados e complementares.

### ***PERFIL DA DISFUNCIONALIDADE***

Um perfil das disfunções políticas e administrativas presentes no passado e na atualidade da administração pública brasileira evidencia vários aspectos dissociativos entre política e administração pública. Há aspectos relativos à irracionalidade política que acarretam disfunções administrativas. Há, por outro lado, aspectos relativos a disfunções administrativas que, ou se colocam como uma barreira à irracionalidade política na administração, ou afrontam sua racionalidade política. Ambos os aspectos, presentes nos três níveis da análise situacional —funcionalismo, estrutura administrativa e gestão governamental— indicam, tendo em vista o contexto político do estado, uma relação altamente dissociativa de causação recíproca de disfunções.

O quadro geral do funcionalismo público federal brasileiro indica dois núcleos de disfuncionalidade: a desorganização, quase que absoluta, das carreiras públicas e a incapacidade orgânica em se adotar uma política de recursos humanos profissional. Em ambos os núcleos há vestígios de irracionalidade política e administrativa. A desorganização das carreiras públicas tem se manifestado na atual estrutura de cargos e de carreiras, na precariedade dos processos de formação e treinamento, no descrédito dos instrumentos de avaliação de desempenho, nas restrições aos mecanismos de

promoção e mobilidade, nos atuais sistemas de remuneração, e no protecionismo presente no regime funcional público. A incapacidade orgânica em se adotar uma política de recursos humanos compatível com o profissionalismo se manifesta nas barreiras legais, institucionais, fiscais, corporativas e gerenciais para uma efetiva gestão de recursos humanos centrada da recuperação das carreiras. A consequência é, em termos gerais, um quadro de baixa produtividade e integração entre funcionalismo e função pública.

Mas a incapacidade orgânica de a administração pública brasileira em constituir e manter carreiras profissionais não se deve apenas à ausência ou inadequação de tecnologia, tampouco à precariedade de meios legais, institucionais e materiais. Parte desta disfunção deve ser creditada ao mau uso político da função pública, o que não significa, a priori, que sua ocupação não possa ou deva ser política, mas que não seja uma ocupação predatória da racionalidade, o que não parece ser o caso do Brasil, como decorrência da prática do fisiologismo político, conforme expressa Hélio Jaguaribe:

“Relativamente às carências dos titulares de funções públicas observa-se, no Executivo, o fato de que os escalões superiores e médios raramente satisfazem os mais elementares requisitos de competência e de idoneidade. A mais completa mediocridade predomina, do nível de ministro do Estado ao de chefe de serviço. Há, em todos os setores e níveis, excesso de burocratas e falta de técnicos competentes.”<sup>223</sup>

No que concerne à estrutura e recursos organizacionais, a administração pública brasileira carece de estabilidade organizacional e gerencial, compreendidas como a manutenção das condições institucionais e econômico-financeiras que possibilitam o atingimento de resultados desejados. Estes aspectos, tomados no contexto geral do estado, revelam problemas variados de adequação estrutural, que se estendem desde os aspectos estratégicos de órgãos e poderes públicos —como a definição de suas missões e objetivos institucionais— até os mais operacionais da atividade pública, compreendendo os métodos, processos e rotinas. Do ponto de vista organizacional e gerencial, a administração pública brasileira é, na média,

---

<sup>223</sup>H. Jaguaribe, 1990, op. cit., pp. 94-5.

rudimentar. Os efeitos funcionais de seus nichos de atualização tecnológica são muito menores que os efeitos disfuncionais de sua parcela desatualizada. Kliksberg e Jaguaribe resumem esta situação:

“[...] o aparato central do Governo apresenta uma rigidez absolutamente pronunciada, o que resulta deficiente em termos de capacidade de gestão. Um dos indicadores básicos de eficiência da teoria gerencial moderna é a flexibilidade organizacional e a capacidade de adaptação às mudanças que as estruturas burocráticas do governo não possuem.”<sup>224</sup>

“[Por outro lado o...] aparato estatal apresenta um baixo nível de articulações governamentais. [...] Observa-se-á quanto é arbitrária [...] a estrutura ministerial, tanto na distribuição, por ministérios, das macrofunções do Executivo, criando superposições e desequilíbrios, quanto na organização interna de cada ministério. As decorrências da irracionalidade organizacional do Executivo são sua incapacidade de manter taxas de eficiência toleráveis, no desempenho de suas atividades, e sua ainda maior incapacidade de controle de resultados.”<sup>225</sup>

As precárias condições gerenciais das organizações públicas brasileiras são um reflexo deste quadro de descontinuidade institucional, aliado ao caráter predominantemente burocrático e processual que regula o exercício da administração pública, ao perfil gerencial inadequado de ocupantes de funções de confiança e à baixa condição instrumental da administração pública brasileira, no que respeita tecnologia operacional, métodos e processos. Este quadro de precariedade constitui-se um fator de ineficiência e ineficácia, afetando decisivamente a racionalidade da implementação das políticas públicas.

Os aspectos relativos aos núcleos disfuncionais da gestão governamental no Brasil relacionam-se, fundamentalmente com o processo decisório central de governo, no curto e médio prazo. Abarcam, numa perspectiva geral, a formulação de políticas públicas e o processo de

---

<sup>224</sup>Bernardo Kliksberg, “*Nuevas Fronteras Tecnológicas en Matéria de Gerencia en América Latina*” (Revista de la CEPAL: nº 31, abril de 1987) in G. F. Marcelino, 1988, op. cit., p. 47.

