

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL

GRADUADO
RODOLFO

1997

REGISTRO
DATA DO REGISTRO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

AS ONGs COMO COMPLEMENTO DE GESTÃO À ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

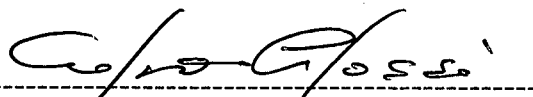
ANA CLÁUDIA DONNER ABREU

Florianópolis, Abril de 1997.

AS ONGs COMO COMPLEMENTO DE GESTÃO À ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

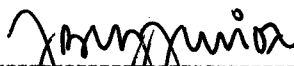
ANA CLÁUDIA DONNER ABREU

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de mestre em Administração (Área de concentração: Políticas e Gestão Institucional), e aprovada em sua forma final pelo curso de Pós Graduação em Administração.

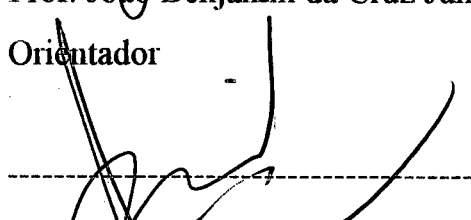


Prof. Dr. Nelson Colossi
Coordenador do Curso


Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:



Prof. João Benjamin da Cruz Júnior, Ph.D.
Orientador



Prof. José Francisco Salm, Ph.D.
Co-orientador



Prof. Dr. Antonio Niccoló Grillo
Membro

À memória do Prof. Alberto Guerreiro Ramos.

Devo aos seus livros, a descoberta de que minha inquietação pessoal a respeito do mundo, já havia sido transformada em ciência.

Ao Prof. João Benjamin, meu orientador, que como um mestre, pouco a pouco, me ensinou a arte de lapidar uma idéia bruta.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Alcides Abreu e à Professora Sara Donner, meus pais, que sempre me estimularam a enfrentar o desafio acadêmico.

Aos de casa, Juca, Maurício, Carol e João pelo simples fato de saber que estão sempre comigo.

Luíza, Agnes, Ana Lúcia, Vicente, amigos que convivem ou conviveram comigo e que sempre estiveram prontos a me ouvir falar do trabalho.

A Luíza que com sua sensibilidade me fez acreditar mais ainda no caminho da mudança.

Ao CNPq pela bolsa de estudo que me possibilitou dedicação integral ao curso e ao projeto que agora se concretiza.

Aos professores com quem tive oportunidade de aprender e refletir.

“O ser humano resiste a ser despojado do seu atributo essencial - a razão. No entanto para viver de acordo com as prescrições da sociedade centrado no mercado, é coagido a reprimir a função normativa da razão no desenho de sua existência social. A sociedade centrado no mercado é inerente a astúcia de induzir o ser humano a internalizar aquela coação condição normal de sua existência, e esta circunstância é verdadeiramente legitimada pela psicologia motivacional implícita na psicanálise e nas ciências sociais nos dias de hoje. Uma das manifestações dessa astúcia é o fato mesmo de que tal sociedade, em vez de frontalmente declarar sua incompatibilidade com as prescrições da razão, conservou a palavra em sua linguagem, mas deu-lhe um sentido consonante com a síndrome psicológica constitutiva de seu caráter” (Ramos,1981,op.cit.XV).

“Os resultados atuais da modernização, tais como a insegurança, a degradação da qualidade de vida, a poluição, o desperdício à exaustão dos limitados recursos do planeta, e assim por diante, mal disfarçam o caráter enganador das sociedades contemporâneas.....Se fica a imaginar se a legitimação de tais sociedades, exclusivamente à base da racionalidade funcional, continuará, dentro em pouco, encontrando nesse mundo quem acredite nela” (Ramos,1981,op.cit.p.22,23)

A sincronização da vida humana às exigências do sistema de mercado, dominante nas sociedades industriais contemporâneas, é fator crônico de uma patologia normal muito bem identificada, isto é, a alta incidência de apatia, alcoolismo, vício de drogas, insônia, colapso nervoso, estresse, suicídio, ansiedade, hipertensão, úlceras e doenças cardíacas. Deveríamos tentar entender a mensagem dessa patologia normal. Na realidade, a sociedade centrado no mercado tem privado o indivíduo da variedade de experiências de tempo que ele sempre encontrou à sua disposição até o surgimento dessa sociedade” (Ramos,1981,op.cit.p.172).

