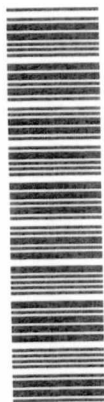


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
AREA DE CONCENTRAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
CO-PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS:
UMA RECONCEITUAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GIOVANI ALVES DA ROSA

01801643



FLORIANÓPOLIS, NOVEMBRO DE 1989

CO-PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS: UMA RECONCEITUAÇÃO
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

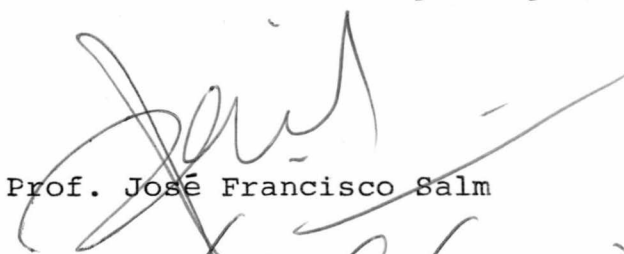
Giovani Alves da Rosa

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (Área de Concentração: Administração Pública), e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.



Prof. Clóvis Luiz Machado da Silva
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:



Prof. José Francisco Salm



Prof. Nelson Colossi



Prof. Antonio Niccoló Grillo

A Sônia, minha esposa, por motivos que somente a nossa vida em comum sabe; as palavras já mais poderão exprimi-los.

Aos meus pais, Nésio e Ana, pelo amor, educação, formação moral e apoio permanentes.

A minhas irmãs, cunhados e sobrinhos, pelo amor e incentivo dedicados.

"Os conhecimentos podem ser transmitidos, mas nunca a sabedoria".

Hermann Hesse
(Sidarta)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	v
AGRADECIMENTOS.....	viii
LISTA DE QUADROS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	x
RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xiii
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Tema do Estudo.....	2
1.2. Problema e Hipótese de Estudo.....	4
1.3. Objetivos do Estudo.....	5
1.3.1. Geral.....	5
1.3.2. Específicos.....	5
1.4. Importância do Estudo.....	5
1.5. Definição Constitutiva de Variáveis.....	6
1.6. Delineamento da Pesquisa.....	7
1.7. Organização do Estudo.....	7
2. O CONCEITO CONVENCIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1. Enfoques Preliminares.....	12
2.2. Atividade de Domínio Público.....	13
2.3. Administração Pública: Ciência ou Arte?.....	16
2.4. Administração Pública x Governo.....	20
2.5. O Conceito de Administração Pública.....	25
3. MUDANÇA SOCIAL E MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	27
3.1. Enfoques Preliminares.....	28
3.2. Mudança Social.....	30
3.3. Mudança Organizacional.....	33
4. INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
4.1. Enfoques Preliminares.....	40
4.2. Racionalidade Funcional x Racionalidade Substan- tiva.....	42

4.3. Comportamento x Ação.....	47
4.4. Inovação na Administração Pública.....	53
5. CO-PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS.....	61
5.1. Enfoques Preliminares.....	62
5.2. Administração Pública Municipal.....	63
5.3. Participação.....	67
5.4. Co-produção de Serviços Públicos: Considerações Téoricas.....	73
5.5. Co-Produção de Serviços Públicos: Experiências brasileiras.....	83
6. CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	98
6.1. Conclusões.....	99
6.2. Sugestões.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	104

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho representa a conclusão de um longo caminho traçado com o objetivo de obtenção do título de Mestre em Administração. Mais do que isso, porém, representa a realização de uma obra há muito idealizada pelo autor. Os conhecimentos adquiridos no Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina lançaram luzes que permitiram a síntese teórica de preocupações que sempre acompanharam o autor desde a sua saída da casa paterna aos 14 anos de idade. Entre essas preocupações, a mais intrigante de todas se desdobrava em duas questões referentes aos conceitos da riqueza e comportamento: 1) por que os seres humanos em geral rotulam de ricas as pessoas que possuem grande quantidade de dinheiro e bens materiais?; e 2) por que as pessoas em geral reprimem seus mais íntimos sentimentos de liberdade em nome do "bom" comportamento social?.

Evidentemente que essas questões sugerem vários outros questionamentos e podem ser analisados de várias formas. O próprio autor, por exemplo, já indagou questões desta ordem no campo artístico, através de algumas composições musicais, através de sua peça de teatro "O Psicanalista Psicopata", e através de seus dois livros de poesia "Estados de Espírito" e "Poesias de Uma Sociedade Caoticamente Civilizada" (em vias de publicação). Não obstante, o mesmo procurava uma forma de questionar cientificamente os conceitos de riqueza e comportamento predominantes, pois julgava-os inadequados à realização pessoal dos seres humanos.

Através principalmente do conhecimento da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, o autor percebeu não só a possibilidade de questionar aqueles conceitos, mas também a possibilidade de reconceituá-los. Isto porque várias idéias contidas nesta Teoria assemelham-se àquelas preocupações refe-

ridas acima. Com essa perspectiva, foi vislumbrada uma alternativa de reorientação social a partir de critérios de delimitação social. E essa alternativa emergiu na forma deste estudo sobre a co-produção de serviços públicos municipais no Brasil.

Para a realização do mesmo, várias foram as limitações impostas. Entre muitas, pode-se citar a distância geográfica que separava o autor do seu orientador (4.000 km); a escassez de obras relativas especificamente à co-produção de serviços públicos; e a tarefa árdua de conciliar os trabalhos deste estudo com as atividades de docente do Curso de Administração e Planejamento da Universidade Regional do Rio Grande do Norte, exercidas pelo autor.

Porém, a despeito destas limitações, o trabalho foi gratificante e frutífero. Após dois anos de intensas leituras, anotações, meditações noturnas, viagens "Nordeste/Sul/Nordeste", viagens mentais, e até mesmo conversas proveitosas em mesa de bar, a obra apresenta-se concluída. Com isso, o autor pode afirmar com convicção:

"As gotas de suor que o ser humano transpira com satisfação podem irrigar plantações de felicidade no mundo."

(Giovani Alves da Rosa)

AGRADECIMENTOS

De forma especial, agradeço:

A Deus, pela minha eterna força espiritual;

A Universidade Federal de Santa Catarina, onde pude realizar este trabalho;

Ao Curso de Pós-Graduação em Administração na pessoa do seu coordenador Prof. Dr. Clóvis Luis Machado da Silva e de todos os demais professores e funcionários;

Ao Prof. Dr. José Francisco Salm, cuja orientação permitiu a realização deste trabalho;

Ao CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pela manutenção de bolsas de estudo;

A Universidade Regional do Rio Grande do Norte, pelo incentivo, compreensão e apoio prestados;

Aos amigos, Dejáir Pires, Edson Luis Lino Jorge da Silva, Elisa Keiko Eirii, Geraldo e Glória Dellagiustina, Ivo e Isaura Lusa, Maria de Lourdes da Silva Barros, Sérgio e Patrícia Ponsam, pelo apoio;

A todos que colaboraram direta ou indiretamente para que um ideal se concretizasse.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - Cruzamento de Tipologias de Co-Produção.....81
- Quadro 2 - Empresas Comunitárias Criadas em Pinhalzinho.990
- Quadro 3 - Empresas Comunitárias Criadas em Toledo.....92

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Variação do Grau de Participação: Continuum de Bcterf..... 69
- Figura 2 - Variação do Grau de Participação: Continuum de Bordenave..... 70
- Figura 3 - Variação do Grau de Participação: Continuum de Sani..... 71
- Figura 4 - Modelo Tradicional de Prestação de Serviços Públicos..... 73
- Figura 5 - Modelo de Co-Produção de Serviços Públicos. 74

RESUMO

Este trabalho analisa a co-produção de serviços públicos municipais como uma forma alternativa de reorganização dos municípios brasileiros. Esta reorganização refere-se a um novo modo de conceber a administração pública cuja orientação leva em consideração várias dimensões de vida humana, que envolvem fatores políticos, econômicos, culturais e sociais.

As análises feitas constatam que o modelo atual de administração pública municipal no Brasil revela-se inadequado, privilegiando a dimensão econômica em detrimento das demais dimensões da sociedade. Tendo em vista essa inadequação, o trabalho traz como proposta a implementação de programas de co-produção de serviços públicos municipais. Através desses programas, a sociedade municipal como um todo pode vislumbrar a possibilidade de melhorar a sua qualidade de vida a partir de uma integração social voltada à promoção de seus valores humanos. Assim, não só a dimensão econômica é privilegiada, mas também todas as demais.

O autor mostra a viabilidade prática dessa proposta através da apresentação de elaborações teóricas e de experiências co-produtivas verificadas em municípios brasileiros. Neste sentido, são feitas análises relativas à co-produção de serviços públicos municipais, onde os mesmos são definidos e também são delimitados os conceitos de administração pública municipal e de participação.

Colocando que a população pode participar conjuntamente com a administração pública do município para a produção de serviços públicos municipais, o autor explica que o conceito de co-produção implica numa inovação da administração pública. Essa inovação refere-se a uma reorientação no modo de administrar a prestação de serviços públicos que, no caso, pos-

sa a ser feita integradamente entre cidadãos comuns e servidores públicos municipais.

Nestes termos, o trabalho conclui que a implementação do programa de co-produção de serviços públicos municipais permite uma melhoria na qualidade de vida da população dos municípios. Isto porque as pessoas podem, ativa e diretamente, promover atividades orientadas às diversas dimensões da vida humana individual e associada.

ABSTRACT

This work analyses the coproduction of community public services as an alternative means for the reorganization of the Brazilian communities. This reorganization refers to a new way of conceiving public administration, whose orientation takes account several dimensions of human life, which involve political, economical, cultural and social factors.

The analysis that was made testifies that the present model of community public administration in Brazil reveals to be inadequate, privileging the economic dimension in detriment to the other dimensions in society. Having that inadequation in mind the work brings the proposal for the implementation of coproduction programs of community public services. Through these programs, the community as a whole can envision the possibility of improving its quality of life starting from a social integration turned to the promotion of its human values. In such a way, not only the economic dimension is privileged, but also all the others.

The author shows the practical viability of this proposal through the presentation of theoretical elaborations and coproductive experiences verified in Brazilian communities. In this sense, an analysis related to the coproduction of community services is made, where these are defined, and also the concepts of community public administration and participation are delimited.

Pointing out that the population can participate together with the community public administration for the production of community public services, the author explains that the concept of coproduction implies in an innovation of the public administration. Such innovation refers to a reorientation in the way of administering public services what, in this case, turns to be made jointly by citizens and community.

civil servant.

In terms work concludes that the implementation of coproduction programs of community public services permits an improvement in the life quality of the communities. This happens because people can actively and directly promote activities oriented to the several dimensions of individual and associated human life.

CAPÍTULO I

- INTRODUÇÃO

1.1. Tema do Estudo

A situação dos municípios brasileiros em geral é problemática. O problema ocorre em praticamente todos os aspectos da dinâmica municipal, sejam estes sociais, políticos, econômicos, culturais, etc. Por um lado, as administrações públicas municipais tendem a um enfraquecimento, não conseguindo produzir serviços suficientes para satisfazer a sociedade em seus interesses e necessidades. Por outro lado, a população tende a se organizar através de movimentos sociais com o intuito de promover exatamente a satisfação daqueles interesses e necessidades.¹

Esta situação geralmente apresenta um quadro que mostra níveis de qualidade de vida precários por parte da população e, por parte da administração pública, uma ênfase a programas sociais com orientação basicamente econômica. Como consequência de precariedade da sua qualidade de vida, a população dos municípios tem como preocupação primordial assegurar a sua própria subsistência através de uma perspectiva de melhoria na sua condição econômica. Deste modo, a administração pública municipal orienta as suas ações principalmente neste sentido.

No tocante à população, percebe-se que os níveis de miséria são altos e a infra-estrutura básica necessária a uma boa qualidade de vida é precária. Serviços relativos à saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, entre ou-

1. Sobre a organização e manifestação de movimentos sociais ver Wanderley (1980). É oportuno que se coloque aqui que, para os propósitos do presente trabalho, resolveu-se tornar idênticos os conceitos de população, comunidade e sociedade, relacionando-se os mesmos ao conjunto de moradores de um determinado município. Porém, para efeitos de diferenciação didática de termos, ver Fichter (1973).

tros, não são percebidos pela maior parte da população brasileira.² Assim, a própria condição mínima de subsistência não é verificada em muitas camadas populares. Se se analisar dados relativos à vida do brasileiro frente aos preceitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem (In: ONU, 1975), percebe-se que o nível médio de qualidade de vida, no Brasil, é baixo. Apesar de ser classificado como a oitava economia mundial - com um PIB estimado em 384,6 bilhões de dólares -, o país não oferece condições dignas de vida a seus habitantes.³ Assim, não sendo assegurada nem mesmo a subsistência, os demais aspectos de existência social ficam obscurecidos pela perspectiva de melhoria econômica por parte da população.

Por seu turno, as administrações públicas municipais, em geral, não conseguem prover a população com serviços necessários a uma boa qualidade de vida da mesma. E, na sua maioria, orientam a formulação de políticas públicas com base no fator econômico. Deste modo, até mesmo as mudanças na administração pública são orientadas neste sentido. Rezende (1984), por exemplo, cita que

"a Reforma Administrativa de 67 teve, como fundamento, a necessidade de ajustar a administração pública brasileira a uma estratégia de desenvolvimento voltada para o objetivo de promover um crescimento econômico acelerado" (p. 186).

Vê-se, portanto, que a estratégia de mudança na administração pública tem geralmente o crescimento econômico como objetivo. Aliado a isso, encontram-se os planos de desenvolvimento de nível nacional que também privilegiam o fator e-

2. Dados relativos a este fato podem ser extraídos de Brasil (1985 (a)) e Brasil (1986).

3. Ver "Assim Prospera a Humanidade" (Revista Exame, 1989).

conômico, em detrimento dos demais aspectos da sociedade brasileira.⁴ Uma vez que as políticas nacionais são formuladas nestes termos, a tendência das administrações públicas municipais é segui-las.

Neste processo, a população geralmente apenas recebe os serviços públicos sem participar da produção dos mesmos. Ao mesmo tempo, vive segundo uma perspectiva economicista, sem ter opções para outras dimensões da sua existência.

Diante destes fatos, este trabalho propõe uma alternativa para a mudança deste quadro. Essa alternativa refere-se a co-produção dos serviços públicos municipais, onde população e poder estatal municipal produzem conjuntamente os serviços públicos. Neste caso, como será mostrado, observa-se a possibilidade de todos os segmentos do município criarem espaços de auto-realização pessoal e social não só numa perspectiva econômica, mas em vários aspectos substantivos da vida humana individual e associada. O tema deste trabalho, portanto, refere-se à co-produção de serviços públicos municipais, onde a população e o poder público municipal encontram uma alternativa de reorientação social do município como um todo.

1.2. Problema e Hipótese de Estudo

Com base no tema apresentado acima, elegeu-se para este trabalho o seguinte problema de pesquisa: qual a relação entre a co-produção de serviços públicos municipais e a reorientação da administração pública nos municípios brasileiros?

Este problema leva a se estabelecer, como hipótese norteadora desta pesquisa, a seguinte proposição: a im-

4. Ver, por exemplo, Brasil (1971), Brasil (1974), Brasil(1980) e Brasil (1985 a()).

plementação de programas de co-produção de serviços públicos municipais nos municípios brasileiros permite uma reorientação no conceito de administração pública com base em critérios substantivos da vida humana.

1.3. Objetivos do Estudo

O presente trabalho tem por objetivos:

1.3.1. Geral:

Analisar a influência da co-produção de serviços públicos municipais sobre a qualidade de vida da população dos municípios brasileiros não apenas no seu aspecto econômico, mas em todos os demais fatores da vida humana.

1.3.2. Específicos:

a) Determinar, através da literatura especializada, o conceito corrente de administração pública e analisar a possibilidade de reconceituar o mesmo em face ao conceito de co-produção de serviços públicos municipais;

b) Analisar os tipos de participação da população dos municípios em programas de co-produção de serviços públicos municipais;

c) Mostrar a viabilidade de implementação da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais através de programas de co-produção de serviços públicos municipais.

1.4. Importância do Estudo

O conceito de co-produção de serviços públicos municipais é relativamente novo, inclusive fora do Brasil.

No caso específico do Brasil, observam-se alguns conceitos como "participação comunitária" - num plano mais político - e "mutirão" - num plano mais econômico -, que têm relação com processos de administração pública co-produtivos.

Porém, o conceito de co-produção propriamente encontra-se pouco estudado e ainda não foi introduzido no Brasil em língua portuguesa. Além disso, a literatura estrangeira acerca do conceito apresenta-se reduzida a poucas pbras. A pesquisa portanto, é relevante teoricamente, uma vez que contribui para a teoria relativa ao assunto, cujo campo ainda está pouco explorado.

A nível prático, as conclusões da pesquisa contribuem com dados teóricos relevantes à formulação de políticas públicas municipais no Brasil. Os resultados da pesquisa podem ser de utilidade significativa aos municípios brasileiros, uma vez que a co-produção de serviços públicos municipais se revela como uma forma alternativa de reorientação da sociedade municipal em seus múltiplos aspectos.

1.5. Definição Constitutiva de Variáveis

- Co-produção de Serviços Públicos Municipais - é o grau de participação conjunta entre população e servidores públicos na produção de serviços públicos municipais, sendo que a participação da população deve ser produtiva, ativa e voluntária.

- Reorientação no Conceito de Administração Pública - é a reconceituação da Administração Pública com base em critérios substantivos da vida humana, a partir do conceito de co-produção de serviços públicos municipais.

1.6. Delineamento da Pesquisa

O estudo a ser realizado desenvolver-se-á através da pesquisa bibliográfica, sendo que as análises serão feitas com a utilização do método histórico-interpreparativo, concebido segundo Rezende (1980). Deste modo, o fenômeno da co-produção será analisado à luz de sua abordagem teórica, de suas evidências práticas e de sua ocorrência na atualidade.

O material a ser utilizado restringir-se-á à literatura especializada no tema da presente pesquisa. Ressalte-se, portanto, que a presente pesquisa não implicará na coleta de dados em campo.

1.7. Organização do Estudo

Em consonância com os tópicos antecedentes, o presente trabalho encontra-se organizado em seis capítulos.

O capítulo 1 (um) refere-se à introdução ora feita. Nela, como foi visto, apresenta-se o tema do estudo, bem como o problema a ser resolvido, a hipótese a ser testada teoricamente, os objetivos e a importância do estudo, a definição constitutiva de variáveis, o delineamento da pesquisa e o modo como o estudo está organizado.

No capítulo 2 (dois), analisa-se questões referentes ao conceito de administração pública na literatura administrativa convencional. Com essas análises, elabora-se um conceito de administração pública que se revela como predominante atualidade. Esta conceituação se faz necessária porque é exatamente o conceito corrente da administração pública que sofrerá uma modificação posterior frente ao conceito de co-produção de serviços públicos municipais. Ou seja, para se reconceituar algo, é preciso conhecê-lo primeiro.

A fim de se introduzir elementos relativos à mudança na administração pública, apresenta-se, no capítulo 3 (três), um estudo sobre mudança social e organizacional. Isto porque a administração pública envolve aspectos sociais relativos à população, e aspectos organizacionais relativos à sua estrutura interna. Assim, este capítulo - juntamente com o capítulo 2 (dois) - serve de referencial para as análises dos capítulos subsequentes.

Nestes termos, o capítulo 4 (quatro) analisa a inovação na administração pública através de uma perspectiva teórica baseada principalmente na Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais. Neste sentido, é estudado o conceito de racionalidade substantiva frente ao de racionalismo funcional e o conceito de ação frente ao de comportamento, o que permite que se faça uma análise acerca da inovação na administração pública.

O capítulo 5 (cinco) mostra que a administração pública pode ser inovada através da implementação de programas de co-produção de serviços públicos municipais. Para tanto, o capítulo apresenta, inicialmente, os conceitos de administração pública municipal e de participação, que são relevantes ao conceito de co-produção. Em seguida, apresenta o conceito de co-produção através de abordagens teóricas e experiências práticas verificadas em municípios brasileiros.

