

Administração Pública

*Hugo Junior Brandião
Marcia Prezotti Palassi
Dirce Nazaré de Andrade Ferreira*

Copyright © 2007. Todos os direitos desta edição reservados ao Sistema Universidade Aberta do Brasil. Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, do autores.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – DPEAD

Hélio Chaves Filho

SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

Celso Costa

COMISSÃO EDITORIAL DO PROJETO PILOTO UAB/MEC

Marina Isabel Mateus de Almeida (UFPR)

Teresa Cristina Janes Carneiro (UFES)

Antonio Roberto Coelho Serra (UEMA)

Jonilto Costa Sousa (UnB)

Vicente Chiaramonte Pires (UEM)

Ozório Kunio Matsuda (UEM)

Anderson de Barros Dantas (UFAL)

ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO

Hugo Junior Brandião

Marcia Prezotti Palassi

Dirce Nazaré de Andrade Ferreira

PROJETO GRÁFICO

Annye Cristiny Tessaro

Mariana Lorenzetti

DIAGRAMAÇÃO

Annye Cristiny Tessaro

Victor Emmanuel Carlson

REVISÃO DE PORTUGUÊS

Sérgio Meira (Soma)

Sumário

Apresentação.....	07
-------------------	----

UNIDADE 1 – Administração Pública

Conceitos de Administração Pública.....	11
Natureza e Fins da Administração Pública.....	14
Princípios da Administração Pública.....	15
Crimes contra a Administração Pública.....	18
Resumo.....	22
Atividade de aprendizagem.....	23

UNIDADE 2 – Organização Político-Administrativa do Brasil

O Estado.....	27
O Governo.....	31
Organização Política.....	36
Estrutura Organizacional da Administração Indireta.....	40
Resumo.....	45
Atividade de aprendizagem.....	46

UNIDADE 3 – O que é Reforma Administrativa?

O que é Reforma Administrativa?.....	49
O Caráter Histórico-Conceitual da Reforma Administrativa.....	51
A Base Histórico-Conceitual da Natureza do Estado Capitalista.....	54
Histórico das Principais Intervenções no “Aparelho do estado”.....	65
Resumo.....	73
Atividade de aprendizagem.....	74

UNIDADE 4 – Processo de Formulação de Políticas Públicas

O que é Política Pública.....	77
Referências Conceituais.....	81
Algumas Perspectivas Recentes.....	97
Resumo.....	101
Atividade de aprendizagem.....	102
Referências.....	103
Minicurrículos.....	108

Apresentação

As pessoas não conseguem realizar sozinhas suas necessidades. Então se agrupam para buscar realizações de objetivos. A reunião de pessoas na sociedade denomina-se “grupo social” (Maslow, 1970) e deve ser regida de acordo com normas daquele grupo.

Para que o grupo social tenha suas necessidades bem atendidas é necessária a formação de organizações. Assim, surge o Estado: uma corporação formada por povo, território e governo, que deverá ser bem administrada. O povo – enquanto elemento mais importante desta trilogia – deve ter seus anseios realizados, então delega competência para o governo prover aquelas necessidades dantes faladas. E para que isso aconteça, contribui com impostos para que haja contrapartida do governo às suas demandas.

Desta forma, para o governo implementar serviços de qualidade, ele precisa criar instituições públicas especializadas para atender às necessidades de seus cidadãos. Então surge a Administração pública, um conjunto de órgãos voltados existentes para a realização de serviços públicos, buscando atender às necessidades da coletividade.

Então Administração pública é entendida como meios ou procedimentos dos quais dispõe o governo para pôr em prática suas ações políticas, a partir das demandas do povo, que é o legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

A partir disso, para realizar os interesses da coletividade a Administração pública tem uma finalidade: o bem comum do povo administrado. Logo, precisa defender o interesse público e as aspirações da comunidade. Para que isto seja realizado, a máquina pública, (que é o conjunto de órgãos à disposição do povo) deve ser bem administrada.

Então o governo cria leis específicas para a movimentação da máquina. Mas isso não é a única forma: a máquina precisa ser bem coordenada para funcionar com eficácia. Então a ciência da Administração atua como verdadeira diretriz para organizar o Estado, satisfazer os cidadãos e evitar abuso de poder dos governantes.

Assim, ao estudar a ciência da Administração você deverá ter noções de gestão tanto das empresas privadas quanto das públicas. A Administração pública é a atuação indireta do povo nas organizações. O povo age assim pois é ele quem escolhe os governantes, para diretamente agirem com efetividade no país e prover melhorias. Então há uma retroalimentação, ou *feedback* permanente na máquina pública entre povo e governo.

Nossa expectativa é que você, ao estudar Administração pública, entenda o conteúdo das organizações públicas, suas principais subdivisões e objetivos. Fazendo isso você entenderá melhor a função pública, os poderes e deveres dos governantes e os direitos e deveres da comunidade. Então, é um sistema que funciona de maneira integrada cuja fiscalização muitas vezes é necessária para que seu funcionamento seja o mais eficiente possível.

Bom estudo!

UNIDADE



Administração Pública

Dirce Nazaré de Andrade Ferreira

Objetivo

Conhecer conceitos de Administração pública e a importância da gestão pública no Brasil. Conceituar a natureza da Administração pública e o fenômeno da Administração. Verificar a conduta ética de administradores no manejo da gestão. Identificar os crimes cometidos contra a Administração pública.

Conceitos de Administração Pública

Nesta Unidade você vai conhecer alguns conceitos de Administração pública, seus objetivos e as principais diretrizes que a constituem. Apresentaremos também exemplos de crimes contra a Administração pública, tanto por servidores públicos quanto por particulares.

Conforme você estudou em Teoria da Administração, um sistema é um conjunto de partes interligadas e integradas. Um país é considerado um sistema, pois é formado de elementos que se integram.

Um país é também chamado Estado soberano (pois ele é independente) e representa o conjunto formado por três elementos: povo, território e governo. O povo é chamado de elemento humano: são as pessoas presentes no país que fazem parte de sua população. O território é a base física ou geográfica do país onde está situado seu povo. Governo é a administração do povo e do território, através dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para bem administrar o povo e seu território o governo cria órgãos públicos, também chamados de pessoas jurídicas públicas: são as instituições que irão prestar serviços públicos aos cidadãos. Mas o que são pessoas jurídicas? Vamos compreender este conceito:

Pessoas Físicas: denominação de pessoas naturais, os seres humanos.

Pessoas Jurídicas: denominação que significa “empresas”, organizações constituídas com a finalidade de cumprir obrigações. Podem ser: privadas (empresas pertencentes aos particulares) e públicas (empresas pertencentes ao governo).

Essa prestação de serviços públicos deve ser feita com eficiência. Então é necessário que os órgãos públicos ou pessoas jurídicas sejam bem administrados, isto é, tenham uma boa gestão. Logo, é preciso que haja Administradores públicos competentes e sérios.

Administração pública é o conjunto de órgãos criados pelo governo e geridos por administradores para atender às necessidades do povo. Cada órgão tem uma função especializada, e o conjunto de órgãos ou pessoas jurídicas forma o serviço público.

A Administração pública realiza serviços visando satisfazer às necessidades da coletividade (povo), que é o elemento mantenedor do Estado através da contribuição de impostos. Esta contribuição deve ser retribuída ao povo através de bens e serviços.

A gestão desses bens e serviços deve ser feita por administradores públicos comprometidos em servir à comunidade. Logo, o governo, através do poder Legislativo, cria um conjunto de leis para reger a atuação dos seus administradores.

O administrador público tem em sua gestão a responsabilidade de gerir interesses dos cidadãos; neste aspecto, Administração pública é a gestão de bens e interesses da comunidade, visando o bem comum da coletividade.

Como foi dito antes, Administração pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado para servir ao povo, que deve ser gerido por administradores públicos com responsabilidade definida em lei.

Então agora você vai saber como deverá ser a atuação dos administradores públicos.

A natureza da Administração pública é um encargo para quem a exerce. Então o administrador investido em função pública assume o compromisso de bem servir à coletividade, buscando o progresso social de seu país. A gestão da coisa pública deve ser de acordo com o dever de eficiência funcional.

É necessário que o administrador público seja eficiente.

E para que exista eficiência deve haver sinergia; logo, isso equivale a uma série de condutas:

- Adequação dos meios aos fins.
- Produtividade do órgão público.
- Perfeição do trabalho.

Conforme você estudou em Direito Administrativo, o administrador deverá zelar pelo bom funcionamento da gestão pública; assim é desejável que em sua atuação exerça condutas de:

- Confrontar desempenhos (comparar sua atuação com a atuação que o órgão deseja ter).
- Avaliar resultados (verificar se seu trabalho está de acordo com aquilo que o órgão planejou).
- Aperfeiçoar sua atuação (melhorar a cada dia sua atuação como servidor público).

Disto é possível concluir que os gestores públicos têm dever de prestar contas, para agir de acordo com as delegações que recebem da legislação criada pelo governo.

Assim, o administrador público tem sua ação enquadrada na lei. Ele possui responsabilidades com os bens do povo, então não poderá ultrapassar os limites da lei, pois estará agindo com excesso de poder.

Então agora vamos estudar as finalidades da Administração pública, ressaltando que esta atividade é de grande importância para o crescimento dos Estados soberanos. País bem administrado possui gestão pública séria e eficiente.

Natureza e Fins da Administração Pública

GLOSSÁRIO

***Sistema** – noção de todo, conjunto de partes integradas que tem objetivos.

***Sinergia** – propriedade do sistema de somar esforços.

A natureza da Administração Pública é cumprir o interesse do povo. Então quer dizer que não se pode deixar de observar seu caráter de **sistema***.

O conjunto social ou coletividade, deve estar acima dos interesses particulares. Então a Administração Pública deve olhar primeiro o interesse da comunidade, dispondo ao nível secundário os interesses pessoais dos indivíduos; deve estar acima de paixões e emotividades pessoais; e deve ser racional, no sentido de cumprir suas finalidades, preconizando permanência.

Isso é por que suas finalidades resumem-se ao cumprimento do bem comum da coletividade. Aqui o povo prevalece sobre o indivíduo, o particular. O querer do povo está expresso na escolha dos governantes. E governantes, junto com o poder Legislativo, elaboram leis. Então a finalidade da Administração pública é satisfazer o povo, através da gestão eficiente, que cumpre com respeito às leis. Meireles (2006, p. 46), neste aspecto, destaca que:

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só permitido fazer aquilo que a lei autoriza.

Os fins ou finalidade da Administração pública devem dominar todas as formas de administração, e neste aspecto, exclui a vontade pessoal do próprio administrador. É por que esses fins estão atados à defesa do interesse público, significando as aspirações lícitas almeçadas pela sociedade.

E a elas o administrador deve atender.

Princípios da Administração Pública

Conforme você estudou em Direito Administrativo, Administração pública é construída sobre princípios, dentre alguns: **legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência**.

Para atender a finalidade da administração pública, o administrador deve ter sua atividade funcional atada às leis, delas não podendo se afastar ou desviar, sob pena de desvio de finalidade e atos ilícitos.

Meirelles (2005, p. 88) destaca que Administração pública deve ser direcionada à lei por que ela está orientada também pelos princípios do Direito e da Moral, para que o legal se junte ao honesto e conveniente aos interesses sociais. O princípio da legalidade se opõe a quaisquer vontades personalistas dos governantes. Ele é o antídoto contra poder oligárquicos ou absolutistas que poderiam, por certo minar a racionalidade da Administração.

O princípio da legalidade também significa continuidade e segurança; à medida que as leis são cumpridas, há segurança no convívio social.

De acordo com esses princípios, os administradores devem atuar na Administração pública, obedecendo princípios **éticos**. Essa conduta implica agir usando lealdade e boa fé na gestão dos bens públicos. Com efeito, moral é o conjunto de regras de con-

dundas respeitadas [no trato dos recursos humanos e materiais] que devem germinar no ambiente organizacional público (HARIOU, 1989).

Então, no trato com os administrados, a Administração pública não deverá somente optar entre o lícito e o ilícito, mas também entre o justo e o injusto, o honesto e o desonesto. A ação dos administradores deve proceder com sinceridade, devendo ainda evitar comportamentos maliciosos que possam confundir os administrados ou dificultar suas ações.

Para saber mais

*O tema “Ética na Administração Pública” é atual e suscita inúmeros debates. Para atender aos anseios dos administrados foi criado o Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994, denominado Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil, que contém uma série de condutas obrigatórias ao servidor público.

O princípio da moralidade vem junto com a conduta de probidade administrativa: ele obriga os administradores públicos a exercerem suas atividades com eficácia e, ao assim fazê-lo agir com honestidade. Vale dizer, ação honesta é aquela que respeita as leis dando a cada um aquilo que lhes pertence de forma justa.

Assim, age sem moralidade administrativa aquele que despreza o zelo profissional ou invade a esfera de competência de outro, ou procura obter vantagem para si a partir das situações que o cargo disponibiliza.

O gestor público deve conduzir-se de maneira institucional, deve tratar a todos sem discriminações, benefícios pessoais ou favoritismo. Isto significa dizer que não são tolerados comportamentos visando proteção ou guarida a critérios pessoais, nem ações protegendo determinadas pessoas por simpatias. Por via contrária também não é lícito perseguir alguém por razões emocionais. E isto deve ser a tônica, pois o princípio da igualdade ou isonomia destaca que todos são iguais perante a lei. Então, a Administração pública deve ser conduzida de acordo com seu caráter técnico impessoal. Isto impede a conduta do administrador público de buscar objetivos de interesses próprios ou de terceiros.

Desde a Teoria da Burocracia, Max Weber destacava que o princípio da racionalidade significava adequação dos meios aos objetivos institucionais, de maneira que a gestão fosse séria e impessoal. (MOTA, 2002)

A teoria da burocracia criada por Weber destaca o caráter racional do trabalho nas organizações. Aqui já se pregava a impessoalidade nas organizações. Para essa teoria, a distribuição de atividades deve ser sempre realizada em função dos cargos e não das pessoas envolvidas, daí seu caráter impessoal. Para essa corrente há nas organizações ocupantes de cargos e funções, que devem conduzir-se de acordo com as regras formalizadas na própria organização. Vale dizer que a organização se sobrepõe à pessoa e ao próprio cargo. Com isso se quer dar continuidade à instituição ao longo do tempo: as pessoas passam, a organização permanece.

Conforme foi estudado em Direito Administrativo, o administrador tem o dever de manter plena transparência em seu comportamento. Publicidade significa divulgação dos atos dos administradores

para que o povo conheça e tenha condições de julgar a conduta moral. Publicidade anda junto com o princípio da moralidade.

Você estudou como deve ser conduzida a Administração pública; agora vamos conhecer as condutas que não devem ser adotadas.

Crimes contra a Administração Pública

O Estado foi criado para alcançar o bem comum, através da satisfação da necessidade dos administrados. Então, a Administração pública como um conjunto de bens públicos deve ser coordenada por gestores sérios. O Estado, através de seu poder Legislativo, cria leis (tanto para proteger seus bens, quanto para punir a má-conduta de seus administradores públicos).

Isto quer dizer que o Código Penal, nos artigos 312 a 327, define e descreve as condutas desonrosas dos servidores, chamando-as de crimes contra a Administração pública. Estes crimes podem ser praticados tanto por servidores públicos quanto por particulares (as pessoas que não trabalham no serviço público).

O conceito de servidor público repousa na lei como: “pessoa investida em cargo público” (BRASIL, 1990).

E o que é um cargo público? É o conjunto de atribuições de um servidor nas instituições públicas da Administração direta e indireta.

Para os efeitos penais, é considerada servidor público qualquer pessoa que exerça cargo público (pessoa sem remuneração, estagiário, cargo provisório, temporário, etc).

O servidor público deve ter conduta honrosa, pois trabalha com os bens do povo. Então, há muitas leis sobre a sua conduta entre elas: a lei nº 8.112/90 e o código de ética do servidor público (esses dois instrumentos legais dão punição administrativa: suspensão, demissão, etc). Mas o código penal pune com maior rigor quem comete conduta grave definida como crime. Vamos conhecer alguns deles:

Crimes cometidos por servidores públicos contra a Administração pública:

(Lembre-se: estes crimes são cometidos por funcionários públicos; se a pessoa não for funcionário público, comete outro tipo de crime)

- **Peculato:** apropriação ou desvio de dinheiro, valor ou outro bem móvel público ou particular, de que o servidor público tenha posse, em razão de seu cargo. Essa apropriação ou desvio pode ser para beneficiar o próprio servidor ou qualquer outra pessoa. Pena: **reclusão de 2 a 12 anos e multa.**
- **Inserção de dados falsos em sistema de informações:** inserir ou facilitar a inserção de dados falsos; ou excluir dados em sistema de informações (fraudar banco de dados) para obter vantagem para si ou para outra pessoa. Pena: reclusão de 2 a 12 anos e multa.
- **Corrupção passiva:** solicitar ou receber (para si ou para outra pessoa) vantagem indevida. Esta vantagem pode ser qualquer coisa; direta ou indiretamente. A vantagem está sempre relacionada com a função que o servidor exerce. Pena: reclusão de 1 a 8 anos e multa.
- **Prevaricação:** retardar (demorar) ou deixar de fazer (não realizar) indevidamente, um ato funcional; ou praticar ato contra lei para tirar vantagem pessoal, para si ou para outra pessoa. Pena: **detenção de 3 meses a 1 ano e multa.**
- **Condescendência criminosa:** chefe que por indulgência (dó, pena) deixa de responsabilizar subordinado que cometeu infração. Servidor público que embora não sendo chefe, sabe da infração e silencia (não leva o fato à autoridade competente). É a mesma coisa que conivência, pois o servidor tem o dever de comunicar ao superior imediato as condutas indevidas que tiver conhecimento. Pena: detenção de 15 dias a 1 mês ou multa.
- **Advocacia administrativa:** patrocinar (ajudar, priorizar) interesse privado perante a Administração pública, valendo-se da função. Aqui o servidor privilegia interesse de alguém ferindo o direito de participação de todos no serviço. Pena: detenção de 1 a 3 meses ou multa.

A pena de reclusão é aquela cumprida em regime prisional.

A detenção é pena mais branda (meses de pena) e pode ser cumprida em regime aberto e semi-aberto.

Veja: aqui há opção;
ou detenção ou multa,
conforme as circunstâncias do caso.

- **Violência arbitrária:** praticar violência física no exercício da função pública. Servidor agride pessoa ou pratica conduta violenta quebrando patrimônio público. Pena: detenção de 6 meses a 3 anos, mais a pena correspondente à violência.
- **Abandono de função:** abandonar o cargo público fora dos casos previstos em lei. Aqui o servidor vai embora, não trabalha. Pena: detenção de 15 dias a 1 mês ou multa. **Se causar prejuízo:** pena de detenção de 3 meses a 1 ano e multa.
- **Violação de sigilo profissional:** servidor revela segredo que conhece, em razão de seu cargo; ou facilita a revelação. Pena: detenção de 6 meses a 2 anos ou multa.
- **Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento:** extraviar significa perder; sonegar quer dizer esconder; e inutilizar significa estragar de modo que não mais sirva. Pena: reclusão de 1 a 4 anos.

Na Administração pública é interessante destacar o interesse, entre governo e servidores públicos, de implementar uma administração de gestores sérios. Assim existem propostas para modernizar a administração tirando as duplicidades, ambigüidades e aspectos de lentidão, para melhor atender ao público.

Muito bem, você estudou alguns crimes cometidos por servidores públicos. Agora vamos ver outros crimes cometidos por particulares. Mas quem é o particular? É quem não está investido em função pública. Às vezes este particular tem condutas ilícitas. Vamos estudá-las:

- **Usurpação de função pública:** particular se investe na função pública sem autorização de ninguém. (Fica trabalhando no serviço público, sem cargo legítimo, às vezes sem remuneração, para depois pleitear integração no órgão público). Pena: detenção de 3 meses a 2 anos e multa.