“A administração de freios ao paradigma de mercado visa a preservação tanto da sanidade ecológica do planeta, quanto da saúde psicológica da humanidade” (Ramos,1981,op.cit.p.177).

SUMÁRIO

<u>CAPÍTULO 1</u>	11
1.1- Delimitação da Pesquisa	16
1.2- Pergunta da Pesquisa	17
1.3- Objetivos da Pesquisa	17
1.4- Justificativa	18
1.5- Características da Pesquisa	19
1.6- Conteúdo	19
1.7- Definição de Termos	20
<u>CAPÍTULO 2</u>	21
2.1- O homem	22
2.1.1- O homem do ponto de vista da teoria administrativa	22
2.2- A sociedade	24
2.2.1- A sociedade contemporânea	27
2.3- O Estado	29
2.4- As Funções do Estado	33
2.5- História do pensamento administrativo	35
2.6- A Administração Pública	40
2.6.1- <i>O âmbito da esfera pública</i>	40
2.6.2- <i>Conceituação, concepção e modelos de Administração Pública</i>	41
2.7- A Administração Pública Brasileira	46
2.7.1- <i>Evolução histórica do campo da Administração Pública Brasileira</i>	46
2.7.2- <i>Conceitos e pressupostos da Administração Pública Brasileira</i>	49
2.7.3- <i>O Formalismo na Administração Pública Brasileira</i>	53

<u>CAPÍTULO 3 – AS INTERAÇÕES DAS IDEIAS INICIAIS</u>	56
<u>CAPÍTULO 4 – AS CRISES</u>	71
4.1- A crise da sociedade contemporânea	71
4.2- A crise da administração pública	74
4.2.1- <i>A crise do Estado de Bem-Estar-Social</i>	75
4.2.2- <i>A crise das organizações burocráticas</i>	79
<u>CAPÍTULO 5</u>	84
5.1- A mudança e a Administração Pública	94
<u>CAPÍTULO 6</u>	104
6.1- As ONG's – Organizações não Governamentais	104
<u>CAPÍTULO 7</u>	121
Conclusão	121
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	129

RESUMO

Este trabalho analisa as Organizações não governamentais - ONG's como complemento de gestão à administração pública. Esta proposta refere-se a um novo modelo de conceber a administração pública levando-se em consideração o homem e as várias dimensões que o envolvem em seu arranjo social.

Tal como concebida atualmente, a administração pública reflete apenas a dimensão econômica em detrimento das outras, as dimensões política, cultural, social e espiritual.

Há entretanto uma revolução perpassando cada domínio da sociedade, sacudindo o estado estável. Nenhuma instituição estabelecida na sociedade contemporânea percebe-se adequada aos desafios que vem enfrentando.

Esta revolução que desafia o sistema no seu cerne, está criando uma nova civilização, que ao criar novas formas de viver e de se relacionar, incorpora as várias dimensões acima referidas.

Esta revolução coincide com a ascensão do homem parentético, que ao colocar entre parênteses, ou em suspenso, sua crença no mundo comum, alcança um pensamento conceitual que lhe permite a liberdade.

O homem parentético desloca-se da esfera privada em que se comporta unicamente como consumidor, para a esfera pública onde torna-se cidadão.

Neste deslocamento surge uma nova relação do homem com as instituições, razão pela qual o Estado e seu instrumento de consecução, a administração pública, devem mudar.