<sup>225</sup>H. Jaguaribe, 1990, op. cit., p.94.

planejamento e controle nacionais. É neste ponto que se coloca a questão da efetividade, do direcionamento político da administração pública, que requer, por seu turno, uma capacitação instrumental adequada. Por um lado, constata-se, no Brasil, a rara existência de debates e orientações pragmáticas em torno de problemas nacionais, prevalecendo a definição de políticas setoriais e finalidades institucionais em função da acomodação de interesses partidários. Por outro lado, ainda que a articulação Executivo-Legislativo se estabelecesse em bases políticas mais racionais, haveria a barreira institucional do planejamento e controle governamentais conforme hoje se estabelecem, restritos aos aspectos orçamentários e contábeis e voltados à superação de problemas localizados e de curto prazo. Kliksberg assim se refere:

“[...] existem problemas técnicos sérios no modo como se processam e se tomam decisões e se formulam políticas públicas nos órgãos que têm essa função. Assim, por exemplo, o Parlamento carece, até hoje, de apoio técnico necessário à formulação e avaliação de políticas públicas. E com o sistema de planejamento governamental do Executivo desorganizado e marginalizado nos últimos anos, também o Governo se ressentido de capacitação técnica para a elaboração e acompanhamento de políticas públicas;

“[...] o aparato governamental mostra um profundo desentrosamento com a sociedade e os cidadãos. Não se estabelecem mecanismos de participação dos cidadãos.”<sup>226</sup>

Os efeitos, sobre o estado, desse processo de degradação, se manifestam pela baixa produtividade estatal, abaixo mesmo de um nível minimamente aceitável de eficiência no desempenho de suas funções. De maneira complementar, verifica-se um baixo grau de efetividade, que, ainda assim, é dissociativa porque não entrosa as instâncias executivas e legislativas no sentido de se definirem macro-objetivos governamentais em bases racionais. Disto decorre a perda de responsabilidade perante a cidadania, pela baixa legitimidade do estado perante a sociedade. Neste contexto operacional altamente desestruturante o estado torna-se uma possibilidade crítica. Jaguaribe sentencia:

“A degradação do nível de funcionalidade do Estado, entretanto, produz efeitos irreversíveis e é de correção muito mais complexa.

---

<sup>226</sup> B. Kliksberg, 1987, op. cit., pp. 144-5.

Essa questão apresenta, no Brasil, duas principais características. Uma, de ordem estrutural, concerne à falta de racionalidade do sistema público, em geral, notadamente no que se refere à estrutura do Executivo federal. Outra, de caráter tópico, diz respeito à alarmante desconformidade presentemente observável entre os titulares de funções públicas e os requisitos a que deviam dar atendimento.

“A perversa combinação da insolvência pública com a incompetência dos titulares leva o Estado a não poder dar atendimento minimamente satisfatório a suas funções de rotina. Desde a coleta de lixo e o atendimento dos serviços escolares, no nível municipal, à proteção da segurança pública e à prestação de serviços médicos, no nível estadual, até a execução dos serviços federais, no âmbito da competência de cada ministério, tudo se realiza de forma precária, qualitativamente insuficiente, deixando sem qualquer atendimento amplos setores da população e sempre de modo extremamente moroso. Os processos se arrastam, interminavelmente, pelo labirinto burocrático, e a maior parte deles termina, por esquecimento, na gaveta de algum funcionário. Somente grandes pressões públicas, particular interesse das autoridades superiores ou, na maioria dos casos, a propina ou suborno logram agilizar a máquina administrativa. Avultam, nesse quadro de irresponsabilidade geral, os casos de impunidade, em que somente figuras dos escalões inferiores vêm, ocasionalmente, a ser penalizadas. Em tais condições, menor ainda é a capacidade do Estado de dar execução a políticas mais ambiciosas ou que requeiram mais longos prazos”.<sup>227</sup>

Parcela significativa das disfunções administrativas, que impedem a recomposição das carreiras públicas, a retomada da administração de recursos humanos, a estabilidade da organização e da gestão dos recursos públicos e a efetividade da gestão governamental pode ser creditada à irracionalidade política, do uso clientelístico e fisiológico que se faz da máquina pública, incompatível com uma administração profissionalizada. Outra parcela destes problemas se reporta às barreiras disfuncionais que a administração coloca às influências políticas, presentes, por exemplo, nas atuais sistemáticas de ingresso e de aquisição de materiais e serviços. Há, também, outra significativa parcela destas disfunções que requer solução instrumental, mas estas devem

---

<sup>227</sup> H. Jaguaribe, 1990, op. cit., pp. 94-5.



ser consideradas, mais propriamente, condições instrumentais essenciais da modernização da administração pública, que seu significado intrínseco.

A superação destas disfunções envolve impedimentos instrumentais, basicamente relacionados ao provimento de condições materiais, institucionais e tecnológicas, alcançáveis mediante a instituição de reformas instrumentais; mas há também impedimentos políticos, que dependem, basicamente, do aumento da racionalidade política, decorrentes da representatividade, do pacto federativo e da governança. Estes efeitos, principalmente no que concernem à utilização da máquina pública, não se situam no domínio burocrático do estado. Ao contrário, conforme resume Wanderley Guilherme dos Santos:

“Na ausência de claro e rígido controle político sobre a atividade [...] do Estado, é de se esperar que o processo de modernização esbarre na crescente burocratização da sociedade do Estado, origem de ineficiências e estímulo à corrupção”.<sup>228</sup>

Um programa de modernização da administração pública brasileira é essencialmente uma obra de complexa engenharia política e administrativa que demanda tempo, recursos, tecnologia e vontade política. Deverá obedecer a vários condicionantes de natureza política e técnica, basicamente no que se referem aos atuais e futuros problemas que envolvem o caráter operacional e político da burocracia pública, e à preleção sobre a melhor conformação do estado relativamente aos objetivos que deverá cumprir no rumo do bem-estar da sociedade brasileira. O caráter estratégico da modernização da administração pública repousa na assunção de que de um determinado arranjo de fatores e possibilidades deverá surgir indicações específicas em torno da estrutura e das regras operacionais da burocracia pública.

---

<sup>228</sup>Wanderley Guilherme dos Santos, “*Modernização Política: Algumas Questões Pós-Constituinte*” in J. P. dos Reis Velloso, 1990, op. cit., p.171.



**EM BUSCA DE REQUISITOS FUNCIONAIS DA MODERNIZAÇÃO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

O propósito deste segmento final é qualificar sucintamente proposições acessórias à proposição geral desta monografia —segundo a qual uma das condições de efetividade da modernização da administração brasileira reside no seu caráter associativo entre racionalidade política e racionalidade administrativa dos sistemas burocráticos estatais— no sentido de se buscar enunciar requisitos funcionais da modernização da administração pública partindo-se de três premissas básicas. A primeira consiste em se afirmar que o modelo burocrático brasileiro pode e deve ser diferente do atual —não apenas no que concerne ao seu desempenho, senão no que se refere aos seus atributos estruturais. A segunda consiste em se afirmar que o desenvolvimento de um novo modelo burocrático brasileiro, mais adequado a uma nova conformação e cultura políticas do estado em vias de formação, é uma condição essencial para que a modernização do País se complete, no rumo da democracia, da cidadania. A terceira proposição consiste em se afirmar que a construção de modelos burocráticos alternativos para o caso brasileiro deverá levar em conta novos e velhos requisitos funcionais e obstáculos estruturais, de forma que sua concepção permita a restauração do grau de funcionalidade possível do modelo vigente integradamente com a introdução de novos critérios de racionalidade política e organizacional. Em qualquer circunstância, necessário é o discernimento crítico inerente a estas tarefas.