Finalmente, o capítulo 6 (seis) apresenta as conclusões do trabalho. Neste sentido, são feitas relações entre vários conceitos apresentados no decorrer das análises e o conceito de co-produção de serviços públicos municipais. Também é feita uma relação entre este conceito e as experiências práticas mostradas no capítulo 5 (cinco). Ao mesmo tempo, responde-se às proposições da Introdução, referentemente ao problema e à hipótese formulados. Por fim, a partir das conclusões apresentadas, formula-se sugestões teóricas com o fim de possibilitar

o aprofundamento do tema em questão, bem como sugestões práticas, com o intuito de vislumbar a aplicabilidade do conceito de co-produção.

CAPÍTULO II

- O CONCEITO CONVENCIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Enfoques Preliminares

É fato comum ouvir-se falar em administração pública, essa expressão é conhecida tanto por parte do povo em geral, quanto por parte de intelectuais - estudiosos da área - e próprios administradores públicos. Variando desde críticas feitas à forma de como é exercida até formulações teóricas de como deveria ser exercida a administração pública, encontra-se, na literatura especializada, inúmeras abordagens do assunto discernindo sobre aspectos vários. Encontram-se estudos sobre questões dos assuntos públicos; treinamento no setor público; finanças públicas; alocação de recursos e formulação de políticas públicas; liderança na administração pública; e muitos outros.

Observa-se que muitos são os ângulos de análise do assunto, abrangendo várias particularidades práticas e/ou teóricas da administração dos negócios públicos. Todavia, constata-se que o conceito de administração pública em si carece de maior exatidão, visto que se encontra abstrato e, até certo ponto, desconhecido por muitos, praticantes ou não de atividades públicas de caráter estatal. Torna-se necessário, portanto, aclarar o que vem a ser propriamente administração pública, visto que esse conceito é de fundamental importância ao estudo da co-produção de serviços públicos.

A literatura acerca da administração pública mostra várias tentativas de definição do termo. Constata-se, porém, uma falta de consenso em torno da sua conceituação. Observando-se atentamente, percebe-se que esta falta de consenso provém principalmente de 3 (três) fontes teoricamente independentes entre si: a) a caracterização do que seja atividade de domínio público; b) a caracterização da administração pública como uma ciência ou uma arte; e c) a identificação ou diferenciação entre os conceitos da administração pública e governo. Essas 3 (três) fontes - que se revelam como questões a serem res-

pondidas para se chegar a um conceito de administração pública - encerram, individualmente, conflitos teóricos que, se analisados no seu conjunto, permitem uma conceituação de administração pública.

Assim, o presente capítulo começa pelo estudo do problema de caracterização do que significa atividade de domínio público. Em seguida, analisar-se-á a questão de a administração pública ser uma ciência ou uma arte. Na sequência, serão analisados os conceitos de administração pública e governo para, por fim, estabelecer-se um conceito de administração pública.

2.2. Atividade de Domínio Público

Quando se fala em atividade de domínio público, a primeira consideração a se fazer é explicitar quem exerce esta atividade e para quem ela deve ser executada. Como se está tratando de administração pública, o executor torna-se o Estado, que executa atividades para um determinado público. O público, neste caso, se refere a todo o conjunto da população de uma determinada sociedade, sendo esta nacional, estadual ou municipal. Logo, é de domínio público toda a atividade estatal que é executada para satisfazer uma determinada sociedade, ou seja, um determinado público.

Percebe-se, contudo, que esta descrição simplista de atividade de domínio público desconsidera aspectos de caráter estrutural-funcional das sociedades. Ao mesmo tempo, desconsidera aspectos de caráter cultural das mesmas.

Se se fizer uma análise estrutural-funcional de uma dada sociedade, tem-se que pensar pelo menos em termos de necessidades da população, raios de ação do poder público constituído e bases legais para a execução de atividades públicas por parte deste poder. "A análise estrutural-funcional bus-

ca padrões básicos ou duradouros das necessidades, desejos, disposições e expressões humanas em qualquer sociedade" (Waldo, 1971, p. 17). Isto implica no fato de que cada sociedade possui padrões básicos de funcionamento a partir de suas necessidades e aspirações, e cria uma estrutura estatal para manter este funcionamento a partir de suas necessidades e aspirações, e cria uma estrutura estatal para manter este funcionamento. O Estado aparece, então, como instrumento de satisfação e controle da vida social em geral de uma dada sociedade.¹ Como exemplos clássicos e genéricos, pode-se citar como atividades eminentemente públicas:

" ... a prisão e o julgamento de pessoas acusadas de crimes, e a punição ou o encarceramento dos condenados; a fabricação e o controle do dinheiro; a orientação das relações com os países estrangeiros; ou o recrutamento, o treinamento e o controle das forças armadas" (Waldo, 1971, p. 18).

Portanto, existindo o público, suas necessidades e desejos, e a figura do Estado, conseqüentemente existe toda uma base legal para permitir e limitar as ações deste último. A Constituição da República Federativa do Brasil, por exemplo, basicamente especifica as atividades de competência estatal - federal, estadual e municipal - nos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30 (Senado Federal, 1988, pp. 33-32). Nesses artigos, observa-se que existe uma definição legal do que seja domínio público, ou seja, do que compete ao poder público em face às exigências da sociedade.

1. Analisando as origens do Estado nos séculos XIV e XV, Guenée (1981) lança algumas luzes sobre as origens dessa instituição na sociedade atual.

Analisando-se, portanto, segundo um prisma estrutural-funcional, constata-se que existem diferentes sociedades estruturadas social e elgalmente com o fim de permitir um funcionamento ordenado de sua própria vida social. A rigor, no entanto, essa análise não considera aspectos culturais das sociedades. Então torna-se relevante que se faça também uma análise cultural das populações.

O conceito de cultura pode ser tomado aqui como o conjunto de elementos sociológicos composto de conhecimento, crença, arte, moral, costume, lei e qualquer aptidão adquirida pelo homem como membro da sociedade. Corroborando esta idéia, observa-se que toda e qualquer sociedade possui uma cultura própria, composta de vários fatores. Em geral, a cultura das sociedades possui componentes (fatores determinantes) visualizáveis.

"Esses componentes podem ser agrupados, em linhas gerais, em três grandes categorias: as instituições, a saber, as regras ou normas que governam o comportamento; idéias, isto é, toda a variedade de conhecimentos e crenças - morais, teológicos, filosóficos, científicos, tecnológicos, históricos, sociológicos, e assim por diante; e os produtos ou artefatos materiais que os homens produzem e usam no curso de sua existência coletiva" (Chinoy, 1975, pp. 58-59).

A compreensão destes componentes culturais das sociedades permite que se observe, dentro da estrutura de uma certa sociedade administrada, os modos de sentimento, pensamento e ação das pessoas que vivem coletivamente nessa mesma sociiedade. neste sentido, percebe-se, então, que cada sociedade possui uma estrutura, um modo de funcionamento dessa estrutura e uma cultura peculiares.

Por outro lado, ao se fazer as 2 (duas) aná-

lises (estrutural-funcional e cultural), pode-se suspeitar de um certo antagonismo entre ambas: a primeira parece enfatizar os aspectos estruturais como padrões constantes que regem a vida social; e a segunda parece tender a aspectos culturais flexíveis ou mutáveis. Porém, fazendo-se uma análise mais acurada, chega-se à conclusão de que ambas se coadunam. Tanto a estrutura como a cultura das sociedades possuem padrões razoavelmente contínuos sem, no entanto, perderem a sua flexibilidade, a sua capacidade de mutação. As relações sociais entre os membros de uma sociedade é complexa e a existência de padrões culturais é importante para manter o funcionamento da própria estrutura social, uma vez que esta também é um aspecto da cultura.²

Entendendo-se uma dada sociedade por este ângulo - composta, por conseguinte, de estrutura e cultura peculiares e interagentes, volta-se agora ao problema da caracterização do que é de domínio público. Agregando-se os componentes estrutural e cultural das sociedades ao conceito de atividade de domínio público formulado anteriormente, entende-se que é de domínio público toda a atividade estatal que é exercida para satisfazer as exigências estruturais, culturais e funcionais de uma determinada sociedade.

Com este entendimento, pode-se, agora, estudar a segunda questão levantada no tópico 1.1., ou seja, saber se a administração pública é uma ciência ou uma arte.

2.3. Administração Pública: Ciência ou Arte?

A questão formulada acima suscita uma discor-

2. Este ponto é bem explicitado por Fernando Henrique Cardoso e Otávio Ianni (1977, p. 99). Sobre o conceito e a dinâmica das relações sociais ver também Anderson e Parker (1974).

dância teórica na área administrativa. Por um lado, há autores que consideram a administração pública uma ciência; por outro, há os que negam o caráter científico da referida disciplina.³

A posição que nega o caráter científico à administração pública é defendida por positivistas lógicos. Grosso modo, o positivismo lógico se fundamenta na susceptibilidade de verificação empírica das suas teorias; no caráter de refutabilidade das mesmas; na possibilidade de generalização delas; e na regularidade da ocorrência dos fatos observados objetivamente. Uma teoria, por definição é científica se o seu rigor lógico tem a ver com as questões de fato (com o que é) e não com as questões de valor (com o que deve ser).⁴

"Na administração, como processo, nem sempre é possível isolar aquilo que é daquilo que deve ser. Isso significa que o administrador não é guiado apenas por critérios intelectuais, baseados em categorias de fato, mas sofre, também, a influência de critérios morais baseados em juízos de valor" (Silva in Tead, 1972, pp. x-xi).

Por exemplo, a formulação de políticas públicas leva em consideração as necessidades de uma dada sociedade, ou seja, são formuladas com vistas ao que deve ser feito para suprir aquelas necessidades, que são expressões valorativas da sociedade.

3. Benedicto Silva (in Tead, 1972, pp. vii-xiv) sugere a existência de 5 (cinco) pontos de vista em relação a essa questão na literatura especializada; 1) a administração é uma ciência social moderna; 2) a administração é uma arte leiga; 3) a administração é ao mesmo tempo uma arte e uma ciência; 4) a administração é ou pode vir a ser uma ciência aplicada; e 5) a administração é uma das belas artes. Para os propósitos deste trabalho, porém, analisar-se-á a questão apenas por 2 (dois) polos extremos - ciência e arte -, muito embora não se desconsidere o valor teórico da contribuição do autor.
4. Para um estudo mais detalhado sobre o positivismo lógico, ver Popper (s/d.).

Isso significa que o processo administrativo se prende a juízos de valor e não possui rigor lógico para receber a característica de científico. Neste sentido, a administração pública não passa de uma arte leiga, sem poder ser considerada uma ciência.

Este, porém, é o ponto de vista de alguns cientistas, principalmente estudiosos nas áreas de ciências exatas e naturais. Esta posição tende, atualmente, ao obsoletismo e a não aceitação, visto que o método positivista vem sendo utilizado nas ciências sociais em geral e, em particular, nas pesquisas referentes à administração pública.

Historicamente, desde que a administração começou a ser estudada sistematicamente como disciplina específica - principalmente a partir do início do século XX -, observam-se tentativas de analisar as organizações (o objeto da administração) através de pesquisas científicas.⁵ Observando-se a evolução do pensamento administrativo, percebe-se, de fato, uma tentativa de síntese de várias teorias com vistas à construção de um corpo teórico administrativo de cunho científico.⁶ Por outro lado, essas várias teorias formularam modelos de homem - homem econômico; homem social; homem administrativo; homem organizacional - adequados a sua análise organizacional. No entanto, essa formulação de modelos não provém de uma análise científica rigorosa. Isto porque o seu campo de análise não se ateuve à realidade factual (objetiva), mas sim a um campo subjetivo: a natureza humana.

Segundo Rezende (1980), a "literatura administrativa ... tem se limitado a aceitar ... determinados mode

5. Ver, por exemplo, as tentativas de Mayo (in Homans, 1971), Lickert (1975), Simon (1970) e Argyris (1975).

6. Para uma análise mais detalhada deste evolução, ver Idalberto Chiavenato (1979) e João Bosco Lodi (1977);

los de homem como ponto de partida de seus exercícios teóricos. Essa falha em examinar e articular seu entendimento da condição humana prejudica o status científico da literatura organizacional, bem como ameaça reduzi-la à condição de ideologia" (p. 03).

Entendendo-se que as ideologias são carregadas de juízos de valor, pode-se dizer que a administração em geral, apesar de utilizar o método positivista lógico, não pode ser considerada puramente uma ciência. E, em particular, a administração pública tampouco pode ser considerada, visto que, além dos próprios elementos humanos que trabalham em organizações públicas, existe o contingente social a que ela deve servir. Entra aqui, então, o componente político que permeia a administração pública. "A política interessa-se pelo que deve ser logo, opera com base em valores abstratos; ao passo que a administração, como ciência, deveria ater-se ao que é" (Silva in Tead, 1972, pp. x-xi).

As considerações feitas acima mostram que a administração pública emerge, por um lado, como sendo uma ciência - por utilizar a pesquisa científica; e, por outro, como sendo uma arte - por mobilizar "um considerável conjunto de dons especiais em prol de um trabalho de colaboração, indispensável à vida civilizada de hoje" (Tead, 1972, p. 08). Esses dons especiais são atribuídos aos administradores públicos. Ao mesmo tempo em que estes atuam segundo as exigências valorativas da sociedade, os estudiosos da administração pública conduzem sua pesquisa de modo científico, com o fim de chegar a uma unidade entre teoria e prática.⁷

Chega-se, portanto, à conclusão de que "a administração pública possui igualmente aspectos importantes de

7. Ver Leiserson e Marx (1968, p. 72).

ciência e de arte" (Waldo, 1971, p. 07). Ou, em outras palavras, ela sintetiza em si aspectos de ciência e de arte.

Concluindo, assim, que a administração pública é ao mesmo tempo uma ciência e uma arte, estuar-se-á, a seguir, a questão sobre a identificação ou diferenciação entre os conceitos de governo e de administração pública.

2.4. Administração Pública versus Governo

O presente estudo será feito tomando-se como ponto de partida algumas conceituações de administração pública que giram em torno da diferenciação ou identificação entre os 2 (dois) conceitos intitulados acima.

Segundo Meirelles (1975), administração pública,

"em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade" (p. 43)

Analisando-se a definição acima, nota-se que o autor faz uma diferenciação entre administração pública e governo. Aliás, além de estar implícito na própria definição, esta diferenciação é explicitada pelo mesmo autor quando ele diz que "governo é atividade política, discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica" (Meirelles, 1975, p. 44).

De acordo com a definição dada acima, observa-se que a administração pública caracteriza-se por ser uma a-

tividade apolítica, neutra, onde apenas são considerados os aspectos burocráticos relativos à execução de atividades administrativas. Estendendo-se essa idéia, chega-se à conclusão de que administração pública e governo são dois conceitos que não se identificam. Em outras palavras, pode-se dizer que a administração pública é apenas parte do governo, segundo esta concepção. Em sua essência, a administração pública se identifica, neste caso, com o poder executivo do governo (municipal, estadual ou federal), não incluindo-se aqui os poderes legislativo e judiciário, e nem a administração que não é governamental.⁸

Infere-se, daí, que à administração pública cabe apenas a tarefa de implementar as políticas públicas. A formulação das mesmas não compete ao poder executivo que, neste caso, se confunde com a própria administração pública. Esta é considerada neutra, dado que, segundo este prisma, a implementação de políticas públicas é vista como sendo isenta de aspectos políticos; somente à formulação das mesmas é imputado o caráter de ato político.⁹ A tarefa da administração no setor público fica aquém da esfera política.

"O campo da Administração é um campo de atividades apolíticas A Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a Administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições" (Wilson, 1962 pp. 26-27).

Logo, conclui-se que o ato de administrar os

8. Ver Amato (1971, pp. 09-10).

9. Este estudo não tem por objetivo analisar o conceito de política e seus derivados - como ato político, por exemplo. Contudo, como o conceito é bastante mencionado, o mesmo pode ser aqui tomado de acordo com a concepção de Agesta (1986).

assuntos públicos é tomado, segundo este ponto de vista, como sendo o aparato burocrático necessário à implementação de políticas formuladas pelos órgãos legislativos e judiciários. Neste sentido, a administração pública é vista como uma função meramente técnica, sem estar imbuída de conotações políticas.

Observa-se, no entanto, que este é apenas um lado da questão. A polêmica em torno da identificação ou diferenciação entre governo e administração pública existe porque há, pelo menos, outras 2 (duas) correntes de pensamento que reagem à posição descrita anteriormente.

Há um ponto de vista que vê a administração pública como sendo uma quarta função do Estado. Neste prisma, e la fica fora das atribuições do poder legislativo, do poder judiciário e também do poder executivo. Desse modo, estão "fora de seu escopo, a formulação da política do governo e as funções legislativas e judiciais" (Mello, 1962, p. 74).

Note-se que existe uma diferença entre este ponto de vista e a posição estudada anteriormente. Muito embora ambas se reportem ao caráter técnico e de neutralidade política na administração pública, elas são divergentes no que tange às funções do Estado. Isto é, enquanto que a primeira corrente torna os conceitos de administração pública e poder executivo identificáveis, a presente corrente os separa, transformando a administração pública em uma quarta função do Estado, meramente burocrática.

Existe, porém, uma terceira corrente de autores que concebe o conceito de administração pública de modo diverso das concepções apresentadas anteriormente. Analisando as proposições anteriores, observa-se que ambas radicalizam as suas idéias centrais na questão da tecnicidade e da neutralidade política da administração pública. Isto significa dizer que a mesma é considerada uma atividade apolítica. Em outros ter-

mos, qualquer atividade política pode se identificar com qualquer setor do governo, porém não será considerada como atividade pertencente à administração pública. Logo, neste sentido, esse conceito não se identifica com o conceito de governo. E é neste ponto que emerge a terceira concepção de administração pública.

Segundo Glaser (1962),

"o conceito de que o servidor público deve se 'divorciar da política' não procede: expressa uma impossibilidade. O mesmo acontece com a distinção entre atividades de 'natureza política' e atividades de 'natureza apolítica.' Todo membro de uma organização administrativa tem alguma responsabilidade pelo programa e pela política do respectivo campo de ação" (p. 48).

Observa-se, portanto, que nesta concepção o conceito de administração pública sofre uma modificação, uma vez que internaliza o conceito de política. Torna-se, deste modo, um conceito mais abrangente, não radicalizando as suas atividades apenas no campo técnico, formal. (Aliás, a própria relação interpessoal e/ou informal dos servidores públicos na organização em que trabalham, bem como a relação deles com a população em geral consubstancia-se em uma atividade política).

Assim, encarada como um conceito abrangente, a "administração pública pode ser definida como a arte e a ciência de formulação e implementação de política pública" (Pres^uthus, 1975, p. 03).

Por trás desta definição aparentemente simples, pode-se notar a intenção do autor em demonstrar que a administração pública está além de ser apenas um instrumento apolítico a serviço da implementação de políticas formuladas por outro setor do governo. Segundo as idéias do autor acima, o administrador público está envolvido com responsabilidades polí-

ticas que não descaracterizam o seu papel de administrador público. Por extensão, pode-se dizer que, segundo esta ótica, a administração pública não é apenas um setor do governo; o seu conceito é mais abrangente e permeia as várias funções do Estado.

Segundo esta visão, é falacioso falar-se em administração pública como um mero instrumento burócrático, formalístico. No seu "sentido mais amplo, a administração pública é o governo, isto é, ... significa política, sistema político, sistema de governo. Ou seja, o conjunto de manifestações da conduta humana que determina a distribuição e o exercício da autoridade pública, bem como o tratamento dos interesses públicos" (Amato, 1971, pp. 03-17).

Desta feita, após analisar-se várias concepções acerca da administração pública, entende-se que a mesma não pode ser analisada como um fenômeno isolado na questão técnica. Para se ter uma compreensão da extensão do seu conceito, não é possível considerar o mesmo como uma mera função técnica; é preciso que se analise a mesma como um conceito que inclui variáveis econômicas, sociais, políticas, culturais, etc. Do mesmo modo, é ilícito se fazer uma abordagem da administração pública comparativamente aos poderes executivo, legislativo e judiciário. A administração pública, segundo a terceira corrente estudada - e que será a adotada nesta análise -, confunde-se com o conceito de governo e perpassa as funções dos 3 (três) poderes.