- **Resistência:** particular se opõe ou impede execução de ato legal praticado por servidor público ou quem o esteja auxiliando. Particular faz ameaça ou usa violência física ao servidor ou ao auxiliar, impedindo-o de trabalhar. Pena: detenção de 2 meses a 2 anos.
- **Desobediência:** particular não cumpre ordem legal (ou se cumpre, faz o contrário) de servidor público. Pena: detenção de 15 dias a 6 meses e multa.
- **Desacato:** particular desrespeita, humilha, desprestigia, ofende servidor público no exercício da função. Pena: 6 meses a 2 anos ou multa.
- **Corrupção ativa:** particular oferece ou promete vantagem indevida a servidor público para que ele pratique ou retarde ações relativas ao seu cargo. Pena: reclusão de 1 a 8 anos e multa.
- **Subtração ou inutilização de livro ou documento:** subtrair é retirar, levar, carregar; inutilizar é estragar de modo que faça perder sua finalidade. Aqui o particular causa prejuízo ao acervo documental do serviço público. Pena: reclusão de 2 a 5 anos.
- **Inutilização de edital ou sinal:** particular rasga, inutiliza, estraga certos documentos do serviço público. São eles: o edital público e o selo público. Pena: detenção de 1 mês a 1 ano ou multa.

Edital: correspondência formal que serve para comunicar e publicar atos.

Selo: adesivo ou sinal que tem a finalidade de lacrar, fechar correspondências, pacotes ou bens imóveis do serviço público.

Saiba mais...

■ No site do servidor público procure estes assuntos: Código de Conduta da alta administração federal – Orientação sobre Legislação de Recursos Humanos – Legislação sobre Administração Pública.
www.servidor.gov.br

RESUMO

Nesta Unidade você viu a importância da Administração pública. Um país não pode prescindir da máquina pública: ela é o instrumento da aplicação das verbas coletadas como tributos e que devem ser bem reaplicadas. Então, o meio para movimentar a máquina é a Administração Pública. Ela deve ser séria e ter uma gestão pautada na transparência a fim de viabilizar o controle por parte de seus administrados.

Você estudou também sobre crimes praticados por servidores públicos e particulares contra a Administração pública. Viu que a conduta do servidor impõe cuidar dos bens e ter boa conduta enquanto gestor da coisa pública. O código penal brasileiro, ao definir os crimes e as penas, quer com isso proteger diretamente a Administração pública e indiretamente os cidadãos.

Atividades de aprendizagem

1. Por que as pessoas se agrupam em cidades, vilas, etc?
2. Quais os componentes do Estado?
3. Por que é importante a máquina pública para o Estado?
4. O que significa peculato?
5. O que é corrupção e qual a diferença entre corrupção ativa e passiva?

Trabalho em grupo:

Escolha uma instituição da Administração pública, ou faça um estudo na instituição onde você trabalha (se você for servidor público) sobre o princípio da eficiência.

Pesquisa

Faça uma pesquisa na internet sobre os crimes “Peculato” e “Corrupção Ativa” praticados contra a Administração Pública.

UNIDADE



Organização Político-Administrativa do Brasil

Dirce Nazaré de Andrade Ferreira

Objetivo

Compreender a organização político-administrativa do governo.

Verificar o caráter sistêmico dos três poderes. Destacar a visão integrada entre as unidades da federação. Revisar alguns conceitos de Administração direta e indireta.

O Estado

Vimos na Unidade I que Estado significa o conjunto de 3 elementos:

- **Povo:** elemento humano ou conjunto de pessoas que habita um país soberano;
- **Território:** elemento geográfico ou base física onde mora o povo; e
- **Governo:** autoridades constituídas para administrar o país. Governo, é o conjunto de funções pelas quais é assegurado o funcionamento daquele país.

Nesta Unidade você estudará sobre a estrutura do país e a forma política e administrativa: como ele é organizado para atender seus cidadãos.

Veja que, Estado nestes termos, significa país. A denominação “Estado” enquanto sinônimo de país foi dada desde a Antigüidade por filósofos como Maquiavel, Thomas Hobbes e Montesquieu. Eles estudaram o poder político para organizar o país e administrá-lo com eficiência (BONAVIDES, 1997).

O filósofo Kant conceituou o Estado como “uma multidão de pessoas vivendo em um território cumprindo leis editadas pelo governo”. As leis estão contidas na Constituição.

Bastos (1988) nos diz que o Estado (país) é uma associação humana (povo) que mora em determinado lugar (território), sob o comando de um administrador público (governo) que não se submete a qualquer outro Estado (soberania). O país é soberano por que tem **poder decisório*** para conduzir seus rumos de acordo com a vontade de seu povo.

GLOSSÁRIO

***Poder decisório** – capacidade de decidir suas estratégias de ações, quando administra.

Dessa forma o país pode agir de acordo com a vontade de seus integrantes. E ao assim fazer, constrói leis conforme seus códigos de conduta social e administra suas instituições públicas de acordo com a vontade de seu povo. O Estado brasileiro hoje é democrático, pois o governo possui um sistema de leis e administra o país conforme a vontade de seus cidadãos.

Princípio fundamentais do Estado Democrático:

- Vontade Popular, expressa pelo voto;
- Liberdade de ir e vir; e
- Igualdade de Direitos.

Fonte: DALLARI (1999)

Formas de Estado

Forma de Estado é a maneira como o povo, o território e o poder são organizados.

A forma de Estado leva em consideração a composição geral do Estado ou país. Isso significa que ela traduz a divisão do poder, ou seja como o poder é exercido e repartido no território. Então podemos ter duas formas de Estado dependendo da estrutura do poder, sua unidade, distribuição e competências no território (DALLARI, 1999).

- **Estado Unitário ou Centralizado:** unificação política do poder. O território é dividido em províncias, quase sem autonomia política (somente uma pequena delegação administrativa). Ex: A constituição de 1824 do Brasil estabeleceu o Estado Unitário. Depois, com o Ato Adicional de 1834, as províncias passaram a ter legislação própria, com os presidentes sendo nomeados pelo Imperador.
- **Estado Federado ou Federalismo:** o país apresenta delegação política, e é dividido em unidades da federação (Estados-Membros) como, por exemplo: Rio de Janeiro, São Paulo, etc. Estes entes federados não têm soberania como o país, mas são autônomos politicamente (cada unidade da federação possui uma Constituição Estadual). O Brasil é um Estado Federado ou Federativo, o que traz a idéia de aliança: união indissolúvel entre Estados, Municípios e Distrito Federal.

Características do Federalismo

- **Descentralização Política:** cada unidade da federação ou Estado-Membro escolhe seus governantes, de acordo com a Constituição Federal, que é a lei que diz como deve ser feita essa descentralização política. Assim, há dois planos políticos harmônicos: o federal e o estadual.
- **Descentralização Legal:** cada unidade da federação ou Estado-Membro pode criar suas Leis, inclusive a Constituição Estadual, pois os Estados-Membros são autônomos.
- **Participação:** na Federação, há descentralização e atuação conjunta. Os Estados-Membros devem participar também da criação de leis que vigoram no território nacional. Isto se dá por meio do Senado, que é composto de representantes dos Estados e do Distrito Federal (Ver artigo 46 da Constituição Federal).
- **Rigidez Constitucional:** o Estado Federado é um sistema composto por unidades; assim, o que mantém a Federação é a superioridade hierárquica da Constituição Federal, que coordena a Federação e lhe dá estabilidade e harmonia.

A Constituição, por sua natureza superior, justifica a denominação que recebe de “lei das leis”. Ela contém os **princípios basilares*** da ordem social, política, econômica e administrativa, que orientam e disciplinam a conduta dos governantes e dos particulares, na Federação.

O Brasil por suas próprias condições geográficas, tem vocação histórica para o federalismo. País de imensidão territorial e diversidade de condições, obriga naturalmente a uma descentralização, que é a base do federalismo.

Tratando-se de um dos maiores Estados do mundo, com território rico em recursos naturais e quase todos aproveitáveis, deve ser administrado como sistema harmônico. Há assim uma vocação histórica conjugada com a vontade do povo brasileiro na manutenção do Estado Federal.

GLOSSÁRIO

*Princípio basilar – significa base ou estrutura sobre a qual se estabelecem as demais leis.



Para saber mais

*O artigo 25 da Constituição Federal dá aos Estados-Membros o poder de criar suas próprias Constituições e leis. Esta previsão ou poder de se auto-reger é chamada de “auto-organização estadual” (BASTOS, 1986).

Um dos papéis dos portugueses no período colonial foi manter a unidade territorial do país, preservando-o como Estado, impedindo assim a usurpação das terras brasileiras por outros povos. As causas sociais da origem do federalismo brasileiro são,

portanto justificadas e funcionam bem até hoje. É a própria imensidão territorial que obriga a descentralização do governo, a fim de manter a pluralidade das condições regionais, tudo integrado na unidade nacional. Como a metáfora sistêmica, os Estados são elementos componentes de um conjunto, representado pela União. Esta por sua vez, abriga diferenças e reconhece diversidades dos elementos, coordenando cada um deles de forma sinérgica.

Então vamos reforçar as diferenças entre estado-nação e estados-membros:

1) Nação – (Estado Soberano): conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais, habitando um território, administrado por um governo. União.

2) Estados-Membros – (Estados da Federação): Estados autônomos, são partes da Federação, podendo se auto-organizar e auto-governar, mas sem soberania. Partes ou Estados da Nação.

O Governo

Governo é o Conjunto de funções pelas quais é assegurada a gestão das instituições do Estado. Dessa noção deriva que governo é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais para administrar o país. São as funções estatais básicas que dão suporte ao sistema para que seu funcionamento seja garantido. Segundo Meireles (2006), governo é a condução política dos negócios públicos, sendo que ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos, como manifestação da soberania.

Administração pública é o conjunto de órgãos instituídos para cumprir os objetivos do governo, significando o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. Disto se pode entender que a Administração não pratica atos de governo, somente atos de execução, com maior ou menor autonomia. Administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou norma técnica (MEIRELES, 2006).

O autor ainda destaca que Governo e Administração se complementam. São criações abstratas de leis, impulsionadas pela vontade humana. Este impulso é efetivado através de pessoas jurídicas e seus agentes investidos nos cargos.

Formas de Governo

Também chamados de sistemas políticos, são os meios procedimentais pelos quais o governo administra as instituições.

Para saber mais

***Forma de governo** (ou **regime político**, ou **sistema político**) significa o conjunto de instituições políticas por meio das quais um país se organiza de maneira a exercer seu poder sobre seus cidadãos.

Fonte: DALLARI

(Aristóteles)	
Formas Puras	Formas Impuras
<p>MONARQUIA (Governo vitalício {a vida inteira} de reis, por exemplo.)</p> <p>ARISTOCRACIA (Governo de uma classe restrita, normalmente rica)</p> <p>DEMOCRACIA (Governo de dirigentes escolhidos pelo povo)</p>	<p>TIRANIA (Absolutismo, autoritarismo).</p> <p>OLIGARQUIA (Governo se apossa de bens, se auto-beneficia).</p> <p>DEMAGOGIA (Governo conduz o povo à falsa situação, engodo, engano).</p>

Quadro 1: Aristóteles
Fonte: DALLARI (1999)

(Maquiavel)	
	Caracteres
<p>MONARQUIA (Governo vitalício, de reis)</p> <p>REPÚBLICA</p>	<p>ABSOLUTA (o Rei acredita que recebeu poder divino, não há leis formais)</p> <p>CONSTITUCIONAL (Rei rege obedecendo leis formalizadas e constituição. Ex: Inglaterra)</p> <p>ARISTOCRÁTICA (Governo feito por classe restrita, privilegiada por nascimento ou conquista)</p> <p>DEMOCRÁTICA (Governantes eleitos pelos cidadãos para mandatos com duração predeterminada e obedecendo à Constituição). Governo do povo.</p>

Para saber mais

*República: do latim, “coisa pública”.

Forma de governo no qual o chefe de Estado, normalmente chamado Presidente, é escolhido pelo povo mediante eleição, para exercer mandato por tempo determinado.

O Brasil possui a forma republicana democrática, pois os governantes são eleitos diretamente pelo povo.

A monarquia (estado absolutista) foi substituída no Brasil com a subdivisão do Estado Unitário do período imperial, reportando-nos à Proclamação da República. A República é a forma de governo oposta à Monarquia e compatível com a noção de democracia. Seus fundamentos são a temporariedade, a eletividade e a responsabilidade do chefe de governo. Fonte: DALLARI.

Sistemas de Governo

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, se constitui em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988).

Então você estudou o que é uma República, uma Federação, e que a República pode ser democrática ou não; agora vamos estudar o que são sistemas de governo.

Por Sistemas de governo entendemos os modos pelos quais a Constituição separa os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para administrar a máquina pública. São técnicas que regulamentam as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais.

Tipos de Sistemas de Governo

Sistema Presidencialista ou Presidencialismo: é o sistema de governo no qual o Poder Executivo se concentra nas mãos de uma única pessoa, que representará externamente a nação e o governo.

Características do sistema Presidencialista (BONAVIDES, 1998):

- **O Presidente da República é o Chefe do Estado e o Chefe de Governo:** ele ocupa simultaneamente as duas chefias de um Estado e, ao mesmo tempo, preside a nação e a representa internacionalmente enquanto chefe de Estado; e ainda administra e desenvolve diretrizes do Poder Executivo para o país.
- **O Presidente da República é escolhido pelo povo:** na maioria das vezes prevalece a democracia; o povo o elege diretamente, como no Brasil, ou indiretamente, como nos Estados Unidos da América (através de colégios eleitorais), ou seja, o povo participa de alguma forma da escolha do Chefe de Estado e de Governo.

- **O Presidente da República é escolhido por um prazo determinado:** para evitar a vitaliciedade da monarquia e a perpetuidade do exercício arbitrário do poder do Estado, o presidencialismo foi moldado para que o presidente, após eleito, tivesse um tempo determinado para exercer sua função. Após o final do mandato, é feita nova eleição com outros candidatos.
- **O Presidente da República tem uma equipe de ministros de Estado, nomeados por ele:** os ministros de Estado são simples auxiliares do Presidente da República, que tem poder para nomeá-los e exonerá-los a qualquer tempo, sendo que cada um atua como se fosse chefe de um grande departamento administrativo (Ministério ou pasta ministerial).
- **Existem no Estado presidencialista três poderes:** são eles o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Os três poderes são independentes e harmônicos entre si: significa que um deles não pode se sobrepor ao outro. Deve haver equilíbrio.
- **O sistema presidencialista só pode ser usado com a forma de governo república:** este sistema é adotado no Brasil, Estados Unidos e México.

Visite os sites oficiais da Presidência da República e do Senado. www.presidencia.gov.br

Segundo Dallari (1999), a Constituição Federal de 1988 deu ao Congresso muitos poderes típicos do parlamentarismo, o que suaviza o poder do Presidente da República. Na verdade, houve grande expectativa pela aprovação do Parlamentarismo em um plebiscito realizado em 21 de abril de 1993, mas este tipo de regime não foi aprovado no Brasil.

Sistema Parlamentarista ou Parlamentarismo: é o sistema de governo com as seguintes características:

Ver o quadro da pág. 27, formas de Governo segundo Maquiavel.

- **É típico das Monarquias Constitucionais:** nas quais o rei ou rainha não tem poder absoluto e devem obedecer a Constituição. Também nesse sistema há os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com nítida separação entre eles.
- O Poder Executivo se divide em duas partes:

- Um Chefe de Estado (que, como o próprio nome diz, representa o Estado). Normalmente este chefe de Estado é ou Rei (Inglaterra, por exemplo) ou Presidente da República (no caso, Portugal).
- Um Chefe de Governo (que atua mais na parte política). Normalmente este chefe é o Primeiro Ministro (*premier*), que também preside o Conselho de Ministros (equipe denominada parlamento). Este modelo é típico da Inglaterra.
- O Primeiro Ministro é indicado ou nomeado pelo Rei (se for monarquia) ou pelo Presidente da República (se não tiver monarquia), mas sua investidura definitiva, bem como sua permanência posterior no cargo, dependem da confiança da Câmara dos Deputados e às vezes até do próprio Senado.
- A aprovação do Primeiro Ministro e do seu Conselho de Ministros é feita pela Câmara de Deputados, que analisa o plano de governo apresentado pelo Primeiro Ministro. Então ao aprovar o plano, a Câmara assume a responsabilidade de governo junto com aquele ministro, empenhando-se perante o povo para administrar bem a coisa pública.
- O governo é exercido por um corpo coletivo **orgânico**: o parlamento. As medidas governamentais são, na verdade as atividades do primeiro ministro e de sua equipe (Ministros e seus ministérios).
- O Poder Legislativo assume no Parlamentarismo funções político-governamentais mais amplas, transformando-se em Parlamento na medida em que compreende também os membros do governo.

Um sistema orgânico:
uma equipe ou conjunto de pessoas com poder de votar, aprovar ou reprovar o programa do *premier*.

Organização Política

Conforme vimos, a Federação é a aliança dos estados sob uma única Constituição, e União é o nome que se dá à Federação ou país. A República Federativa do Brasil é constituída por 26 Estados e 1 Distrito Federal.

A Federação é uma pessoa jurídica soberana, então ela edita leis nacionais (leis que valem para todo o povo brasileiro), para se organizar e providenciar uma convivência harmoniosa no território, onde o povo deve respeitar-se e respeitar as instituições.

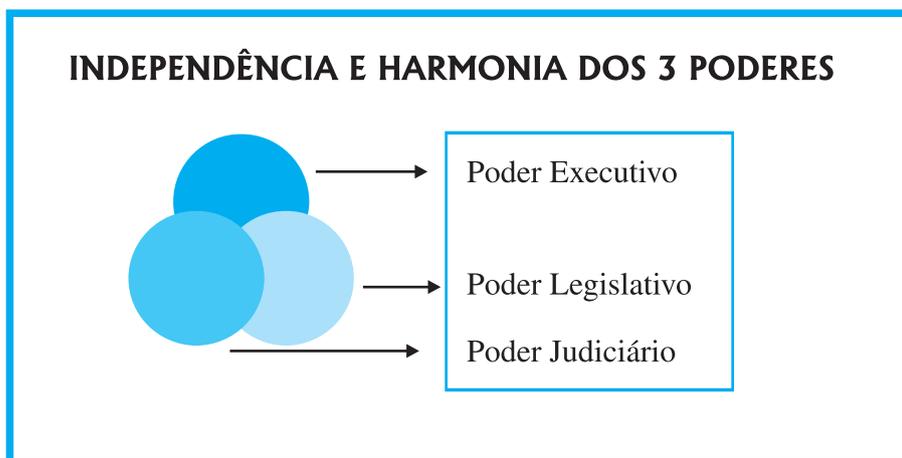
Mas a Federação se relaciona com outras Federações (outros países) no plano internacional. Então:

[...] neste relacionamento podem surgir conflitos; então a Federação também edita leis com validade para fora de seu território, são elas: as convenções internacionais, os tratados internacionais, convênios internacionais (BASTOS, 1988).

A União possui três poderes independentes e harmônicos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Ver o Título IV da
Constituição Federal
de 1988, capítulo I:
DA ORGANIZA-
ÇÃO DOS PODE-
RES.

Fontes (2004, p. 56) explica que independência significa: “cada poder tem sua esfera de atuação, não podendo nenhum deles se sobrepor aos outros. Todavia, a Federação busca harmonia, então cada poder funciona exercendo controle e vigilância sobre os atos dos outros. Assim, a federação busca o equilíbrio”.