Não cabe alongar a discussão sobre os atributos do modelo burocrático brasileiro. Afirmar que ele pode e deve ser diferente não deve ser tomado como um mero exercício de utopia ou de composição teórica. Trata-se, antes de tudo, de uma posição antideterminista. Há razões empíricas e muita matéria prima teórica para se pensar a administração pública brasileira sob outras óticas, mais funcionais dentro do atual contexto do estado brasileiro. A concepção de uma razão organizacional mais funcional ao estado brasileiro deve, neste sentido, se valer da analogia —como recurso metodológico imprescindível—, mas evitar o raciocínio analógico —que tolhe, delimita amplitudes e limita possibilidades.

Também não cabe alongar a discussão sobre a contribuição e a relevância da administração pública para a consolidação do estado democrático, orientado para a cidadania. Cabe ressaltar que a plenitude do estado social implica numa multiplicidade organizacional incompatível com os atributos dos modelos tipicamente instrumentais, quer tomados isoladamente, quer depurados na sua utilidade instrumental —principalmente porque limitam

o controle político e social do estado, quando não o confinam à critérios mercadológicos. Com efeito, a ação do estado social em diferentes segmentos —infra-estrutura, funções típicas de estado, área social, etc.— requer modelos institucionais diferentes, porque os critérios de racionalidade instrumental e política são bastante diferentes, independentemente do fato de envolverem variáveis quantificáveis e ou sujeitas à tratamento técnico ou à debate político.<sup>229</sup>

Enfim, a adequação organizacional do estado democrático contemporâneo requer uma engenharia institucional complexa, flexível e, sobretudo, integrativa, segundo requisitos funcionais e obstáculos estruturais variáveis. Não obstante a especificidade desta tarefa, uma perspectiva de modernização da administração pública centrada na natureza político-administrativa do estado, implica, além de uma dada imagem peculiar de *boa administração pública*, revisar requisitos que respeitam seus processos de implementação, dentre os quais poder-se-iam enumerar possíveis atributos — sem, contudo, apontar prescrições operacionais específicas.

A *boa administração pública* é uma invenção peculiar. É fundamental tomar-se modernização pelo seu significado mais singular: adequação entre meios e fins, baseada na consciência dos meios empreendidos e fins pretendidos. Neste escopo, a modernização implica em racionalização instrumental e substantiva, não necessariamente relacionados à absorção de paradigmas, alegadamente “modernos” em outros contextos sociais —cuja utilidade analógica é, todavia, essencial. Tanto do ponto de vista analítico, quanto do ponto de vista prescritivo, o que está em jogo é a adequação de meios institucionais às finalidades do estado tendo em vista suas

---

<sup>229</sup> A racionalidade político-administrativa das ações típicas de estado (relações exteriores, polícia, fiscalização etc.) guarda uma conformidade maior com o caráter burocrático-legal do estado de direito (cuja premissas de ação são tematizadas na arena política); enquanto que, num outro extremo, a racionalidade político-administrativa das ações sociais básicas do estado relacionadas, por exemplo, ao combate à pobreza (preferencialmente descentralizadas, sob a forma de parcerias institucionais temporais, e sujeitas a um controle político muito maior por parte da comunidade), guarda uma relação muito maior com o caráter de adequação às finalidades da clientela, não numa base mercadológica, mas em função do consenso político em torno de concepções de valor —como, no exemplo, poderia se aplicar ao conceito de pobreza e suas soluções ideais, que dependem, essencialmente, de discussão política.

possibilidades próprias; e não a medida em que determinados sistemas político-administrativos estejam perto ou distantes, tenham ou não sido inspirados, na configuração político-administrativa de outros.

A modernização da administração pública não se confunde com *modernização administrativa*, sua face meramente instrumental e restrita ao universo dos processos organizacionais. Mudanças organizacionais planejadas são uma etapa crítica, mas o fundamental é o reordenamento da racionalidade decisória e organizacional do estado, uma questão político-administrativa. A modernização da administração pública requer uma modernização concomitante e integrada do sistema político, das organizações burocráticas e do aparato regulatório do estado. Não se pode conceber, para efeito de análise ou proposição, a administração pública como um sistema puramente burocrático, indissociado do contexto político do estado, ao contrário da tradição latinoamericana, onde predominou um enfoque formalista nas reformas administrativas, segundo o qual as mudanças de estruturas e organogramas seriam suficientes para se adequar a máquina estatal. “As inúmeras experiências realizadas comprovam as deficiências desse enfoque tradicional. A Reforma é um processo de mudança política e social onde se transformam as correlações de poder, interesses, atitudes, desenvolvimentos tecnológicos e níveis de capacitação, além dos organogramas. A modificação destes é uma pequena parte da mudança total.”<sup>230</sup> O resultado que se tem colhido, é um sistema administrativo estatal desarticulado, defasado e renitente à racionalidade política.

A modernização da administração pública não pode se restringir aos meios, ao aprimoramento de uma meia racionalidade, meramente instrumental. Deve abranger aspectos substantivos, inerentes à capacidade e responsabilidade de escolha política e julgamento prático de seus agentes. A forma de integração das arenas organizacionais com as arenas políticas, seja por meio da conformidade com o estatuto jurídico do estado de direito, seja pela definição de clientelas-alvo de políticas sociais, seja pela inserção em debates sobre concepções de valores políticos, poderá assumir uma multiplicidade institucional sem fim, desde formas colegiadas de deliberação e controle (com ou sem participação comunitária), até formas de concessão de

---

<sup>230</sup>B. Kliksberg, 1987, op. cit., pp. 146-7.

autonomia controlada, execução compartilhada, etc.. Um requisito crítico inerente à construção institucional de formas de integração política-administração são os efeitos intraorganizacionais, ou seja, a necessidade de o processo decisório interno integrar-se aos requisitos externos em termos de racionalidade política. Isto é essencial porque o desenvolvimento de modelos organizacionais associativos não se reduz a novas formas de identificação ou subordinação de demandas políticas extra-organizacionais, senão à integração de percepções, instrumentais e políticas, a propósito do que seria melhor para uma certa comunidade de beneficiários de suas ações.