Neste contexto é que vai se apresentar uma alternativa ao modelo de gestão à administração pública. Este modelo incorpora a teoria da delimitação dos sistemas sociais e tem como características uma profunda descentralização administrativa e a mobilização da energia existente no tecido social, fora da máquina pública, presentes na comunidade organizada.

O intuito do novo modelo é complementar a prestação de serviço público e subsidiar a ação governamental.

SUMMARY

This labour task analyzes the non governmental organization – NGO's as a conduct complement to the public administration. This proposal refers to a new model of pondering the public administration taking in account the man and the several dimensions that he takes part in his social settling.

Accordingly it is conceived now-a-days, the public administration reflects only the financial dimension to the detriment of the others, the policy, cultural, social and spirutual dimensions.

There is, however, a revolution passing by each social body dominion, jaring the stable state. None institution stablished in the contemporary society seems to be adequated to the challenges they have been facing.

This revolution that provokes the system in its core, is a originating a new civilization, that in creating new ways of living and having relationships, incorporate the several dimensions above-mentioned.

This revolution coincides with the parenthetic man rising that when places between parenthesis, or ceases his creed in the ordinal world, reaches a conceptual thought that allows him the freedom.

The parenthetic man is at himself from the private sphere in which behaves only as a consumer, to go the public sphere where he becomes citizen.

In this dislocation emerges a new relation of the man with the institution that is the reason because the state and its consecution instrument, the public administration, must change.

In this context an alternative for the conduct model will be introduced to the public administration. This model incorporates the delimitation theory of the

social systems and has as features a deep administrative decentralization and the mobilization of the energy existent in the netsociety, out of the public machine, current in the organized community.

The new model intention is to complement the public service installment and subsidize the governmental act.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A esfera pública é o lugar do político, o lugar onde o homem é capaz de fazer política, capacidade que o torna diferente e distinto de outros animais, pois fazer política implica em agir, discutir, formular projetos. Sua existência cria a consciência da necessidade da ação política, que é tanto a condição necessária para ultrapassar-se a situação de provação, quanto a possibilidade de busca à algo em comum, na expectativa de que possam construir alguma coisa que os ultrapasse no tempo (ARENDETT, 1979).

Dentro da esfera pública encontra-se o Estado, que se serve de um aparato chamado administração pública para sustentar e ordenar suas funções.

Administração pública, no uso comum, é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento de políticas públicas. É percebida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. Desempenha um papel de implementador e alterador de programas públicos, assunto de extrema importância. Diz-se também que a administração pública é a parte mais manifesta do governo. Assim é o próprio governo em ação, o seu lado executivo, operativo, na busca da execução detalhada da lei pública.

No Brasil o sistema brasileiro de administração pública é reflexo de um passado cujas origens remontam a Portugal quinhentista, ao Brasil Colonial e Imperial, à Primeira República, à Revolução de 30, ao Estado Novo, aos governos anteriores e posteriores ao golpe de 64 até os dias de hoje. (DA MATTA, apud SILVA, 1990).

A partir dos anos 30, a administração pública brasileira, associada a um modelo de industrialização fortemente induzido pelo Estado, centrou-se nas questões de integração nacional, estendendo a todo o território redes de comunicação, transporte e outros elementos de infra-estrutura básica, instituições e mecanismos de administração voltados para o fortalecimento do mercado interno e a constituição de forte aparelho central de governo. Com base neste modelo, desencadeou-se o processo de substituição de importações no qual o Estado brasileiro foi-se tornando o principal investidor na economia, assumindo o papel de um Estado empresário. (SILVA, 1990)

Nos anos 50/60 foram modernizados certos setores da administração governamental, particularmente aqueles ligados à agência estatais de desenvolvimento, que passavam a coexistir com a administração tradicional, também chamada de administração direta, não envolvida pelas funções do Estado produtor, na chamada administração indireta. Estabeleceram-se, assim, grandes disparidades organizacionais, de formas de atuação e estruturação entre as diferentes regiões e setores. (SILVA, 1990)