Poder Executivo

A função de governar e administrar, da melhor maneira possível e dentro da legalidade, a Administração Pública (o dinheiro público) compete ao chefe do Executivo.

Na União, o Poder Executivo é representado pelo Presidente da República e seu Gabinete de Ministros e Secretários. Ele é eleito pelo voto direto, e exerce o mandato por 4 anos, com possibilidade de uma reeleição em seqüência. Como chefe de Estado, o presidente representa a soberania nacional, e como chefe do Executivo, comanda a administração pública federal, garantindo o cumprimento das leis elaboradas pelo Legislativo.

Nos estados, o Poder Executivo é exercido pelo Governador, auxiliado pelos Secretários de Estado. Os líderes de uma democracia constitucional agem sempre de acordo com a lei que define e limita a sua autoridade.

Nos municípios o Poder Executivo é representado pelos Prefeitos.

Poder Judiciário

A distribuição da Justiça é tarefa do Poder Judiciário. Juízes independentes são o alicerce de um sistema de tribunais justo, imparcial e garantido constitucionalmente. Isso não significa que os juízes possam tomar decisões com base em preferências pessoais, mas, sim, que são livres para tomarem decisões legais, ainda que sejam contrárias aos interesses do governo ou de outros grupos envolvidos em determinado caso.

Poder Legislativo

O Poder legislativo, no âmbito federal, é composto pelo chamado sistema bicameral (duas casas): Câmara dos Deputados e Senado Federal, que, quando reunidos, formam o Congresso Nacional.

No âmbito estadual, os representantes do povo no Poder Legislativo são os Deputados Estaduais e no âmbito municipal, os vereadores.

A principal função do Poder Legislativo é a elaboração das leis que regulam a vida em sociedade. Além da função legislativa, o poder Legislativo também tem a função fiscalizadora, pois é através dela que os Deputados e Senadores podem impedir atos de improbidade dos membros dos outros poderes.

Cada Estado da União é representado por três Senadores da República, eleitos em votação majoritária, para um mandato de 8 anos. Já o número de Deputados Federais eleitos varia de acordo com a população de cada Estado (votação proporcional), sendo no mínimo oito e no máximo setenta, por Estado, para o mandato de 4 anos.

Visite a página do Senado Federal e conheça a história de uma instituição que há quase dois séculos ajuda a construir a história do Brasil.
www.senado.gov.br

“A organização político-administrativo da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

A União é um ente abstrato. Você lembra o que significa Federação? Pois a União é a aliança dos Estados-Membros sob uma única Constituição, e União é o nome que se dá a esse conjunto, que representa a entidade soberana da Federação.

O chefe do Poder Executivo na esfera federal é o Presidente da República; ele é o responsável pela administração da União, juntamente com o vice-Presidente e os Ministros de Estado.

O Estado-membro, ou Estado da Federação, representa cada parte em que está dividido o país. Cada um deles tem como chefe do executivo o Governador, e uma Constituição Estadual, que lhe dá competências para legislar. Estados são autônomos e possuem também os 03 poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Já os municípios são a divisão dos Estados-Membros. Possuem os poderes Executivo (Prefeito e Câmara de Vereadores) e Legislativo próprios. Não possuem Constituição, mas sim “Lei Orgânica.”

Exemplo de Estados-Membros: Minas Gerais, Pará, Maranhão, etc. Cada Estado tem competência residual (competência de fazer leis que atendam seu Estado) delegada pela União.

Estrutura Organizacional da Administração Indireta

GLOSSÁRIO

***Descentralização** – é o deslocamento da tomada de decisão para outros níveis da pirâmide organizacional; normalmente níveis abaixo do que está sendo deslocado.

Especialização: divisão do trabalho, grau em que as atribuições da organização são separadas em departamentos. Cada departamento possui um corpo de profissionais; e cada profissional desempenha um conjunto de tarefas especializadas.

O estudo da Administração pública, em geral envolve a estrutura e as atividades do serviço público. Em outras palavras, organização administrativa é a divisão de competências em diversos órgãos e entidades administrativas para atender à coletividade.

A organização e funcionamento dos serviços públicos cabem ao Estado. Mas o Brasil é um país de natureza continental, e a União precisa organizar suas ações para prestar de maneira eficiente os serviços públicos. Então, o poder público divide a função em áreas específicas e cria instituições especializadas para atuar naquelas áreas. Ao fazer isso, o poder público usa uma atividade administrativa chamada **descentralização***.

Desta forma o Estado divide a função pública ou serviços públicos em áreas específicas e cria instituições especializadas para atuar naquelas áreas. Ao fazer isso, o poder público reparte suas funções mantendo a coordenação, sem quebrar hierarquia. Ele faz somente uma delegação de autoridade deslocando atividades para outros centros decisórios de poder.

Stonner (2002) nos ensina que a repartição de competências gera esferas de atribuições especializadas. Na Administração pública, essas esferas de competências necessitam de órgãos ou instituições com competência técnica especializada para satisfazer às necessidades do público (sociedade brasileira, que é o cliente da administração pública). Então Meireles (2006) nos diz que o governo é a condução política dos negócios públicos, para atender o povo.

Esse serviço deve ser prestado com qualidade; para tanto, o Governo precisa se organizar, criando mecanismos de divisão (especialização) e coordenação para implementar o controle no serviço público. Assim preserva a cadeia de comando, sem quebrar hierarquia.

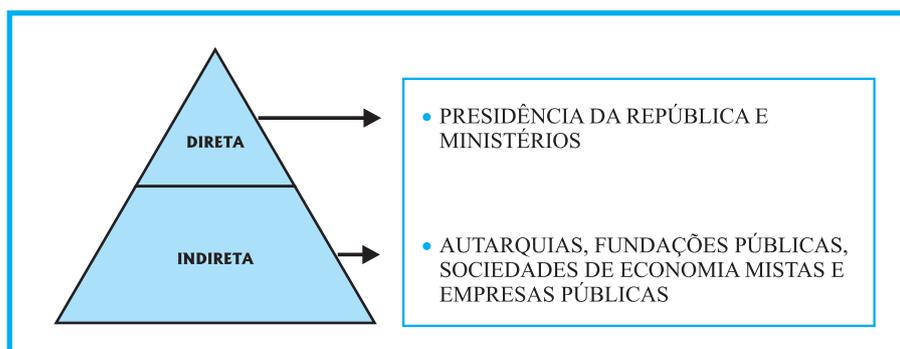
Há uma distribuição interna de competências decisórias, pois ao delegar autoridade a Lei preserva a unidade do Estado através do vínculo hierárquico. A instituição que recebeu a competência age indiretamente como se fosse o próprio Estado. Então, essa instituição (órgão público) está ligada ao Estado, que tem sobre ela os seguintes poderes: comando, fiscalização, revisão e punição.

Órgão público – unidade ou centro de competência instituído para o desempenho das funções públicas. São unidades de ação com atribuições específicas na organização do Estado.

Então, para prestar serviço público de qualidade, o Governo organiza a função pública através de Leis. O Decreto-Lei 200/67, divide a Administração Pública em:

Administração Direta

Constituída pela Presidência da República e Ministérios. Então, reforçando a denominação, na Administração pública direta, “o Estado age por via imediata” (MEIRELES, 2006) através da União. Ela é chamada de nível estratégico ou cúpula da Administração pública.



Fonte: Meireles (2006)

Administração Indireta

Conforme você estudou em Direito Administrativo, a Administração indireta decorre da descentralização. O poder público, através da Lei, cria instituições para executar serviços públicos especializados. Então a Administração indireta é constituída por instituições (pessoas jurídicas) com a finalidade de realizar determinadas atividades do ser-

viço público. São entidades vinculadas à Administração Direta. Possuem autonomia administrativa e financeira.

É possível dizer que Administração indireta é o conjunto de serviços públicos mediatemente realizados pelo Estado, através de outras pessoas jurídicas. E por que mediatemente?

É por que as instituições estão ligadas à Presidência ou ao Ministério que os criou; e o Ministério representa diretamente o Estado.

Agora vamos lembrar as instituições componentes da Administração Indireta:

- 1 – Autarquias;
- 2 – Fundações Públicas;
- 3 – Empresas Públicas; e
- 4 – Sociedades de Economia Mista.

Para saber mais

*Nos últimos anos, como fruto da reforma, surgiram algumas autarquias sob regime especial; são as agências reguladoras: ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil; ANA – Agência Nacional de Águas; ANS – Agência Nacional de Saúde; ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, etc. As agências reguladoras surgiram a partir de 1997, como parte do processo de privatização das empresas estatais. O objetivo do Governo era garantir a fiscalização de setores essenciais que estavam sendo transferidos para a iniciativa privada, por meio de órgãos independentes que assegurassem o cumprimento das regras estabelecidas. De acordo com a Lei nº 9986/97, que criou as agências, seus dirigentes têm estabilidade no cargo e mandato não coincidente com o do presidente da República. Os conselheiros e diretores só perderão seus mandatos em caso de renúncia, condenação judicial ou processo administrativo disciplinar.

Autarquias

Instituições públicas criadas para desempenhar atividades típicas de administração pública; ou seja, praticam atos característicos de Estado, quase sempre onde não há perspectiva de comercialização e lucratividade (Saúde, Educação, cultura pública, etc). Por isso possuem personalidade jurídica de direito público.

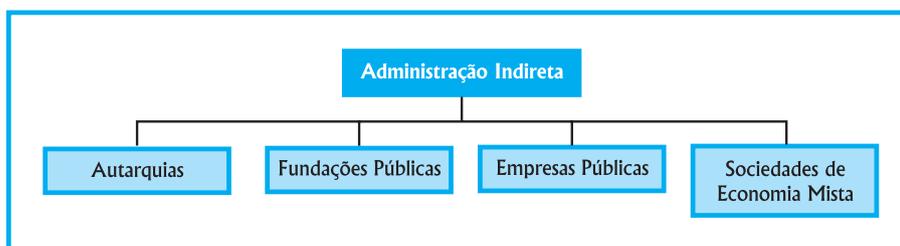
As Autarquias estão submetidas integralmente às características dos órgãos de administração direta. – os recursos humanos das autarquias estão sujeitos ao regime jurídico previsto pela lei da instituição que a criou. A proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas atinge os servidores das Autarquias, bem como seus dirigentes.

Fundações Públicas

Muito parecidas com as Autarquias. São instituição sem fins lucrativos, criadas para desenvolver atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público. Têm autonomia administrativa, patrimônio gerido por seus respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e outras fontes. Possuem personalidade jurídica de direito público, significando que, tal como as Autarquias, não têm finalidade lucrativa, pois visam o interesse da coletividade. Seu patrimônio é impenhorável, mas pode ser utilizado segundo as disposições estatutárias que elas entendem melhor.

Empresas Públicas

Empresas públicas são instituições pertencentes à Administração Indireta, que atuam em áreas que o Governo tenha interesse para explorar atividade econômica. Daí sua denominação: “paraestatais”. São instituições que, embora pertençam ao Governo, têm certas características de empresas privadas. Por isso sua personalidade jurídica é de Direito Privado. São geralmente destinadas à prestação de serviços públicos industriais ou atividades econômicas nas quais o governo tenha interesse em obter lucro.



Sociedades de Economia Mista

As sociedades de Economia Mista são pessoas jurídicas (instituição) criadas por lei como um instrumento de ação do Estado. Têm personalidade jurídica de direito privado; seu funcionamento se dá nos moldes da empresa privada. O que as diferem das empresas privadas é justamente por serem instituídas pelo governo. Então a sociedade tem característica mista: criada pelo governo com participação do poder público e de particulares. Isto quer dizer que outras pessoas físicas ou jurídicas que não pertençam à Administração Pública podem ser seus acionistas.

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista: (algumas semelhanças e diferenças)

Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista
CAPITAL: integralmente vindo das pessoas jurídicas de direito público ou entidades da Administração Indireta.	CAPITAL: conjugação de recursos públicos e particulares.
FORMA SOCIETÁRIA: empresas públicas podem adotar qualquer forma de sociedade.	FORMA SOCIETÁRIA: só podem adotar a forma de Sociedade Anônima.
QUESTÕES JUDICIAIS: empresas públicas geralmente são processadas e julgadas na Justiça Federal (art. 109, de CF)	QUESTÕES JUDICIAIS: Sociedades de Economia Mistas têm suas questões apreciadas pela justiça estadual.

Fonte: Dallari

RESUMO

Nesta Unidade você estudou os conceitos de Administração pública e os princípios que o gestor público deve seguir para prestar um serviço de qualidade para a sociedade.

Mas todos os dias na sociedade democrática, onde as comunicações são transparentes, tomamos conhecimento de condutas indesejáveis dos responsáveis pela Administração Pública. A Lei a eles reserva uma série de punições. Estas dizem respeito aos crimes cometidos pelos servidores públicos e pelos particulares contra a Administração pública.

Então para que o governo tenha controle sobre os atos dessas pessoas e para que o próprio serviço público tenha bom funcionamento, o Estado divide a Administração pública em dois blocos para melhor coordená-la: a Administração pública direta e a indireta.

As instituições da Administração pública indireta permeiam nossa vida como cidadãos; vive-se em um país onde o serviço público tem tradições e rótulos nem sempre excelentes. O administrador público, então, é aquele profissional que, espera-se, dê uma roupagem de efetividade à máquina pública: somando eficiência com eficácia.

Atividades de aprendizagem

Questões de revisão:

1. Considerando o que você estudou no capítulo II, definir o princípio da Moralidade na Administração pública.
2. Quais os princípios da Administração pública que você considere mais importantes? Justifique.
3. O que é peculato? Cite um exemplo desse tipo de conduta.
4. Considerando o quadro que envolve o serviço público, você acha que ele se relaciona com a Teoria da Burocracia? Explique.
5. Quais as diferenças entre Fundação Pública e Sociedade de Economia Mista?
6. O que é Estado? Quais as diferenças entre Estado-Membro e Estado soberano?

Faça referência à página em que o quadro está apresentado. Não o fiz por que quero que o aluno procure e leia (entendimento por dedução).

Trabalho em grupo:

Faça um grupo de estudos para elaborar uma pesquisa sobre as empresas públicas na sua cidade, mostrando a relevância que elas possuem.

Nem todas as IES trabalham como grupos de estudo. Você pode pedir que eles façam um trabalho em grupo, mas não se reportar aos grupos de estudo.

Pesquise na Internet:

Tipos de Empresa de Economia Mista existentes na sua região e a importância que elas representam para a Administração Pública.

UNIDADE



O que é Reforma Administrativa?

Marcia Prezotti Palassi

Objetivo

Caro estudante, esta Unidade visa promover uma reflexão sobre o que é a reforma administrativa, constituindo-se assim num importante referencial para compreender o desenvolvimento do Estado ou do país. Leia com atenção e, se tiver dúvidas, releia e busque esclarecê-las nas indicações do Saiba Mais e também junto ao Sistema de Acompanhamento. Vamos juntos construir nosso conhecimento.

Bons estudos!

O que é Reforma Administrativa?

A **reforma administrativa** está atrelada à **reforma do Estado**. No entanto, há uma distinção entre ambas. Vejamos na figura a seguir as premissas destes dois tipos de reformas no Brasil.

Reforma do Estado	Reforma Administrativa
Implementação de políticas voltadas para o crescimento econômico a partir das reformas na previdência social, na área fiscal e tributária e na área econômica, considerada a principal reforma estrutural (TORRES <i>apud</i> FADUL E SOUZA, 2005).	Implementação de um conjunto de políticas voltadas para a retomada da <i>performance</i> e da qualidade dos serviços públicos (TORRES <i>apud</i> FADUL E SOUZA, 2005).

Quadro 4: Premissas da Reforma do Estado e da Reforma Administrativa no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fadul e Souza (2005)

Dito de outra maneira, de forma mais detalhada, a **reforma administrativa**, no seu **sentido mais comum**, é o processo de transformação de atitudes, funções, sistemas, procedimentos e estruturas administrativas das dependências e entidades do Governo para torná-las compatíveis com a estratégia de desenvolvimento e fortalecer a capacidade executiva do Estado em um contexto de planejamento.

Apesar das diferenças existentes entre reforma do Estado e reforma administrativa, não podemos esquecer que o processo de **reforma do Estado** é um **processo político**, pois redefine as relações do Estado com a sociedade, **reconfigurando as relações de poder**. Conseqüentemente, a reforma administrativa também é um processo político, por ter implicações nas relações de poder. Em países onde há condições para uma mudança real nas relações de poder, a reforma administrativa pode representar uma transformação mais profunda e não apenas mais um projeto de modernização burocrática. Embora

haja múltiplos determinantes na reforma administrativa, confluência de interesses divergentes e contraditórios, esta reforma gera uma ampla variedade de possibilidades de **redesenho das relações entre Estado e sociedade, mudanças na institucionalidade do setor público e alteração de práticas gerenciais e administrativas**. Neste sentido, por mais semelhanças que possam haver entre reformas administrativas em diferentes Estados, **cada país ou Estado, desenha seu próprio projeto** de acordo com as forças políticas e os recursos econômicos, institucionais e técnicos existentes (TEIXEIRA, 2001).

Saiba mais...

■ Leia o interessante artigo de TEIXEIRA, S.M.F. Fundamentos de la Reforma Del Estado. In: **Anais do ENANPAD**, 2001. Neste artigo você conhecerá o alcance da reforma, as orientações teóricas, princípios e modelos de reformas.

O caráter histórico-conceitual da Reforma Administrativa

Vimos o que é a reforma administrativa e a importância de considerar o contexto. Pode-se dizer que ela sempre tem um **caráter histórico-conceitual**. No contexto de uma sociedade capitalista nacional brasileira, pode-se debater a idéia da existência de um “**Estado**” anterior à “**Sociedade**”, bem como a transposição da estrutura administrativa governamental portuguesa para uma sociedade brasileira.

O escritor, advogado, cientista político e historiador brasileiro **Raymundo Faoro** (1925-2003) apresenta a formação histórico-social brasileira em seu livro *Os donos do poder*, escrito em 1958. O livro cita o período colonial **brasileiro** como a origem da **corrupção** e da **burocracia** no Brasil. Colonizado por Portugal, um Estado **absolutista** naquela época, o autor defende que toda a estrutura **patrimonialista*** foi trazida de Portugal para o Brasil. No entanto, enquanto isso foi superado em outros países, aqui tal fato acabou sendo mantido, tornando-se a estrutura de nossa economia política. Joaquim Nabuco, em seu livro *O Abolicionismo*, capítulo XV, também nos ajuda a compreender esse processo. Leia este capítulo para obter maior compreensão do assunto.

Nessa concepção, de Estado patrimonialista, Faoro (1958) aponta:

- a propriedade individual como sendo concedida pelo Estado, caracterizando uma “sobre-propriedade” da coroa sobre seus súditos;
- o Estado sendo regido por um soberano e seus funcionários;
- a inexistência de um regime propriamente feudal nas origens do Estado brasileiro.

Faoro (1958) conclui que tivemos no Brasil um capitalismo politicamente orientado, conceito este de inspiração weberiana. O autor via no Brasil uma forma pré-capitalista, entendida a partir do pensa-

GLOSSÁRIO

***Patrimonialismo** – referente a patrimônio. Caracteriza um Estado que não estabelece limites entre o público e o privado. Os recursos obtidos pelo governo são utilizados para atender objetivos pessoais em detrimento dos interesses gerais. O termo sugere que o Estado acaba sendo um patrimônio de seu governante.

GLOSSÁRIO

***Estamento burocrático** – é uma forma de estratificação social, com camadas sociais mais fechadas do que as classes sociais e mais abertas do que as castas. Na obra de Max Weber este tal conceito é mais amplo. Significa uma teia de relacionamentos que constitui um determinado poder e influi em determinado campo de atividade. No estamento, cada estrato deve obedecer leis diferenciadas. Para Faoro, o estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, a partir daí, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira.