A modernização da administração pública deve ser um processo orientado para a sociedade na condição de co-agente, cliente e instância de controle, de forma direta e também por intermédio do sistema político. Há dois requisitos funcionais nesta condição. Primeiro, de que a *questão social* não seja reduzida à demanda, à efetividade instrumental, em função das necessidades de mercado. “A racionalidade estatal precisaria exatamente ser penetrada pela noção de necessidade advinda do social mais amplo e deixar de ser apenas o reflexo de um social restrito que nela se instalou e definiu-se enquanto racionalidade e ordem que, longe de ‘pública’, torna-se privada.”<sup>231</sup> Segundo, que o aspecto do controle social não pode se limitar à esfera política, porque o controle exercido pela participação popular e comunitária é essencial para que se controle, inclusive, a representatividade política. “Se é aceito que desenvolvimento político e desenvolvimento administrativo são conceitos intimamente vinculados, então é imprescindível que a reforma do aparato do estado contemple, no futuro, no conjunto de suas preocupações, a necessidade de desenvolver e consolidar, de forma progressiva, mecanismos de controle institucionais de controle da sociedade sobre o Estado [, não apenas sobre a administração pública...].”<sup>232</sup> Nesse sentido, novas formas organizacionais, devem permitir um maior controle social da sociedade sobre o estado e não apenas sobre seu aparato. “Nesse sentido, seria totalmente ilusória a idéia de que os problemas apresentados pela organização atual do Estado no Brasil possam ser resolvidos através da instituição de um controle único, exercido de dentro do aparelho do Estado sobre as diferentes agências que o integram. O que parece claro é justamente o oposto: a solução eficiente está no

---

<sup>231</sup> J. Felicissimo & S. Albuquerque, 1988, op. cit., p. 22.

<sup>232</sup> id., p. 23.

estabelecimento de um sistema diversificado de controles da sociedade sobre o Estado”.<sup>233</sup>

A modernização da administração pública não deve se constituir simples regulações instantâneas, senão um processo contínuo na direção de um futuro desejado, cujo atingimento deve ser constantemente reavaliado. “Ainda que algumas mudanças jurídico-institucionais sejam tomadas de imediato, deve-se sempre ter em mente que a modernização é um processo lento e gradual, de mudanças no próprio tecido molecular da administração pública e da própria sociedade.”<sup>234</sup> Tanto quanto o desenvolvimento de modelos peculiares de administração pública, a formulação de estratégias de implementação é, talvez, uma etapa —não consecutiva— ainda mais crítica, porque envolve como requisito crítico, dentre outros, a identificação de obstáculos estruturais nas diversas arenas do estado. O mais crítico é equacionar os obstáculos estruturais que estão posicionados fora da arena organizacional. É por esta principal razão, que a modernização da administração pública deve ser formulada e implementada como um processo social que requer, enquanto tal, legitimidade. Caso contrário, os obstáculos estruturais serão vislumbrados apenas dentro do cenário instrumental das organizações, onde as tecnologias usuais —que consistem, basicamente, na desestabilização institucional controlada— tem uma utilidade limitada. O exemplo mais espontâneo desta consideração está na baixa eficácia das abordagens instrumentais e restritamente organizacionais anti-corporativistas —que se transformam numa verdadeira guerrilha organizacional, que enfraquece ainda mais sua racionalidade política.

Modernizar a administração pública não significa a simples substituição, inovação ou atualização tecnológica acrítica, baseada na imposição de padrões incompatíveis, comumente de aplicação indiscriminada no vasto e diferenciado território da burocracia governamental. Ao contrário, a modernização da administração pública requer a busca de padrões, métodos e soluções para problemas e possibilidades específicos, buscando diferentes transformações organizacionais voltadas para diferentes objetivos. Modernizar não é um processo de substituição, do velho pelo novo, mas uma

---

<sup>233</sup> L. Martins, 1985, op. cit., p. 239.

<sup>234</sup> *Ibid.*

transformação induzida, principalmente de percepções sobre possibilidades que se dão no nível da racionalidade. Este requisito é importante porque, mesmo visto da perspectiva puramente instrumental, a noção corrente de modernização subjacente à organização administrativa brasileira, adota um conceito de atualização instrumental, de efeito demonstração, não obstante os efeitos advindos de sua adequação funcional —é curioso notar que padronizou-se que as unidades organizacionais em cuja nomenclatura consta o termo *modernização*, limitam-se, comumente, às atividades de informática. Há neste aspecto uma noção de mimetismo paroquialista fortemente arraigada na cultura organizacional brasileira.

A modernização da administração pública deve se aplicar ao estado na sua amplitude, seus poderes e instâncias federadas, mas a gestão deste processo requer *locus* institucional específico, detalhada avaliação de conseqüências, laboratório de testes e informações confiáveis. A prática de reformas estaduais e municipais decorrerá de uma maior demanda social sobre estas administrações públicas, às quais aplicar-se-ão os mesmos desafios da administração federal, senão por uma questão de escala e complexidade organizacional. A tradição brasileira, de reformas federais, implicará num esforço ainda maior, não apenas devido ao baixíssimo grau de organização da maioria dos cerca de cinco mil poderes municipais, mas devido a necessidade de se pensar um processo nacional, que pressupõe a integração dos poderes sub-nacionais com o governo federal.

Outro requisito que concerne ao escopo do processo de modernização da administração pública respeita sua gestão e consiste na necessidade em se evitar o *despotismo ilustrado*, por meio de um grupo qualificado que produz um plano de reforma para os demais. “As reformas feitas de fora das organizações são ineficientes. A idéia é que a eficiência se obtém mediante a participação, no processo de reforma, de vastos segmentos sociais entre os quais ressaltam os funcionários e os próprios cidadãos”.<sup>235</sup> A modernização, numa perspectiva total, é tanto mais eficaz quanto mais e melhor envolver os grupos interessados em seus resultados, inclusive os pertencentes às arenas organizacionais.

---

<sup>235</sup>B. Kliksberg, 1987, op. cit., p. 147.