Conclui-se, deste modo, que os conceitos de administração pública e governo são identificáveis. Isto significa que a terceira questão levantada no tópico 1.1. foi analisada. Tendo-se, portanto, já analisada as 3 (três) questões levantadas no tópico citado acima, elaborar-se-á, em seguida, um conceito de administração pública, com uma breve explicação do mesmo.

2.5. O Conceito de Administração Pública

Nos 3 (três) tópicos antecedentes, determinou-se em que consistem as atividades de domínio público; determinou-se que a administração pública é uma ciência e uma arte; e identificou-se os conceitos de administração pública e governo.

Portanto, para os propósitos do presente capítulo e à luz das análises feitas anteriormente, entende-se administração pública como sendo a arte e a ciência que o sistema estatal como um todo utiliza para satisfazer as exigências estruturais, funcionais e culturais de uma população - municipal, estadual ou federal. Assim, a administração pública é o instrumento que o Estado usa para conduzir o funcionamento de uma determinada sociedade, referentemente à cultura e à estrutura dela.

Para explicar o conceito ora formulado, pode-se analisá-lo tendo como referência o caso brasileiro. O Brasil possui traços característicos que permitem identificá-lo como um país que tem uma nação com características próprias. Apenas como alguns exemplos, cita-se como fatores consensuais em todo território brasileiro: a expressão através da língua portuguesa; a predominância da igreja católica; o gosto pelo samba, futebol e carnaval; a tendência à mistura de etnias; o modo de produção capitalista; uma economia agro-industrial; a tendência ao modo de vida urbano-industrial; o pluri-partidarismo político; e o sistema de democracia representativa. Aliados a muitos outros, estes fatores, interagindo entre si, fazem com que o Brasil possua um caráter próprio, ou seja, possua uma cultura própria.¹⁰ Essa cultura faz com que a sociedade brasileira tenha

10. Sobre o caráter brasileiro e sua formação, ver Leite (1983)

uma estrutura peculiar. Essa estrutura social é dinâmica, isto é, encontra-se em constante funcionamento. E para que esse não se torne caótico, existe uma estrutura de administração pública que tem por finalidade conduzi-lo ao equilíbrio. Para tanto, ela se utiliza de elementos científicos (para aperfeiçoar seu sistema de trabalho) e de elementos políticos (para formular e implementar políticas públicas).

Deste modo, torna-se visualizável o conceito de administração pública formulado anteriormente, sendo que a mesma permeia todo o sistema estatal e é usada pelo Estado para servir aos interesses de uma dada população, para que a estrutura social desta não se desequilibre. Em outras palavras, mostrou-se que a cultura de uma sociedade faz nascer uma estrutura social cujo funcionamento é administrado pelo Estado através da administração pública.

Observa-se, por outro lado, que a administração pública é dinâmica e passível de transformações. Se a sociedade para a qual ela é utilizada também é dinâmica, como será mostrado mais adiante, e provavelmente pode mudar as suas necessidades, a administração pública tem que se adaptar às transformações sociais, para poder atender a população. Devido a esse entendimento, far-se-á, no capítulo seguinte, um estudo sobre a mudança social - pois a administração pública visa atender interesses de uma dada sociedade - e sobre a mudança organizacional - pois, para se atender a sociedade, são utilizadas organizações públicas.

CAPÍTULO III

- MUDANÇA SOCIAL E MUDANÇA ORGANIZACIONAL;

3.1. Enfoques Preliminares

Quando se analisa o conceito de mudança, tem-se que pensar num conjunto de variáveis que influencia o mesmo. Este conjunto é composto por variáveis antropológicas, sociológicas, culturais, políticas, econômicas, tecnológicas, etc., as quais são interagentes. Isto significa dizer que a sociedade pode mudar nos seus mais variados aspectos, de acordo com aquele conjunto de variáveis. Pode, por exemplo, mudar no aspecto tecnológico e não mudar no sentido político. Inferre-se, daí, que o conceito de mudança varia num continuum que vai desde a inexistência de qualquer mudança na estrutura social até a mudança desta em todos os seus aspectos. Historicamente, esses dois polos radicais não são observáveis no curso da existência humana. Em algum sentido, a sociedade está sempre em mudança, por mínimos que sejam os aspectos transformados e por mínima que seja essa transformação.

Não obstante, percebe-se uma aparente contradição referentemente às mudanças na sociedade. Por um ângulo, observa-se que a sociedade atual é dinâmica, em constante transformação.¹ Por outro lado, nota-se que as preocupações humanas permanecem as mesmas em todas as épocas, como, por exemplo, as indagações sobre a vida, a morte, a guerra, a paz, a realização pessoal, a verdade, a falacidade e a saúde. As dúvidas de Sócrates permanecem tão atuais quanto há 2.400 anos atrás.² a própria idéia de mudança - que parece atual - já estava presente no final do século XIV e início do XV. Maquiavel (1979), por exemplo, escreveu:

" ... deixar-se levar pela sorte. Esta opinião é grandemente aceita nos nossos tempos

1. Ver Tofler (s/d).

2. Ver Platão (1972, pp. 11-33).

pela grande variação das coisas, o que se vê todo dia, fora de toda conjetura humana" (p. 109) (grifo nosso).

Até mesmo uma comparação entre os noticiários de jornais de hoje e os de cinquenta anos atrás revela que as preocupações humanas não mudaram em sua essência. Pode-se observar, desse modo, que parece existir uma contradição no que tange às considerações sobre as mudanças na sociedade.³ Todavia, esta contradição é apenas aparente. O que parece ser contraditório - permanência histórica de preocupações humanas versus mudanças sociais - na verdade não o é. Isto se explica porque a questão deixa de ser contraditória quando se compreende a essência e o fenômeno das coisas.⁴ Ou seja, as preocupações essencialmente humanas não mudaram, no curso da história. Os fenômenos sociais, porém, sofreram transformações - apenas como exemplos, cita-se a queda do império romano, a revolução francesa, a reforma protestante, a revolução industrial, o avanço tecnológico após a II Guerra Mundial, o movimento da contracultura nos anos 60.

Em outras palavras, a análise acima mostra que o homem muda a sua organização social para atender exatamente as suas preocupações permanentes. Isto é, a contradição não existe. Embora as indagações humanas sejam sempre as mesmas, a sociedade vive em constante transformação. Uma vez que a administração pública existe para satisfazer os interesses sociais,

3. Esta contradição já era observada, inclusive, pela discordância de opiniões entre Heráclito e Parmênides, na filosofia grega clássica. Segundo o primeiro autor, o ser e a realidade encontram-se em constante mutação. Parmênides, por outro lado, afirmava que ambos são podiam ser compreendidos pelo seu caráter de imobilidade. Para um estudo mais profundo desta discordância, ver Heráclito de Éfeso (1978, pp. 80 e 88) e Parmênides de Eléia (1978, pp. 139-192).

4. Sobre a diferenciação entre fenômeno e essência, ver Kosik (1976).

ela tem também que ser flexível, para poder se adaptar às transformações e poder atender a estes interesses.

Como a co-produção de serviços públicos é uma prática inovadora em administração pública, é importante que se estude alguma coisa com relação à mudança. Deste modo, este capítulo começa tecendo algumas considerações acerca da mudança social, visto que a administração pública é exercida para a sociedade. Num segundo momento, o capítulo analisa a mudança organizacional, pois a administração dos assuntos públicos é feita através de organismos públicos.

3.2. Mudança Social

Como foi visto no item anterior, a sociedade vive em constante transformação. Em face disto, várias são as elaborações teóricas que tentam explicar esse fenômeno. A mudança social, desta forma, é estudada por diversos autores em diferentes áreas do conhecimento humano. Analisando algumas teorias, detecta-se similaridade de posições entre alguns autores, o que possibilita, num esforço de síntese, elaborar-se abordagens generalizantes sobre o assunto. Assim sendo, coloca-se, adequadamente ao tema deste trabalho, 2 (duas) abordagens relativas à mudança social: a abordagem evolucionista e a abordagem teleonômica.

A abordagem evolucionista propõe que as mudanças fazem parte do processo natural dos seres vivos e, por extensão dos sistemas sociais. Estudando a evolução biológica dos animais, Darwin mostra que as mudanças ocorrem devido ao processo de adaptação às condições ambientais. Ou seja, o ambiente obriga os seres à mudança, sendo que, no processo de adaptação, vencem os mais fortes e mais hábeis. Em outros termos,

os que não conseguem mudar - pois não se adaptam às mudanças ambientais - estão fadados ao desaparecimento.⁵

Na linha evolucionista pode-se incluir, também, algumas idéias de Pitirim Sorokin. Este autor coloca que, inerentemente aos sistemas sociais, existe a tendência de esses amadurecerem continuamente para conquistar maior autoconsciência. Este amadurecimento refere-se ao próprio desenvolvimento dos sistemas sociais, que evoluem de estágios de pouca autoconsciência para estágios de bastante autoconsciência.⁶

Neste sentido, Selznick (1972) diz que, "na medida em que aprendemos mais sobre as condições sociais que caracterizam várias etapas do crescimento, devemos ser capazes de formular princípios que possam reger a aplicação de preceitos gerais para situações específicas" (p. 101). As condições sociais aqui apontadas podem ser relacionadas às condições ambientais estudadas por Darwin. Deste modo - e corroborando a idéia de etapas de crescimento desenvolvida por Sorokin -, Selznick propõe que um sistema particular deve estar ciente das mudanças sociais naturais para poder se adaptar a elas e evoluir junto com o sistema social geral.

Em outra perspectiva, a abordagem teleonômica explica que a mudança é conduzida a partir da antevisão de possibilidades futuras através do confronto das opções de objetivos com a disponibilidade de meios e instrumentos. Neste caso, pode-se considerar os modelos de Desenvolvimento Organizacional (DO), Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Administração Por Objetivos (APO) como pertencentes à abordagem ora explicitada, pois refletem um compromisso com a mudança planejada.⁷

5. Esta síntese foi baseada em Darwin (1981).

6. Análise fundamentada em Sorokin (1968).

7. Ver, respectivamente, como exemplos, Bechhard (1972), Marcovitich (1981) e Lodi (1974).

Segundo Ingo Ploger (1980), a abordagem teleonômica "visualiza, em função do tempo futuro, a possibilidade de escolha de opções tendo em vista os meios disponíveis" (p. 19). Observa-se, segundo este prisma, que a mudança não ocorre de modo natural, mas de forma planejada. Ressalte-se, também, que a visão teleonômica pende mais para o lado organizacional e o planejamento das ações nas organizações - que é feito para acompanhar as mudanças ambientais - influi nas mudanças da sociedade como um todo. Isto se explica porque a sociedade atual caracterize-se por ser uma sociedade organizacional, como será visto no tópico seguinte. Assim, a abordagem teleonômica, por extensão, explica a mudança social pelo caráter de condução planejada da mesma.⁸

Estudando as 2 (duas) abordagens descritas acima, observa-se que ambas possuem uma discordância entre si: a primeira enfatiza o caráter natural das mudanças sociais e a segunda entende as mesmas como conseqüências de um processo planejado. Não obstante, vislumbra-se a possibilidade de síntese das duas ao analisar-se a história da humanidade.

A sociedade mudou (e muda) a sua estrutura devido a condições ambientais as mais diversas, sendo que o homem procura evoluir de modo a se adequar à mutabilidade dessas condições. Nesta busca de evolução, o homem muitas vezes promove o planejamento das próprias mudanças sociais. Isto implica em dizer que, ao mesmo tempo em que a sociedade evolui de modo natural, o ser humano é capaz de promover mudanças sociais deliberadamente. Isso significa que a mudança social ocorre simultaneamente forma evolutiva e teleonômica. No caso específico

8. Neste sentido, Comte (1983) pode ser incluído como um autor teleonômico, na medida em que concebe o desenvolvimento dos sistemas através da ação ordenada, sistemática e científica.

deste estudo, por exemplo, pode-se dizer que o Brasil, desde a sua descoberta, encontra-se em evolução natural histórica e apresenta, atualmente, um quadro desfavorável relativamente à qualidade de vida da sua população. Todavia, o próprio brasileiro pode promover ações planejadas - e implementar inovações como a co-produção, por exemplo - que mudem este quadro.

Para tanto, é relevante que se tenha a compreensão inicial de que as mudanças sociais podem ocorrer naturalmente, mas podem também ser planejadas. Aliado a isto, é importante que se estude a mudança também a nível organizacional, pois, em uma sociedade organizacional, é principalmente através de organizações que as mudanças sociais emergem. Portanto, no tópico a seguir serão feitas algumas considerações acerca da mudança organizacional.

3.3. Mudança Organizacional

Observando o atual estágio da história da civilização humana, percebe-se que a humanidade, em grande parte, vive em uma sociedade organizacional. "As organizações são indiscutivelmente o tipo de sistema social predominante das sociedades industriais" (Motta e Pereira, 1984, p. 15). Conforme Amitai Etzioni (1976), "a civilização moderna depende, em grande parte, das organizações, como as formas mais racionais e eficientes de agrupamento social" (p. 07); "as organizações nos rodeiam. Nascermos nelas e usualmente, morremos nelas" (Hall, 1984 p, 02).

A sociedade atual vive num constante processo de mudança. Sendo a mesma, pois, caracterizada como uma sociedade organizacional - onde vida social e organizacional até se confundem às vezes -, supõe-se que as mudanças ocorridas na so-

cidade produzirão mudanças nas organizações e vice-versa.

Pode-se dizer, portanto, que "as organizações não permanecem no mesmo estado esternamente" (Hall, 1984, p. 148); elas se modificam, fato este constatado na prática organizacional e na literatura especializada.

Na concepção de Motta (1984), mudança organizacional é definida "como um conjunto de alterações na situação ou no ambiente de trabalho de uma organização" (p. 110). Observe-se, por outro lado, que essa mudança pode "ocorrer por pressões externas à organização, ... como também pode ocorrer por alterações internas ... " (Souza, 1978, p. 39). Porém, seja por pressões internas ou externas, a mudança organizacional pode ocorrer de modo natural ou de forma planejada.

O modo natural de as organizações mudarem, se deve à própria mudança natural do ambiente em que as mesmas estão inseridas: mudanças naturais de ações humanas; mudanças legais; etc. A mudança planejada seria a mudança prevista e planejada sistematicamente. Particularmente, este é o tipo de mudança que mais interessa a este trabalho.

Segundo Motta (1984), o "desenvolvimento organizacional é a mudança organizacional planejada" (p. 110). Considera-se, porém, que o DO é apenas uma das práticas organizacionais que pode ser vista como um tipo de mudança planejada. Ao lado do DO, poder-se-ia citar outros exemplos, como a Administração por Objetivos (APO) ou mesmo a adaptação sistemática de novas formas de tecnologia antes não utilizadas na organização.

Ao fazerem sua análise acerca do planejamento e inovações nas organizações, March e Simon (1979) colocam:

"Há iniciação e inovação quando a mudança exige a elaboração e avaliação de novos programas de ação que até então não faziam parte do repertório da organização e não podem ser in-

troduzidas pela simples aplicação de normas estabelecidas para substituições ou alterações automáticas de programas" (p. 242).

Para melhor explicitar a sua idéia, os autores fazem uma distinção entre atividades programadas e atividades não programadas. As primeiras referem-se às atividades rotineiras da organização, enquadradas nos programas e práticas em uso na mesma. As outras (não programadas) são relativas a programas e práticas com potencial de aplicabilidade (e ainda não utilizadas), caracterizando-se pela substituição ou alteração das práticas existentes.

Na mesma análise, March e Simon (1979) chamam também a atenção para um "coeficiente de inovação", relacionado às mudanças ambientais e aos processos organizacionais. Segundo os autores, "o coeficiente de inovação é provável que aumente quando modificações no ambiente tornem os processos vigentes na organização insatisfatórios" (p. 254).

Por outro lado, em uma análise Hall (1984) diz que "as inovações são oriundas das práticas ou tecnologias existentes" (p. 150). Deste modo, o autor sugere que as inovações sejam feitas - ou ao menos cogitadas - a partir do estudo das práticas e tecnologias existentes, de modo a se constatar se o desempenho organizacional deve ou não ser melhorado.

Observa-se que ambas as análises referidas enfocam a inovação relativamente ao desempenho organizacional. Isto é, se o desempenho de uma organização não está condizente com as demandas ambientais (internas e externas), nesta organização haverá probabilidade de ocorrência de inovações.

Os estudos de Hall e de March e Simon supracitados podem ser relacionados às idéias de Contra (1977) sobre planejamento compreensivo. Segundo este autor, o planejamento compreensivo seria a forma mais perfeita e acurada do modelo de decisão racional. Neste caso, "examina-se o conjunto de alterna

tivas de ação, levantam-se as consequências de cada alternativa, avaliam-se tais consequências em função dos valores relevantes do 'decision-maker' e, com base nessa avaliação, escolhe-se a melhor alternativa" (p. 42).

Ao desenvolver a sua análise, Cintra coloca algumas restrições ou problemas quanto à utilização do modelo de decisão racional na administração pública e, mais especificamente, em situações de subdesenvolvimento. Entre as suas observações, destacam-se os limites cognitivos da racionalidade;⁹ dificuldades gerais ligadas ao ambiente interno das organizações públicas; reduzidos recursos de ordem geral; e estruturas reais de poder que interferem no processo decisório. Deste modo Cintra conclui que o planejamento na administração pública pode ser utilizado, mas não compreensivamente, ou seja, não nos moldes do modelo de decisão racional puro. Isto devido à influência de variáveis as mais diversas.

Voltando à análise de mudança organizacional planejada, pode-se dizer, portanto, que as inovações a serem implementadas devem levar em conta variáveis estruturais, comportamentais, culturais, políticas, etc. A mudança organizacional, então, envolve práticas não programadas (inovações) e deve ser estudada criteriosamente, levando em consideração diversas variáveis que influem na praticidade da mudança.

A partir desta idéia - e observando a necessidade da mudança -, a organização (ou parte dela) surge como sendo um sistema-cliente e procura agentes-mudança para solucionar seus problemas. Esta relação é bilateral e, para concretizar-se envolve recursos de ambas as partes. Por exemplo, de um

9. Sobre os limites cognitivos da racionalidade, ver March e Simon (1979, pp. 192-238).

lado o sistema cliente entra com recursos financeiros e materiais e, de outro, o agente-mudança entra com recursos tecnológicos.

Quando se fala em sistema-cliente - onde efetivamente ocorrerá a mudança -, tem-se que se referir aos níveis da organização onde ocorrerão as inovações. Saber qual realmente é o sistema-cliente é uma questão importante num processo de mudança organizacional planejada. Bennis (1976) analisa este ponto lançando questões sobre qual é o sistema cliente: "é a organização? um grupo-T especial? O grupo ou pessoa que recrutou e paga o agente-mudança? Um indivíduo sobre pressão"? (p. 141). Implicitamente a essas questões, infere-se que as inovações ocorrem em um determinado nível organizacional, que pode ser a organização como um todo, uma subdivisão da mesma, um grupo ou um indivíduo.

Quanto ao agente-mudança, este "pode ser um indivíduo de dentro da organização ou pode ser um consultor externo (Souza, 1978, p. 39). Observe-se, porém, que o agente-mudança pode ser também uma equipe, interna ou externa à organização. Essa(s) pessoa(s) é(são) chamada(s) de agente-mudança porque é(são) ela(s) que conduz(em) o esforço da mudança.

No caso específico da co-produção, a questão de se identificar qual é o sistema-cliente e qual é o agente-mudança torna-se diferenciada. Isto porque as ações, no que tange à prestação dos serviços públicos, fazem com que tanto o poder público quanto a população sejam, ao mesmo tempo, sistema-cliente e agente-mudança. A interação do cidadão com o administrador público provoca mudanças tanto a nível organizacional na estrutura pública como a nível social na população. O esforço de mudança é feito, neste caso, por uma equipe, composta de cidadãos comuns e de servidores públicos municipais, como será visto no capítulo cinco deste trabalho.

Conforme as análises anteriores, viu-se, então, que tanto as organizações como a sociedade em geral - exatamente por se caracterizar como sociedade organizacional - evoluem naturalmente e podem promover mudanças de modo planejado ou seja podem promover inovações. A administração pública, que é exercida numa estrutura organizacional pública para satisfazer interesses sociais pode, portanto, também ser inovado.

Assim sendo, porém numa perspectiva sociologicamente diferenciada, o capítulo seguinte explorará a questão da inovação referentemente à administração pública.