É o símbolo do autoritarismo e da impunidade, cujas práticas remontam aos tempos da colonização do Brasil. Torna-se mais forte e presente no primeiro Império. É ainda mais evidente no final do Século XX, ao tomar conta da cena política brasileira.

mento weberiano, onde o capitalismo é definido como uma aquisição racional de lucros burocraticamente organizada, diferente do capitalismo politicamente orientado, em que tal aquisição é direcionada por interesses do Estado e da sua concorrência com outros estados. O capitalismo politicamente orientado atribui ao Estado patrimonial e seus funcionários características de um **estamento burocrático***, ainda que este impeça a consolidação de uma ordem burguesa propriamente dita no país.

O Brasil colônia era visto então, como um patrimônio do rei, dirigido pelo estamento burocrático, onde o povo não tinha importância. Com a independência, a Nação passa a ser organizada a partir de uma Constituição excludente e conservadora. Durante o Império, o Estado continua sendo o dono do poder, por se comportar como o senhor da razão, que tudo sabe, administra e provê. Na República há a permanência do estamento, através do federalismo e da desvirtuação do regime pelo **coronelismo**. Você pode ler o livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Vitor Nunes Leal, escrito em 1945, para compreender o coronelismo, pois é nesta obra que essa categoria surge na análise política brasileira.

Mas, mesmo assim, o Estado permanece sendo o grande ator, principalmente no que se refere à questão financeira ou às políticas de sustentação do preço do café, impulsionando a intervenção pública na economia. A partir da década de 1930, a ação pública torna-se cada vez mais visível com a adoção de um modelo capitalista “politicamente orientado”, obedecendo ainda a tradição portuguesa do Século XV, transportada para o Brasil colônia, presente também durante o Império. Pode-se dizer que, de Dom Manuel a Getúlio Vargas, a história do Brasil tem sido marcada pelo Estado impondo-se sobre a sociedade civil (AXN, 2001).

Na metade do Século XX ocorre uma das mudanças mais importantes no papel do Estado. Este passa de um caráter tradicional (Estado provedor direto do progresso social e econômico) para um caráter que considera a sociedade civil e o setor privado como seus "sócios" no desenvolvimento da nação (DROPA, 2003). Atualmente, o Estado liberal, torna-se o modelo em grande parte do mundo capita-

lista ocidental, adotando politicamente a democracia pluralista ou as sociais-democracias (ALMEIDA, 1999).

Saiba mais...

■ Raymundo Faoro nasceu em Vacaria – RS, em 27 de abril de 1925 e morreu no Rio de Janeiro, em 15 de maio de 2003. Escritor, advogado, cientista político e historiador brasileiro, assumiu a Cadeira nº 6 na Academia Brasileira de Letras, ao suceder Barbosa Lima Sobrinho. Foi também, Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, de 1977 a 1979. Escreveu, em 1958, o livro *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, considerado um clássico da sociologia política brasileira e um dos livros fundamentais para a compreensão do Brasil. Trata-se de uma interpretação sociológica do subdesenvolvimento brasileiro. Inspirado nas teorias de Max Weber, o autor afirma que o Estado é controlado por um estamento burocrático que é o árbitro do país e de suas classes, regulando materialmente a economia e funcionando como proprietário da soberania, atribuindo à herança da **administração** colonial portuguesa a responsabilidade pelo subdesenvolvimento do Brasil. Atualmente, os motivos dos problemas brasileiros não se restringem ao poder absoluto do estamento burocrático citado pelo autor, mas sim à incapacidade do Estado de governar democraticamente o país em benefício de todos. No entanto, o livro continua sendo uma referência para a compreensão da transposição da estrutura administrativa governamental portuguesa para uma sociedade brasileira, na época, em formação.

Sobre a atualidade do pensamento de Raymundo Faoro, leia o artigo de SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 16, nº 2, 2003, pp.207-213. Em: <http://www.scielo.br/scielo.php>

A Base Histórico-Conceitual da Natureza do Estado Capitalista

Para dar continuidade ao nosso estudo sobre a **base histórico-conceitual da natureza do Estado capitalista**, onde as reformas administrativas são estabelecidas, vamos apresentar a **discussão conceitual básica** existente entre duas **perspectivas diferentes**: a **marxista** e a **weberiana**. Você vai ver ainda a **perspectiva gramsciana** de **Estado Integral** inerente à sociedade civil e política.

Entretanto, para ficar mais clara a diferença entre esses autores, veja primeiro como cada um deles entende o **Estado**, já que a **reforma administrativa** sempre está atrelada à **reforma do Estado**.

Marx	Weber	Gramsci
O Estado não visa o bem-comum, age conforme os interesses da classe dominante. O Estado é uma instituição de classes socialmente necessária e é encarregado da repressão na sociedade burguesa	O fundamento do Estado moderno é a autoridade racional-legal. O Estado é a organização que detém o monopólio legítimo da violência	O Estado é igual à sociedade política mais sociedade civil. É hegemônico e coercitivo. Expressa uma determinada forma de organização social da produção. É concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão do próprio grupo

Quadro 4: Diferentes Concepções de Estado

Fonte: Elaborado pela autora

Observe na Figura acima como o **poder do Estado** está presente nas três concepções apresentadas e como ele é exercido. A seguir, vamos detalhar um pouco mais as **relações de poder** estabelecidas entre o **Estado e a sociedade**, com base nesses autores. Embora esteja presente nas discussões de Marx, é importante ressaltar que o autor não desenvolveu uma teoria completa e única do Estado.

Para os marxistas, há **quatro pressupostos** que orientam a análise do Estado. O **primeiro** refere-se às condições materiais de uma sociedade, as quais podem ser observadas no modo e nas relações de produção, que constituem a base da estrutura social, da consciência humana e da forma de ser do Estado. O **segundo** pressuposto, parte do princípio de que o Estado não visa o bem-comum, muito pelo contrário, pois defende os interesses da classe dominante, tornando-se a expressão política da estrutura de classes vigente. Sendo assim, o Estado não está acima dos conflitos sociais, mas profundamente envolvido neles. O **terceiro** pressuposto está relacionado à visão do Estado como uma instituição de classes socialmente necessária. Portanto, pratica tarefas essenciais à sobrevivência da sociedade, dentre as quais se destacam a mediação do conflito de classes e a manutenção da ordem capitalista. Por fim, o **quarto** pressuposto refere-se à repressão da sociedade burguesa pelo Estado.

Dentre os teóricos marxistas há **pontos comuns**, expostos acima, mas há também divergências, fazendo com que eles se dividam **em quatro grandes grupos** quando estudam o Estado capitalista. Vejamos quais são estes grupos (ALMEIDA, 1999):

- **Instrumentalismo** (Lenin, G. William Domhoff, Ralph Miliband e Paul Sweezy);
- **Estruturalismo** (Nicos Poulantzas, Louis Althusser e Antonio Gramsci);
- **Criticalismo** (Escola de Frankfurt, Herbert Marcuse e Jürgen Habermas); e
- **Estatismo** (Claus Offe, Erik Olin Wright e James O'Connor).

Agora vamos ver o que Weber nos dizia. Ele estava preocupado com as relações entre a economia e a sociedade. Assim, opõe a estrutura e o funcionamento da sociedade tradicional à sociedade de massa, formada a partir da industrialização. Para ele, há **três tipos de autoridade** na sociedade: a **tradicional**, a **carismática** e a **racional-legal**. E completa: o fundamento do Estado moderno é a autoridade racional-legal, pois neste modelo de Estado moderno uma lei é consi-

Para saber mais

***Karl Heinrich Marx** – é considerado como um dos autores mais relevantes no desenvolvimento do pensamento sociológico. Nasceu em Tréveris, 1818, e faleceu em Londres, 1883. Formado em filosofia, direito e economia, Marx iniciou sua carreira como professor, mas foi obrigado a deixar o cargo e a Alemanha devido a seu ativismo político e oposição ao Estado prussiano. Embora seja considerado um dos fundadores da Sociologia, também é possível encontrar a influência de Marx em várias outras áreas, como a Filosofia e a História, já que o conhecimento humano, em sua época, não estava fragmentado em diversas especialidades da forma como se encontra hoje. Teve participação como intelectual e como revolucionário no movimento operário, sendo que ambos (Marx e o movimento operário) influenciaram um ao outro durante o período em que o autor viveu. Atualmente é bastante difícil analisar a sociedade humana sem se referenciar, em maior ou menor grau, à produção de Karl Marx, mesmo que a pessoa não seja simpática à ideologia construída em torno do pensamento intelectual dele, principalmente em relação aos seus conceitos econômicos. Fonte: Wikipédia. **Mais informações sobre Marx** podem ser encontradas nas suas principais obras: *Crítica da filosofia do direito de Hegel*; *Teses sobre Feuerbach*, em *Friedrich Engels*; *Feuerbach e o fim da filosofia clássica alemã*; *O 18 Brumário de Louis Bonaparte*; *Contribuição à crítica da economia política*; *O capital: crítica da economia política*, 3 vols; *Manuscritos econômico-filosóficos de 1844*; *A Ideologia Alemã*, em colaboração com Engels, e *O Manifesto Comunista*.

derada legítima se foi votada em conformidade com as condições estabelecidas pelos procedimentos legalmente aceitos na sociedade em questão (MOTTA e VASCONCELOS, 2006). Consequentemente o Estado é **monopolista por definição**, uma vez que as suas atividades exclusivas são monopolistas, ou seja, não são passíveis de concorrência. Sendo assim, o autor defendia que o Estado é o detentor do monopólio legítimo da violência, já que é o responsável pela definição das leis do país, pode impor a justiça, manter a ordem, defender o país representá-lo no Exterior, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis, etc. (BRESSER PEREIRA, 2007).

Observe que a **violência** está presente também na análise do Estado pelos marxistas. Você vai verificar que a violência aparecerá também nas análises de Gramsci. Vejamos o que este tem a nos dizer. Ele escreveu sobre o Estado, relacionando-o com a sociedade civil e a sociedade política, com a estrutura e a superestrutura como campos de tensão, bem como sobre a conquista e manutenção da hegemonia. **Gramsci amplia a concepção de Estado de Marx**, pois, ao contrário deste, não considera a socieda-

de civil apenas parte da “base” ou “infra-estrutura” econômica, mas também como uma esfera de mediação entre a superestrutura e a infra-estrutura concebidas por Marx.

Gramsci começa a sua análise sobre o que é o Estado no primeiro caderno que ele escreveu quando estava na prisão. Para ele, o **Estado é a expressão de uma determinada forma de organização social da produção**. Por essa razão, não via dissociação entre a conquista do poder e a afirmação de um novo mundo econômico e produtivo, alegando que a unidade da classe política e econômica dominante é decorrente dessa indissociabilidade. Ao prestar atenção na relação entre a economia e a política, sem deixar de lado a complexidade das relações existentes entre o desenvolvimento econômico e político (inter)nacional, esse autor desvendava o processo de racionalização, apontando a função histórica do Estado como determinação do absoluto.

Para Gramsci, o desenvolvimento da economia e da política estavam marcados por influências, ações e reações, pelas lutas que protagonizavam as classes no terreno (inter)nacional. Neste aspecto, ele observava o relacionamento entre a economia com as superestruturas e como elas otimizavam as condições de (re)produção das relações sociais capitalistas por meio da unidade econômica e política da classe dominante que se processa no Estado; e, por essas razões, via o **Estado como o organismo próprio de um grupo voltado a criar condições favoráveis à maximização do próprio grupo**. Também ressaltava como essa expansão tendia a apresentar-se como uma expressão da sociedade por meio da incorporação das reivindicações e interesses dos grupos subalternos à vida estatal. Por isso, Gramsci entendia o **Estado como um conjunto, formado pela sociedade política e civil**, denominando-o de “**Estado integral**”. Ao se referir ao Estado, estava também se referindo à sociedade política, cujo aparelho

Para saber mais

* **Antonio Gramsci** – nasceu em Ales, 1891, e faleceu em Roma, 1937. Foi um político, filósofo e cientista político, comunista e anti-fascista italiano. Marxista italiano, participou de movimentos pela instauração da democracia operária, que considerava uma alternativa ao sistema parlamentar de governo. Preso em 1926 como membro do Partido Comunista, Gramsci escreveu sua maior obra, os *Cadernos do Cárcere*, durante os dez anos de cumprimento da pena. O autor buscava alternativas ao determinismo econômico do marxismo ortodoxo, argumentando que a opressão de classe dependia não só dos arranjos econômicos ou de coerção do Estado, mas também do grau de aceitação da classe operária. Defendia ainda a importância de combinar a teoria com a prática.

Violência é qualquer comportamento ou conjunto de comportamentos que visa causar dano a outra pessoa, ser vivo ou objeto. Pode se manifestar por meio da negação da autonomia, da integridade física ou psicológica. Refere-se também, ao uso excessivo de força, além do necessário ou esperado.

governamental era o responsável pela **administração** direta e pelo exercício legal da coerção (BIANCHI, 2007).

Como você pode verificar, a **violência** está presente nas **relações de poder entre o Estado e a sociedade**. Quando falamos em violência, é importante ressaltar que esta não se restringe somente à violência física, pois ela pode se manifestar de outras maneiras, como por exemplo, a violência verbal.

No que diz respeito às **relações de poder entre o Estado e a sociedade**, muitas vezes as pessoas, no cotidiano, atribuem a violência à **burocracia**, tratando-a de forma pejorativa, como instrumento de poder e de dominação de classe. Porém, tal fato também pode ser observado nas análises de alguns autores, por exemplo, **Marx**, que definia a **burocracia como um instrumento de opressão**. Na análise marxista, o conceito de burocracia se referia aos problemas de **administração** do Estado, concebido como um

aparato opressivo da classe capitalista, cujos problemas da burocracia deviam-se à luta entre as classes. É assim que a **burocracia** passa a ser estudada como um **sistema político de dominação** que aparece de um **deslocamento de poder das fontes legítimas de autoridade para os burocratas** que estão em uma posição dominante devido ao seu conhecimento especializado. Autores impressionados com o crescimento dos regimes totalitários também passaram a ver a burocracia como instrumento de dominação (BLEPER, 2002).

Porém, vale lembrar que **Weber**, autor da **teoria da burocracia** não tratava a esta no sentido pejorativo e nunca se preocupou se ela era boa ou má. Para este autor a **burocracia** era um **instrumento de eficiência**. Como você viu na Unida-

Para saber mais

***Max Weber** – nasceu em Erfurt, 1864, e faleceu em Munique, 1920. É considerado na história da Sociologia como um de seus fundadores. Não deixe de ler *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, considerada, ao final do Século XX, como a maior obra escrita no século. Seus estudos sobre a burocracia tornaram-se paradigmáticos para os estudos do fenômeno burocrático na **administração** de empresas. Foi um dos pioneiros da perspectiva de conflito, principalmente em seu trabalho sobre o desenvolvimento da burocracia como forma saturante de organização social. O autor argumentava que a racionalização estava se transformando em um princípio cada vez mais poderoso sob o capitalismo industrial, à medida que custo, lucro e eficiência cresciam em importância social. Argumentava que o resultado desse processo seria uma “jaula de ferro” que manteria a vida de pessoas em suas garras, restando pouco esperança, alternativa ou alívio de seus sufocantes efeitos sobre o espírito humano. Fonte: Johnson, A. *Dicionário de Sociologia*. Editora Zahar.

de 1 deste livro e nas disciplinas de Teoria das Organizações, de Sociologia e de Ciência Política, Weber considerava que o traço mais importante da sociedade ocidental no Século XX era o agrupamento social em organizações. A partir desse pressuposto, ele procurou fazer um mapeamento de como o poder se estabelecia nessas organizações, construindo um modelo ideal. Nesse modelo, as organizações são caracterizadas por cargos formalmente bem definidos, ordem hierárquica com linhas de autoridade e responsabilidade delimitadas. Assim, nasceu a expressão **burocracia**, para representar esse **tipo ideal de organização**; uma organização eficiente por excelência. Para conseguir essa eficiência, a burocracia precisava detalhar antecipadamente como as coisas deveriam ser feitas.

Do ponto de vista de Weber, burocratização significa principalmente o crescente aumento de tipos racionais de organização, em todos os sistemas administrativos, dentro e fora das organizações públicas. Mais largamente, ele também se referia ao aumento de racionalização nos relacionamentos e crenças humanas. O autor enfatizava que a idéia de eliminação da burocracia era ingênua e que a dominação política da burocracia era problemática, pois dependia das forças externas de cada situação específica. Para ele a permanência ou não da burocracia era irrelevante. O principal era entender os **impactos da burocracia na sociedade** (BLEPER, 2002).

A Concepção Revolucionária e a Reformista

Vista a base histórico-conceitual da natureza do Estado capitalista, necessário se faz agora observar a diferença existente entre os termos **reforma** e **revolução**. A compreensão destes é importante para você entender como a revolução se diferencia da reforma, bem como entender as críticas que são realizadas pelos revolucionários aos reformistas e vice-versa, quando ambos tentam defender suas propostas.

Você vai verificar que a violência volta a aparecer quando nos referimos ao termo **revolução**, principalmente quando consultamos o dicionário. Vamos ver na figura abaixo o significado dos termos **reforma** e **revolução** existente no dicionário da língua portuguesa (HOUAISS, 2003).

GLOSSÁRIO

***Reformista** – movimento que visa a melhorar e a aperfeiçoar, talvez até radicalmente, mas nunca a destruir, o ordenamento existente (BOBBIO, 2004).

***Revolucionamento** – movimento que, independente dos meios usados (pacíficos, violentos ou mistos), visa a um tipo de ordenamento social, talvez não claramente especificado em sua articulação concreta, porém declaradamente antitético em todos os campos (econômico, político, cultural e civil), em relação ao ordenamento capitalista democrático (BOBBIO, 2004).

Reforma	Revolução
Reformar: reconstruir, consertar, aperfeiçoar, modificar renovando	Revolucionar: provocar mudanças, inovar, revoltar(-se), sublevar(-se).
Reformismo: sistema que crê na reforma das leis, e não na revolução, como meio de transformação política – reformista*	Revolução: rebelião armada, insurreição, mudança política radical, transformação súbita – revolucionamento* .

Quadro 5: Diferenças conceituais entre Reforma e Revolução

Fonte: Elaborado pela autora com base em Houaiss (2003)

Como você pode observar, o significado do termo **revolução** passa a impressão de ser mais violento do que a reforma. Essa associação torna-se ainda mais explícita quando o termo revolução é vinculado aos termos **rebelião**, **golpe de Estado** e **violência**, por exemplo: “a revolução é a tentativa, acompanhada do uso da violência, de derrubar as autoridades políticas existentes e de substituir, a fim de efetuar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento jurídico-constitucional e na esfera sócio-econômica.” (BOBBIO, 2004, 1121). No mesmo dicionário, o autor afirma que nem sempre a revolução é violenta, citando ainda a **distinção** entre **revolução**, **rebelião**, **revolta** e **golpe de Estado**. Mas, será isso verdade? Será que toda revolução é necessariamente violenta? Estas são questões para sua reflexão. Veja como o termo revolução tem conotação diferente de rebelião ou revolta e de golpe de Estado. A compreensão destes termos é importante para você compreender como eles se diferenciam da reforma, bem como as críticas que são realizadas pelos revolucionários ao reformismo.