O estado brasileiro, por força do momento de evolução histórica no qual se encontra, defronta-se, dentre outras, com a barreira de uma administração pública defasada, inadequada, que apresenta fortes traços de irracionalidade política e administrativa. A racionalidade da administração pública brasileira necessita ser examinada à luz da sua dialética. A modernização política em curso neste País não assegura uma maior racionalidade política da burocracia governamental, sequer a manutenção de um grau aceitável de racionalidade funcional, tendo em vista a avançada deterioração instrumental da máquina pública. A modernização política implica em que cessem pressões de irracionalidades política e instrumental sobre a burocracia, mas o atingimento de níveis de racionalidade política e instrumental compatíveis com as necessidades e com a dignidade da cidadania brasileiras é, complementarmente, um atributo das burocracias governamentais. É neste sentido que os seus processos de transformação devem seguir. Estas tarefas imporão um razoável esforço de identificação de requisitos funcionais e de adequação estrutural, mas que deverá consistir, conforme se pretendeu sustentar, na busca conjunta do aumento do nível de racionalidade política e administrativa dos sistemas burocráticos públicos.

## BIBLIOGRAFIA

Aberbach, Joel D.; Putnam, Robert D.; & Rocman, Bert A.. *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

Abranches, Sérgio Henrique H.. "Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro". *DADOS Revista de Ciências Sociais*: vol. 31, nº 1, 1988.

Abrucio, Fernando Luiz. "Profissionalização". *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. V. 2. Régis Castro de Andrade & Luciana Jacoud (orgs.). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1993.

Albuquerque, Roberto Cavalcanti. *Sobre um Novo Modelo de Estado*. Rio de Janeiro: VI Fórum Nacional, mimeo, 1994.

Andrade, Régis Castro & Jaccoud, Luciana (orgs.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. V. 2. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1993.

Aristóteles. *Ética a Nicômaco*. Livro VI. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

Atkinson, Michael M. & Coleman, William D.. "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies". *The British Journal of Political Science*, nº 19.

Avellar, Hélio de Alcântara. *Administração Pombalina*. Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 5, 1983.

Bellone, Carl. *Organization Theory and the New Public Administration*. Boston: Allyn and Bacon, ed. 1980.

Bendor, Jonathan & Moe, Terry. "An Alternative Model of Bureaucratic Politics". *American Political Science Review*, 1985, 79:755-74.

Benevides, Maria Victória de Mesquita. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956/1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

Berman, Marshal. *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar. A Aventurada Modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

Bernstein, R.. *Habermas and Modernity*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

Bertero, Carlos Osmar. *O Estado Brasileiro e a Evolução da Administração Pública: Esboço Histórico*. Brasília: FUNCEP, mimeo., sem data.

Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

Brasil, Leis. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

—, Leis. *Decreto Legislativo nº 06*, de janeiro de 1995.

—, Leis. *Lei nº 9.030*, de 13.04.95.

—, Ministério do Planejamento e Orçamento. "A Reforma do Estado: Subsídios para um Programa de Governo". *Subsídios para a Reforma do Estado*. IPEA/IBAM/ENAP. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.

—, Secretaria de Administração Federal. *Primeiro Relatório Parcial do Projeto ENAP/PNUD/CEDEC*. Brasília: SAF, 1993.

—, Secretaria de Administração Federal. *Relatório SAF/MTB/RAIS e Secretarias Estaduais de Administração*. Brasília: SAF, 1992.

—, Tribunal de Contas da União. *Decisão Plenária de 01.06.90*.

Bresser-Pereira, Luís Carlos. *Estado de Subdesenvolvimento Industrializado. Esboço de uma Economia Política Periférica*. São Paulo: Brasiliense, 1977.

—, *Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção*. São Paulo: Estudos CEBRAP nº 20, 1977.

Caiden, Naomi & Wildawski, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: John Wiley & Sons, 1974

Cardoso, Regina Luna S.. *Autonomia do Estado Versus Mobilização dos Atores Sociais - Uma Proposta Teórico-Metodológica para Análise de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República: Documento de Trabalho nº 20, março de 1995.

Castor, Belmiro Valverde Jobim & França, Célio. "Administração Pública no Brasil: Exaustão e Revigoração do Modelo". *Revista de Administração Pública*: 20(3), julho/setembro de 1986.

Chang, Richard Y.. "Improve Processes, Reengineer Them, or Both?" *Training & Development*: march 1994, pp. 54-8.

Cohen, Steven. *The Effective Public Manager: Achieving Success in Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

Colletti, Lucio. *Desencantamento do Mundo e Secularização*. Brasília: Universidade de Brasília, Série Encontros Internacionais, 1979.

Collier, David (org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Cooper, Terry L.. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. New York: Kennikat Press, 1982.

Coser, Lewis & Rosenberg, Bernard (orgs.). *Sociological Theory - A Book of Readings*. New York: McMillan, 1964.

Couto, Cláudio Gonçalves. "Modernização". *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. Volume 2. Compilado por Régis Castro de Andrade & Luciana Jaccoud. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1993.

Crozier, Michel. "Subdesenvolvimento, Administração e Burocracia". *Revista de Administração de Empresas*: vol. 3, nº 9, out/dez 1963.

Cunha, Armando Santos Moreira. *As Funções do Orçamento nas Organizações*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, Textos do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, 1978.

Cunha, Márcio Wagner Vieira. *O Sistema Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: CEBRAPE, 1963.

Daland, Robert. *Burocracia no Brasil: Atitudes de Executivos Cíveis de Alto Nível em Relação à Mudanças*. Syracuse: Syracuse University, mimeo., 1971.

Demming, W. Edwards. *Out of the Crisis*. Cambridge: MIT Press, 1986.

Denhardt, Robert. "Public Administration Theory - The State of the Discipline". *Public Administration - The State of the Discipline*. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

Denhardt, Robert. "Toward a Critical Theory of Public Administration". *Public Administration Review*, 41:628-35, 1981.

—. *In the Shadow of Organization*. Lawrence: Univ. of Kansas Press, 1981.

—. *Theories of Public Organization*. Monterey: Brooks/Cole, 1984.

— & Jennings Jr., Edward T. (orgs.). *The Revitalization of the Public Service*. Columbia: Extension Publications, University of Missouri-Columbia, 1987.

DiIulio Jr., John J.. "Reinventing the Dinosaur ?". *Brookings Review*: vol. 11, fall, 1993.

Diniz, Eli & Lima Jr., Olavo Brasil. *Modernização Autoritária: o Empresariado e a Intervenção do Estado na Economia*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos do IUPERJ nº 47, maio de 1986.