CAPÍTULO IV

- INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1. Enfoques Preliminares

Nos capítulos anteriores, analisou-se o conceito de administração pública e entendeu-se que a sociedade é evolutiva por natureza e pode promover a sua própria mudança. Esta mudança pode ser vista a nível organizacional e a nível sócio-cultural, sendo que a mudança num nível implica em mudança no outro, pois caracterizou-se que a humanidade vive numa era de sociedade organizacional.

Não obstante, as teorias estudadas referente-mente às mudanças social e organizacional, bem como o conceito de administração social que tem como referencial básico o processo econômico. Em outras palavras, a sociedade moderna está montada numa estrutura que tem como pilastra de sustentação a variável econômica, que encontra no sistema de mercado a sua base de auto-afirmação.

Deste modo, a sociedade atual concebe o homem como um ser organizacional e regido por leis mercantis, como se rá visto na sequência deste trabalho. Segundo Motta (1978), este problema "torna-se sério no momento em que as opções extra-organizacional dos indivíduos são cada vez menores, em que o indivíduo se obriga, no caso mais geral e na melhor das hipóteses, a optar por organizações mais ou menos gratificantes, mas em que, muito raramente, pode fugir à barganha instrumental" (p. 71). Com as perspectivas de opções de ação diminuídas, o homem vê como saída mais viável o cálculo utilitário de consequências, com as suas ações baseadas no conceito de eficiência extraído exatamente dos sistemas predominantes atualmente: a organizações burocráticas.¹

1. Este trabalho não objetiva estudar o conceito de organização burocrática. Para uma análise deste conceito ver Campos (1978).

As origens deste fato remontam à época da Revolução Industrial, em que a sociedade mudou a sua estrutura devido à passagem do modo de produção artesanal para o modo de produção industrial. Com o advento da sociedade industrial, as relações mercadológicas entre as indústrias foram, pouco a pouco, atingindo a sociedade em todos os seus aspectos. Em sua análise sobre as origens da sociedade atual, Polanyi (1980) diz que, à época da Revolução Industrial, "o mecanismo de mercado defendia seus direitos e reivindicava seu acabamento: o trabalho humano teve que se transformar em mercadoria Os homens correram cegamente para o abrigo ... de uma economia de mercado" (p. 111). Ainda segundo Polanyi (1980),

"até a nossa época os mercados nada mais eram do que acessórios da vida econômica. Como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social O mercado auto-regulável era desconhecido e a emergência da idéia da auto-regulação se constituiu numa inversão completa da tendência do desenvolvimento" (p. 81).

Observa-se, assim, que a emergência da sociedade industrial causou uma transformação geral nas relações sociais, onde os homens passaram a viver segundo uma economia de mercado. Este tipo de economia refere-se a

"um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercado; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável. uma economia desse tipo se origina da expectativa de que os seres humanos se comportem de maneira tal a atingir o máximo de ganhos monetários" (Polanyi, 1980, p. 81).

Isto significa que o sistema de mercado se transformou, após a Revolução Industrial, no único fator deter-

minante da vida humana e o conceito de riqueza passou a ser percebido em bases monetárias.² Ou seja, o conceito de riqueza adotado atualmente distorce fatores substantivos da vida humana, como felicidade, espiritualidade e realização pessoal, concebendo-os segundo parâmetros materiais. Essa concepção é feita com base numa racionalidade instrumental, fazendo com que o homem passe a se comportar socialmente de acordo com leis de mercado.

Partindo desses enfoques explicativos da sociedade atual, este capítulo analisa, no próximo item, o conceito de racionalidade substantiva frente ao de racionalidade funcional, que é o predominante atualmente. Logo após, serão estudados os conceitos de comportamento e ação, onde se mostra que o homem atual caracteriza-se por assistir passivamente a realidade que o cerca. Por fim, far-se-á um estudo sobre a inovação na administração pública, reconceituando-se a mesma levando em consideração aspectos substantivos da população.

4.2. Racionalidade Funcional X Racionalidade Substantiva

É lugar-comum em qualquer campo do conhecimento humano a idéia de que o homem é um animal racional, distinto dos demais animais porque "sabe discernir o bem do mal, o justo do injusto, e assim todos os sentimentos da mesma ordem" (Aristoteles, 1960, p. 15). Sendo, pois, um animal racional, o ser humano é dotado, por sua própria natureza, de uma racionalidade específica. O conceito de racionalidade, desse modo, está implícito em qualquer elaboração teórica no conhecimento humano.

2. A idéia de mercado auto-regulável - a "mão invisível" - e de riqueza material pode ser encontrada em Smith (1979).

Este mesmo conceito, portanto, serve de referência para elaborações teóricas das mais diversas naturezas. Se se observar algumas teorias relativas à organização social do homem, constata-se que o conceito de racionalidade emerge em duas diferentes formas. Uma se refere à racionalidade funcional, também conhecida como formal ou instrumental; a outra diz respeito à racionalidade substantiva, também chamada de substancial ou dos fins.

Segundo Weber (1977), racionalidade funcional é o "grau de cálculo que é tecnicamente possível e que se aplica realmente" (p. 64). Por sua vez, a racionalidade substantiva, ainda segundo Weber (1977), é

"o grau em que o abastecimento de bens dentro de um grupo de homens (quaisquer que sejam seus limites) tenha lugar por meio de uma ação social de caráter econômico orientada por determinados postulados de valor (qualquer que seja a sua classe), de modo que aquela ação seja contemplada, o será ou pode sê-lo, dentro da perspectiva de tais postulados de valor" (p. 64).

Analisando os dois conceitos de racionalidade elaborados por Weber, percebe-se duas distinções fundamentais entre ambos. A primeira reside no fato de que a racionalidade funcional do ser humano atua segundo um caráter técnico formalístico. Neste sentido, a racionalidade humana passa a ser um instrumento de realização (operacionalização) de idéias, baseado no cálculo utilitário de conseqüências. Já a racionalidade substantiva atua segundo padrões valorativos de espécies as mais diversas - não apenas um valor formal.

A segunda distinção fundamental refere-se à possibilidade de cálculo das conseqüências das ações humanas. Na racionalidade funcional, existe a possibilidade real de se calcular o que pode vir a ocorrer ao se implementar uma determinada ação. Já no plano da racionalidade substantiva, o cálculo

lo utilitário não é possível, visto que as ações humanas, nesta perspectiva, podem ou não ser contempladas.

Apesar de serem diferenciados entre si, estes dois tipos de racionalidade não são exclusivos entre si; ao contrário, ambos são complementares. O homem, por ser um animal racional, é dotado de racionalidade, a qual emerge nas suas duas formas: funcional e substantiva. O homem pensa substantivamente segundo diversos valores próprios e põe em funcionamento (ou operacionaliza) as suas idéias de acordo com o cálculo que ele faz das conseqüências que advirão das suas ações. A distinção entre os dois conceitos, portanto, é teoricamente didática e não necessariamente nefasta. Esta distinção só se torna problemática no momento em que um ou outro conceito de racionalidade serve de referência para as elaborações teóricas sobre as sociedades e também para a própria organização destas.

Como foi visto no início deste capítulo, a sociedade atual caracteriza um modelo de homem que pensa em bases puramente econômicas. Os valores sociais no seu conjunto tendem a um centro comum de referência que é o mercado. As relações mercantis permeiam os demais fatores da vida social atual e a variável econômica é vista como o fator determinante da vida humana associada. Neste sentido, o homem atual calcula as suas ações em bases utilitaristas monetárias e os valores gerais passam a ser regidos por um único valor: o valor econômico. Isto significa que o cálculo das conseqüências das ações humanas é feito tendo como indicador central a variável econômica. Em outras palavras, toda a ação humana é calculada e feita em bases materiais. Se os valores humanos passam a ser regidos somente pela variável econômica, isto implica em dizer que a racionalidade substantiva do homem encontra-se, na atualidade, neutralizada pela racionalidade funcional, pois os valores econômicos neutralizam os demais valores humanos. Ou seja, a mente humana se transformou num instrumento de cálculo utilitário de conse-

quências econômicas. Esta hegemonia da racionalidade funcional indica que o conceito de racionalidade humana encontra-se transfigurado. Segundo Ramos (1981), essa transfiguração "da razão - levando à conversão do concreto no abstrato, do bom no funcional, e mesmo do ético no não-ético - caracteriza o perfil intelectual de escritores que têm tentado legitimar a sociedade moderna exclusivamente em bases utilitárias" (p. 03).

A partir destas idéias é que se diz que a distinção entre os dois tipos de racionalidade torna-se problemática, pois na época atual apenas um tipo (o funcional) serve de referência para as elaborações teóricas sobre as sociedades. Além disso, o conceito de racionalidade funcional serve de base para a própria organização das mesmas.

Segundo Polanyi (1980)

"nenhuma sociedade poderia sobreviver durante qualquer período de tempo, naturalmente, a menos que possuísse uma economia de alguma espécie. Acontece, porém, que, anteriormente à nossa época, nenhuma economia existiu, mesmo em princípio, que fosse controlada por mercados Embora a instituição do mercado fosse bastante comum desde a Idade da Pedra, seu papel era apenas incidental na vida econômica" (p. 59).

A colocação do autor mostra que os mercados sempre existiram e que a variável econômica é imprescindível em qualquer sociedade. Porém, até o advento da Revolução Industrial, os mercados sempre incidiram como partes da vida social, mas nunca como centros reguladores da mesma.

Implícita a estas colocações está a idéia de que, nas sociedades pré-modernas, o homem calculava as suas ações - e, portanto, utilizava a sua racionalidade funcional - de acordo com os valores inerentes à sua racionalidade substantiva. Isto se explica porque os vários aspectos da sua vida é

que norteavam as relações sociais, e não apenas o fator econômico, como se observa atualmente. Na sociedade atual,

"a racionalidade foi transformada numa categoria sociomórfica, pois é interpretada como um atributo dos processos históricos e sociais e não como força ativa na psique humana. Pela ilimitada intrusão dos mecanismos de mercado em todas as instâncias da vida humana individual e associada, o desenho implícito na racionalidade funcional a eles correspondentes assume um cunho normativo indevidamente generalizado, dificultando o desenvolvimento de espaços sociais em que os indivíduos possam participar de relações interpessoais verdadeiramente autogratiíicantes, no sentido substantivo" (Alves Filho, 1982, p. 18).

O que Alves Filho explica é que a racionalidade funcional predomina atualmente na sociedade organizacional pelo fato de que a racionalidade humana é interpretada como consequência de fatos sociais exteriores ao indivíduo, onde a força ativa da psique humana é observada. Em outras palavras, os fatos sociais referentes ao mercado - que centraliza todos os aspectos das relações sociais - é que normatizam o comportamento humano. Neste sentido, o ser humano, por não ser visto como o ator da vida social, e sim como reflexo dela, internaliza o conceito de racionalidade funcional, adequando-se, assim ao conceito de eficiência das sociedades organizacionais.³

3. Neste ponto, é oportuno que se clarifique o conceito de eficiência organizacional. Para os propósitos deste trabalho, pode-se tomar a concepção de Motta e Pereira (1984), que conceituam eficiência como "uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação aos fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços(meios) para a obtenção de um máximo de resultados(fins)" (p. 48). Resalte-se que esses resultados são almejados pelas organizações burocráticas que, como já foi mencionado anteriormente, caracterizam a sociedade contemporânea como uma sociedade organizacional.

Deste modo, a racionalidade humana é interpretada como sendo o reflexo da racionalidade das organizações - que é a própria racionalidade funcional -, à qual é inerente o conceito de eficiência. Logo, se o homem internaliza esse conceito, conclui-se que a mente humana trabalha, atualmente, de acordo com um cálculo utilitário de consequências econômico-materiais.

Neste contexto em que a racionalidade humana transparece apenas em sua forma funcional, outro fenômeno social emerge paralelamente: o homem torna-se um ser contemplativo da história. Por sua significância para o presente trabalho, este fenômeno será estudado em maiores detalhes no tópico seguinte.

4.3. Comportamento X Ação

As considerações anteriores mostraram que o ser humano, no estágio atual da civilização, vive de acordo com um conceito de racionalidade proveniente da sociedade organizacional. Este fato reflete um estado de construção histórica unilateral, ou seja, a sociedade é que molda as atitudes humanas e não o homem que constrói a mesma. Como a sociedade é regida pelo conceito de racionalidade funcional, evidencia-se uma identificação entre o ser humano e esta sociedade. E

"essa identificação não é uma ilusão, mas uma realidade. Contudo, a realidade constitui uma etapa mais progressiva de alienação. Esta se tornou inteiramente objetiva. O sujeito que é alienado é engolfado por sua existência alienada. Há apenas uma dimensão, que está em toda parte e tem todas as formas" (Marcuse, 1982, p. 31).

Quer dizer, o homem se identifica com a sociedade porque é alienado por uma realidade que tem como referência apenas uma dimensão. Esta unidimensionalidade apontada por Marcuse se refere à ideologia da sociedade industrial e, por extensão, da sociedade organizacional, que tem por base o processo de produção mercantil (bens e serviços).

"O aparato produtivo e as mercadorias e serviços que ele produz 'vendem' ou impõem o sistema social como um todo ... Os produtos doutrina e manipulam; ... a doutrinação que eles portam deixa de ser publicidade; torna-se um estilo de vida. ... Surge assim um padrão de pensamento e comportamento unidimensionais no qual as idéias, as aspirações e os objetivos ... são redefinidos pela racionalidade do sistema dado e de sua extensão quantitativa" (Marcuse, 1982, p. 32).

Neste contexto, conceitos como abundância, riqueza e conforto materiais, bem como progresso, crescimento e desenvolvimento econômicos tornaram-se diretrizes ou objetivos a serem atingidos pela sociedade humana em geral e pelo indivíduo em particular. Desta feita, percebe-se que o caráter da sociedade como um todo tende a objetivar-se, ou seja, tende a ser medido segundo parâmetros materiais. Os aspectos substantivos da humanidade são postos à margem no rol de prioridades do homem.

Isto faz com que o homem comercialize a sua força de trabalho em forma de mercadoria. Assim, o trabalho humano assume a forma de uma mercadoria e o produto do mesmo também adquire um valor de mercado. O produto social do trabalho humano conseqüentemente também se objetiva e transforma as relações sociais em relações mercantis. "A universalidade da forma mercantil condiciona, pois, tanto no plano subjetivo como no plano objetivo, uma abstração do trabalho humano que se objeti-

va nas mercadorias" (Lukács, 1974, p. 101).

O trabalho humano, dessa forma, transparece como um substrato de um processo maior que é a sociedade organizacional. O indivíduo é uma engrenagem a mais num processo produtivo maior. O homem, então, não tem mais controle sobre o seu trabalho, sobre o processo produtivo e, conseqüentemente sobre o produto do mesmo. Isto se dá porque a expansão das organizações econômicas cria e intensifica a necessidade de mais divisão do trabalho e especialização. Quanto mais essas organizações evoluem, mais o ser humano se torna um especialista e, como conseqüência, mais se aliena em relação ao seu trabalho e ao produto social do mesmo.

O homem torna-se, portanto, um fragmento do processo produtivo global. E a ideologia organizacional fornece os subsídios necessários à perpetuação deste fato. Segundo Taylor (1982), por exemplo, "o indivíduo atinge sua maior prosperidade, isoladamente, quando alcança o seu mais alto grau de eficiência, isto é, quando diariamente consegue o máximo de rendimento" (p. 30). Em colocações deste tipo, está subjacente um modelo de homem: o especialista, que deve viver segundo padrões de eficiência pré-determinados. Segundo este conceito de eficiência - que é eminentemente econômico -, o homem toma a forma de um "homo economicus", ou seja, "os valores do homem são tidos, previamente, como econômicos" (Motta, 1984, p. 06).

Logo, por assumir a forma de um especialista, o homem não tem mais controle sobre a totalidade do processo de produção, pois este apresenta-se fragmentado em vários subprocessos. Ao mesmo tempo, o indivíduo tem que trabalhar e viver segundo um conceito de eficiência meramente econômico, o que traz por conseqüência a transformação dos seus valores substantivos em valores econômicos.

Daí, porém, surge uma nova constatação. Tend

o seu trabalho fragmentado e, portanto, não tendo o controle sobre o mesmo em relação ao produto final, o homem passa a apenas contemplar a realidade que o cerca. A sua ação criativa é tolhida e ele só pode contemplar, de modo passivo, submisso, tudo o que ocorre a sua volta. Lukács (1974) explicita este ponto:

"Assim se verifica de modo flagrante o caráter contemplativo da atitude ... do sujeito pois a essência do cálculo racional assenta, afinal de contas, no fato de se conhecer e prever o curso que inevitavelmente tomarão os fenômenos, de acordo com as leis e independentemente do 'arbítrio' individual" (p. 112).

A contemplação se dá, então, no sentido de que as atividades e relações humanas se orientam segundo leis pré-determinadas e independentes da criação humana. Numa visão mecanicista de mundo e sociedade, o homem passivamente assiste ou contempla a realidade em que vive.

Este caráter de espectador passivo faz com que o homem assuma uma condição comportamental em relação à sociedade. Isto significa que ele apenas se comporta a padrões pré-determinados e independentes de seu arbítrio. Ou seja, na sociedade atual, centrada no mercado, o ser humano não tem ação, apenas segue padrões de comportamento econômico. O conceito de comportamento, então, aparece hegemonicamente, em detrimento do conceito de ação. Segundo Ramos (1981),

"o comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências, uma capacidade ... que o ser humano tem em comum com os outros animais. ... É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. ... A ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. ...

Os seres humanos são levados a agir, a tomar decisões e a fazer escolhas, porque causas finais - e não apenas causas eficientes - influem no mundo em geral" (pp. 50-51).

Desta feita, observa-se que o ser humano tem potencial para ser ativo e não apenas comportado. Apesar disso, porém, a sociedade organizacional o obriga a comportar-se aos padrões de eficiência dele. Com isso, o homem perde a sua individualidade, vivendo em função de normas formais da sociedade.⁴ Assim, o homem não age ou não escolhe conscientemente a sua opção de vida, pois os valores econômicos-formais da sociedade é que norteiam a sua conduta.

Estas idéias são também desenvolvidas por Arendt (1987). Fazendo uma análise histórica da condição humana, essa autora explica que, na sociedade atual, o homem se vê obrigado a condicionar-se às exigências da mesma, visto que ele se tornou um ser contemplativo da história. Segundo Arendt (1987), a sociedade atual

"requer de seus membros um funcionamento puramente automático, como se a vida individual realmente houvesse sido afogada no processo vital da espécie, e a única decisão ativa do indivíduo fosse deixar-se levar, por assim dizer, abandonar a sua individualidade, as dores e as penas de viver ainda sentidas individualmente, e aquiescer num tipo funcional de conduta entorpecida e 'tranquilizada'" (p. 335).

De acordo com a colocação acima, o ser humano encontra como opção vital a aquiescência aos padrões da sociedade, vivendo como um autônomo no processo social global. A sua

4. Ver Ramos (1981, pp. 50-67).

individualidade fica obscurecida pela sua caracterização de homem funcional, isto é, que funciona como uma peça mecânica na grande máquina social.

Neste sentido, o homem encontra uma realidade palpável, onde pode atuar praticamente. No entanto, essa realidade apresenta-se a ele como algo pronto, acabado, concebido independentemente do seu arbítrio. Em outros termos, a realidade apresenta-se ao homem como algo transcendente a ele, pressupondo a existência de "leis" naturais elaboradas independentemente da vontade humana - como, por exemplo, a idéia de auto-regulação mercantil.

Em face a esta realidade, o homem age prática e objetivamente em relação à natureza e aos outros homens. A sua percepção de mundo é imediata. O seu modo de atuar no mundo é direto. No entanto, a sua forma de atuar na realidade imediata só se dá através de uma praxis utilitária imediata. "A praxis de que se trata neste contexto é historicamente determinada e unilateral, é a praxis fragmentária dos indivíduos baseada na divisão do trabalho, na divisão da sociedade em classes e na hierarquia de posições sociais que sobre ele se ergue" (Kosik, 1976, p. 10).

Assim, a realidade transparece ao homem como algo abstrato ou metafísico. Logo, o homem pode apenas contemplar a realidade e agir nela somente através de uma praxis utilitária, porém não consegue ter a verdadeira compreensão das coisas e da realidade.