Rebelião ou Revolta	Golpe de Estado
Limita-se geralmente a uma área geográfica circunscrita. Muitas vezes é isenta de motivações ideológicas. Não propugna a subversão total da ordem constituída, mas o retorno aos princípios originários que regulavam as relações entre as autoridades políticas e os cidadãos. Visa à satisfação imediata das reivindicações políticas e econômicas. É um movimento popular	Configura-se apenas como uma tentativa de substituição das autoridades políticas existentes dentro da figura institucional, sem nada ou quase nada mudar dos mecanismos políticos e sócio-econômicos. É um movimento pertencente à elite, pois é realizado por escasso número de homens já pertencentes à elite

Quadro 6: Diferença entre Rebelião ou Revolta e Golpe de Estado

Fonte: Elaborado pela autora com base em Bobbio (2004)

Preste atenção que a **rebelião** “pode, portanto, ser acalmada tanto com a substituição de algumas das personalidades políticas, como por meio de concessões econômicas. Já a **tomada do poder pelos revolucionários** pode até vir a acontecer mediante um golpe de Estado, mas só será completa se realizar profundas mudanças nos sistemas políticos, social e econômico.” (BOBBIO, 2004, p. 1.121)

Observe na Figura a seguir, que a insatisfação com a **administração pública** pode gerar movimentos coletivos voltados à introdução de mudanças políticas e sócio-econômicas, como a **revolução de massa**, o **golpe de Estado reformista** e o **golpe de Estado palaciano**.

Revolução de Massa	Golpe de Estado Reformista	Golpe de Estado Palaciano
Os insurretos pretendem subverter fundamentalmente as esferas política, social e econômica.	Os insurretos visam mudanças mais ou menos importantes na estrutura da autoridade política, além de transformações sócio-econômicas limitadas	Os insurretos visam unicamente substituir os líderes políticos

Quadro 7: Objetivo dos Atores da Revolução de massa, do Golpe de Estado Reformista e do Golpe de Estado Palaciano

Fonte: Elaborado pela autora com base em BOBBIO (2004, p. 1.121)

A forma de atuação desses atores em alguns casos pauta-se na participação popular. Vejamos quais movimentos a adotam e com que intensidade.

Revolução de Massa	Golpe de Estado Reformista	Golpe de Estado Palaciano
Há uma grande participação popular. A duração da luta é prolongada e a incidência da violência interna torna-se sumamente elevada	A participação popular é escassa. A duração da luta é breve e o nível de violência bastante baixo	A participação popular é, nula. A duração da luta brevíssima e a violência interna provavelmente limitadíssima

Quadro 8: Movimentos Coletivos x Participação Popular

Fonte: Elaborado pela autora com base em (BOBBIO, 2004, p. 1.121)

Mas, o autor chama a atenção para a **limitação do conceito de revolução** apresentado anteriormente. Quando falamos em revolução passa-se a impressão de que este movimento é vitorioso por estar vinculado às mudanças sócio-econômicas, deixando de lembrar que pode haver também **movimentos revolucionários fracassados**. Neste caso, há **duas possibilidades**: 1. os revolucionários não conseguem consolidar o seu poder; 2. os revolucionários conseguem conquistar o poder, mas administram a sós, revelando-se incapazes para promover a transformação radical do quadro político institucional e das relações sócio-econômicas (BOBBIO, 2004).

No senso comum, costumamos citar com mais frequência o uso da violência como elemento constitutivo de uma revolução, sem, no entanto, recordarmos que historicamente é possível verificar como as **classes dirigentes não cedem seu poder sem resistência**. Por isso, muitas vezes, os revolucionários são forçados a requerê-lo por meio da força para se defender. Nestes casos, terão que recorrer ainda mais à **mobilização de vastos segmentos da população para obter apoio na luta contra as autoridades políticas** que estão no poder. As autoridades políticas, obviamente utilizarão os instrumentos de coerção ao seu dispor, como o exército e a polícia, contribuindo dessa forma para aprofundar o conflito. Todavia, se houver paridade entre as forças em campo, o conflito pode se prolongar (BOBBIO, 2004).

Enfim, podemos dizer que a revolução possui momentos mais ou menos prolongados de **guerra civil**. Você já deve ter percebido que não podemos deixar de ressaltar o **elemento típico da revolução no mundo contemporâneo**, que é a **divisão da sociedade em dois grupos antagônicos**, os quais lutam por manter ou conquistar o poder.

Em nosso país, não temos a experiência da revolução. Todavia, não se pode esquecer de lembrar que o Brasil passou por um **processo de democratização após a ditadura militar**, apostando num modelo político-administrativo para reverter à lógica centralizadora, autoritária e tecnocrática que marcou nossa história no Século XX. Nas últimas décadas deste século, a democracia e a **participação adquiriram centralidade no debate político** tanto por parte da direita como da esquerda. Para a corrente **neoliberal** a “globalização” significa ampliação da democracia por meio da diminuição do Estado e ampliação do mercado. Por outro lado, alguns militantes de partidos de esquerda, preocupados com a possibilidade de resgate de práticas centralizadoras e autoritárias, defendem a **democracia participativa**, como direito do cidadão e valor universal para a conquista de consensos quanto à adoção de medidas democráticas, convictos de que “um outro mundo” é preciso e é possível.

Portanto, “cabe examinar a relação entre as diferentes formas de democracia e os nexos que elas mantêm com os interesses em luta na sociedade cujo Estado se pretende “reformular” (ALMEIDA, 2003, p. 9). Para você conhecer como tem ocorrido a **democracia e a participação na “reforma” do Estado**, não deixe de ler o livro de Ilse Gomes Silva, publicado pela Editora Cortez em 2003, sobre este assunto. Neste livro você encontrará o **histórico do processo de democratização e participação no Brasil nas décadas de 80 e 90**, cenas dos movimentos populares e **expressões de participação popular** neste período, bem como **reflexões sobre a “crise” do Estado, a “reforma” do Estado brasileiro** nos anos 90 e a participação e controle no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado através das **organizações sociais**.

Saiba mais...

- Consulte o dicionário de política de Bobbio (2004), para saber mais sobre:
 - a relação do sistema político com os reformistas e revolucionários;
 - as origens do conceito de reforma e revolução;
 - a diferença entre o anarquismo e reformismo, marxismo e reformismo, proto-reformismo e o desenvolvimento histórico do reformismo;
 - as causas da revolução, a diferença entre guerrilha e revolução, a revolução permanente, a contra-revolução, o futuro da revolução e a crise da idéia de revolução.
- Você também pode assistir **filmes** sobre as **revoluções americana e francesa** para ter uma visão mais ampliada, profunda e histórica sobre esses movimentos coletivos.

Histórico das Principais Intervenções no “Aparelho do Estado”

Você já deve ter percebido até o momento, que não há como falar em **reforma administrativa** sem considerar a **reforma do Estado**, o **contexto da Administração Pública** e a atuação dos **atores sociais** nesse processo. No Brasil, este contexto, tem sido marcado historicamente por movimentos reformistas, materializados em planos e programas, mais comumente denominados de **reformas administrativas**. Estas visam atingir a eficiência administrativa, aumentar a produtividade e racionalizar as estruturas administrativas de recrutamento e seleção, entre outros objetivos.

Para que possamos compreender as **principais iniciativas de reforma da administração pública ocorridas no Brasil a partir da década de 1930** e entender a atual forma e modelo de Governo, é necessário fazer um breve histórico das principais intervenções no Estado. Sendo assim, você vai conhecer as reformas consideradas **paradigmáticas** e **não-paradigmáticas** (FADUL E SOUZA; 2005), por meio de três mapas conceituais. Os mapas conceituais são representações gráficas que visam estruturar um conjunto de conceitos organizados em categorias para oferecer uma visão ampla e sistêmica do assunto. Ao ler os mapas conceituais, você pode observar a presença da legislação brasileira. A leitura da legislação que regulamenta cada uma das reformas também é uma fonte de conhecimento, caso você sinta necessidade de se aprofundar em cada uma delas.

Vamos começar pelo **Mapa das Reformas Paradigmáticas**, que destaca as reformas consideradas mais expressivas no que diz respeito à configuração da estrutura administrativa do Brasil. São consideradas **paradigmáticas** porque todas elas provocaram mudanças e impactos nas estruturas administrativas do setor público brasileiro (gerenciais, organizacionais e no funcionalismo público). Contribuíram para que a **administração pública brasileira**, nestes períodos

históricos, passasse por transformações na configuração e na definição de novos modelos de gestão.” (FADUL E SOUZA, 2005, p. 4).

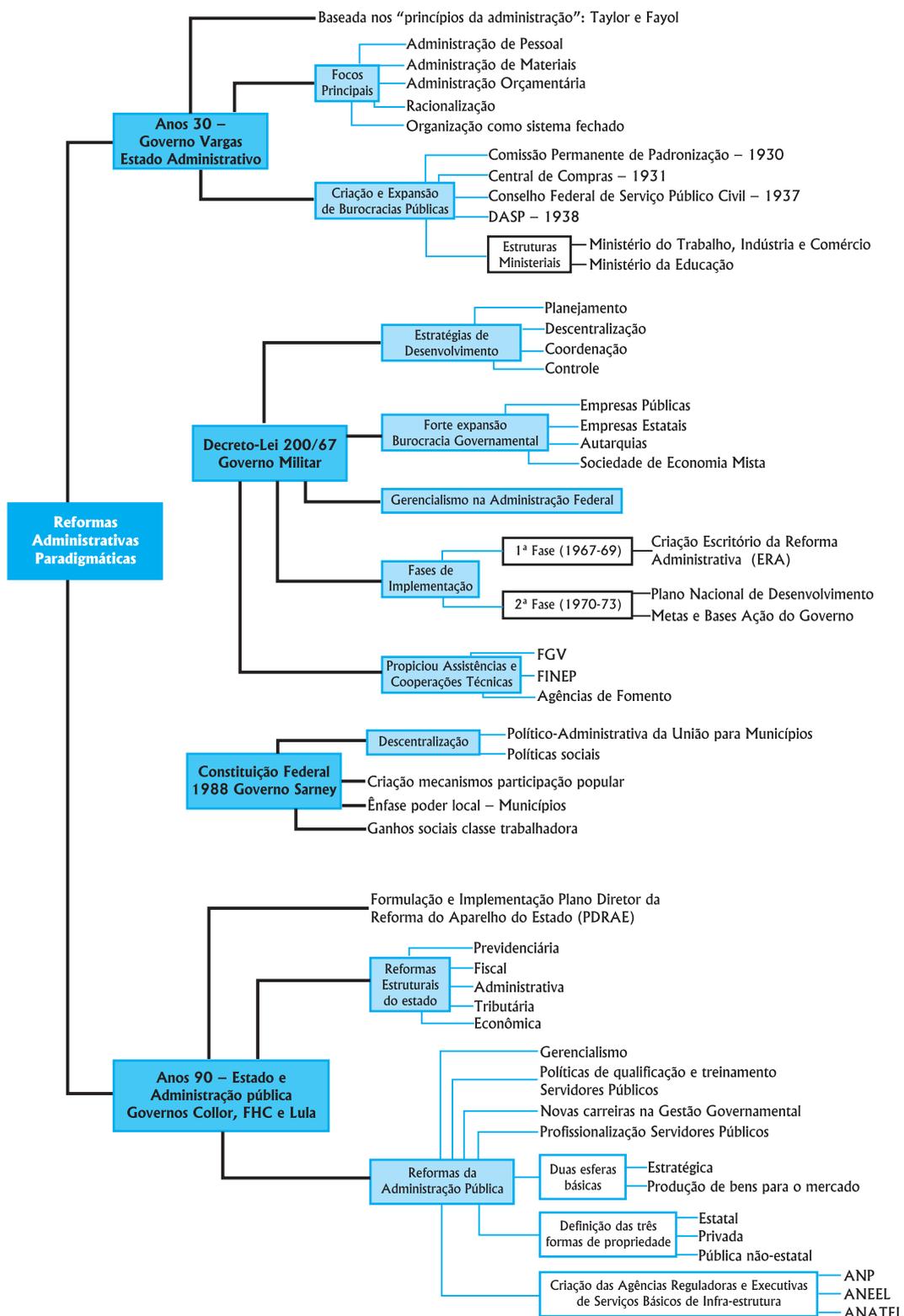


Figura 4: Mapa conceitual das reformas paradigmáticas

Fonte: Fadul e Souza (2005, p. 5)

Note que neste mapa há **quatro grandes esforços reformistas no Brasil** (FADUL E SOUZA, 2005):

- o primeiro esforço localiza-se na década de 1930 durante o período do **Estado Novo**;
- a segunda reforma significativa refere-se ao **Decreto Lei nº 200/67**, do Regime Militar;
- a terceira reforma relevante refere-se àquela empreendida com a **Constituição de 1988**;
- a quarta reforma expressiva ocorre nos anos 1990, iniciada no **Governo Collor**, consolidada de forma extensiva e aprofundada nos **Governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula**.

Conheça agora as reformas **não-paradigmáticas**. Estas são consideradas não-paradigmáticas porque as mudanças implementadas são menos complexas e abrangentes, seja no campo da **administração** pública ou da articulação política. Por isso, elas não têm a mesma centralidade que as reformas paradigmáticas e sendo assim, não são consideradas marcos da **administração** pública brasileira (FADUL E SOUZA; 2005).

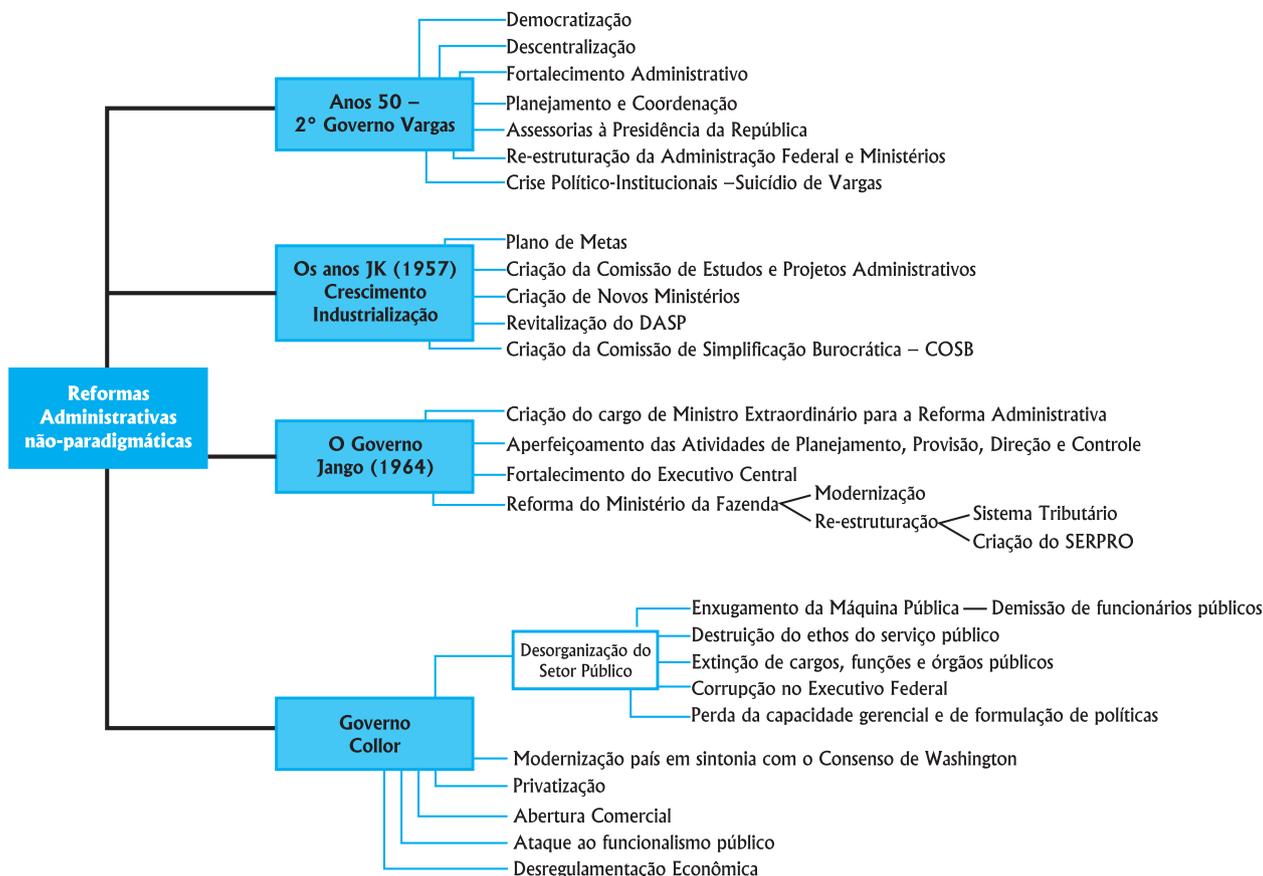


Figura 5: Mapa conceitual das reformas não-paradigmáticas

Fonte: Fadul e Souza (2005, p. 7)

Dentre essas reformas, o período do **Governo Collor de Melo** destoa dos demais, pois foi o único que tinha como principal objetivo a **desconstrução do setor público** por meio de uma política de desmoralização da administração e do funcionalismo público. O presidente da república, neste caso, era o principal ator desse processo, ao atribuir a responsabilidade pelo endividamento público e a ineficácia dos serviços públicos à incompetência e irresponsabilidade dos funci-

onários públicos, defendendo a desregulamentação econômica e a privatização para superar a ineficácia (TORRES apud FADUL E SOUZA, 2005).

A pretensão de reforma do governo **Collor** tem continuidade no governo de **Fernando Henrique Cardoso**, pois é em 1994, no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro (Mare), sob o comando de **Luiz Carlos Bresser-Pereira**, que esse desejo se expressa. Inspirado no livro *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebler, bem como nas propostas de reforma e características da **nova administração pública** da Inglaterra, dos Estados Unidos, da Nova Zelândia e da Austrália, Bresser apresenta em 1995 o **Plano Diretor da Reforma do Estado**, para modificação da burocracia pública brasileira, dividindo as atividades estatais em **dois segmentos**: 1. **atividades exclusivas do Estado** (a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas) e 2. **atividades não exclusivas do Estado** (serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio).

Vale ressaltar que essa proposta não se restringia ao nível federal de governo, propondo que os estados e municípios acompanhassem o modelo de gestão definido no plano diretor (PAULA, 2007), o qual passou a ser hegemônico quando a aliança social-liberal alcançou o poder e implementou a **administração pública gerencial**. Com a vitória da aliança popular-nacional nas eleições de 2002, criou-se uma expectativa de que a **vertente gerencial** (transferência de tecnologias de gestão empresariais do setor privado para o setor público) pudesse vir a ser substituída pela **vertente societal** (experiências alternativas de gestão pública realizada no âmbito do poder local no Brasil e que pressupõem a participação popular na gestão).

Parte dos descontentamentos com as reformas empreendidas no governo Lula pautam-se na visão de continuidade das reformas do governo FHC, embora uma avaliação mais concreta da gestão pública ainda não possa ser concluída por estar em implementação. Você vai ver a seguir, o terceiro mapa, que mostra a **estruturação da atual reforma administrativa promovida pelo governo Lula.**” (FADUL E SOUZA, 2005), as quais ainda não podem ser consideradas

[Para compreender essa proposta em uma perspectiva crítica, leia o livro *Por Uma Nova Gestão Pública*, de Ana Paula Paes de Paula, Editora da FGV.](#)

paradigmáticas ou não-paradigmáticas por estarem em fase de implementação.