Dobyns, Lloyd & Crawford-Mason, Clare. *Thinking About Quality. Progress, Wisdom, and the Demming Philosophy*. New York: Times Books-Random House, 1994.

Drefahl, Harold. "Projeto de Reconstrução Nacional". *Anais*. Volume 6. ANPAD. Salvador: ANPAD, 1991.

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (orgs.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Faoro, Raymundo. *Os Donos do Poder. A Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1984.

Felicissimo, José Roberto & Albuquerque, Sérgio Cavalcanti. "Governo, Administração Pública e Crise". *São Paulo em Perspectiva*, 2(1):19-23, jan./mar. de 1988.

Ferraz, Francisco. "A Construção da Modernidade". *Modernização Política e Desenvolvimento*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

Ferreira, Oliveiros da Silva. "Sociedade, Economia e Estado no Brasil". *Revista da Indústria*: ano II, nº 5, jan/mar de 1993.

Fetter Jr., Adolfo Antônio. "Administração para o Desenvolvimento e Desenvolvimento Administrativo". *Modernização Administrativa, Coletânea de Monografias*. Compilado pelo IPEA. Brasília: IPEA, 1978.

Fischer, Frank. "Ethical Discourse in Public Administration". *Administration and Society*, 15: 5-43, 1983.

—. *Politics, Values and Public Policy: the Problem of Methodology*. Denver: Westview Press, 1980.

Fischer, Tânia (org.). *Poder Local - Reinventando a Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1993.

Fonseca, Eduardo Giannetti. "Vícios Privados, Benefícios Públicos? A Fábula das Abelhas". *Braudel Papers*: nº 5, janeiro de 1994.

Forester, John. "Bounded Rationality in the Politics of Muddling Through". *Public Administration Review*, 44:23-30, 1984.

—. "Questioning and Organizing Attention: Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice". *Administration and Society*, 13:161-207.

Forsthoff, E.. *Stato di Diritto in Transformazioni*. Milano: Giufree, 1973.

Frank, Marini. *Toward a New Public Administration*. San Francisco: Chandler, 1971.

Frederickson, H. George. *New Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press, 1980.

Freitag, Barbara. *A Teoria Crítica Ontem e Hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

Garcia, Fernando Coutinho. "Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: uma Interpretação dos Impasses e Projeto Alternativo". *Modernização Administrativa, Coletânea de Monografias*. Compilado pelo IPEA. Brasília: IPEA, 1978.

Gibbs, Christine. "Reinventing Government: a Mini-Forum. Introduction". *Public Administration Review*, 1994.

Góes, Walder. "Em Busca de um Novo Sistema Político". *O Brasil e as Reformas Políticas*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

—. "Um Novo Modelo de Participação". *Modernização Política e Desenvolvimento*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

Goodsell, Charles T.. "Emerging Issues in Public Administration". *Public Administration - The State of the Discipline*. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

—. "Reinventing Government or Rediscover It". *Public Administration Review*, 1993, 53:85-7.

—. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham: Chatham House, 1985.

Gore, Al. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington: National Performance Review, 1993.

Gouldner, Alvin. "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy". *Sociological Theory - A Book of Readings*. Compilado por Lewis Coser & Bernard Rosenberg. New York: McMillan, 1964.

Gozzi, Gustavo. "Estado Contemporâneo". *Dicionário de Política*. Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

Guedes, João Alfredo Libânio & Ribeiro, Joaquim. *A União Ibérica - Administração do Brasil Holandês*. Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 3, 1983.

Guerreiro-Ramos, Alberto. "A Modernização em Nova Perspectiva: Em Busca do Modelo da Possibilidade". *Revista de Administração Pública*: vol. 17, nº 1, 1983.

—. "A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina". *Revista de Administração Pública*, 1983, 17:32-65.

—. *A Nova Ciência das Organizações. Uma Reconceituação da Riqueza das Nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1981.

—. *Administração e Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983.

—. *Redução Sociológica - Introdução ao Estudo da Razão Sociológica*. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958.

Habermas, Jürgen. "Modernity: an Incomplete Project". *The Anti-Aesthetic: Essays in Post-Modern*. Compilado por H. Foster. Washington: Post Townsend., 1983.

Haddock-Lobo, R.. *História Econômica e Administrativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1965.

Harmon, Michael M.. *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman, 1981.

Hart, David K.. "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat and the Public Administration". *Public Administration Review*, 1984, 44:111-20.

—. & Scott, William G.. "The Philosophy of American Management". *Southern Review of Public Administration*, 1982, 6:240:52.

Harvey, David. *Condição Pós Moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.



Hobbes, Thomas. *Leviathan*. London, Mc Millan, 1974.

Hollanda, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

Horkheimer, Max. *Eclipse of Reason*. New York: Oxford University Press, 1947.

Hummel, Ralph P.. *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press, 1982.

Ianni, Otávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

Ingraham, Patricia W. & Rosembloom, David H. (orgs.). *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992.

Jackson, M. W.. "Bureaucracy in Hegel's Political Theory". *Administration and Society*: 1986, 18:139-57.

Jaguaribe, Hélio. "As Duas Crises". *Revista da Indústria*: ano II, nº 6, abril/junho, 1993.

—. "Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira: Sucinta Aproximação Preliminar". *Modernização Política e Desenvolvimento*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

—. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, série Textos Brasileiros de Política, 1958.

Jun, Jong S.. *Public Administration Design and Problem Solving*. New York: Macmillan, 1986.

Jung, Hwa Yol. "Phenomenology as a Critique of Public Affairs Education". *Southern Review of Public Administration*, 6:175-87, 1987.

Juran, Joseph. *Juran on Planning for Quality*. New York: Free Press, 1988.

Kaufman, Herbert. "The End of an Alliance: Public Administration in the Eighties". *Public Administration - The State of the Discipline*. Compilado por

Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

Kliksberg, Bernardo. "Nuevas Fronteras Tecnológicas en Matéria de Gerencia en América Latina". *Revista de la CEPAL*: nº 31, abril de 1987.

Klitgaard, Robert. *Adjusting to Reality. Beyond "State versus Market" in Economic Development*. San Francisco: ICS Press, 1991.

Lambert, Francis. "Tendências da Reforma Administrativa no Brasil". *Revista de Administração Pública*, vol. 4, nº 1, janeiro/junho 1970.