Nos anos 70, marcados pelo fortalecimento da estrutura estatal autoritária que se instalara a partir de 1964, registrou-se um novo avanço no papel do Estado como principal investidor na economia, expandindo-se e diversificando-se enormemente a máquina estatal, ao mesmo tempo em que cresciam as já referidas disparidades organizacionais, dentro da própria administração governamental. (CASTOR, FRANÇA, 1987)

Na prática, a inexistência de uma articulação mais sistemática e adequada da administração direta e indireta, aliada ao crescente esvaziamento técnico dos órgãos da administração direta, aos desníveis salariais, terminara pôr comprometer e tornar impossível ao Estado cumprir efetivamente sua função de coordenação central e regulamentação equilibrada. (TEIXEIRA, SANTANA, 1994)

Para NOGUEIRA (1995), a administração pública brasileira tem um caráter extremamente burocrático. O mundo Burocrático é, pôr excelência, o mundo do setor público e da administração, todo ele propício à luta sem tréguas entre os sistemas e a política, entre a razão operacional e normativa, entre o controle e a autodeterminação política.

Afirma-se que a administração pública serve à sociedade brasileira. Mas quais os valores que permeiam esta sociedade?

RAMOS (1981) caracteriza a sociedade contemporânea, como um modelo social burocrático que se tornou fundamental porque sua racionalidade calculista e previsível é o padrão dominante da racionalidade que permeia a vida humana associada.

A racionalidade instrumental que tal como descrita pôr WEBER (apud CALDAS, 1994) é aquela determinada pôr uma expectativa de resultados ou fins calculado, relaciona-se com a lógica de mercado, cujos valores e regras foram introjetados na psique do indivíduo, de forma que promoveram uma mentalidade puramente econômica na relação entre as pessoas. (GUERREIRO RAMOS, 1981)

Para chegar a esta conclusão Ramos baseou-se na questão central do trabalho de MAX WEBER, o poder. O poder para WEBER é entendido como a emissão de uma ordem pôr uma pessoa e no seu consentimento pôr uma segunda, e pode ser classificado em três formas de dominação: a feudal, a carismática e a legal-racional. O tipo mais puro de dominação legal-racional se traduz em um modelo burocrático.

A experiência tende a mostrar que o tipo burocrático mais puro de organização administrativa, é capaz de atingir o mais alto grau de eficiência e é formalmente o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos (WEBER, apud CAMPOS, 1978)

Isto posto, percebe-se porque a administração pública é eminentemente de natureza burocrática. As organizações burocráticas são justamente as que possuem uma orientação instrumental, uma vez que nelas predomina uma razão baseada no cálculo utilitário de consequência dos atos humanos, impregnando-os de um pensamento que conduz a um agir onde todos os meios são subordinados a determinados fins eticamente inquestionados, desvalorizando também a ação efetiva. (SERVA, apud SOUZA, 1995)

Há entretanto uma intensa mudança acontecendo na sociedade brasileira contemporânea.

Para FERGUSON (1980) uma grande mudança, definitiva e abaladora está empolgando o mundo. Esta mudança refere-se a uma nova mentalidade, uma reviravolta na consciência de significativo número de pessoas, uma rede suficientemente forte para produzir em nossa cultura uma mudança radical. Nesta linha segundo CAPRA (1988) os valores que inspiram a vida de uma sociedade determinarão sua visão de mundo, assim como as instituições religiosas, os empreendimentos científicos e a tecnologia, além das ações políticas e econômicas que a caracterizaram. À medida que o sistema de valores muda, freqüentemente em resposta a desafios ambientais, surgem novos padrões de evolução cultural. Parece óbvio portanto que estas constatações exigirão do setor público mudanças bastante profundas.

O homem ser biopsicossocial como nos mostra CHANLAT (1991), ser que possui multidimensões (não só a instrumental mas também a substancial) como lembra RAMOS (1981), começa a perceber-se como tal.