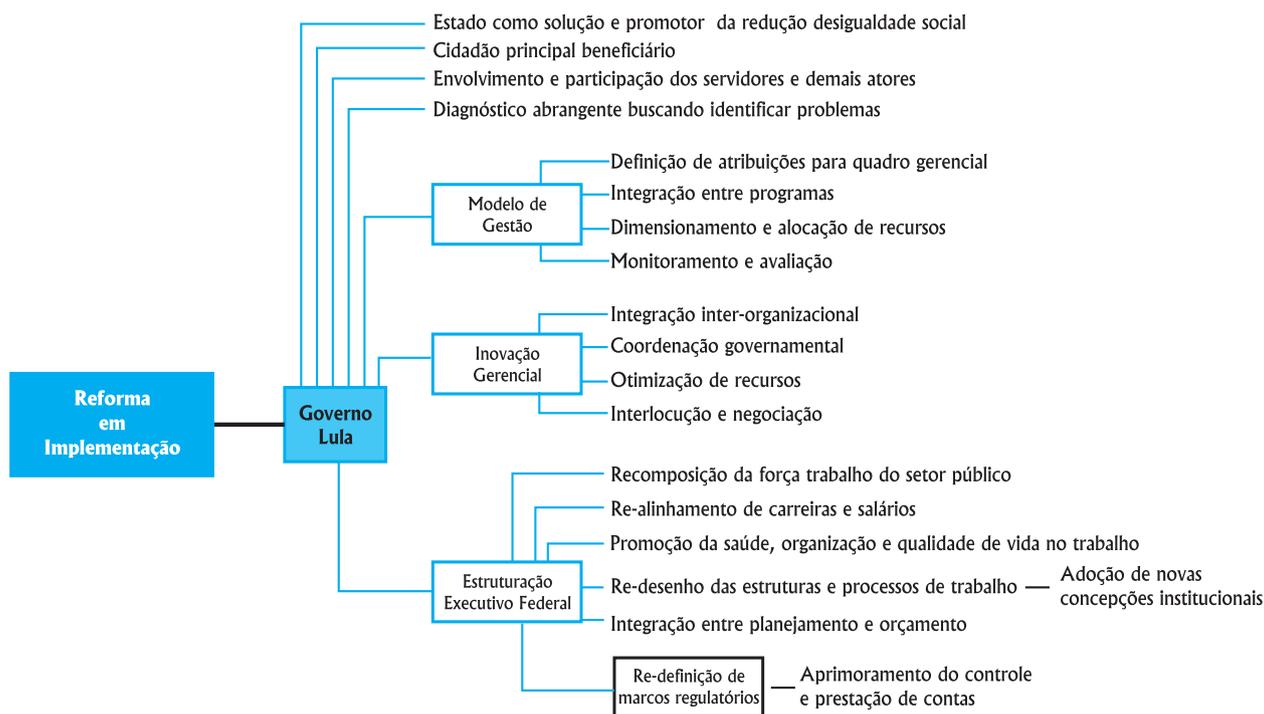


Figura 6: Mapa conceitual das reformas em implementação no atual governo

Fonte: Fadul e Souza (2005, p. 10)

Observem nesse mapa que as **reformas do governo Lula** enquadram-se em **três categorias**:

1. Estado promotor da inclusão social;
2. reformas do modelo de gestão pública; e
3. ações voltadas para a inovação gerencial.

Outra categoria a ser contemplada refere-se a reformas na estruturação do executivo federal.

Observe que, se esse conjunto de reformas foi efetivado, elas podem vir a tornarem-se paradigmáticas, devido aos impactos significativos relativos à amplitude e profundidade das ações previstas (FADUL E SOUZA, 2005).

Para concluir esta Unidade, é importante destacar que, embora o termo **reforma administrativa** seja muito ouvido e falado entre nós, esta expressão deixou de ser utilizada no Século XX por ser considerada limitada a procedimentos de remodelagem do aparato estatal, passando a ser denominada de **modernização administrativa**, para dar uma conotação de transformação, ao invés de focar apenas os processos administrativos internos, pretendendo atuar também no campo das relações políticas e sociais (FADUL E SOUZA, 2005)

A modernização administrativa é considerada mais ampla e está relacionada ao processo de desenvolvimento de sociedades subdesenvolvidas, com foco na mudança social, definindo novos objetivos, metas e programas de ação, a fim de adquirir características comuns das sociedades desenvolvidas (FADUL E SOUZA, 2005).

É importante chamar a atenção para a diferença existente entre **reforma** e **modernização administrativa**, presente na trajetória da **administração** pública brasileira, por duas razões (FADUL E SOUZA, 2005):

1. porque ela marca a **mudança de enfoque**, de abordagem e de importância da administração pública neste contexto;
2. porque as **principais premissas da administração pública se localizam tanto em alguns momentos episódicos das crises políticas e institucionais em que o Brasil esteve envolvido**, como nos períodos em que o próprio Estado brasileiro passou por momentos de crise, os quais exigiram um redimensionamento e revisão de suas políticas e estratégias de desenvolvimento.

Saiba mais...

■ É importante esclarecer que a reforma do Estado é um debate que envolve uma extensa produção acadêmica e autores relevantes como Sergio Abranches, Helio Beltrão, David Osborne, dentre outros. Nesta apostila adotamos trabalhos que possibilitassem a construção de um breve balanço da reforma do Estado no Brasil. Por isso, chamamos a atenção para a necessidade de leituras complementares, dada a impossibilidade de tratar o assunto neste espaço com a profundidade que o tema merece, bem como contemplar todos os autores pertinentes.

■ Para compreender em detalhes a política de reforma administrativa brasileira entendida a partir dos mapas conceituais apresentados, não deixe de ler o artigo de FADUL, E.; SOUZA, A.R.DE. Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. In: **Anais do ENANPAD**, 2005. Neste artigo você entenderá por que são feitas as reformas e obterá explicações detalhadas de cada período apontado nos mapas conceituais com as respectivas ações e avaliação de seus impactos.

■ Para entender as falhas das reformas, vale a pena ler: REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro : FGV, 2004.

■ Sobre a reforma do Estado de 1995, leia o artigo de ADRIOLO, L. J. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. In: **Anais do ENANPAD**, 2006. Este artigo explica o que é a nova gestão pública, as bases da reforma do Estado de 1995 e os condicionantes da implantação da reforma no que tange à cultura.

■ Sobre a reforma do Estado no federalismo brasileiro não deixe de ler o artigo de ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública – RAP**, 39 (2): 401-420, mar./abr. 2005. O artigo apresenta os resultados de ampla radiografia das máquinas públicas estaduais brasileiras, feita sob encomenda para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage), coordenado pelo governo federal e com a participação ativa de todos os estados.

Bem, chegamos ao final desta Unidade. Você pode visualizar um panorama sobre a reforma administrativa. Recomendamos que você leia as bibliografias recomendadas no Saiba mais para aprofundar seus conhecimentos. Também, para refletir sobre as reformas que possam estar ocorrendo no Estado onde você reside. Se você ficou em dúvida sobre algo aqui exposto, busque auxílio junto ao Sistema de Acompanhamento.

É muito importante entrar em contato com os textos aqui recomendados pois senão você ficará com uma visão incompleta sobre o assunto ou conhecendo-o apenas a partir das observações realizadas por quem leu o material recomendado.

RESUMO

Nesta Unidade você estudou o que é a reforma administrativa e o caráter histórico-conceitual da reforma. Pôde verificar também, que a reforma administrativa se insere dentro da reforma do Estado e que este termo caiu em desuso nos últimos anos, passando a ser denominado de modernização administrativa. Observou ainda como se deu a transposição da estrutura administrativa governamental portuguesa para a sociedade brasileira e a discussão conceitual básica sobre a natureza do Estado, onde as reformas acontecem a partir de três perspectivas diferentes: a marxista, a weberiana e a gramsciana. Pôde perceber também, a diferença entre a concepção reformista e a revolucionária e como a participação popular está relacionada a estes movimentos. E visualizou as principais reformas adotadas para tentar resolver os problemas da administração pública brasileira a partir da década de 1930 até hoje.

Atividades de aprendizagem

1. Faça uma entrevista com um gestor da secretaria de administração do governo do seu estado ou da prefeitura do município onde você reside sobre os problemas da administração pública local. Em seguida, busque recolher informações, documentos, depoimentos, etc, que lhe permitam elaborar uma redação sobre a necessidade ou não de reforma administrativa sobre o aspecto investigado, utilizando também argumentos pautados no conteúdo desta Unidade.
2. Identifique os motivos das falhas das reformas administrativas no livro *Por quê as Reformas Falham?*.
3. Descreva as ações inerentes aos três mapas conceituais apresentados nesta Unidade.
4. Aponte os principais problemas encontrados no diagnóstico realizado por Abrucio nas máquinas públicas estaduais brasileiras.
5. Entreviste no mínimo duas e no máximo cinco pessoas que participam do movimento popular na sua cidade sobre as ações desenvolvidas para reivindicar melhorias da administração pública local.

UNIDADE



Processo de Formulação de Políticas Públicas

Hugo Junior Brandião

Objetivo

Seja bem vindo a esta última Unidade de estudos da disciplina Administração Pública. Convidamos você para um bom estudo.

Aqui você vai conhecer alguns importantes aspectos e elementos conceituais que orientam a análise do processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas. Para isso, serão abordados alguns elementos que permitirão a você compreender melhor as relações entre os atores políticos, considerados de modo coletivo ou individual; as estruturas com as quais tais atores se relacionam; a natureza da racionalidade que predominantemente orienta a formulação, implementação e avaliação das Políticas Públicas; bem como compreender a dinâmica da sociedade onde tais Políticas são formuladas e executadas.

Além disso, são apresentadas, de maneira sucinta, algumas perspectivas recentes que apontam para a importância de uma orientação ética no campo de atuação dos administradores, enquanto importantes atores envolvidos com o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Esperamos que, ao final desta Unidade, você esteja apto a analisar decisões alocativas de recursos, identificando os principais atores envolvidos neste processo, compreendendo objetivos e principais beneficiários de algumas dessas decisões.

Bom estudo.

O que é Política Pública

Neste tópico, você conhecerá alguns aspectos que objetivam situar as Políticas Públicas num panorama de atuação de diferentes estruturas, sejam elas públicas, privadas ou sociais.

As questões relacionadas ao campo de estudos administrativos podem ser analisadas a partir de seus aspectos macro e micro-políticos. Tendo em vista suas relações diretas com a sociedade, ou seja, na medida em que seus impactos se dão sobre toda a sociedade ou parte dela, as Políticas Públicas devem ser analisadas a partir de abordagens macrossociais ou macro-políticas. Desta forma, é possível verificar os impactos causados na sociedade por decisões tomadas por estruturas governamentais com objetivos formulados em um processo que visa intervir em uma determinada realidade social, econômica, cultural e política.

Além de compreendermos que qualquer decisão política adotada no plano das estruturas governamentais afeta a sociedade com a qual se relacionam, podemos entender que o conceito de Política Pública deve abranger as decisões adotadas, também, nos planos das estruturas econômicas privadas (as empresas) e das estruturas sociais (as organizações da sociedade civil) que afetam a sociedade como um todo, ou parte dela.

Para entendermos a atuação dessas diversas estruturas ou agentes, devemos situá-los em uma tipologia apresentada por Rubem César Fernandes.

Agentes	Fins	Setor
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Privados	Mercado
Privados	Públicos	Terceiro Setor
Públicos	Privados	Corrupção

Figura 7: Tipologia de agentes e respectivos setores
 Fonte: (FERNANDES. apud TENÓRIO, 1999, p.87)

Compreender as relações entre estes agentes ajuda a compreender a dinâmica da sociedade afetada pelas diferentes decisões de Políticas Públicas. Para facilitar o entendimento dos impactos causados por decisões que afetam a sociedade, com maior ou menor intensidade, é necessário percebermos que, portanto, toda decisão é política, em sentido amplo, porque beneficia ou prejudica a qualidade de vida da população como um todo, ou de parte dela.

Podemos observar que várias decisões que afetam a sociedade como um todo, ou parte dela, estão relacionadas a um ou mais de um dos referidos agentes, localizados em um panorama maior das relações entre os diferentes setores.

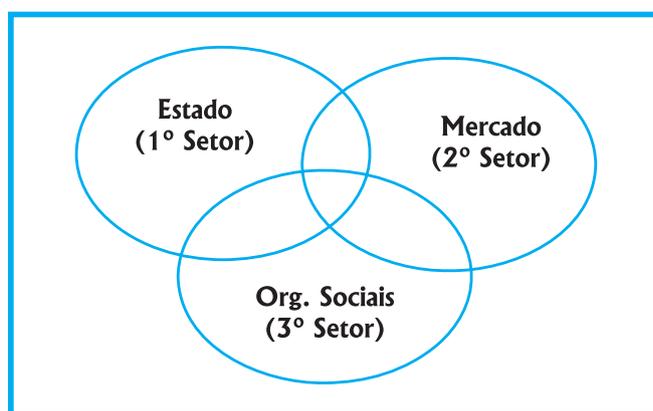


Figura 8: Relações entre os setores

Fonte: BRANDIÃO, Hugo Júnior.

Você pode perceber que as relações de parceria entre estes setores devem ser observadas como importantes condicionantes de conteúdos de Políticas Públicas. Exemplos de parcerias (suporte financeiro, tecnológico, de pessoas, de informações, de qualquer elemento necessário ao atendimento a determinadas demandas através do processo de formulação e implementação de Políticas Públicas) podem ser encontrados em ações desempenhadas por cada estrutura (ou agente) aqui relacionada. Também é importante observar casos de ações desenvolvidas por organizações sociais (3º Setor), de maneira independente ou quando articuladas com o poder público, ou, ainda, quando articuladas com estruturas empresariais. Quando uma organização social voltada para objetivos como aqueles vinculados ao combate ao preconceito contra portadores de deficiências físicas, por exemplo, decide implementar campanhas educativas com esta finalidade, pode-se afirmar que tal ação significa uma Política Pública específica, com apoio ou não do poder público ou de estruturas empresariais.

Assim, exemplos de decisões que afetam a qualidade de vida, ou o próprio modo de viver de parcela da população ou de sua totalidade, são também as decisões adotadas por estruturas de Mercado (2º Setor). Quando uma empresa de siderurgia decide ampliar seu parque industrial, tal decisão pode ser considerada uma questão de Política

Pública na medida em que repercute no seu ambiente de atuação. Assim, neste exemplo, podemos supor que ocorrerão demandas por mais empregados qualificados para suas respectivas funções, que afetarão por outro lado a distribuição social do trabalho, a oferta por agentes públicos e/ou privados de oportunidades de qualificação de mão-de-obra, a estrutura urbana, de transportes, de moradia, de saúde, de lazer, de saneamento básico, enfim, tal decisão afetará todo um contexto regional em sua área de atuação.

Como você observou, estudando a disciplina Ciência Política, as Políticas Públicas visam atender a demandas diversas (novas, recorrentes e reprimidas) constituindo, portando, proposições de soluções por parte do Estado visando resolver tais demandas. Aqui, ampliamos a idéia, apresentando articulações entre o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor como importantes elementos do processo de análise de Políticas Públicas.

Tendo em vista que, na maioria das abordagens, Política Pública é entendida como Política Governamental, enfatizamos a idéia da necessidade de ampliar tal entendimento. Entretanto, tendo em vista as observações encontradas na literatura como aquelas já apresentadas na disciplina Ciência Política, em alguns momentos referindo-se às Políticas Públicas como as decisões de governantes visando satisfazer as demandas que lhe são dirigidas, consideramos relevante agregar a esta discussão os elementos conceituais a seguir apresentados. Naquela disciplina foi abordada a seqüência das políticas públicas e as decisões, a questão da decisão política e dos atores políticos, além de outros elementos relacionados a esta Unidade de Estudo.

Portanto, com a finalidade de ampliarmos as referências necessárias à análise de Políticas Públicas, você conhecerá alguns outros elementos conceituais à elas relacionados.

Referências conceituais

Neste tópico, você conhecerá algumas referências conceituais importantes para análise das Políticas Públicas. Elas serão apresentadas de maneira sucinta através dos seguintes blocos:

- Os novos ambientes, a nova sociedade e os novos problemas;
- A questão da(s) racionalidade(s) que orienta(m) as Políticas Públicas;
- A relação atores-estruturas-atores;
- Internalismo e externalismo na análise.

Os novos ambientes, a nova sociedade e os novos problemas

As realidades sociais são dinâmicas. Através das diversas relações Estado-Sociedade ocorrem transformações decorrentes da própria dinâmica histórica, em cada realidade social específica.

Por exemplo, podemos compreender, no campo da análise das Políticas Públicas, que cada decisão adotada no âmbito do Estado (intervindo na realidade social) provoca transformações na sociedade que, por sua vez, promove em alguma escala, transformações no quadro institucional deste Estado. É como uma via de mão dupla, onde as pressões sociais modificam o quadro institucional, moldura jurídico-institucional da atuação governamental, exigindo a configuração de um específico aparato do Estado. Este, por sua vez, ao adotar decisões que visam atender às demandas sociais, promove modificações na própria ordem social, configurando uma nova realidade que apresenta novas demandas a serem atendidas. É uma relação dialética.

Como exemplo de uma nova situação social, consolidando uma nova realidade política, podemos observar a situação brasileira após a promulgação da Constituição de 1988, resultado de decisões de parlamentares escolhidos pela população para redigirem a Carta Magna do país, implicando em uma certa reconfiguração do Estado para atendimento às demandas apresentadas nos diversos planos da sociedade. Os direitos sociais institucionalizados na Constituição e outros diplomas legais, por exemplo aqueles relacionados ao meio-ambiente ou aos direitos dos consumidores, exigiram modificações na própria estrutura governamental nas áreas de fiscalização e controle das ações praticadas por empresas e indivíduos.

Além disso, o novo quadro demográfico, através do aumento da população com mais de sessenta anos, das crianças e jovens, do número de habitantes do Brasil como um todo, configura, também, uma nova realidade social que exige um novo quadro institucional voltado para atender as novas demandas sociais. Novas exigências educacionais, de saúde pública, da situação previdenciária, de segurança pública, entre outras, configuram um novo cenário onde as políticas públicas devem ser formuladas. É interessante notar, por exemplo, que a respeito da provável incapacidade governamental de atender a demandas apresentadas pela sociedade, podemos relacionar o crescente surgimento de organizações do terceiro setor, com importantes ações que, muitas vezes, procuram minimizar os impactos negativos causados pelas estruturas econômicas de mercado ou da não apresentação de soluções pelas estruturas do Estado.

Assim, podemos observar que, em cada momento histórico específico, ocorrem relações entre o Estado e a Sociedade que consolidam novos cenários de atuação governamental, com novos problemas que, por sua vez, exigem novas soluções.

Também no ambiente macro-econômico de um país, ocorrem decisões que favorecem ou prejudicam o desenvolvimento de estruturas produtivas de mercado, o grau de desenvolvimento tecnológico, além da capacidade de absorção da crescente mão-de-obra nacional, entre outros fatores. Decisões governamentais regulatórias sobre taxa de juros, por exemplo, afetam decisões empresariais com consequen-

tes modificações no panorama geral da economia, repercutindo na qualidade de vida da sociedade, em vários aspectos.

Você pode perceber que as Políticas Públicas significam formulações de algumas medidas ou ações para modificar situações sociais, econômicas, culturais e políticas (que apresentam determinadas demandas) que consolidam novos cenários macropolíticos ou macroeconômicos. Por sua vez, novos cenários apresentarão novas demandas que exigirão novas Políticas Públicas.

Apresentaremos, a seguir, um elemento conceitual importante na análise das Políticas Públicas: a(s) racionalidade(s) que orienta(m) sua formulação.

A(s) racionalidade(s) das Políticas Públicas

Neste tópico, você conhecerá o tipo predominante de racionalidade que orienta o processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas. Para isso, será feita uma contraposição de três tipos básicos encontrados na literatura:

- a racionalidade formal ou racionalidade em relação a fins;
- a racionalidade substantiva ou racionalidade em relação a valores; e
- a racionalidade dialética.

A seguir, serão feitas algumas considerações a respeito de cada um deles. Cabe ressaltar que estes três tipos básicos encontrados na literatura sobre o assunto são comentados a partir de duas perspectivas epistemológicas distintas no quadro geral das Ciências Sociais: a **perspectiva weberiana** e a **perspectiva marxista**.