Lamounier, Bolívar. "Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 90". *O Brasil e as Reformas Políticas*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

—. "Um Projeto, Três Utopias: Variações sobre o Tema da Reorganização Político-Institucional Brasileira". *Modernização Política e Desenvolvimento*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

Lima Jr., Olavo Brasil & Abranches, Sérgio Henrique H.. *As Origens da Crise. Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice-IUPERJ, 1987.

Lindblom, Charles E.. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Universidade de Brasília, série Pensamento Político, 1980.

Loverich Jr., Nicholas. "Contending Paradigms in Public Administration: a Sign of Crisis or Intellectual Vitality?". *Administration and Society*, 17:307-30, 1985.

Lynn, Naomi & Wildavsky, Aaron. *Public Administration - The State of the Discipline*. Chatham: Chatham House, 1990.

Mainwaring, Scott. "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais, o Brasil numa Perspectiva Comparativa". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, março de 1991.

Manganelli, Raymond & Klein, Mark M.. "Should You Start from Scratch? The Way a Business Approaches Reengineering Can Make All the Difference in the World". *Management Review*, July 1994.

—. “A Framework for Reengineering”. *Management Review*, June 1994.

—. “Your Reengineering Toolkit”. *Management Association*, August, 1994.

Mannheim, Karl. *Man and Society in an Age of Reconstruction*. New York: Harcourt & World, 1940.

Marcelino, Gileno Fernandes. *Governo, Imagem e Sociedade*. Brasília: Funcep, 1988.

Martins, Carlos Estevam. *Tecnocracia e Capitalismo. A Política dos Técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1974.

Martins, Humberto Falcão. “O Controle do Orçamento”. *Jornal de Brasília*, 09.12.93, p.02.

—. “Reflexões Sobre o Planejamento Governamental Brasileiro”. *Tópicos de Conjuntura SAE/PR*, ano II, nº 14, outubro de 1994.

Martins, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Matteucci, Nicola. “República”. *Dicionário de Política*. Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1986, pp. 1107-9.

Melo e Souza, Nélon. “Reforma Administrativa no Brasil: um Debate Interminável”. *Revista de Administração Pública*: 281: 54-70, janeiro/março 1994.

—. “Técnicas de Organização Científicas em setores Específicos para o Desenvolvimento da Administração Pública”. *Revista de Organização e Produtividade*: IDORT, 31:10-23, nov./dez. de 1962.

Meyer, Richard T. & Harmon, Michael M.. “Teaching Moral Education in Public Administration” *Southern Review of Public Administration*, 1982, 6:217-26.

Mitraud, Allyson. *Modernização e Reforma na Administração Federal*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, Textos da disciplina “Modernização Administrativa” do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública.

Moe, Ronald C.. "The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". *Public Administration Review*, 1994, 54:111-22.

Morgan, Garreth. "Opportunities Arising from Paradigm Diversity". *Administration and Society*, 16:306-28, 1984.

Mosher, Frederick. "The Public Service in the Temporary Society". *Public Administration in a Time of Turbulence*. Compilado por Dwight Waldo. Scranton: Chandler Publishers, 1971.

Motta, Fernando C. Prestes & Bresser-Pereira, Luis Carlos. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

Mouzelis, Nicos. *Organization and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*. London: Routledge & Kegan Paul, 1975.

Mukai, Toshio. *Administração Pública na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

Nascimento, Kléber T.. "Implicações do Moderno Conceito de Administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa". *Revista de Administração Pública*: vol. 6, nº 1, janeiro/março 1972.

—. "Reflexões sobre a Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Brasileira". *Revista de Administração Pública*: 1º semestre de 1967.

Netto, Antônio Delfim. "Dêem-me o Ano e não se Preocupem com Décadas". *Jornal do Brasil*, Revista Econômica, 20 de março de 1970.

Nordlinger, G.. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Havard University Press, 1981.

Nunes, Edson. "Modernização, Desenvolvimento e Serviço Público: Notas sobre a Reforma Administrativa no Brasil". *Perspectivas da Economia Brasileira*. Compilado pelo IPEA. Brasília: IPEA, 1992.

O'Donnell, Guillermo. "Populismo". *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV/MEC, 1985.

—. *Análise do Autoritarismo Burocrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

O'Toole, Lawrence. "American Public Administration and the Idea of Reform". *Administration and Society*, 1984, 16:141-66.

Offe, Clauss. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

—. *Trabalho e Sociedade - Problemas Estruturais e Perspectivas para o Futuro da "Sociedade do Trabalho"*. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

— & Ronge, V.. "Notes on the Theory of the State". *The New German Critique*. Winsconsin, nº 6, fall 1975.

Ohana, Eduardo F., Mussi, Carlos H. F. & Dezolt, Ana L.. *Setor Público Federal no Brasil: Despesas com Pessoal e Alguns Comentários sobre a Isonomia Salarial*. Brasília: IPEA, 1992.

Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o Governo. Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

Ostrom, Vincent. "Artisanship and Artifact". *Public Administration Review*, 40:309-17, 1980.

Ott, J. Steven & Shafritz, Jay M.. "Toward a Definition of Organizational Incompetence: a Neglected Variable in Organizational Theory". *Public Administration Review*, 1994, 54:370-7.

Pastori, Giorgio. "Administração Pública". *Dicionário de Política*. Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

Penna, Antônio. "A Escola de Frankfurt e a Psicologia". *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 382:18-33, abril/junho de 1986.

Perine, Marcelo. "A Modernidade e sua Crise", *Síntese Nova Fase*: v. 19 n. 57, 1992.

Peters, Guy. *The Politics of Bureaucracy*. New York, Longmann, 1984.

— & Savoie, Donald J.. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient". *Public Administration Review*, 1994, 54:418-25.

Prado Júnior, Caio. *Evolução Política do Brasil. Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

—. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1953.

Rago, William V.. "Adapting Total Quality Management to Government: Another Point of View". *Public Administration Review*, 1994, 54:61-4.

Rama, Carlos. "Caudilhismo". *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV/MEC, 1985.

Ramos, Naimar Mendanha. "Modernização Administrativa e Estratégias de Mudança: Algumas Reflexões sobre o Caso Brasileiro". *Revista de Administração Pública*, 15ed. (extra):168-90, 1981.

Reich, Robert B.. *Tales of a New America*. New York: Random House, 1987.

—. *The Next American Frontier* New York: Times Books, 1983.

Reis-Velloso, João Paulo. *Modernidade e Pobreza: a Construção da Modernidade Econômico-Social*. Rio de Janeiro: VI Fórum Nacional, mimeo, 1994.