A noção (ou aparência) de que o homem tem controle e compreensão sobre a realidade que o cerca não passa de uma ilusão. Na verdade, esta realidade abstrata que ao homem se apresenta caracteriza-se por ser uma pseudoconcreticidade. Segundo Kosik (1976), "a pseudoconcreticidade é justamente a existência autônoma dos produtos do homem e a redução do homem ao

nível da praxis utilitária" (p. 19). Esta pseudoconcreticidade transparece um mundo de aparências fenomênicas que iludem a consciência e frustam a ação humana. Este mundo consubstancia-se num mundo pseudoconcreto. Neste mundo, a realidade transparece ao homem como uma forma concebida naturalmente, ou seja, sem a influência da ação do mesmo.

Esta pseudoconcreticidade é, portanto, fruto de uma realidade onde o ser humano é caracterizado como um instrumento que se comporta a padrões pré-determinados e utiliza apenas a sua racionalidade funcional. A administração pública, como é geralmente concebida na atualidade, também serve de instrumento para que esta situação permaneça.⁵ como foi visto que o homem evolui naturalmente, mas pode também promover mudanças sociais, pode-se visualizar uma reordenação social a partir de uma reconceituação da administração, onde o homem pode agir historicamente segundo aspectos substantivos. Nesta perspectiva, analisar-se-á, a seguir, a inovação na administração pública de acordo com uma reconceituação da mesma.

4.4. Inovação na Administração Pública

Nos tópicos antecedentes mostrou-se que a era atual caracteriza-se por conceber o ser humano inserido numa sociedade organizacional que tem o mercado como padrão central de referência. Neste contexto, o homem aparece como um instrumento a serviço da produção mercantil, porém sem a capacidade de criar a história, pois se comporta de modo passivo aos imperativos das relações mercantis.

Como o tema deste trabalho refere-se à parti-

⁵. Ver, por exemplo, Ramos (1980).

cipação ativa do cidadão comum na produção dos serviços públicos, faz-se mister que se desenvolva a idéia de que o homem pode efetivamente ser o construtor da história e não apenas um mero espectador. O mundo acabado que se apresenta ao homem é ilusório e enganador e, por isso mesmo, recebe o nome de pseudoconcreto, como foi observado na seção anterior. O mundo real, ao contrário do mundo da pseudoconcreticidade, "é um mundo em que as coisas, as relações e os significados são considerados como produtos do homem social, e o próprio homem se revela como sujeito real do mundo social" (Kosik, 1976, p. 18).

Tendo-se esta visão de mundo - na qual o homem aparece como sujeito ativo na construção da realidade -, infere-se que o ser humano pode deliberadamente tomar consciência do que ocorre a sua volta. E essa tomada de consciência pode ser alcançada se ele puder conhecer a realidade em que vive. O conhecimento desta realidade concreta implica na não aceitação do mundo das representações, do mundo pseudoconcreto. Para se atingir tal nível de conhecimento e se consiga aprender a verdadeira essência dos acontecimentos históricos. E isto pode ser possível. Segundo Marcuse (1982).

"sob as condições repressivas nas quais os homens pensam e vivem, o pensamento - qualquer modo de pensar que não está restrito à orientação pragmática dentro do status quo - pode reconhecer os fatos e reagir a eles ... 'chegando-se por trás' dele. A experiência ocorre diante de uma cortina que esconde, e, se o mundo é a aparência de algo que está por trás da cortina da experiência imediata, então ... somos nós mesmos que estamos por trás da cortina" (p. 175).

Esta colocação indica que o próprio homem é quem está por trás dos acontecimentos históricos. A apreensão desta idéia permite que o ser humano tenha a consciência de que

é ele mesmo quem constrói a história - e não o contrário - e, portanto, pode modificá-la.

Neste sentido, a inovação na administração pública se revela como um caminho viável onde o indivíduo possa se ver como um ser ativo na construção da história. Segundo Caiden (1974), "a lógica da reforma administrativa está na idéia ... de que o homem pode determinar seu futuro, que a liberdade de ação deve fazer com que ele escolha o auto-aperfeiçoamento e o de seus irmãos" (p. 11). De acordo com essa concepção, a visão inovadora de reforma administrativa implica numa mudança de postura do homem frente à realidade, sendo que ao mesmo é imputado o caráter de ator do mundo social. Em caso contrário, a reforma administrativa não tem lógica.

Assim, num esforço de explicação crítica do mundo, o homem pode tomar a consciência de seu caráter substantivo em relação à realidade e pode fazer valer os seus valores de ser humano. Dessa forma, além de existir como um ser ativo - ao invés de comportado -, ele também toma consciência do aspecto substantivo da sua racionalidade, retirando-o da obscuridade imposta pela racionalidade funcional. Segundo Cruz Junior (1983)

"o indivíduo é único e diferenciado, nos termos em que somente ele possui a capacidade de exercitar sua razão substantivamente - não apenas formalmente ou economicamente - e, em consequência, de ativamente descobrir ou formular valores, em vez de tomá-los por dados. Assim, as instituições sociais são estabelecidas como expressões dos valores humanos, e não como a sua fonte" (pp. 20-21).

A citação acima ratifica a idéia de homem como um ser que cria a realidade social - e não criado pela mesma. Ao mesmo tempo, explicita que o homem pode exercer a sua racionalidade substantiva em detrimento dos imperativos econômicos.

co-formais da atual sociedade centrada no mercado.

É importante que se ressalte que a colocação de Cruz Júnior fundamenta-se na Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, elaborada por Ramos (1981). Conforme este autor, o mercado é um fator necessário e importante à vida social, pois algum tipo de relação econômica é imprescindível para a própria manutenção da vida humana. Por outro lado, porém, o mercado não pode ser considerado como o parâmetro de referência ou fator de regulação da vida social. Ao contrário, ele deve ser limitado e regulado pela sociedade, através do poder de ação e da racionalidade substantiva inerentes ao ser humano. Neste sentido, Ramos propõe que os sistemas sociais sejam delimitados, onde o mercado seja concebido como um dos vários enclaves dentro de uma realidade social multicêntrica. Neste caso, o mercado deixa de ser o centro regulador da sociedade na medida em que vários outros fatores - advindos de critérios substantivos da vida pessoal - também influem na vida social.

Grosso modo, a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais propõe um modelo de desenho social multidimensionalizado, onde várias dimensões servem como referência para a ordenação da vida social, ao contrário de conceber os sistemas sociais apenas pela dimensão mercantil.

"O ponto central desse modelo multidimensional é a noção de delimitação organizacional, que envolve: a) uma visão da sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (dos quais o mercado é apenas um), onde o homem se empenha em tipos nitidamente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas; b) um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais" (Ramos, 1981), p. 140).

Neste sentido, o modelo multidimensional dos sistemas sociais permite que o homem utilize a sua característica de ser ativo e exerça as suas ações de acordo com os seus valores substantivos. isto se explica porque este modelo se contrapõe ao modelo unidimensional atual - a sociedade centrada no mercado -, onde o ser humano aparece como um ser comportado às leis de regulação social impostas pelo sistema mercantil e conduzido a sua vida com base no cálculo racional de consequências econômicas.⁶

O conceito de delimitação dos sistemas sociais implica no fato de que os vários enclaves da vida social sejam limitados e regulados pelo homem, de modo que este possa participar integradamente de todos a partir de uma perspectiva pessoal substantiva. A Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais torna-se viável no momento em que se aceita a distinção aristotélica entre riqueza natural e riqueza artificial. Segundo Aristóteles (1960),

"há ... , duas espécies de arte ou ciência da riqueza: uma, que tem o comércio por objeto, outra a economia. Esta é louvável e necessária; aquela é justamente censurada, pois não se adapta à natureza, provindo do benefício das trocas recíprocas. É com justa razão que nos repugna a usura, porque ela procura uma riqueza que provém da própria moeda, a qual não mais se aplica ao fim para o qual foi criada. Ela só foi criada para a função de troca; e a usura a multiplica por si mesma O lucro é o dinheiro do dinheiro: e esta é, de todas as aquisições, a mais contrária à natureza" (pp. 32-33).

6. As considerações até aqui feitas em relação à Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais são fundamentadas em Ramos (1981). Para uma análise mais profunda da mesma, ver, nesta obra citada, especialmente os capítulos 7, 8, 9 e 10.

Com este pensamento, Aristóteles, implicitamente, formula a idéia de que o fator econômico deve ser limitado, sob pena de contrariar a natureza da existência humana e inviabilizar a vida social. Uma vez que, segundo o autor, o homem pode somente se realizar como um animal político e ter uma vida virtuosa somente na arena cívica, esta se torna, então, um fim em si mesmo. O fator econômico, neste caso, consiste apenas em um instrumento (meio) subordinado e utilizado para a satisfação daquele fim. No entanto, se a produção econômica passa a ser um fim em si mesma, então ocorre uma anulação da vida cívica, ocasionando uma impossibilidade social da vida humana.

Considerando, portanto, esta proposição aristotélica, constata-se que a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais permite a viabilização da vida humana associada. Isto porque ela propõe que o mercado - a produção econômica de bens e serviços - seja apenas um dos instrumentos de realização pessoal e social do ser humano, ao lado de vários outros enclaves sociais. Ao mesmo tempo, coloca o homem como o ator da vida social, como o agente que delibera acerca de suas aspirações e participa de várias dimensões sociais - entre elas o mercado - para a sua auto-realização. Deste modo, a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais prescreve que a organização social humana pode ser transformada, passando da forma social centrada no mercado para uma forma social multicêntrica. De acordo com Ramos (1981),

"a sociedade multicêntrica é um empreendimento intencional. Envolve planejamento e implementação de um novo tipo de estado, com o poder de formular e por em prática diretrizes distributivas de apoio não apenas de objetivos orientados para o mercado, mas também de cenários sociais adequados à atualização pessoal, a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos. Uma so-

cidade assim requer também iniciativas partidas dos cidadãos, que estarão saindo da sociedade de mercado sob sua própria responsabilidade e a seu próprio risco" (p. 155).

Assim, observa-se que a ordenação da vida social preconizada pela Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais pode ser viabilizada através de uma inovação no modo de se exercer a administração pública. Esta inovação ou reorientação da administração pública pode ser visualizada através de uma reconceituação do termo, tomando-se como ponto de partida o conceito elaborado no capítulo 2 deste trabalho.

Desta forma, pode-se conceituar administração pública como sendo a arte e a ciência que o sistema estatal como um todo utiliza para satisfazer as exigências estruturais, funcionais e culturais de uma dada população, sendo que a formulação e a implementação de políticas públicas devem ser orientadas para cenários sociais adequados à realização pessoal, a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos, de acordo com critérios substantivos, e não apenas mercadológicos. Através dessa conceituação, a administração pública assume um caráter inovador, pois ela

"ênfatiza meta-políticas (isto é, a política da formulação de políticas), aí incluídos os modos de formulação de políticas públicas, de avaliação de políticas, os sistemas formuladores e as estratégias políticas. Em outras palavras, ... , procura prover conhecimentos e sugerir métodos para fazê-lo" (Cruz, Júnior 1983, p. 36).

Como a viabilização da sociedade multicêntrica requer também a iniciativa advinda dos cidadãos, como foi visto anteriormente, um dos métodos sugeridos para a inovação

na administração pública através da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais refere-se à co-produção de serviços públicos - que, na perspectiva deste trabalho, referem-se aos serviços públicos municipais. Em outros termos, os serviços públicos podem ser produzidos conjuntamente pelo poder público e pela população segundo uma filosofia social multicêntrica.

Nesta direção, o capítulo seguinte analisará o conceito de co-produção de serviços públicos municipais.

CAPÍTULO V

- CO-PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

5.1. Enfoques Preliminares

O capítulo anterior mostrou que a sociedade contemporânea caracteriza-se por conceber o mercado como o centro ou ponto de referência para todas as atividades sociais, prevalecendo, neste contexto, os conceitos de racionalidade funcional e de comportamento social. Não obstante, o capítulo mostrou também que esta situação pode ser modificada através de uma reconceituação da administração pública. neste caso, a mesma pode ser inovada levando em consideração os conceitos de racionalidade substantiva e de ação humana, e concebendo a sociedade como um sistema multicêntrico.

Uma das formas de se inovar a administração pública dentro desses moldes é a co-produção de serviços públicos municipais. Grosso modo, a co-produção implica na participação direta da população (cidadão comum) na produção daqueles serviços. Deste modo, o conceito de administração pública municipal sofre uma modificação, pois concebe a população municipal como uma sociedade multicêntrica, onde os serviços são produzidos conjuntamente entre o poder público municipal e o cidadão comum.

Dessa forma, observa-se que os conceitos de participação e de administração pública municipal são relevantes ao estudo que se está efetuando. Neste sentido, este capítulo analisa primeiramente o conceito de administração pública municipal. Em seguida, será estudado o conceito de participação. Logo após, analisar-se-á, então, o conceito de co-produção de serviços públicos segundo uma perspectiva teórica para depois, finalmente, apresentar-se algumas experiências práticas relativas ao conceito, ocorridas no Brasil.

5.2. Administração Pública Municipal

Para se chegar ao conceito de administração pública municipal, é importante que se estude antes o conceito de serviço público municipal. Esse, por sua vez, tem como ponto de partida um conceito geral de serviço público. Deste modo, este tópico inicia com o conceito de serviço público, com o intuito de se chegar ao conceito de administração pública municipal.

Segundo Meirelles (1975), serviço público "é aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado" (p. 292). Analisando-se essa definição, infere-se que os serviços públicos podem ser considerados a soma das atividades necessárias à satisfação de necessidades coletivas de uma determinada população. Tais necessidades, no entanto, não podem ser aqui identificados porque as mesmas variam conforme as características culturais, econômicas, políticas, sociais, etc. de cada população específica. Dessa forma, fica impossibilitada uma caracterização geral de quais seriam as atividades necessárias de uma população. O máximo a que se pode chegar é numa conceituação ampla de serviço público. Nestes termos, pode-se dizer que serviço público é o conjunto de atividades necessárias à satisfação do interesse e/ou necessidade comum de uma determinada população.

O grau de complexidade da questão se eleva quando se analisa o conceito de serviço público municipal. Seria simples dizer-se que serviço público municipal é o conjunto de atividades necessárias à satisfação das aspirações comuns da população de um determinado município. O problema é que existem complicações referentes à competência administrativa dos municípios. Isto é, os municípios têm certas necessidades, mas a

satisfação das mesmas pode ser efetuada pelos governos federal, estadual ou municipal. Saber-se a que nível de governo compete determinada atividade de interesse público é uma questão crucial à análise que ora se realiza.

Silva (1965) estabelece um critério de competência da administração pública ao qual chama de critério da contiguidade. O critério da contiguidade estabelece três categorias de atividades públicas referentemente à sua importância: 1) atividades de importância mediata; 2) atividades de importância próxima; e 3) atividades de importância imediata. A primeira categoria refere-se às atividades a nível de governo federal, sendo caracterizadas como de importância mediata por tratarem de questões amplas, não coincidentes com questões específicas dos municípios. A segunda categoria relaciona-se às atividades a nível de governo estadual, sendo estas caracterizadas como de importância próxima por serem o meio termo entre as outras duas categorias, isto é, por estarem próximas de ambas. Por fim, as atividades de importância imediata dizem respeito ao governo municipal, sendo caracterizadas como tal por estarem diretamente ligadas a questões especificamente (imediatamente) municipais.¹

O critério da contiguidade não resolve definitivamente o problema da competência administrativa dos municípios, mas já lança alguma luz sobre o mesmo. Independentemente de qualquer demarcação, pode ser que surjam áreas de atividades que deixem dúvidas quanto à competência para executá-las - como a área da educação, por exemplo.

Por outro lado, porém, apesar de algumas áreas dúbias em que dois ou mais níveis de governo possam inte-

1. Ver Silva (1965, pp. 63-69)

ragir, os serviços públicos municipais podem ser especificados ou identificados de acordo com a legislação vigente. Com relação a serviços públicos municipais, a Constituição da República Federativa do Brasil diz que compete aos municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.² Assim, interpreta-se que os serviços públicos municipais são especificados pela Lei Orgânica e legislação complementar de cada município em particular, de acordo com os interesses e necessidades peculiares a cada sociedade municipal.

Portanto, o conceito de serviço público municipal pode ser visto como a soma de atividades realizadas pelo governo municipal - administração pública municipal -, especificadas e regulamentadas pela legislação municipal competente e que têm por objetivo satisfazer necessidades e/ou interesses da população do município. Este conceito, por sua vez, permite que se vislumbre o conceito de administração pública municipal.

De acordo com a conceituação geral de administração pública elaborada no capítulo anterior (tópico 4.4), pode-se conceituar administração pública como a arte e a ciência que o sistema estatal de um município utiliza para satisfazer as exigências estruturais, funcionais e culturais da sua população. Esta conceituação de administração pública municipal permite que se faça uma análise da prestação dos serviços públicos municipais.

Partindo-se do conceito de administração pública municipal estabelecido acima, é possível dizer-se que a prestação dos serviços públicos municipais deriva diretamente da tarefa da administração pública que é executar funções que promovam a satisfação de interesses e necessidades públicas a-

2. Ver Senado Federal (1988, Art. 30, Inc. V, p. 32).

través da entrega de serviços à população. Assim, a prestação de serviços públicos municipais pode ser entendida como o processo de satisfação de necessidades e/ou interesses da população do município. Este processo compreende desde a alocação de recursos necessários às funções referentes ao suprimento de serviços públicos municipais até a entrega dos mesmos à população. É exatamente para satisfazer a população em seus interesses e necessidades que são prestados os serviços públicos.

Neste sentido, a prestação de serviços públicos se relaciona à idéia de produção de bens públicos. Nas palavras de Rezende (1983), "a principal característica dos bens públicos, e que os distingue dos privados, refere-se à impossibilidade de excluir determinados indivíduos ou segmentos da população do seu consumo, uma vez definido o volume de produção" (p. 85). Isto significa que a produção de bens públicos - e, por extensão, de serviços públicos - se caracterize por ser de consumo geral entre todos os membros de um população. Além disso, indica que a administração pública municipal tem por função satisfazer a população do município através do fornecimento de produtos públicos. Esta idéia de produtos públicos é também elaborada por Brasileiro (1973). Segundo esta autora,

"no sistema político municipal, podemos pensar em duas categorias gerais de produtos: os de serviços, que se traduzem em bens e serviços prestados a seus membros, sob a forma de estradas, escolas, hospitais, iluminação elétrica, empregos públicos, coleta de lixo, cemitérios, etc., e os de regulamentação, que impõem certas coisas ao comportamento de seus membros. São esses estabelecidos por leis, regulamentos, atos administrativos, etc" (p. 53)

A categorização feita pela autora mostra que os bens, serviços e regulamentações são produzidos para a popu-

lação dos municípios, porém deixa implícita a idéia de que esta última apenas recebe, de forma passiva, os produtos da administração pública municipal. Ou seja, em geral, a população não atua no tocante às decisões e à produção dos serviços públicos.

Levando em consideração as proposições do capítulo anterior de que o ser humano é um ser ativo e pode utilizar a sua racionalidade substantiva em prol da construção de uma sociedade multicêntrica, pode-se dizer, então, que o morador do município pode atuar conjuntamente com a administração pública municipal na produção dos serviços públicos municipais. Desta forma, o indivíduo é participante e atuante na vida social do seu município em todos os seus aspectos, e não apenas na dimensão econômica.

Assim, a administração pública sofre uma alteração, no sentido de que servidores públicos municipais e cidadãos comuns trabalham conjuntamente. Neste caso, os serviços públicos são produzidos com a ajuda da população, ou seja, são co-produzidos. Para que isto ocorra, portanto, é necessário que a população participe ativamente na produção dos serviços públicos. Percebe-se, deste modo, que o conceito de participação é relevante ao conceito de co-produção. Por isso, o mesmo será estudado no tópico seguinte.

5.3. Participação

Para se analisar o conceito de participação, é necessário que esteja-se consciente de que este é um conceito polêmico e de interpretações as mais variadas. Segundo Faleiros (1982), "participação é um dos conceitos mais utilizadas na prática social e um dos menos consensuais, dado o caráter ideológico que o envolve" (p. 17). Fala-se, por exemplo, em partici-

pação comunitária, participação em órgãos colegiados e em outras formas de participação. E a mesma é definida quase sempre segundo o adjetivo que a qualifica em um determinado caso específico. Por exemplo, a participação comunitária é definida diferentemente da participação nos lucros devido aos termos "comunidade" e "lucros".