Seguindo a **perspectiva weberiana**, percebemos que o tipo de racionalidade predominante no campo da formulação e avaliação das Políticas Públicas é aquele que Max Weber chamou de **Racionalidade em Relação a Fins**. De acordo com ele, esta racionalidade é “deter-

minada por expectativas no comportamento tanto de objetos do mundo exterior como de outros indivíduos, usando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para o alcance, com sucesso, de fins racionalmente escolhidos pelo próprio agente” (WEBER, 1964, p. 20).

Assim, podemos observar que, nesta definição, há uma relação direta entre meios e finalidades, implicando que os meios devem ser empregados de maneira econômica para se obter certas finalidades. Tais finalidades podem ser traduzidas, no campo das organizações burocráticas como a produção de bens ou a prestação de serviços. Ou seja, este tipo de racionalidade define um padrão de raciocínio onde o indivíduo deve promover um arranjo eficiente dos meios ou condições necessárias à obtenção de finalidades por ele definidas. É a forma de raciocínio presente na seguinte assertiva: *eu vou à missa todos os domingos, porque quero entrar no Reino dos Céus*. Ir à missa todos os domingos é a condição necessária, ou o meio, para atingir a finalidade de entrar no Reino dos Céus.

Assim, neste processo de raciocinar predomina a **lógica formal**. No processo de formulação de Políticas Públicas há a definição de padrões de eficiência (economia dos meios na obtenção de fins) para tais políticas, onde se espera que os objetivos sejam alcançados de maneira econômica, com o uso criterioso e parcimonioso dos recursos necessários.

Também, podemos observar que neste tipo de racionalidade, que orienta e constitui a base do pensamento econômico, está implícita a noção de que os benefícios sejam maiores que os custos, em um processo onde se espera que os objetivos alcançados de maneira econômica se traduzam em algum retorno econômico ou lucratividade. É o caso de uma política de financiamento de algum empreendimento econômico com as garantias para o Banco (fonte dos recursos) de que haja remuneração do que foi emprestado a partir de uma determinada taxa de juros.

Políticas Públicas que são orientadas por esta racionalidade constituem distribuição de recursos que implicam na implementação de diretrizes e decisões alocativas do tipo bidirecional. São decisões predominantes no campo das Políticas Públicas. Existem, por outro lado

transferências de recursos do tipo unidirecional. Consideramos oportuno reproduzir considerações efetuadas por Ramos (1981) a respeito destes tipos de transferência de recursos, com o intuito de permitir a compreensão dos impactos de tais decisões alocativas de recursos no plano geral da sociedade:

Há duas maneiras básicas para implementação de diretrizes e decisões alocativas na sociedade: transferências nos dois sentidos – *two way* –, características da economia de troca, e transferências em sentido único – *one way* –, características daquilo que Keneth Boulding e seus associados chamam de economia de subvenções (*grants*). Por exemplo, existem sistemas sociais, sobretudo aqueles que utilizam um mecanismo de troca para distribuição de bens e serviços típicos ao público, cuja eficácia é avaliada através da contabilidade convencional de preço/lucro. Mas a qualidade e o desenvolvimento de uma sociedade não resultam apenas das atividades desses sistemas centrados no mercado. Qualidade e desenvolvimento resultam também de uma variedade de produtos, distribuídos através de processos alocativos que não representam troca. A avaliação da eficácia desses processos alternativos e de seus ambientes sociais envolve mais do que uma contabilidade direta de fatores de produção. Sua contribuição para a viabilidade do conjunto social não pode ser determinada numa estrutura convencional de custo/benefício. Esses sistemas, normalmente, não podem funcionar, a menos que sejam financiados por subvenções (RAMOS, 1981: 178-9).

Podemos perceber que qualquer decisão de alocação de recursos, orientada pela Racionalidade em Relação a Fins, caracteriza uma decisão de Política Pública do tipo bidirecional.

Max Weber aponta, ainda, um outro tipo de racionalidade: a **Racionalidade em Relação a Valores**. De acordo com ele, esta racionalidade é “determinada pela crença consciente no valor absoluto – ético, estético, religioso ou de qualquer outra forma – de uma determinada conduta, independentemente do resultado, ou seja, puramente pelos méritos deste valor” (WEBER, 1964, p. 20).

Como você pode perceber, este segundo tipo de racionalidade, denominada de substantiva ou em relação a valores, implica num padrão de pensamento onde não há nenhuma expectativa de retorno eco-

nômico para uma determinada decisão. Não constitui uma relação entre meios e fins. No exemplo citado anteriormente, a assertiva, orientada pela Racionalidade em Relação a Valores seria a seguinte: *eu vou à missa todos os domingos porque considero importante, por si só, o exercício da religiosidade*. Nesta forma de pensamento não existe a expectativa de alcançar de forma bem-sucedida qualquer finalidade. A conduta é relevante porque na decisão considera-se importante o próprio exercício do valor (ético, estético, religioso ou de outra forma).

Vale salientar que Weber demonstrou seu pessimismo diante de um mundo racionalizado, no sentido formal ou em relação a fins, a partir da predominância desta racionalidade, em detrimento da Racionalidade em Relação a Valores. Com o desenvolvimento das sociedades capitalistas e das organizações burocráticas que predominam nestas sociedades (ambas as instâncias - social e organizacional - se estruturando a partir da Racionalidade em Relação a Fins), ocorre o que Weber chamou de “racionalização do mundo”, que o transformaria numa “gaiola de ferro, na qual o homem estaria irremediavelmente preso, enredado em uma teia, perdido em um labirinto sem saída” (REZENDE, S. 1980, p. 9).

A esse respeito, é bastante contundente a defesa da individualidade e do exercício dos valores, ameaçada a partir do predomínio da Racionalidade em Relação a Fins nas sociedades modernas, feita por Weber:

o processo evolutivo no qual estamos imersos coloca uma questão fundamental que é, não a de como podemos promover ou apressar esta evolução, mas sim, como podemos nos opor a esta maquinaria a fim de manter uma parcela da humanidade livre desta divisão de alma, deste domínio supremo que a vida burocrática impõe sobre o homem contemporâneo, o homem moderno (WRONG, D. apud REZENDE, 1980, p. 9).

Podemos observar que a Racionalidade em Relação a Valores pode orientar decisões distributivas de recursos do tipo unidirecional. Como exemplo, podemos situar as decisões de Políticas Públicas a **fundo perdido**. É o caso de uma política de vacinação infantil ou de outra decisão onde não há expectativa de retorno, principalmente do tipo financeiro.

Seguindo a **perspectiva marxista** podemos encontrar na literatura sobre o assunto análises sobre um terceiro tipo de racionalidade: **a racionalidade dialética**. Para **Marcuse**, nas sociedades industriais capitalistas, predomina o exercício da racionalidade em relação a fins, classificada por ele como sendo uma racionalidade de dominação. O homem moderno, no contexto dessas sociedades industriais avançadas, ao se orientar apenas pela racionalidade econômica afirmaria a ordem de coisas, o *status quo*, exercitando apenas a dimensão da afirmação. Esta é a concepção do **homem unidimensional**, o homem que exercita apenas a concordância, a submissão ao estado de coisas, seguindo e reproduzindo a ideologia dessas sociedades e garantindo a permanência de privilégios para certos grupos ou classes sociais. É o homem que vê o é das coisas. Portanto, essa racionalidade garante o exercício da dominação constituída, na perspectiva marxista, de estratégias diferenciadas usadas por um grupo ou indivíduo com o intuito de manutenção de posição privilegiada.

Já o exercício da Racionalidade Dialética, pode constituir um exercício de libertação, na medida em que tal padrão de pensamento possibilita a percepção das contradições presentes em determinadas realidades sociais, permitindo, assim, verificar como as coisas **deveriam ser**. O homem orientado pelo exercício da Racionalidade Dialética é chamado por Marcuse de **homem bidimensional**.

Em ambas as perspectivas, percebemos que o predomínio da Racionalidade em Relação a Fins, ou Racionalidade Formal, mereceu críticas contundentes que nos permitem constatar implicações políticas relevantes na medida em que Políticas Públicas formuladas seguindo orientações racionais formais ou em relação a fins, pressupõem que seu formulador seja compreendido de maneira limitada. Assim, os formuladores de tais políticas são entendidos, predominantemente, como indivíduos racionais (no sentido de que tomam decisões visando solucionar certos problemas, com certos limites neste processo).

Ao apontar, por exemplo, que a submissão da Racionalidade Substantiva (ou Racionalidade em Relação a Valores) à Racionalidade Formal implicava na eliminação da capacidade de julgamentos éticos na construção de sua realidade, vários autores como **Karl Mannheim**

Importante filósofo alemão, colaborou de maneira contundente no desenvolvimento de críticas às sociedades industriais avançadas, evidenciando a alienação do homem. Foi um dos participantes da Escola de Frankfurt.

Este autor denomina de **Racionalidade Substancial** a Racionalidade em Relação a Valores (de Weber) ou a Racionalidade Substantiva (de Ramos)

Para saber mais

***Alberto Guerreiro Ramos** – (nascido em 13.09.1915, em Santo Amaro da Purificação, Bahia, e falecido em 06.04.1982, em Los Angeles, EUA), se distingue no cenário intelectual brasileiro como uma estrela de primeira grandeza. Em 1956, o sociólogo clássico Pitirim A. Sorokin incluiu-o entre os autores eminentes que contribuíram para o progresso mundial da disciplina da Sociologia. Como professor, pesquisador e autor, Ramos esteve associado a quatro importantes instituições – DASP, ISEB/MEC, EBAP/FGV e USC – e por seu intermédio publicou a maior parte de sua obra. Além da carreira acadêmica, exerceu mandato político como deputado federal. Como *scholar*, Guerreiro Ramos teve uma produção acadêmica expressiva em dimensão e originalidade, em seus 45 anos de atividade intelectual, tendo dado contribuições significativas às ciências sociais, sobretudo aos estudos de sociologia das organizações e da administração. Quanto ao conceito de delimitação de sistemas sociais, Guerreiro Ramos parte da presunção de que, na análise tradicional de sistemas sociais, a categoria de mercado é o único pressuposto básico a orientar a organização da existência social e individual. Já para o seu modelo de delimitação dos sistemas sociais, por outro lado, o mercado é um domínio social necessário, mas deve ser circunscrito e regulado. A noção de delimitação organizacional implica que (a) a sociedade se compõe de diversos domínios, dentro dos quais os indivíduos se associam em diferentes tipos de atividade; e (b) um governo societário formula e implementa políticas para alocar os recursos e tomar as decisões necessárias à interação desejada entre os diversos domínios ou enclaves sociais. A economia deixa de ser a única força e critério para a organização da vida social e individual. O arranjo multicêntrico do espaço social, vislumbrado por seu paradigma

e **Guerreiro Ramos**, entre outros, seguiram a perspectiva weberiana.. Já em relação à perspectiva marxista, Marcuse foi bastante contundente ao denunciar a unidimensionalização do homem racional-formal (MARCUSE, 1973).

*Esperamos que você possa compreender que, a partir destas considerações sucintas a respeito dos três tipos básicos de racionalidade, os modelos de análise de Políticas Públicas, como o modelo **incremental** e o modelo **racional-compreensivo**, abordados na disciplina Ciência Política, abrangendo, apenas, o tipo de racionalidade formal, possuem algumas limitações. Tais modelos pressupõem que as Políticas Públicas “racionais” significam processos decisórios no âmbito das estruturas governamentais, principalmente, evidenciando limites que devem ser observados nas tentativas de compreensão dos atores políticos.*

A seguir, serão apresentadas algumas considerações a respeito da relação atores-estruturas-atores, objetivando permitir que você compreenda mais alguns conceitos importantes.

A relação atores-estruturas-atores

Neste tópico, serão apresentados alguns breves comentários sobre a relação atores e estruturas, elemento importante para a análise de Políticas Públicas.

Consideramos que não há exclusão entre os dois objetos de análise das Políticas Públicas: os atores e as estruturas. Antes, evidenciamos a importância do reconhecimento da complementaridade entre eles.

Na perspectiva de análises elaboradas ao nível macropolítico, verifica-se a predominância da visão paradigmática marxista que privilegia a noção do conflito como realidade primordial da sociedade. Nesta visão, a ênfase é aplicada nas chamadas estruturas, principalmente adotando elementos de análise que privilegiam a observação das classes sociais e os conflitos existentes na realidade social.

Por outro lado, em análises elaboradas a partir dos chamados fundamentos micropolíticos, considera-se importante a verificação da atuação de atores considerados individualmente.

Podemos considerar que a primeira perspectiva, a macropolítica, deriva do paradigma marxista e a segunda, a micropolítica, deriva do paradigma liberal. Objetivando esclarecer a relação entre tais paradigmas, entendemos como oportuno reproduzir as seguintes considerações de Jaguaribe, também com o intuito de apresentar a perspectiva denominada **funcional-dialética**. Segundo Jaguaribe, as bases da sua perspectiva funcional-dialética podem ser reduzidas a três linhas centrais:

Para saber mais

paraeconômico, permite ao indivíduo fazer escolhas autênticas e ordenar sua existência de acordo com suas necessidades de realização pessoal. Este paradigma pode ser imaginado e construído sobre duas linhas que se cruzam ao meio, em ângulo reto. A linha vertical aponta, em sentido ascendente, para um espaço crescentemente prescritivo; e, em sentido descendente, para um espaço cada vez menos regulado por normas. A linha horizontal, em seu sentido à esquerda, aponta para uma orientação comunitária; e, em seu sentido à direita, para uma orientação individual. Os seis domínios usados para descrever o paradigma (economia, isonomia, horda, eremita, fenonomia e anomia) são categorias heurísticas com o caráter e a função dos tipos ideais de Weber. A lógica dos dois vetores permite uma infinidade de arranjos intermediários, além dos seis tipificados. De acordo com Ramos, as possibilidades humanas podem ser melhor atendidas sob este arranjo multicêntrico do espaço social do que sob o arranjo unidimensional do mercado.

Fonte: Heidemann, F. .Puc-Pr/Mestrado em Administração/Série Monográfica: “Caderno de Ciências Sociais Aplicadas”.

A primeira se refere ao entendimento da sociedade como forma e unidade básica da vida humana associativa constituído, como tal, uma associação naturalmente funcional. A segunda concerne à diferença analítica e empírica entre a autoridade autovalidada, de caráter consensual, e a autoridade institucionalizada, tendencialmente coercitiva. O trânsito de uma a outra, historicamente, ocorreu com a transformação das formas naturais da autoridade, baseadas na consangüinidade, em formas institucionais, territorialmente delimitadas, baseadas na combinação entre poder coercitivo e mito legitimizante. A terceira linha básica da perspectiva funcional-dialética é a que, a partir de uma diferenciação analítica das macro-funções sociais e de seus respectivos subsistemas, nega o fato de que um dos subsistemas, como o econômico, por exemplo, tenha, necessariamente, um caráter estrutural, enquanto outro, como o cultural, tenha, necessariamente, um caráter superestrutural, este determinado por aquele. Opostamente, o modelo funcional-dialético se baseia na interdependência circular dos subsistemas. Nenhum dos subsistemas sociais é, de *per si*, necessariamente estrutural ou superestrutural. Transformações estruturais podem originar-se em qualquer dos subsistemas (...). Relativamente à perspectiva funcionalista, a funcional-dialética aceita o caráter basicamente funcional da ordenação social, na medida em que, histórico-antropologicamente, a origem e o fundamento da autoridade têm caráter consensual. Mas nega que um suposto consenso valorativo seja, fáctica e normativamente, o fundamento da ordenação social nas sociedades estruturalmente diferenciadas, como as sociedades de classe. Relativamente à perspectiva dialética, a funcional-dialética aceita o caráter basicamente coercitivo e conflitual das formas institucionalizadas da autoridade e das sociedades correspondentes. Mas nega que as forças produtivas necessariamente determinem as relações de produção, ou, com maior precisão analítica, que o subsistema econômico seja, *per se*, estrutural e determinante dos demais (JAGUARIBE, Hélio. 1978, p. 37-38).

Concordando com tal posicionamento teórico, consideramos que na análise de Políticas Públicas devem ser observadas, portanto, relações não mutuamente excludentes, mas, sim, complementares entre as duas perspectivas.

Consideramos, também, que as análises de Políticas Públicas devem, além da tentativa de compreensão da sociedade em que tais políticas são formuladas e implementadas, buscar elementos que revelem a importância de se considerar a relação atores-estruturas-atores, não se privilegiando um nível em detrimento do outro. Ou seja, as análises de Políticas Públicas devem romper a dicotomia entre atores e estruturas.

Uma importante contribuição para este rompimento pode ser verificada nas posições teóricas de Adam Przeworski, constituindo o que tem sido chamado de **individualismo metodológico**, que apresenta o desafio de

fornecer microfundamentos para os fenômenos sociais (se baseando) ... em duas posições que não vão necessariamente juntas: 1) a exigência de “individualismo metodológico” – que todos os fenômenos sociais têm que ser compreensíveis como um produto de ação dos indivíduos; e 2) o suposto substantivo de “escolha racional” – que o comportamento individual é racional no sentido instrumental desse termo (PRZEWORSKI, 1988, p. 5).

Na perspectiva de Przeworski é necessário submeter as análises estruturais, principalmente as de cunho marxista, a este desafio imposto pelo individualismo metodológico. Ao se posicionar criticamente em relação à análise marxista, Przeworski afirma que

as ações dos indivíduos já não podem ser vistas como dadas por suas posições de classe, devem ser explicadas no âmbito de cada conjunto de condições. Afirmações sobre indivíduos e coletividade devem ser cuidadosamente separadas: atribuições do *status* de ator coletivo ao “capital”, à classe trabalhadora ou ao “estado” devem ser submetidas a exame crítico para ver se a ação coletiva é consistente com racionalidades individuais (...) a teoria satisfatória é aquela capaz de explicar a história em termos das ações de indivíduos racionais e voltados para a realização de objetivos (PRZEWORSKI, 1988, p. 7).

De acordo com nossa tentativa de colaborar com o entendimento das Políticas Públicas, concordamos que o exame de uma realidade

social específica, onde tais políticas são formuladas, deve, a partir de considerações sobre a tensão existente entre atores e estruturas, abranger a

visão adequada (que) não é nem o de duas classes prontas para agir, nem a de indivíduos abstratos, mas (sim) a de indivíduos imersos em diferentes tipos de relação com outros indivíduos no interior de uma estrutura social descrita multidimensionalmente (PRZEWORSKI, 1988, p.16).

A seguir, você conhecerá duas formas de abordagens na análise das Políticas Públicas: a externalista e a internalista.

Internalismo e externalismo na análise

Agora você conhecerá duas abordagens diferentes na análise das Políticas Públicas: a externalista e a internalista.

Os modelos que se enquadram nesta abordagem são:

- a) a Teoria das Elites;
- b) a Teoria dos Grupos;
- e
- c) o Modelo Ecológico.

A **posição externalista** argumenta que o que determina as Políticas Públicas é a estrutura social, ou seja, o que interessa nesta abordagem é determinar quais fatores situados fora das fronteiras governamentais têm a capacidade de determinar a forma e o conteúdo das Políticas Públicas.

Para a Teoria das Elites, é necessário identificar o comportamento e as atitudes das elites políticas que permitam inferir o conteúdo das Políticas Públicas, ocorrendo modificações nas Políticas quando mudam as elites. A elite reflete a composição social e sua configuração de poder.

Para a Teoria dos Grupos, devem ser verificados os processos de mobilização, articulação e confrontação dos grupos de interesse com as decisões de grupos distintos, com interesses diversos afetando as Políticas Públicas. Os grupos sociais podem, em situações particulares, articularem-se com setores governamentais e setores da elite. Não se identifica uma elite estável orientando e decidindo sobre todas as questões.