Ribeiro, Luís César Queiroz. "Por Dentro da Modernização Administrativa". *Revista de Administração Municipal*, vol. 26, nº 151, 1979.

Riggs, Fred. *A Ecologia da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

Rosenbloom, David. *Federal Service and the Constitution*. Ithaca: Cornell University Press, 1971.

Santos, Reginaldo. "Interesse Público e Interesse Privado". *Revista de Administração Pública*, 21(1): 54-66, janeiro/março 1987.

— & Ribeiro, Elizabeth M.. "A Administração Política Brasileira". *Revista de Administração Pública*, 27(4):102-35, out./dez. de 1993.

Santos, Wanderley Guilherme. "Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações Sobre o Híbrido Institucional Brasileiro". *O Brasil e as Reformas Políticas*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

—. “Modernização Política: Algumas Questões Pós-Constituinte”. *Modernização Política e Desenvolvimento*. Compilado por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

Schiera, Pierangelo. “Estado Moderno”. *Dicionário de Política*. Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

Schuman, David. *Policy, Analysis, Education and Everyday Life: an Empirical Reevaluation of Higher Education in America*. Lexington: Health, 1982.

Schwartzman, Simon. “A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública”. *O Estado e a Administração Pública*. FUNCEP. Brasília: FUNCEP, 1987.

Sederberg, Peter. “Organization and Explanation: New Metaphors for Old Problems”. *Administration and Society*, 16:167-94, 1984.

Shaw, Carl K. Y.. “Hegel's Theory of Modern Bureaucracy”. *American Political Science Review*, 1992, 86:381-9.

Silva, Maurício. “Corrupção: Tentativa de uma Definição Funcional”. *Revista de Administração Pública*, 281: 18-23, janeiro/março 1994.

Skidmore, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo. 1964-1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

—. *Brasil: de Getulio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Souza, Amauri & Lamounier, Bolívar (orgs.). *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público: um Debate*. São Paulo: IDESP, Série Seminários e Debates, Sumaré, 1992.

Souza, Sérgio Alves. “Tecnoburocratismo e Modernização Administrativa: um Exercício Interpretativo”. *Revista de Administração Pública*, 132:37-48, abr./jun. 1979.

Stever, James. *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era*. New York: Dobbs Ferry, 1989.

Stillman, Richard J. II. *Preface to Public Administration*. New York: St. Martin Press, 1991.

Stumpf, André Gustavo. "Sintomas da Ruptura". *Jornal do Brasil*, Caderno B/Especial, 22.02.1987.

Swiss, James. "Adapting Total Quality Management to Government". *Public Administration Review*, 1992, 52:352-6.

Tafner, Paulo Sérgio Braga & Nascimento, Hermenegildo J. L.. "Administração Pública Federal: Diagnóstico e Linhas Gerais de uma Reforma". *O Brasil no Fim do Século: Desafios e Propostas para Ação Governamental*. Compilado pelo IPEA. Brasília: IPEA, 1994.

Tapajós, Vicente Costa Santos. *A Política Administrativa de D. João III*. Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 4, 1983.

Terry, Larry D.. "Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy". *Public Administration Review*, 1993, 53:393-5.

Thayer, Frederick C.. "Organization Theory as Epistemology". *Organization Theory and the New Public Administration*. Compilado por Carl Bellone. Boston: Allyn and Bacon, 1980.

Thompson, Dennis. "Bureaucracy and Democracy". *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

Toffler, Alvin. "Rumo à Civilização da Terceira Onda". *Diálogo*, nº 22, vol. 14.

Tollini, Ignez Martins. "O Estado Ator e o Presidente". *Correio Braziliense*, 12.12.94.

Tourraine, Alain. "O Estado que Queremos - Novas Estruturas, Novas Funções" *Seminário realizado no IPEA*. Brasília, dezembro de 1994.

—. *Les Sociétés Dependantes*. Paris: Éditions Duculot, 1977.



Tristão, Gilberto. "Dificuldades na Democratização do Orçamento Público". *Revista de Informação Legislativa*: a. 26, n. 104, out./dez. 1989.

—. "Planejar Está Fora de Moda". *Políticas Governamentais*: v. VIII, n. 82, 1992.

Vaz, H. C. Lima. "Religião e Modernidade Filosófica". *Síntese Nova Fase*: v. 18 n. 53, 1991.

Voegelin, Eric. "On Readiness to Rational Debate". *Freedom and Serfdom*. Compilado por Hynold A.. Dordrecht: D. Reidel, 1961.

Volcker, Paul. *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Washington: The National Commission on Public Service, 1989.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza. "A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas - Uma Apreciação Geral". *Revista de Administração Pública*: v. 18, nº 1, janeiro/março 1984.

—. "Desburocratização e Desestatização: Novas Considerações sobre as Prioridades Brasileiras de Reforma Administrativa na Década de 80". *Revista de Administração Pública*: 184:72-87, out./dez. de 1984.

—. "Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente". *Revista de Administração Pública*: v. 8, nº 2, abril/junho 1974.

—. *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

—. *Modernização Administrativa*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, mimeo..

Waldo, Dwight. "A Theory of Public Administration Means in Our Times a Theory of Politics Also". *Public Administration - The State of the Discipline*. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

—. *The Enterprise of Public Administration*. Novato: Chandler and Sharp, 1980.

Weber, Max. *Economy and Society - An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.

Whicker, Marcia Lynn, Strickland, Ruth Ann & Olshfski, Dorothy. "The Troublesome Cleft: Public Administration and Political Science" *Public Administration Review*, 1993, 43:531-541.

White, Orion. "Improving Prospects for Heterodoxy in Organization Theory: a Review of Sociological Paradigms and Organizational Analysis". *Administration and Society*, 15:257-71.

Wilbern, York. "Types and Levels of Public Morality". *Public Administration Review*, 1984, 44:102-9.

Wilson, Laura & Durant, Robert. "Evaluating Total Quality Management: the Case for a Theory Driven Approach". *Public Administration Review*, 1994, 54: 137-46.

Wilson, Wodroow. "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, 1887/1941, 56:481-506.

Wrong, Dennis. *Max Weber. Makers of Modern Social Sciences Series*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1967.

Zajdsznajder, Luciano. "A Administração Pública numa Encruzilhada Histórica". *Revista de Administração Pública*, 18(4):88-99, out/dez de 1984.