Porém, a despeito de definições e interpretações diferenciadas, é interessante estudar-se o que constitui propriamente o vocábulo participação. Etimologicamente falando, participação tem por origem a palavra parte. Deste modo, a participação é definida em termos de fazer parte, tomar parte ou ter parte em alguma coisa, como assinala Bordenave (1966). Para este autor, os verbos "fazer", "tomar" e "ter" dão interpretações diferentes às formas ou níveis de participação. Segundo ele, "a participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado a sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresa e partidos políticos de hoje" (p. 17). Assim, mesmo sendo um ser participativo por natureza, o homem participa socialmente em níveis diferentes, podendo fazer parte, tomar parte ou ter parte em alguma coisa. Isto porque "existem circunstâncias de diversos tipos que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação" (Bordenave, 1966, p. 39).

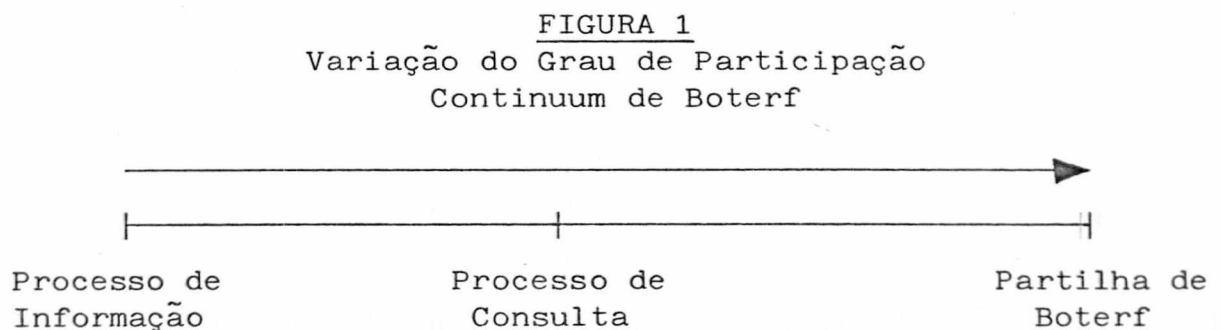
Desta feita, a participação pode ser entendida como o grau de atuação de um indivíduo (ou indivíduos) em algum aspecto da sua vida social. E este grau é condicionado por variáveis as mais diversas, implícitas ao mundo social.

Na mesma linha de raciocínio, Farias (1982) diz que "participar supõe o desenvolvimento de um processo que implica tomar parte das decisões" (p. 28). Com essa colocação, a autora mostra que a participação é um processo que culmina com o ser humano tomando parte em alguma decisão social.

Em se tratando de participação, há necessariamente um envolvimento político entre o indivíduo e os demais membros da sociedade em que ele vive. A relação entre esse envolvimento político e a participação consubstancia-se na participação política. Em termos conceptuais, observa-se que as abordagens acerca da participação política são semelhantes às do conceito de participação. Assim sendo, a literatura sobre participação política será utilizada no sentido de se estudar o grau de participação do indivíduo na sua vida social.

Segundo Boterf (1982), existem três tipos de participação: 1) a participação como um processo de informação; 2) a participação como um processo de consulta; e 3) a participação como partilha do poder. De acordo com esta concepção, os indivíduos participam em suas atividades sociais em graus diferentes. Deste modo, podem simplesmente serem informados das decisões tomadas e do que está ocorrendo (tipo 1); podem ser consultados antes da tomada de decisões relativas a cursos futuros de ação social (tipo 2); ou podem partilhar o poder de tomar aquelas decisões (tipo 3).³

A caracterização de Boterf mostra a variação no grau de participação dos indivíduos em relação aos assuntos que lhes interessam ou interessam ao meio em que vivem. Isto é, a participação varia dentro de um continuum, conforme mostra a figura 1.



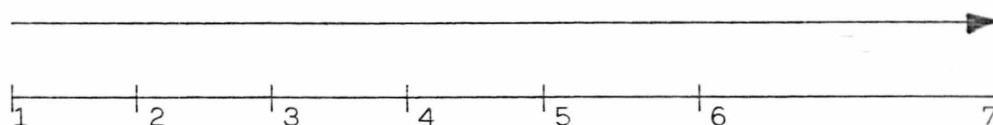
³. Ver Boterf (1982, pp. 110-111)

Em análise similar à de Boterf, Bordenave (1986) também analisa a participação como um conceito que varia dentro de um continuum. Neste sentido, Bordenave define a participação como variando (em ordem crescente) do nível de informação ao nível de auto-gestão. Os níveis intermediários entre esses dois extremos são descritos pelo autor como sendo (em ordem crescente): consulta facultativa; consulta obrigatória; elaboração/recomendação; cogestão; e delegação, como apresenta a figura 2.

É inoportuno - e até mesmo irrelevante - analisar-se cada um desses níveis individualmente. O importante é que se ressalte o caráter de participação como uma medida de grau, que varia desde um nível mínimo até um nível máximo.⁴

FIGURA 2

Variação do Grau de Participação
Continuum de Bordenave



- Níveis: 1 - Informação
 2 - Consulta Facultativa
 3 - Consulta Obrigatória
 4 - Elaboração/recomendação
 5 - Co-gestão
 6 - Delegação
 7 - Auto-gestão

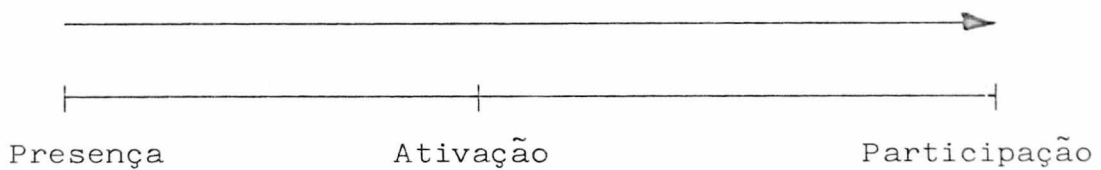
Fonte: Bordenave (1986, pp. 30-33).

4. Para um estudo mais profundo desses níveis, ver Bordenave (1986), pp. 30-33).

Assim, observa-se que os indivíduos podem participar individual ou coletivamente em diversos níveis. Pode-se ainda ratificar este argumento através de Sani (1986) - ver figura 3.

FIGURA 3

Variação do Grau de Participação
Continuum de Sani



Fonte: Sani (1986, pp. 888-890)

Sani (1986) diz que há, pelo menos, três formas ou níveis de participação política: 1) presença; 2) ativação; e 3) participação. Grosso modo, "presença" é o nível que compreende comportamentos receptivos ou passivos. A "ativação" compreende o desenvolvimento de atividades dentro e fora de organizações políticas, delegadas ao sujeito ou por ele promovidas. E a "participação" compreende a contribuição direta ou indireta para uma decisão política. Ressalte-se que para o autor ora estudado a variável relevante é a política; por isso a participação é caracterizada como um nível mais elevado de participação política.⁵ O ponto-chave, no entanto, não é este. O que interessa para o presente trabalho é a evidência da participação como uma medida de grau.

Observa-se, portanto, que as pessoas participam de alguma coisa de maneira e em graus diferentes. Prova-

5. Ver Sani (1986, pp. 888-890)

velmente sempre existirá um envolvimento geral das pessoas em relação ao objetivo pelo qual estão executando uma ação participativa. E esse envolvimento requer esforços psicológicos, econômicos, sociais, políticos e culturais que também são, por sua vez, variáveis entre si e variam também de pessoa para pessoa, de comunidade para comunidade.

Por conclusão, pode-se dizer que as pessoas têm um potencial de participação que pode ser importante no momento de satisfazer alguma necessidade ou interesse público. Em outros termos, a participação pode ser vista como um processo que viabiliza a promoção social e, por extensão, a auto promoção individual. Conforme coloca Demo (1982),

"em termos de política social, participação é ao mesmo tempo instrumento essencial de promoção social, porque é através dela que se chega à auto-promoção. O componente participativo é o meio apto a superar o assistencialismo, bem como a tendência residualista e economicista da política social. Mas é também finalidade, porque a auto-promoção é profundamente participação" (pp. 153-154).

Esta colocação demonstra que o ser humano é capaz de agir de modo participativo em prol da sua autopromoção e da promoção do meio social em que vive não apenas com bases economicistas. Neste sentido, o indivíduo pode participar ativamente da vida social na qual encontra-se inserido, ao invés de apenas se conformar à política social determinada unilateralmente pela administração pública municipal.

Ratificando esta idéia, Amann (1985) escreve que a participação "é o processo mediante o qualos membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens e serviços dessa mesma sociedade" (p. 53). Isto implica no fato de que a própria população de um determinado municí-

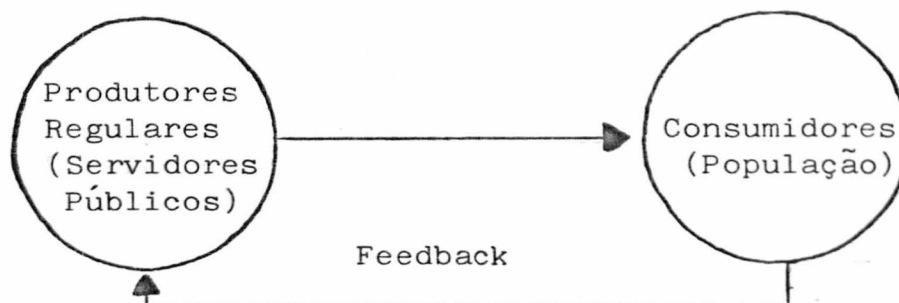
pio pode participar como co-produtora dos serviços públicos locais juntamente com o poder estatal municipal. O processo de co-produção de serviços públicos municipais tem como ponto de partida, portanto, o pressuposto de que tanto a população como a administração pública municipal tomam parte na produção daqueles serviços. Seguindo nesta direção, o tópico subsequente traga as idéias fundamentais do conceito de co-produção de serviços públicos numa perspectiva teórica.

5.4. Co-Produção de Serviços Públicos: Considerações Teóricas

O modo tradicional de prestação de serviços públicos consiste na produção dos mesmos apenas por parte da administração pública. Cabe à população apenas a tarefa de recebê-los e, na melhor das hipóteses, fornecer à administração pública um feedback sobre o modo de como eles foram prestados, como mostra a figura 4.

FIGURA 4

Modelo Tradicional
da Prestação de Serviços Públicos



Fonte: Brudney e England (1983, p. 61).

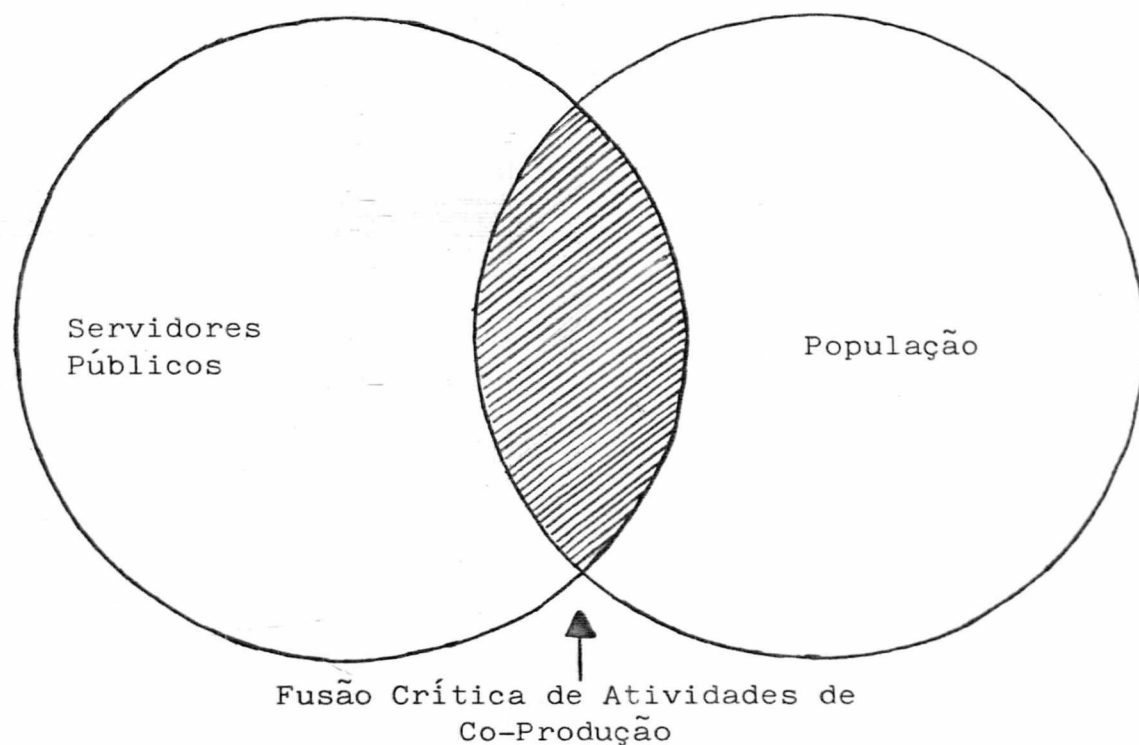
Por outro lado, como já foi visto anterior-

mente, o conceito de co-produção implica na participação direta da população na produção dos serviços públicos prestados pela administração pública municipal. Partindo desta idéia original, far-se-á agora um estudo teórico do conceito em questão.

De acordo com Brudney e England (1983), a co-produção "é considerada a fusão crítica de atividades em que os servidores públicos e os cidadãos contribuem para a provisão de serviços públicos" (p. 59). Esta fusão crítica pode ser visualizada através da área achurada da figura 5. Partindo-se deste conceito simplificado, far-se-á uma depuração do mesmo em termos de sua definição e tipologia.

FIGURA 5

Modelo de Co-Produção
de Serviços Públicos



Fonte: Brudney e Engladn (1983, p. 61)

Em termos de definição, pode-se dizer que e-

xistem dois tipos que se evidenciam na literatura. O primeiro se relaciona com o aspecto econômico da co-produção e o segundo é visto de acordo com uma perspectiva político-social. Ressalte-se, no entanto que esta divisão é didática, uma vez que ambos os aspectos - econômico e político-social - se interpenetram.

Segundo a perspectiva econômica, Kiser e Percy (1980) introduzem os conceitos de "produtores regulares" e "produtores consumidores". Os produtores regulares são as pessoas diretamente (formalmente) vinculadas à administração pública do município, ou seja, são os servidores públicos municipais. Já os produtores consumidores são as pessoas em geral (cidadãos comuns) que não tem vínculo direto com o poder público.⁶

Ratificando esta idéia, Parks et alii (1981) colocam que a co-produção "envolve uma mistura de esforços produtivos de produtores regulares e produtores consumidores" (p. 1002). Numa atividade co-produtiva, pode-se dizer, então, que a união dos dois grupos forma o conjunto dos co-produtores do serviço público municipal.

A atividade produtiva dos serviços públicos, feita conjuntamente entre população e administração pública municipal, pode aumentar a quantidade e/ou qualidade dos mesmos. Isto faz com que o nível econômico da população em geral - e o município como um todo - provavelmente venha a aumentar. E é sob este enfoque que a co-produção é entendida como uma atividade econômica.

Vista sob um enfoque político-social, a co-produção pode ser entendida como o "envolvimento ativo do público em geral [na prestação do serviço público] e, especialmente daqueles que estão para ser os beneficiados do serviço" (Whita-

⁶. Ver Kiser e Percy (1980, p. 04)

ker, 1980, p. 242). A perspectiva político-social é vista no momento em que o mesmo autor se refere a "envolvimento ativo" e "beneficiados do serviço". Com essas duas variáveis, ele elabora o conceito de mudança de comportamento dos "clientes" do serviço, ou seja, a população. Para Whitaker (1980), "a co-produção é essencial em serviços que visem a mudança do cliente" (p. 241). Em outras palavras, a co-produção "é essencialmente importante para serviços que busquem a transformação do comportamento da pessoa que está sendo servida" (Whitaker, 1980, p. 246).

A idéia de mudança de comportamento da população se relaciona à mudança de ponto de vista quanto à produção dos serviços públicos. Em todas as atividades onde há a possibilidade de existir a co-produção dos serviços públicos, há a possibilidade de a população ter uma nova concepção em face ao processo de prestação destes serviços. Ou seja, a população pode atuar de modo efetivo para o reordenamento social, ao invés de se comportar às determinações unilaterais da administração pública.⁷ Além disso, a co-produção passa a ser entendida como um conceito amplo que envolve fatores psicológicos e sociais, visto que se relaciona com mudanças conceptuais individuais e coletivas.

A fim de delimitar mais o conceito de co-produção, Brudney e England (1983) fazem uma classificação de quais atividades podem caracterizar-se como co-produtivas. Segundo os autores, constituem atividades co-produtivas aquelas que envolvem a participação ativa da população na produção dos serviços públicos (ao invés de uma participação passiva); aquelas que envolvem a colaboração voluntária da população (ao invés de obrigatoriedade); e aqueles que envolvem a produção de serviços públicos (ao invés de destruição).⁸

7. Sobre a mensuração da efetividade da participação do cidadão na administração pública, ver Rosener (1978).

8. Ver Brudney e England (1983, p. 62).

Com essa delimitação, pode-se vislumbrar agora uma conceituação mais abrangente de co-produção. Em conformidade com as concepções até agora adotadas, pode-se entender a co-produção como sendo o grau de participação conjunta entre a população (produtores consumidores) e servidores públicos (produtores regulares) na produção (prestação) de serviços públicos municipais, sendo que a participação da população deve ser produtiva, ativa e voluntária. No momento específico de participação conjunta entre população e administração pública municipal, as pessoas de ambas as partes envolvidas são caracterizadas como sendo co-produtoras dos serviços públicos municipais.

Uma vez determinado o que se entende por co-produção, pode-se agora estudar algumas tipologias do mesmo conceito.

Whitaker (1980) diz que existem três tipos de atividades que constituem co-produções: 1) solicitação dos cidadãos por assistência; 2) cidadãos prestando assistência aos servidores públicos; e 3) ajustamento mútuo cidadão/servidor público.

O primeiro tipo refere-se a simples pedidos (requisições) da população para a prestação de algum serviço. O autor considera a prática de requisição de determinado serviço como uma atividade co-produtiva porque a população é quem inicia o processo, criando a necessidade do serviço a ser prestado. O ponto central é exatamente quem define a necessidade do serviço; se for a população, ela já estará sendo co-produtora do serviço.

O segundo tipo descrito por Whitaker diz respeito à assistência do cidadão à administração pública municipal no momento da prestação do serviço. O ponto central neste tipo de co-produção é o conceito de cooperação voluntária. O cidadão pode cooperar com as políticas adotadas pela administra-

ção pública municipal ou pode simplesmente não cooperar recusando-as. A co-produção existe no momento em que o cidadão aceita a política pública e coopera voluntariamente na prestação do serviço determinado por aquela política.

O terceiro tipo se verifica quando da decisão conjunta entre população e administração pública sobre a necessidade de alguma atividade pública. "O ajustamento mútuo ocorre quando as ações tomadas pelo servidor público e pelo cidadão estão baseadas na consideração conjunta de um problema" (Whitaker, 1980, p. 244). Note-se que este terceiro tipo abrange mais do que uma simples solicitação de serviço feita pelo cidadão e também mais do que uma cooperação voluntária. Além de possuir características inerentes aos dois tipos anteriores, o ajustamento mútuo possui o pressuposto básico de que a prestação de determinados serviços deve ser determinada e executada por ambas as partes - população e administração pública.⁹

Analisando-se a tipologia de Whitaker, pode-se observar que os tipos de co-produção por ele descritos se distinguem devido ao grau ou forma de participação da população na prestação de serviços públicos. Assim, a "solicitação dos cidadãos por assistência" se situa num grau mais baixo de co-produção do que o "ajustamento mútuo cidadão/servidor público". As formas de co-produção dos serviços públicos variam, neste caso, dentro de um continuum e, por isso, a co-produção é definida como uma medida de grau.