O Modelo Ecológico busca reconhecer as características do ambiente como fatores determinantes das Políticas Públicas. A estrutura social fornece parâmetros para os formuladores de decisões através, principalmente, de indicadores socioeconômicos. O nível de despesa e/ou serviços é parcialmente determinado pelo nível de recursos disponíveis.

A posição internalista assume que o conjunto de características do aparato governamental é determinante na alteração nas Políticas Públicas e não o meio ambiente. Busca identificar o **processo decisório** interno à estrutura de governo.

O Modelo Racional supõe que o formulador de Políticas Públicas faz escolhas “ótimas”, escolhendo a melhor alternativa para resolver um determinado problema. Orienta-se pela Racionalidade em Relação a Fins. Algumas posições assumem que esta racionalidade é limitada, não permitindo ao decisor a escolha da melhor, mas sim da possível alternativa.

O Modelo Incremental busca verificar o que mudou, o incremento derivado de determinada Política Pública em relação às Políticas passadas.

Assim, você pode observar que as abordagens externalistas na análise de Políticas Públicas sustentam que o que determina as políticas, em termos, principalmente de definição de seus conteúdos, é a estrutura social, situando, assim, os determinantes das políticas em componentes do meio ambiente.

Já as abordagens internalistas sustentam que os determinantes das alterações nas Políticas Públicas constituem-se de um conjunto de características do próprio aparato estatal e não do meio ambiente.

Consideramos que as orientações internalistas e externalistas não são mutuamente excludentes havendo, assim, possibilidade de integração entre ambas.

Tal possibilidade pode ser viabilizada através da introdução da noção de *feedback*. Assim, considerando-se que em ambas as abordagens não é levada em consideração a **possibilidade de que as políticas afetem o ambiente e o aparato estatal**, é precisamente a introdução da noção de *feedback* que pode promover a integração entre elas.

Os modelos que se enquadram nesta abordagem são:
a) o Modelo Racional;
e
b) o Modelo Incremental.

Lima Jr. e Santos (1976) mostraram que isto é possível com a introdução de novos níveis e estágios na análise através do tratamento de outras variáveis relacionadas com a ação do Estado.

No plano ambiental, foco das abordagens externalistas, os autores introduzem a idéia da influência combinada dos chamados **processos naturais, da estrutura de escassez** e da **complexificação social** no processo de formulação-implementação-formulação das Políticas Públicas. No plano interno da ação estatal, Lima Jr. e Santos consideram importantes as **mudanças nas percepções e comportamento da elite política**, mudanças essas influenciadas por **mudanças no conhecimento social especializado**, derivando, daí, mudanças nos próprios conteúdos das políticas.

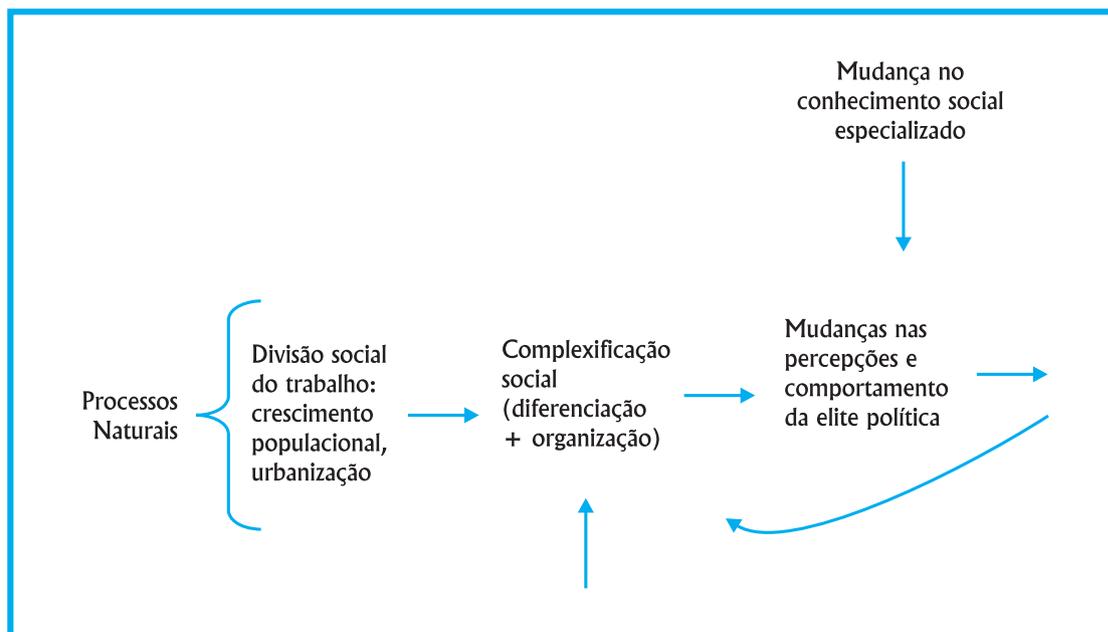


Figura 9: Influência combinada dos processos naturais, da estrutura de escassez e da complexificação social no processo de formulação-implementação-formulação de políticas públicas.

Fonte: (LIMA JR, SANTOS, 1976, p. 253)

A Figura 9 mostra essas variáveis e a interação entre elas. Os processos naturais estão representando o resultado agregado e imprevisível de um conjunto de **decisões individuais e privadas**. São processos tais como o crescimento populacional, a divisão social do trabalho e a urbanização, que não são necessariamente controláveis pela

ação do estado. Além disso, tais processos atuam sobre as variáveis **estrutura de escassez e complexificação social**. A **estrutura de escassez** pode ser compreendida como a relação mutável na oferta ou na demanda de bens e recursos de toda ordem. A **complexificação social** pode ser compreendida como a evolução do tecido social, modificando posições relativas de grupos, estratos e classes sociais e induzindo o surgimento de organizações que têm como objetivo a mudança de suas próprias posições na estrutura da sociedade. Podemos considerar que tais variáveis ambientais, conjugadas com as **mudanças no conhecimento social especializado** influenciam as **mudanças nas percepções e comportamentos da elite política**. Estas mudanças, por sua vez, condicionam **mudanças no conteúdo e volume das decisões políticas**, que, num processo de *feedback*, influenciam tanto a **estrutura de escassez** quanto o processo de **complexificação social**.

Apontando o fato de que o esquema preliminar de análise proposto não considerava o papel das burocracias, de acordo com os próprios autores, é relevante para o entendimento da possibilidade e da necessidade de integração do internalismo e do externalismo na análise das Políticas Públicas citar a seguinte passagem:

Presumimos que, tão logo a elite política tenha modificado seu comportamento e suas opiniões, pressionada, seja por novas organizações, nova estrutura de escassez, novos desenvolvimentos no conhecimento social especializado, ou por alguma combinação deles, as mudanças nas políticas ocorreriam sem nenhum tipo de obstáculo. Este, contudo, não é o caso. As elites políticas não conduzem a máquina do Estado, puramente de acordo com seus desejos, do mesmo modo que não corresponde à realidade empírica a idéia de que o aparato estatal, isto é, as burocracias, os grupos técnicos, os especialistas, etc. – é neutro. As burocracias e tecnocracias estatais são por vezes bastante poderosas, tanto para sabotar um plano governamental como para suportar o esforço de manter o Estado em funcionamento, enquanto a estrutura política mais visível está sendo danificada por conflito intenso e em larga escala. Pelas mesmas razões, um alto grau de rotatividade da elite política não garante automaticamente que mudanças políticas venham a ocorrer. Tudo depende da autonomia do ‘Estado como uma organização’, que pode ou não se tornar

um obstáculo, ou, inversamente, uma fonte geradora de mudança. Curiosamente, poucos analistas consideraram esta face da moeda. É como se o aparato, que eventualmente pode opor-se à mudança, com base em valores comuns, não fosse jamais capaz de promover modificações baseadas naqueles mesmos valores. As burocracias públicas são sempre vistas como obstáculos à mudança e ao progresso, ou como neutras; raramente, como fontes de mudanças (LIMA JÚNIOR;1976, p.253).

Percebemos, portanto, que análises das Políticas Públicas devem observar relações complexas entre condicionantes das decisões implementadas no âmbito do Estado e condicionantes resultantes da própria dinâmica social.

Agora, à guisa de considerações finais, serão apontadas sucintamente algumas questões que consideramos relevantes para contextualizarmos as Políticas Públicas no panorama atual da sociedade brasileira.

Algumas perspectivas recentes

Esperamos que você tenha compreendido que as Políticas Públicas devem ser analisadas enquanto inseridas em contextos sociais historicamente determinados, com a consideração adicional de que devemos observar a importância de diferentes aspectos relacionados ao processo de sua formulação, implementação e avaliação ou análise.

Agora, é importante que você considere importantes princípios e valores atualmente em discussão que, de certa maneira, contribuem para o desenvolvimento da sociedade brasileira, e possuem implicações que julgamos relevantes quando se analisa o Processo de Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas.

Assim, à guisa de considerações finais, apresentaremos alguns elementos para reflexão, relacionados à questão do que tem sido denominada **Nova Gestão Pública**, constituindo princípios e valores que deveriam orientar o funcionamento do “novo” Estado. Restringindo, portanto, ao objetivo de apontar tendências recentes na discussão do papel do aparato governamental, sua relação com as organizações sociais e com o mercado não deve estar ausente na consideração desses elementos. Concordamos com o documento elaborado pela FUNDAP quando aponta os seguintes princípios e valores (FUNDAP, sd):

- a) Profissionalização da alta burocracia – requerendo a constituição de um núcleo estatal estratégico que se encarregue da formulação, supervisão e regulação das políticas, formado por elite burocrática apta tecnicamente e capaz de desenvolver capacidades de negociação e responsabilização frente ao sistema político;
- b) Transparência – requer que a Administração Pública seja transparente e que seus administradores sejam responsabilizados democraticamente perante a sociedade;
- c) Descentralização – implica na descentralização da execução dos serviços públicos (aquelas funções que podem ser

realizadas pelos governos subnacionais), buscando aumento do nível de eficiência e efetividade, e aumentando, também, a possibilidade de fiscalização e controle social pelos cidadãos sobre as Políticas Públicas;

d) Desconcentração – implica na delegação de execução de determinadas funções para agências descentralizadas, seguindo o princípio de que deve haver uma separação funcional entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executoras dos serviços, possibilitando que a Administração Pública se oriente pelo controle dos resultados obtidos por essas agências autônomas;

e) Gestão por resultados – requer que a Administração Pública gerencial se oriente pelo controle dos resultados e não pelo controle passo a passo das normas e procedimentos;

f) Novas formas de controle – implica em aumento da autonomia gerencial das agências e de seus gestores, através de novas formas de controle, passando a se estabelecer mecanismos que permitam averiguar ganhos de eficiência e efetividade das políticas, combinando-se quatro tipos de controle: controle por resultados; controle contábil de custos; controle por competição administrada; e controle social.

g) Novas formas de prestação de serviços públicos – implica em transferir atividades não-exclusivas do Estado, como os serviços sociais e científicos, para o chamado setor público não-estatal (Terceiro Setor), com o Estado sendo o principal financiador e exercendo importante papel regulador na definição de diretrizes gerais e possibilidade de interrupção do processo, caso não ocorra o trabalho esperado pelos cidadãos;

h) Orientação para o cidadão-usuário – trata-se da prestação dos serviços orientada para o cidadão-usuário, respondendo às suas demandas;

i) *Accountability* (responsabilização) – implica na modificação do papel da burocracia, visando a democratização do poder. Implica, também, na responsabilização do servidor público: perante a sociedade, com maior transparência da Administração Pública, com os funcionários tratando os ci-

dadãos com direitos que devem ser respeitados; perante os políticos eleitos, nos termos da democracia representativa; e perante os representantes formais e informais da sociedade que atuam junto à esfera pública não-estatal.

Desenvolvendo um pouco mais este último importante princípio, verificamos que o conceito de *accountability* política implica em dois outros elementos: a) a capacidade de resposta (*answerability*), que significa, em termos gerais, a obrigação dos agentes públicos e dos governantes de informarem e explicarem seus atos; e b) a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* de impor sanções deliberando sobre a perda de poder para os agentes públicos e governantes que violarem os deveres públicos (SCHEDLER *et. all*, 1999).

É importante verificar, em cada caso concreto, a relação entre as três dimensões da *accountability* – a informação, a justificação e a punição – no campo da formulação, implementação e avaliação das Políticas Públicas.

A sociedade brasileira contemporânea, na dinâmica relação com o aparato governamental e com os responsáveis pelas decisões políticas, parece estar atravessando um aumento do grau de exigência de maior ética e maior capacidade de gestão por parte da Administração Pública, em todos os níveis de governo.

Além disso, com a democratização de informações, permitindo maior acessibilidade aos cidadãos do conhecimento de como a coisa pública é conduzida, pode ocorrer maior exigência de padrões gerenciais adequados à execução das Políticas Públicas.

Bem, chegamos ao final desta Unidade. Esperamos que você tenha estudado alguns elementos conceituais importantes para a análise do Processo de Formulação de Políticas Públicas. Esperamos, também, que você possa refletir sobre natureza das Políticas Públicas, evidenciando que é importante que a cidadania se fortaleça na medida em que, com a sua participação, se consolidem novos cenários no panorama político de nosso país. Consideramos que é urgente a participação da sociedade no controle das ações do Estado, permitindo que a sociedade reclame, cada vez mais, ações governamentais que busquem solucionar nossos problemas, em todas as áreas da vida humana

associada brasileira. Buscar constituir mecanismos de responsabilização dos governantes e colocá-los em funcionamento é nossa tarefa conjunta. Urgente. Se você ficou em dúvida sobre algo aqui exposto, busque auxílio junto ao Sistema de Acompanhamento.

Saiba mais...

■ Importante obra para entendimento das especificidades brasileiras:

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**; esboço de uma teoria geral da administração. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

■ Importante obra para compreensão das realidades sociais consideradas de modo multidimensional onde as relações entre diferentes contextos são relevantes para o processo de formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas, especialmente seu capítulo 7 – Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais: Apresentação de um Paradigma:

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**; uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

RESUMO

Nesta Unidade você conheceu elementos que permitem compreender as relações entre a Sociedade, o Mercado e o Estado, agentes ou setores que formulam, permanentemente, políticas que têm impacto direto em nossas vidas, seja para piorar ou melhorar nossa qualidade de vida. Assim, apresentamos elementos que buscaram desvendar as relações entre os atores, considerados coletiva ou individualmente, no quadro geral metodológico dos paradigmas, buscando, de certa maneira, romper dicotomias entre diferentes pontos de vista, tentando apontar para a necessidade de se perceber complementaridade entre eles. Você conheceu, também, diferentes tipos de racionalidade que podem facilitar o entendimento do Processo de Formulação de Políticas Públicas, objetivando o seu reconhecimento de que existem algumas implicações quanto à predominância de um tipo específico na orientação desse processo. Além disso, você conheceu diferentes abordagens na análise das Políticas Públicas. Por fim, você conheceu novos princípios e valores que são relevantes na construção de uma nova gestão da coisa pública.

Atividades de aprendizagem

A título de sugestão são apresentadas as seguintes atividades que buscam colaborar para seu entendimento acerca das Políticas Públicas. Esperamos que você realize bons estudos nesta tarefa.

1. Conceitue, com suas próprias palavras, Política Pública.
2. Descreva as abordagens externalista e internalista na análise de Políticas Públicas.
3. Escolha uma Política Pública e elabore uma análise sucinta a partir do conteúdo apresentado nesta Unidade de estudo.
4. Apresente alguns atores importantes que participam do Processo de Formulação de Políticas Públicas, evidenciando os interesses em jogo na realidade brasileira de hoje.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O Estado como objeto de estudo**: as diferentes visões do Estado. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=52>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

AXT, Gunter. Revisitando “Os Donos do Poder” de Raymundo Faoro: uma abordagem historiográfica. **AJURIS. Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 81, 2001. Disponível em: <www.tj.rs.gov.br/institu/memorial/artigofaoro.php>. Acesso em: 10 ago. 2007.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

BEPPLER, Luciane Neves. **Modelos de gestão**: teoria burocrática. 2002. Disponível em: <[celepar7cta.pr.gov.br/portfolio.nsf/948b6db2cf61312403256d2100656349/f1ac80e23e96b67803256c2f0074558c/\\$FILE/MOUZELIS3.doc](http://celepar7cta.pr.gov.br/portfolio.nsf/948b6db2cf61312403256d2100656349/f1ac80e23e96b67803256c2f0074558c/$FILE/MOUZELIS3.doc)> Acesso em: 10 ago. 2007.

BIANCHI, Álvaro. Gramsci além de Maquiavel e Croce: Estado e sociedade civil nos “Quaderni del carcere”. **Utopia y Praxis Latinoamericana**. mar. 2007, vol.12, no.36, p.35-55. Disponível em: <www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162007000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 ago. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da política**. São Paulo: Campos, 2.000.

_____. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 2001.

_____. **Dicionário de política**. vol. II. 12 ed. Brasília: UNB, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BRASIL. Lei nº. 8112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e fundações públicas federais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 abr.1991.

CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaios sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações. Brasília: Editora UNB, 1981.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

DANTAS, Ivo. **Teoria do estado**. São Paulo: Del Rey, 1989.

DROPA, Romualdo Flávio. **Reforma do estado e reforma administrativa**. 2003. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/reformaestado.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2007.

FADUL, E.; SOUZA, A.R.DE. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: **Anais do ENANPAD**, 2005.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books>>. Acesso em: 29 ago. 2007.

FARAH, Marta F. S.; BARBOZA, Hélio B. (Org). **Novas experiências em gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 1998.

FILHO, Marino Pazzaglini; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**, São Paulo: Atlas, 1999.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. Programa de desenvolvimento gerencial – núcleo básico. Nova gestão pública. São Paulo, sd, apostila.

HABERMAS, Jürgen. **Legitimation crisis**. London: Heinemann, 1976.

- HOUAISS, A; SALLES, V. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.
- JAGUARIBE, Hélio. **Sociedade, mudança e política**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- _____. **Introdução ao desenvolvimento social**. Rio de Janeiro: 1978.
- KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. **Poder e sociedade**. Brasília: UNB, 1979.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Wanderley Guilherme. Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 10(2):241-56, Abr. / Jun. 1976.
- MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial**; o homem unidimensional. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- MASCARENHAS, Paulo. **Improbidade administrativa**, São Paulo: Editora de Direito, Leme, 1999.
- MEDEIROS, Antônio Carlos de; BRANDIÃO, Hugo Júnior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. 24(3):4-53.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MONTOVANELI Jr., Oklinger. **Políticas públicas no séc. XXI**. Blumenau: EDIFURB, 2006.
- MOTTA, F.C.P.; VASCONCELOS, I.F.G. **Teoria geral da administração**. 3 ed. São Paulo: Thompson Pioneira, 2006.
- MOTTA, Fernando P. **Organização e poder**: empresa, Estado e escola. São Paulo: Atlas, 1986.
- _____. **O que é burocracia**. 13 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- _____. **O que é burocracia**. 13 ed. São Paulo: Brasiliense, 2002.

_____; PEREIRA, Luiz Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: Editora FGV, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0030101.html>>. Acesso em: 29 ago. 2007.

PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e escolha racional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Vértice, 3(6):11, fev. 1988.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

_____. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

REZENDE, Ubiratan Simões. **Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo**. Florianópolis: UFSC, 1980.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, DIAMOND & PLATTNER (eds). **The self-restraining state; Power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

TEIXEIRA, S.M.F. Fundamentos de la Reforma del Estado. In: **Anais do ENANPAD**, 2001.

TENÓRIO, Fernando G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. 33(5): 85-102, Set.Out. 1999.

TRATEMBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Econômica, 1964.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.