Para PINCHOT, PINCHOT (1994) a burocracia como estratégica de execução de objetivos organizacionais não mais oferece resposta aos problemas atuais. Os autores afirmam isto porque consideram que a burocracia Weberiana nunca chegou a existir, já que há uma tendência das burocracias em desenvolverem seus interesses próprios como corporação e assim deixarem de ser porta-vozes e

agentes eficazes do governo. BENNIS (1995) pôr sua vez acredita que a organização burocrática está irremediavelmente fora de sintonia com as realidades contemporâneas e com as novas formas, padrões e modelos que estão emergindo.

OSBORNE (1992) reforça a visão de PINCHOT, PINCHOT (1994) e BENNIS (1995), ao constatar que houver mudanças na concepção da palavra burocracia que no passado tinha um sentido positivo porque significava racionalidade, eficiência e estrutura organizacional. Entretanto, a imensa estrutura de controle que se montou para proteger o interesse público, dificulta sua flexibilidade e capacidade competitiva, dinâmica, mutante pôr excelência aonde os usuários exigem mais qualidade e maior opção de serviços.

Na visão de CASTOR, FRANÇA (1987) a ineficiência do modelo de administração pública brasileira é, em grande parte, decorrente da persistência de quatro fascínios: da eficiência econômica setorial; pela uniformidade e pelo controle do ambiente; pela grande escala e pela modernidade.

Por sua vez TEIXEIRA, SANTANA (1994) compreendem que as mudanças ocorridas na década de 80, com a abertura política e o surgimento de novas forças sociais, são significativas para entender-se a falência do modelo de administração pública brasileira.

O homem, mais uma vez, procura articular novas soluções para seus problemas básicos, percebendo, ainda que de relance, novas possibilidades de ordenamento político, econômico e social. (CRUZ JÚNIOR, 1988)

Há uma convergência entre os autores até aqui referidos, de que um novo modelo de administração pública se impõe. Um modelo cujas características devem ser a descentralização e a capacidade de mobilizar as energias fora do governo, no tecido social brasileiro. (CASTOR,FRANÇA,1987)

Um novo componente surge aqui: um terceiro setor, o setor das ONGs – organizações não governamentais (FERNANDES, 1994)

ONG é um tipo particular de organização que não depende nem econômica nem institucionalmente do Estado, que se dedica a tarefas de promoção social, educação, comunicação e investigação, sem fins lucrativos e cujo objetivo final é a melhoria da qualidade de vida dos setores mais oprimidos. (MONTENEGRO, 1994)

A expressão sem fins lucrativos que acompanha a definição existe para que estas organizações privadas, cujas atividades orientam-se para o lucro.

Para FERNANDES (1994) as ONGs são iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresas nem Estado, apenas cidadãos participando de modo espontâneo e voluntário das ações que visem o bem comum.

Por sua vez BAVA (1994) acredita que na perspectiva atual elas tem se voltado para a solução de questões sociais e políticas no espaço em que o capital privado é omissos e o Estado ineficaz. Tem, além disso, como principal motivo de sua existência, o atendimento aos setores excluídos e discriminados de seus direitos, e são consideradas uma alternativa moderna às políticas estatais e é isto que justifica o interesse que tem despertado dentro da sociedade.

1.1- Delimitação de Pesquisa

A perspectiva desta pesquisa será bibliográfica sendo desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Será um estudo também exploratório já que esta perspectiva permite aumentar a expectativa em torno de um determinado problema. Partindo da pergunta de pesquisa aprofundar-se-á o estudo nos limites de uma realidade específica (TRIVINÓS, 1990).

Esta perspectiva de pesquisa oferece meios para definir e resolver, não somente os problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente. Desta forma a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, podendo chegar a conclusões inovadoras. (LAKATOS, MARCONI, 1990)

1.2- Pergunta da Pesquisa

As ONG's podem vir a ser uma estratégia para a prestação de serviços e para a produção de bens públicos?