Numa perspectiva ligeiramente diferente, Brudney e England (1983) também estabelecem uma tipologia de co-produção. De acordo com os autores, são três os tipos de co-produção: 1) co-produção individual; 2) co-produção grupal; e 3) co-produção coletiva.

9. Ver Whitaker (1980, pp. 242-244

A co-produção individual diz respeito à participação conjunta entre um indivíduo isolado e a administração pública na prestação de um serviço público. Na co-produção individual, o esforço co-produtivo é relativamente pequeno e os benefícios para a cidade como um todo são mínimos.

A co-produção grupal é aquela que envolve a participação de um número determinado de cidadãos (grupos organizados) na produção de um serviço público. Neste caso pode ser necessário a criação de mecanismos de coordenação entre esses grupos e os servidores públicos. Estes grupos de cidadãos referem-se ao que no Brasil se denomina de Associação de Bairro, Conselhos Comunitários, Associações de Moradores, Associações de Pais e Professores, Clubes de Mães, etc.

O terceiro tipo de co-produção descrito por Brudney e England - co-produção coletiva - envolve a participação conjunta da população em geral e da administração pública na produção de algum serviço público. O ponto central deste tipo de co-produção está no fato de o município como um todo ser beneficiado, e não apenas um indivíduo ou um grupo de indivíduos. Além disso, o grau de ação conjunta entre população e governo é significativo.¹⁰

É oportuno fazer-se agora um estudo comparativo acerca das tipologias elaboradas por Whitaker e Brudney e England. Comparando as duas tipologias, observa-se que ambas são complementares entre si. Apesar de apresentarem enfoques diferentes, pode-se dizer que as duas se complementam. Enquanto que a tipologia de Whitaker classifica a co-produção segundo o modo de atuação da população, a tipologia de Brudney e England a classifica segundo o modo de organização das pessoas. Assim, observa-se que é possível fazer-se cruzamentos entre as duas

10. Ver Brudney e England (1983, pp. 63-64)

tipologias, uma vez que elas se complementam. O quadro 1 mostra a possibilidade de fazer-se nove cruzamentos:

QUADRO 1

Cruzamento de Tipologia de Co-produção

TIPOLOGIA DE BRUDNEY & ENGLAND TIPOLOGIA DE WHITAKER	TIPO 1: CO-PRODUÇÃO INDIVIDUAL	TIPO 2: CO-PRODUÇÃO GRUPAL	TIPO 3: CO-PRODUÇÃO COLETIVA
TIPO 1: Solicitação dos Cidadãos por Assistência	A	B	C
TIPO 2: Cidadãos prestando assistên- cia aos Servidores Públicos	D	E	F
TIPO 3: Ajustamento mútuo Cidadão Servidor Público	G	H	I

Observando-se o quadro 1, nota-se que o cruzamento "A" indica que uma atividade co-produtiva pode se caracterizar como sendo um tipo individual e, ao mesmo tempo, do tipo "solicitação por assistência". Neste caso, apenas um município toma a iniciativa de solicitar o serviço à administração pública. Já no cruzamento "B", um grupo de moradores é que faz a solicitação. E, no cruzamento "C", a população em geral é que solicita o serviço ao poder público.

O cruzamento "D" mostra que é possível visualizar-se uma atividade co-produtiva como sendo aquela feita no sentido de o cidadão individualmente prestar assistência aos servidores públicos na prestação de algum serviço. Analogamente, o cruzamento "E" indica que um grupo de pessoas do município pode agir co-produtivamente prestando assistência ao poder público. Já no caso do cruzamento "F", toda a população é que assiste à administração pública.

No caso do cruzamento "G", percebe-se que a atividade co-produtiva pode se caracterizar por ser um ajustamento mútuo entre apenas um cidadão do município e os servidores públicos do mesmo. No cruzamento "H", observa-se que este ajustamento pode se dar entre os servidores públicos e um determinado grupo de cidadãos. Por fim, o cruzamento "I" permite a visualização de um ajustamento mútuo entre os servidores públicos e toda a população do município para a prestação de serviços públicos.

Deste modo, observa-se que a co-produção de serviços públicos municipais pode se efetivar de várias formas. Ressalte-se que a caracterização das tipologias e dos cruzamentos entre elas é importante para a visualização teórica de formas possíveis de co-produzir serviços públicos. Através dessa visualização, os governos municipais podem estudar a implementação de programas de co-produção. Segundo Brudney e England

(1983), "através da implementação de [...] programas de co-produção, a quantidade e/ou qualidade dos serviços públicos pode ser aumentada" (p. 64).

Além disso, o indivíduo e a população em geral podem, através dos programas de co-produção, criar espaços de realização pessoal e social baseados em critérios substantivos e não exclusivamente economicistas. Ou seja, através dos programas de co-produção de serviços públicos, a população pode agir para criar cenários sociais adequados a seus valores substantivos, delimitando, assim a ação do mercado na vida social. Isto se torna possível porque o conceito de co-produção permite que o cidadão comum participe ativamente na produção dos serviços públicos.

Como complemento das análises acerca do conceito de co-produção de serviços públicos municipais, o tópico a seguir apresentará alguns casos práticos verificados em municípios brasileiros.

5.5. Co-produção de Serviços Públicos: Experiências Brasileiras

No Brasil, apesar de não levarem o rótulo de co-produção de serviços públicos, existem experiências que apresentam características co-produtivas que servem de ilustração ao estudo que ora se realiza. Dentre essas experiências, observam-se casos de reorientação geral na administração pública municipal, casos de empresas comunitárias e casos de eventos anuais feitos conjuntamente entre poder público municipal e população. Neste sentido, serão relatadas três experiências relativas ao primeiro caso, três relativas ao segundo caso e cinco relativas ao terceiro caso.

No caso de reorientação geral na administra-

ção municipal, pode-se relatar primeiramente a experiência do município de Lages, no Estado de Santa Catarina. O caso lageano é caracteristicamente marcado pelo enfoque abrangente que é dado à participação da população na resolução dos problemas públicos. O grau de abrangência é determinado pela própria capacidade da população de se mobilizar e participar das decisões referentes a assuntos que lhe interessa. A abrangência aqui referida também diz respeito à amplitude dos programas sociais. Isto significa que cada programa é visto pela população como sendo de natureza ampla, isto é, os programas se interpenetram e são complementares entre si. Por exemplo, os programas habitacionais, educacionais, agrícolas, etc. são tomados pela população como sendo cartas de um mesmo baralho: o bem-estar das pessoas em geral.

Como consequência, a população se mobiliza em forma de mutirões ou participações voluntárias em serviços os mais diversos. Existe em Lages, por exemplo, o mutirão da habitação, que envolve a participação da população na construção de casas populares. Os materiais são cedidos pela prefeitura ou conseguidos através de restos de demolições, sendo que a mão-de-obra fica a cargo da população. Para receber uma casa, a "família já trabalhou quinze dias em outras casas, no chamado 'Teste de Solidariedade', porque esse é compromisso que assina previamente com a Prefeitura" (Alves, 1981, p. 56).

Outro exemplo de serviço co-produzido pode ser observado na área da saúde. Segundo Alves (1981),

"as Associações de Bairro é que constroem os postos [de saúde], quando decidem ser o atendimento médica a prioridade primeira da comunidade [...]. A comunidade fornece também duas ou três voluntários de saúde, por ela mesma selecionada, que recebem um treinamento de três meses em atendimento de emergência, diagnóstico de doenças comuns e partos" (P. 94).

Ainda outros exemplos de serviços públicos co-produzidos podem ser extraídos das áreas educacional e agrícola, entre outras. Os níveis de participação da população na co-produção desses serviços variam, em Lages, de acordo com o grau de consciência e mobilização política das pessoas envolvidas e da necessidade e interesse de que determinado serviço seja prestado.¹¹

O mesmo fenômeno ocorre no município de Prudente de Moraes, no Estado de Minas Gerais. A experiência prudentina é semelhante à de Lages; o nível de participação em atividades co-produtivas é alto.

Em Prudente de Moraes, os programas públicos (saúde, habitação, agricultura, lazer, etc.) são também entendidos como inter-relacionados e de caráter abrangente. Isto significa que a população se conscientiza de que a ação de cada programa influi na dos demais programas. Esta conscientização motiva as pessoas a participarem como co-produtores dos serviços públicos municipais, uma vez que o resultado da sua participação implica no bem-estar geral dos municípios.

Alguns exemplos de serviços públicos co-produzidos podem ser extraídos da experiência de Prudente de Moraes. No campo da construção civil, por exemplo, novamente se observa o fenômeno do mutirão: "empresários doam espontaneamente material de construção, como a cal. Comerciantes locais fornecem outros produtos para as obras. O restante da população se empolga e, rapidamente, levanta um prédio, restaura uma escola, conserta uma casa" (Brasil, 1985 (b), p. 23). Segundo a mesma fonte,

"através de mutirões, foram construídas instalações adequadas para a prática de volei,

11. O relato aqui feito sobre o município de Lages fundamenta-se em Alves (1981).

futebol de salão, pingue-pongue, handball, além do próprio futebol" (p. 19). "Quem chega à cidade, simples mas muito limpa, se surpreende com as atividades de adolescentes entre 12 e 17 anos de idade, que se encarregam de calçar ruas, colocar gramados, consertar meios-fios, cuidar dos extensos canteiros de rosas nas praças ou tratar da limpeza urbana" (p. 27).

Além desses exemplos, pode-se encontrar a população mobilizada também no sentido de incentivar manifestações sócio-culturais integrativas. Entre essas manifestações, pode-se citar: folclore, música, teatro, artesanato, religiosidade e festas locais as mais diversas.¹²

Na mesma linha de reorientação geral no conceito de administração pública observada nas experiências de Lages e Prudente de Moraes, encontra-se o caso do município de Boa Esperança, no Estado do Espírito Santo. Em Boa Esperança ocorreu, até 1971, um processo de quase inviabilidade da existência do município, provocado principalmente pela erradicação dos cafezais. Este processo resultou num quadro que apresentava: um acentuado êxodo rural; miséria elevada; perda de valor das pequenas e médias propriedades; concentração de latifúndios improdutivos; comércio quase inexistente - um bar, uma casa de secos e molhados e duas lojinhas de tecidos; e perspectiva de o município ser extinto.

Diante deste quadro, a solução encontrada foi a reorganização do município através da co-produção dos serviços públicos. A partir de 1971, a população "se articula intimamente com o poder estatal municipal" (Souza, 1982, p. 39) Nesse sentido,

12. A apresentação aqui feita da experiência de Prudente de Moraes fundamenta-se em Brasil (1985 (b)).

"a burocracia |se submete| a um duplo controle, do prefeito e da comunidade, através das reuniões mensais, onde são cobradas as tarefas de cada um e verificadas a veracidade de todas as informações transmitidas ao prefeito, aos vereadores ou à própria comunidade" (Souza, 1982, p. 45).

Assim, o poder político municipal - e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas - é exercido conjuntamente entre população e poder público. Isto foi possível graças à mobilização conjunta entre os vários segmentos da população através da criação de cinco Centro de Irradiação (A-grovilas) e do Conselho Municipal de Desenvolvimento. Os Centros de Irradiação são pontos de convergência de comunidades de base, encabeçadas por líderes comunitários e vereadores dessas comunidades. O Conselho Municipal de Desenvolvimento é composto pelos líderes comunitários; prefeitos; vice-prefeito; vereadores; um representante de cada igreja, de cada sindicato e de cada órgão técnico e de crédito; delegado de polícia; juiz de paz; e diretores das escolas de primeiro e segundo graus. Deste modo, todas as necessidades do município são discutidas pela população em geral e as políticas públicas são implementadas somente se forem de interesse da comunidade.

Com este tipo de organização, as atividades co-produtivas permitiram que o município passasse de último em arrecadação no Estado para o 21º lugar. Com isso, o êxodo rural foi estancado, a miséria foi erradicada, o comércio e a produção rural foram fortalecidos e são predominantes as médias e pequenas propriedades. Além disso, foram criados vários espaços sócio-culturais voltados ao esporte, lazer, arte, educação etc.¹³

13. Os relatos de experiência de Boa Esperança são fundamentados em Souza (1982).

Além destas experiências, outros exemplos de co-produção podem ser extraídos de atividades referentes à criação de empresas comunitárias. É o caso, por exemplo, do município de Rio do Oeste, no Estado de Santa Catarina. Nesse município, através da iniciativa conjunta entre líderes comunitários e prefeitura municipal - no chamado "Projeto Acredito" -, foram criadas empresas industriais e comerciais de cunho comunitário. No caso, os recursos humanos, materiais e financeiros foram provenientes da própria comunidade e a ação da prefeitura se deu através de recursos técnicos e incentivos fiscais.

Com a criação destas empresas comunitárias, a vida do município mudou, pois a própria comunidade é que controla aquelas empresas. Isto implica no fato de que é a própria comunidade que diz quais são as suas necessidades e aspirações. Isto possibilitou que a vida econômica do município fosse reaquecida e, além disso, fosse criado um espírito de integração entre as pessoas, o que resultou na participação da população em vários aspectos da sua vida social.¹⁴

Exemplo semelhante ao de Rio do Oeste é o caso do município de Pinhalzinho, também no Estado de Santa Catarina. Em Pinhalzinho, também ocorreu um processo de criação de empresas comunitárias, incentivado pela mobilização conjunta entre população e poder público. Através do "Projeto Pinhalzinho" várias empresas foram criadas nos mesmos moldes descritos na experiência de Rio do Oeste. Deste modo, em Pinhalzinho também ocorreu um reaquecimento da vida social do município como um todo através destas empresas comunitárias criadas estão arroladas

14. O relato sobre o caso de Rio do Oeste baseia-se em Santa Catarina (Produção em Vídeo-Cassete, s/d).

na página seguinte, no quadro 2.¹⁵

Outro exemplo significativo no caso de empresas comunitárias encontra-se na experiência no município de Toledo, no Estado do Paraná. Em Toledo, os vários segmentos do município iniciaram conjuntamente um processo de mobilização da população com o fim de criar empresas comunitárias e promover os valores culturais locais. Dentre esses segmentos, pode-se citar os Conselhos Comunitários, a ACIT - Associação Comercial e Industrial de Toledo - e a Prefeitura Municipal.

Neste processo, várias empresas comunitárias foram criadas, conforme exemplifica-se no quadro 3. Com a filosofia de que a poupança do município deve ser retida na própria cidade, a experiência de Toledo, além de aquecer a economia do município, também proporcionou a criação de espaços sociais onde a população pode se auto-realizar. É o caso, por exemplo, do Programa Municipal de Incentivo às Indústrias Caseiras. Este programa dá um incentivo ao trabalho artesanal onde, neste caso, o fator de auto-realização pessoal tem maior peso no conceito de trabalho do que o fator econômico. Nestes termos, observa-se que,

- "Toledo se destaca pela capacidade de envolver a sua gente e de fazê-la crer que é sujeito da própria história, responsável pela construção do seu próprio destino" (Paraná, s/d, texto narrado).

15. O caso do município de Pinhalzinho é relatado com base em Santa Catarina (Produção em Vídeo-Cassete, s/d).

QUADRO 2

Empresas Comunitárias Criadas em Pinhalzinho

RAMO SETOR DE ATIVIDADES	INDUSTRIAL	COMERCIAL
Alimentação	- Indústria e Comércio de Laticínios Pinhalzinho Ltda.	- Indústria e Comércio de Laticínios Pinhalzinho Ltda.
Calçados	- Indústria de Calçados Propé	_____
Implementos Agrícolas	- MIRAGE - Indústria e Comércio de Implementos Agrícolas Ltda.	- MIRAGE - Indústria e Comércio de Implementos Agrícolas Ltda.
Madeireiro	- Pinhalzinho Madeiras Ltda.	- Pinhalzinho Madeiras Ltda.
Materiais de Construção	- CIMETAL - Indústria de Cimento-Arte e Metal Ltda.	_____
Moagem	- Moageira União Ltda.	_____
Mobiliário	- Móveis Princesa Oeste Ltda.	_____

Quadro 2 (Continuação)

Têxtil	- Malharia Rosana	_____
Tipográfico	- Tipografia Scheffer & Becker Ltda.	- Tipografia Scheffer & Becker Ltda
Utilidades Domésticas	- Fábrica de Fogões Clarice	_____
Utilitários	- Indústria de Carrocerias Trevo Ltda.	_____

Fonte: Santa Catarina (Produção em Vídeo-Cassete, s/d)

QUADRO 3

Empresas Comunitárias Criadas em Toledo

RAMO SETOR DE ATIVIDADES	INDUSTRIAL	COMERCIAL
Alimentos	- INCOELHOS - Ind. e Com. de Carnes e Pe- les de Coelhos S/A - CIDOSA - Ind. e Com de Doces	- INCOELHOS - Ind. e Com. de Carnes e Peles de Coelho S/A - CIDOSA - Ind. e Com. de Doces
Artefatos de Couro	- INDUSCOURO - Ind. e Com. de Artefatos de Couro - INCONOLAS - Ind. e Com. de Bolas S/A	- INDUSCOURO - Ind. e Com. de Artefa- tos de Couro - INCOBOLAS - Ind. e Com. de Bolas S/A
Calçados	-INCASA - Ind. e Com. de Calçados S/A - INCALSE - Ind. e Com de calçados e Sandá- lias	- INCASA - IND. e Com. de Calçados S/A - INCALSE - Ind. e Com. de Calçados e Sandálias - Messina Calçados

Quadro 3 (Continuação)

Curtume	<ul style="list-style-type: none"> - INCOPESA - Ind. e Com. de Peles S/A - INCOELHOS - Ind. e Com. de Carnes e Peles de Coelhos S/A. 	<ul style="list-style-type: none"> - INCOPESA - Ind. e Com. de Peles S/A - INCOELHOS - Ind. Com. de Carnes e Peles de Coelhos S/A.
Financeiro	<p style="text-align: center;">_____</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Toledo S/A Participações
Mobiliário	<ul style="list-style-type: none"> - INDUFADOS - Ind. e Com. de Estofados S/A - INDIANA - Ind. de Móveis em Cana-da-Índia - INBRINQUEDOS - Ind. e Com. de Artefatos de Madeira 	<ul style="list-style-type: none"> - INDUFADOS - Ind. e Com. de Estofados S/A - INDIANA - Ind. de Móveis em Cana-da Índia - INBRINQUEDOS - Ind. e Com. de Artefatos de Madeira
Produtos Agropecuários	<ul style="list-style-type: none"> - FERTIOESTE Ltda. - Ind. e Com. de Produtos Agropecuários e Fertilizantes do Oeste Ltda. 	<ul style="list-style-type: none"> - FERTIOESTE Ltda. Ind. e Com. de Produtos Agropecuários e Fertilizantes do Oeste Ltda

Quadro 3 (Continuação)

Têxtil	- Brelu Malharias	- Brelu Malharias - Blige Confeccões
Tipográfico	- GRAFO-SET Tipogra- fia	- GRAFO-SET Yipo- grafia

Fonte: Paraná (Produção em Vídeo-Cassete, s/d)

Esta afirmação mostra que, em Toledo, a população é participante ativa da construção da própria história. E isso foi possível graças a programas de co-produção de serviços públicos e graças ao controle social sobre os fatores econômicos do município.¹⁶

Além destas experiências acerca da co-produção de serviços públicos municipais, outros casos que ocorrem anualmente podem ser verificados em alguns municípios. Esses casos geralmente relacionam-se a manifestações culturais locais, onde a população e o poder público reúnem esforços mútuos para a prestação de serviços de lazer e entretenimento, além de promover o turismo municipal.

Entre esses casos, pode-se citar o município de Blumenau, no Estado de Santa Catarina. Este município promove, no mês de outubro, uma festa chamada "Oktoberfest", onde os diversos segmentos da sociedade criam um cenário de diversões calcado na tradição germânica peculiar à cidade. Os serviços públicos municipais criados para esse fim são produzidos conjuntamente entre a população e o poder estatal municipal.

Nos mesmos moldes como ocorre em Blumenau, outras cidades de Santa Catarina também promovem manifestações semelhantes. Apenas para efeito de ilustração, cita-se os casos de Brusque e Joinville. Esses municípios realizam, também em outubro, a Festa Nacional do Marreco - FENARRECO - e a Festa Nacional do Chopp - FENACHOOP -, respectivamente.

Outro exemplo de evento anual co-produzido pode ser encontrado no município de Nova Jerusalém, no Estado de Pernambuco. Este município promove, no mês de abril de cada ano, a apresentação da peça teatral "A Paixão de Cristo".

16. A experiência de Toledo fundamenta-se em Paraná (Produção em Vídeo-Cassete, s/d).

A produção desta peça envolve toda a população do município que, com a ação conjunta do poder público municipal, lhe dá o status de ter o maior teatro ao ar livre do mundo. Além do fluxo turístico do município aumentar significativamente, a população do mesmo encontra uma forma de se auto-realizar culturalmente. Isto porque a maioria dos atores (incluindo figurantes) é do próprio município.

Ainda no sentido de mostrar eventos anuais co-produzidos, pode-se também citar o Desfile das Escolas de Samba do Carnaval Brasileiro, realizado geralmente no mês de fevereiro em vários municípios. Apesar da organização do carnaval não ter sido estudada segundo o conceito de co-produção até o momento, pode-se enquadrá-la no mesmo.

Para a realização dos desfiles, a população - através da diretoria das Escolas de Samba - e a prefeitura é que fazem conjuntamente a organização. Além disso, ambas as partes contribuem com recursos de ordem geral, como financeiros, técnicos, artísticos, etc. Pode-se dizer, então, que os desfiles de carnaval são co-produzidos, e se consubstanciam em serviços públicos que promovem, entre outras coisas, a satisfação cultural da população dos municípios.¹⁷

Percebe-se, portanto, que vários casos de experiências e atividades co-produtivas são verificadas no Brasil. Os eventos anuais estudados acima, ao lado dos casos de empresas comunitárias e dos casos de reorientação geral na administração pública, mostram a viabilidade prática de implementação de programas de co-produção de serviços públicos.

17. As considerações aqui feitas acerca do Carnaval Brasileiro, bem como sobre os eventos anuais promovidos em Blumenau, Brusque, Joinville e Nova Jerusalém são fundamentadas em reportagens jornalísticas dos meses de ocorrência de cada evento.

A partir desta constatação, o capítulo seguinte concluirá o trabalho analisando a relação entre essas experiências práticas e os conceitos estudados no decorrer do mesmo.

CAPÍTULO VI

- CONCLUSÕES E SUGESTÕES

6.1. Conclusões

O presente trabalho estudou a reconceituação da administração pública através do conceito de co-produção de serviços públicos. Para tanto, foi apresentado inicialmente o conceito predominante de administração pública na atualidade, que se revelou como inadequado à construção de uma sociedade multicêntrica. Isto porque este conceito vigente concebe um modelo de administração pública onde as pessoas não têm liberdade de ação para traçar seus próprios rumos, pois apenas recebem os serviços públicos prestados unilateralmente pelo poder estatal. Além disso, esses serviços são prestados com base numa orientação basicamente econômica, o que cria uma perspectiva econômica por parte da população em detrimento dos demais aspectos de sua vida, os quais ficam obscurecidos.

Diante deste quadro, propôs-se uma reconceituação de administração pública que possibilitasse uma reordenação social, onde as pessoas pudessem agir de modo a construir um modo da organização social multicêntrico. Neste caso, o mercado deixa de ser o centro de orientação da vida individual e social, e passa a ser apenas mais um fator - dentre vários outros - que influi na vida humana.

Mostrou-se, no decorrer do trabalho, que isto é possível através da implementação de programas de co-produção de serviços públicos municipais. Aceitando-se o conceito de delimitação de sistemas sociais, mostrou-se que a co-produção envolve tanto mudanças a nível da população quanto mudanças a nível de estrutura interna da administração pública. Deste modo, as proposições do capítulo 3 (três) apenas são aceitas na medida que se reorientar os conceitos de mudança social e organizacional. Isto é, demonstrou-se que ambos os conceitos podem ter validade no momento em que eles consideram a sociedade e as

organizações como formas multicêntricas de associação humana.

Entendendo-se, portanto, que a co-produção de serviços públicos municipais implica em mudança social e organizacional, determinou-se que a administração pública pode ser investida com base naquele conceito. Isto se explica devido ao fato de que os programas de co-produção possibilitam que os cidadãos exerçam a sua racionalidade substantiva e assumam o seu caráter de atores da vida social, podendo, deste modo, participarem da administração pública. Esta participação direta permite que o indivíduo estabeleça as suas necessidades e interesses relativos a vários aspectos da sua vida.

Mostrou-se, também, que a participação do cidadão pode se dar de formas e em graus diferentes. Em outros termos, o cidadão pode participar co-produtivamente de várias maneiras para a sua auto-promoção individual e para a promoção do seu município como um todo. Isto foi demonstrado através de teorias relativas à definição e as tipologias de co-produção, bem como através das experiências realizadas em municípios brasileiros.

Relativamente a essas experiências, pode-se constatar que o conceito de co-produção é verificado em municípios brasileiros. Mesmo de forma incipiente, encontra-se, no Brasil, práticas co-produtivas que apresentam características inovadoras no modelo de se exercer a administração pública. Os casos relatados mostram que os resultados da implementação dessas práticas são significativos no tocante à qualidade de vida da população dos municípios não somente em relação a valores econômicos, mas também quanto a valores substantivos. Em geral, a população desses municípios percebem a administração pública como algo natural e participa na produção dos serviços públicos locais. Deste modo, as pessoas têm liberdade de ação para construir a própria história, podendo assumir a responsabilidade pe

la transformação da sua condição humana com base na sua racionalidade substantiva, inerente ao ser humano.

Frente a estas colocações, observa-se que o estudo ora realizado permite que se responda o problema formulado no capítulo 1 (um). Pode-se dizer, então, que a co-produção dos serviços públicos municipais relaciona-se diretamente com uma reorientação na administração pública dos municípios brasileiros, onde a mesma passa a ser exercida conjuntamente entre poder estatal e população municipais. Neste sentido, corrobora-se a hipótese norteadora desta pesquisa, ou seja, a implementação de programas de co-produção de serviços públicos municipais nos municípios brasileiros permite uma reorientação no conceito de administração pública municipal com base em critérios substantivos da vida humana.

Uma vez que os objetivos do estudo também foram atingidos, conclui-se o trabalho dizendo que a co-produção de serviços públicos municipais é uma alternativa viável que os municípios brasileiros podem utilizar para se reorganizarem. E esta reorganização implica, portanto, numa reconceituação da administração pública, onde as pessoas podem reorientar a vida municipal e melhorar a sua qualidade de vida - através da sua participação ativa, tendo como centro de referência várias dimensões da vida humana, e não apenas a dimensão econômica.

6.2. Sugestões

O trabalho ora realizado permite que as administrações públicas municipais viabilizem programas de co-produção de serviços públicos. Ao mesmo tempo, abre o caminho para que outras pesquisas sejam feitas referentes ao tema, uma vez que o conceito de co-produção ainda encontra-se pouco estudado. Neste sentido, far-se-á algumas sugestões para posteriores estudos, como também sugestões visando a implantação de programas de co-produção.

Os aspectos que envolvem o conceito de co-produção são complexos e oferecem uma variedade de opções para futuras pesquisas. Entre essa gama de opções, oferece-se como sugestões:

a) Analisar a influência da ingerência político-partidária no tocante à continuação dos programas de co-produção, uma vez que alguns programas administrativos de um mandato político são, as vezes, eliminados pelo mandato subsequente;

b) analisar questões referentes à receptividade dos programas de co-produção no tocante a possíveis resistências por parte da população e/ou servidores públicos;

c) analisar a possível ocorrência de processos de co-optação realizados por parte do poder estatal municipal, o que comprometeria a autenticidade dos programas de co-produção; e

d) analisar a influência ou a não-influência do tamanho dos municípios quanto à eficácia dos programas de co-produção.

No tocante a implementação de programas de co-produção de serviços públicos municipais, sugere-se às popu-

lações e/ou às administrações públicas dos municípios brasileiros:

a) Viabilizar processos de planejamento governamental municipal baseados no conceito de co-produção de serviços públicos, onde sejam alocados recursos de diversas naturezas, orientadas às várias dimensões de uma sociedade multicêntrica;

b) promover a reorientação da dinâmica municipal através de um processo de co-produção de serviços públicos municipais, com vistas a resgatar valores substantivos que permitam uma melhor qualidade de vida humana individual e associada;

c) desenvolver metodologias de ação co-produtiva que permitam a implementação de vários tipos de programas de co-produção - como por exemplo, os expostos no quadro 1 (um) deste trabalho; e

d) elevar o nível de integração social entre a população e os servidores públicos municipais através, por exemplo, de líderes comunitários e líderes organizacionais, de modo a garantir a eficácia dos programas de co-produção.

BIBLIOGRAFIA

1. AGESTA, Luis Sánchez. Política (ciência política) (política). IN: SILVA, Benedicto (coord.). Dicionário de Ciências sociais. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.
2. ALVES FILHO, Antônio. Desenvolvimento de comunidade: uma revisão crítica à luz da teoria da delimitação dos sistemas sociais. Florianópolis, Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 1982. (Dissertação de Mestrado em Administração).
3. ALVES, Márcio Moreira. A força do povo: democracia participativa em Lages. 2ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1981.
4. AMATO, Pedro Muñoz. Introdução à administração pública. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1971.
5. AMMANN, Safira Bezerra. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. 5ª ed. São Paulo, Cortez, 1985.
6. ANDERSON, Walfred A. & PARKER, Frederick B. Uma introdução à sociologia. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
7. ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1987.
8. ARGYRIS, Chris. A integração indivíduo-organização. São Paulo, Atlas, 1975.
9. ARISTÓTELES. A política. São Paulo, Atena Editora, 1960.

10. ASSIM prospera a humanidade. Revista Exame, vol. 21, nº 16, ago/1989, pp. 28-30.
11. BECKHARD, Richard. Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos. São Paulo, Editora Edgard Blucher Ltda. 1972.
12. BENNIS, Warren G. Organizações em mudança. São Paulo, Atlas 1976.
13. BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. 4ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1986. (Coleção "Primeiros Passos").
14. BOTERF, Guy Le. A participação das comunidades na administração da educação. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 16, nº 1, jan/mar - 1982, pp. 107-142.
15. BRASIL. Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização. Prudente de Moraes: a cidade integração. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1985 (b).
16. _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, 1986.
17. _____. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Plano Nacional de desenvolvimento (pnd), 1, 1972/1974. Brasília, 1971.
18. _____. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Plano nacional de desenvolvimento (pnd), 2, 1975/1979. Brasília, 1974.

19. _____. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Plano nacional de desenvolvimento (pnd), 3, 1980/1985. Brasília, 1980.
20. _____. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Plano nacional de desenvolvimento da nova república (pnd-nr), 1, 1986/1989. Brasília, 1985 (a).
21. BRASILEIRO, Ana Maria. O município como sistema político. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1982.
22. BRUDNEY, Jeffrey L. & ENGLAND, Robert E. Toward a definition of the coproduction concept. Public Administration Review, Washington, vol. 43, nº 1, jan/fev. 1983, pp. 59-65
23. CAIDEN, Gerald E. Administração do desenvolvimento e reforma administrativa. IN: Inovação na administração pública: coletânea de artigos do internacional social science journal, vol. 21, nº 1, 1969 - UNESCO. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1974.
24. CAMPOS, Edmundo (Org.) Sociologia da burocracia. 4ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
25. CARDOSO, Fernando Henrique. & IANNI, Octávio. Homem e sociedade: Leituras básicas de sociologia geral. 11ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1977.
26. CHIAVENATO, Idalberto. Teoria geral da administração. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1979.

27. CHINOY, Ely. Sociedade: uma introdução à sociologia, 4ª ed. São Paulo, Cultrix/MEC, 1975.
28. CINTRA, A. Otávio. Sistema de planejamento, modernização e comportamento inovador na administração. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 4, out/dez 1977, pp. 41-53.
29. COMTE, Augusto. Curso de filosofia positiva. São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Coleção "Os Pensadores").
30. CRUZ JÚNIOR, João Benjamim da. Organização e administração entidades públicas: aspectos políticos, econômicos e sociais de um paradigma emergente. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1983. (Trabalho apresentado à Banca Examinadora do Concurso para Professor Adjunto).
31. DARWIN, Charles. A origem das espécies. São Paulo, Hemus, 1981.
32. DEMO, Pedro. Participação é conquista. IN: BRONLEY, Ray. & BUSTELO, Eduardo S. Política x técnica no planejamento: perspectivas críticas. São Paulo, Brasiliense, 1982.
33. ÉFESO, Heráclito de. Fragmentos. 2ª ed. São Paulo, Abril Cultural, 1978. (Coleção "Os Pensadores").
34. CLÉIA, Parmênides de. Doxografia e crítica moderna. 2ª ed. São Paulo, Abril Cultural, 1978. (Coleção "Os Pensadores").

35. ETZIONI, Amitai. Organizações modernas. 5ª ed. São Paulo, Pioneira, 1976.
36. FALEIROS, Vicente de Paula. Formas ideológicas da participação. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, vol. 3, nº 9, ago/1982, pp. 17-26.
37. FARIAS, Francisca Fátima de. Associação e o significado de participação, Serviço Social e Sociedade, São Paulo, vol. 3, nº 9, ago/1982, pp. 27-42.
38. FICHTER, J. M. Definições para o uso didático. IN: FERNANDES, Florestan. Comunidade e sociedade: Leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação. São Paulo, Editora Nacional/Editora da Universidade de Brasília, 1973.
39. GLASER, C. Possibilidade de uma técnica racional de administração. IN: JAMESON, Samuel Haig (Org.). Que é administração pública. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1962.
40. GUENÉE, Bernard. O ocidente nos séculos XIV e XV: os estados. São Paulo, Pioneira/Editora da Universidade de São Paulo, 1981.
41. HALL, Richard H. Organizações: estrutura e processos. 3ª ed. Rio de Janeiro, Prantice-Hall do Brasil, 1984.
42. HOMANS, George C. As pesquisas na Western electric. IN: BALCÃO, Yolanda Ferreira. & CORDEIRO, Laerte Leite. O comportamento humano na empresa. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1971.

43. KISER, Larry & PERCY, Stephen L. The concept of coproduction and its implications for public service delivery. San Francisco, 13-16 de abril, 1980. ("Paper" Apresentado no Encontro Anual da Sociedade Americana para Administração Pública).
44. KOSIK, Karel. Dialética do concreto. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
45. LEISERSON, Avery. & MARY, Fritz Morstein. O estudo da administração pública. IN: MARX, Fritz Morstein (Org.). Elementos de administração pública. São Paulo, Atlas, 1968.
46. LEITE, Dante Moreira. O caráter nacional brasileiro: História de uma ideologia. 4ª ed. São Paulo, Pioneira, 1983.
47. LIKERT, Rensis. A organização humana. São Paulo, Atlas, 1975.
48. LODI, João Bosco. Administração por objetivos. 4ª ed. São Paulo, Pioneira, 1974.
49. _____. João Bosco. História da administração. 5ª ed. São Paulo, Pioneira, 1977.
50. LUKÁCS, Georg. História e consciência de classe. Porto, Escorpião, 1974.
51. MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. São Paulo, Abril Cultural, 1973. (Coleção "Os Pensadores").

52. MARCH, James & SIMON, Herbert. Teoria das organizações. 4ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979.
53. MARCOVITCH, Jacques. O centro de tecnologia da empresa: seu papel no processo de inovação. Revista de Administração, São Paulo, FEA - USP, vol. 16, nº 2, abr/jun, 1981, pp. 31-47.
54. MARCUSE, Herbert. A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional. 6ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
55. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 3ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1975.
56. MELLO, Diego Lordello de. A administração pública como um campo definido do conhecimento. IN: KAMESON, Samuel Haig (Org.). Que é administração pública. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1962.
57. MOTTA, Fernando C. Prestes. A propósito da sociedade organizacional. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, vol. 18, nº 4, out/dez. 1978, pp. 71-75.
58. _____, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à organização burocrática. 4ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1984.
59. _____, Fernando C. Prestes. Teoria geral da administração: uma introdução. 11ª ed. São Paulo, Pioneira, 1984.

60. CNU. Carta das nações unidas e declaração universal dos direitos do homem. São Paulo, Sugestões Literárias, 1975.
61. PARANÁ. Prefeitura Municipal de Toledo. Toledo: comunidade no poder. Toledo, Produção em Vídeo-Cassete, s/d.
62. PARKS, Roger S. et alii. Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. Policy Studies Journal, vol. 9, 1981.
63. PLATÃO. Defesa de Sócrates. São Paulo, Abril Cultural, 1972. (Coleção "Os Pensadores").
64. PLOGER, Ingo. Mudança política. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1980.
65. POLANYI, Marl. A grande transformação: as origens da nossa época, Rio de Janeiro, Campus, 1980.
66. POPPER, Karl R. El desarrollo del conocimiento científico: conjeturas y refutaciones. Buenos Aires, Editorial Paidós, s/d.
67. PRESTHUS, Robert. Public administration. 6ª ed. New York, The Ronald Presse Company, 1975.
68. RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ciência das organizações: um reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

69. _____, Alberto Guerreiro. Considerações sobre o modelo alocativo do governo brasileiro. Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.
70. REZENDE, Fernando. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1983.
71. _____, Fernando. Organização governamental, gastos públicos e prioridades sociais. Anais do VIII Encontro Anual de Programas de Pós-Graduação em Administração, São Paulo, Universidade de São Paulo, set. de 1984.
72. REZENDE, Ubiratan Simões. Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo. Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.
73. _____, Ubiratan Simões. Teoria organizacional: dogmática ou ideologia? Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.
74. ROSENER, Judy B. Citizen participation: can we measure its effectiveness? Public Administration Review, Washington, vol. 38, nº 5, set/out. 1978, pp. 457-463.
75. SAMI, Giacomo. Participação política. IN: BOBBIO, Norberto (Coord.). Dicionário de política. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1986.

76. SANTA CATARINA. Prefeitura Municipal de Pinhalzinho & Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEAG/SC. Projeto pinhalzinho: empresas comunitárias. Florianópolis, Produção em Vídeo-Cassete, s/d.
77. _____. Prefeitura Municipal de Rio do Oeste & Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEAG/SC. Projeto acredito. Florianópolis, Produção em Vídeo-Cassete, s/d.
78. SELZNICK, Philip. A liderança na administração, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972.
79. SENADO FEDERAL. Constituição: república federativa do Brasil. Brasília, Centro Gráfico, 1988.
80. SILVA, Benedicto. Introdução à edição brasileira. IN: TEAD, Ordway. A arte da administração, 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972.
81. _____, Benedicto. O município e os serviços públicos de primeira necessidade. IN: JAMESON, Samuel Haig (Org.). Administração municipal. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1965.
82. SIMON, Herbert A. Comportamento administrativo: estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1970.
83. SMITH, Adam. Investigações sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. 2ª ed. São Paulo, Abril Cultural, 1979. (Coleção "Os Pensadores").

84. SOUZA, Edelo L. P. de. Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam. Porto Alegre, PPGA - URGs, 1978.
85. SOUZA, Martert José de. Boa esperança: experiência pioneira de democracia e desenvolvimento. Revista de Cultura Vozes. Rio de Janeiro, vol. 76, nº 9, nov. 1982, pp. 36-50.
86. SOROKIN, Pitirim A. Sociedade, cultura e personalidade: sua estrutura e sua dinâmica. Porto Alegre, Cultura Globo - 1968.
87. TEAD, Ordway. A arte da administração. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972.
88. TOFFLER, Alvim. O choque do futuro. Rio de Janeiro, Record, s/d.
89. WALDO, Dwight. O estudo da administração pública. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1971.
90. WANDERLEY, Luis Eduardo. Movimentos sociais populares: aspectos econômicos, sociais e políticos. Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, vol. 3, nº 7, jul 1980, pp. 107-131.
91. WEBER, Max. Economia x sociedade: esboço de sociologia compreensiva. 2ª ed. México, Fundo de Cultura Econômica, 1977, 2º vol.

92. WHITAKER, Gordon P. Coproduction: citizen participation in service delivery. Public Administration Review, Washington, vol. 40, nº 3, maio/jun, pp. 240-246.
93. WILSON, Woodrow. O estudo da administração. IN: JAMESON, Samuel Haig (Org.). Que é administração pública. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1962.