1.3- Objetivos da Pesquisa

Geral

Verificar teoricamente se as ONGs podem vir a ser uma estratégia para a prestação de serviços e para a produção de bens públicos

Específicos

- a) conceituar as mudanças que estão ocorrendo na sociedade e que afetam a dinâmica da vida humana associada, bem como a administração pública.

- b) conhecer o modelo de administração pública brasileira e os valores que ele reflete.
- c) Reconhecer no modelo de administração pública brasileira sua capacidade, ou não, de prestar serviços e produzir bens públicos que respondam aos problemas sociais atuais.
- d) conhecer o modelo organizacional e os valores que envolvem as ONGs.

1.4- Justificativa

Parece relevante esta indagação porque existem atualmente no Brasil algo em torno de 5.000 ONGs. Além deste aspecto quantitativo é importante ressaltar a qualidade de transformação no cenário das ONGs. O tamanho e a estrutura destas organizações tem se diferenciado das organizações públicas, pela eficácia de sua atuação, substituído o Estado na solução criativa e econômica dos problemas sociais.

Em termos práticos, percebeu-se a importância desta pesquisa quando o atual Presidente, Sr. Fernando Henrique Cardoso, declarou que as ONGs serão chamadas a participar da implementação de políticas sociais durante seu governo.

O futuro é basicamente o resultado de uma construção humana. São as ações que hoje decididas e praticadas que formam o contexto do futuro. Cria-se este futuro, ainda que não totalmente, mas em larga medida, baseado em dois elementos capitais: as corretas percepções que se tem da realidade presente e pelas ações através das quais responde-se à estas percepções. (MOURA, 1995)

Em RAMOS (1981) encontra-se uma afirmação que parece se encaixar perfeitamente com o parágrafo anterior: a administração de freios ao

paradigma de mercado, que perpassa a própria administração pública, visa a preservação tanto da sanidade ecológica do planeta, quanto da saúde psicológica da humanidade.

1.5- Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, já que esta perspectiva parte de questões ou focos de interesse amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve.

A direção da pesquisa será de cunho monográfico que é a redução da abordagem a um só assunto de forma científica.

1.6- Conteúdos

Serão obtidos a partir de fontes bibliográficas que podem ser assim classificadas:

- livros de leitura corrente.
- livros de referência informativa e remissiva.
- publicações periódicas: jornais e revistas.
- impressos diversos.

1.7- Definição de Termos

– Estado: Instituição que organiza a vontade de um povo, politicamente constituído, no que diz respeito a seus interesses coletivos.

– Administração Pública: é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e implementação de políticas públicas. É percebida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário. Desempenha um papel de implementador e alterador de programas públicos. É a parte mais manifesta do governo em ação (AMATO, 1971).

– Sociedade: será definida como um grupo de pessoas que vivem e trabalham juntas, durante um período de tempo suficientemente longo para se organizarem e para se considerarem como formadores de uma unidade social, com limites bem definidos (LINTON, 1992).

– Racionalidade Instrumental ou Formal: é determinada por uma expectativa de resultados ou fins calculados. Rege as ações sociais racionais no tocante aos fins (WEBER, apud RAMOS, 1981).

– Valores: são determinados pela crença consciente no valor interpretável como ético, estético, religiosos ou de qualquer outra forma, próprio ou absoluto de um determinado comportamento, considerado como tal, sem levar em consideração as possibilidades (WEBER, 1992).

– ONG: iniciativa privativa que não visa lucro. Iniciativa na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresa nem Estado, mas sim cidadãos participando de modo voluntário em ações que visem o interesse comum (FERNANDES, 1994).

CAPÍTULO 2

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O modelo e a sociedade que reflete:

Serão considerados neste capítulo os seguintes aspectos:

- 2.1. O homem
- 2.2. A sociedade
- 2.3. O Estado
- 2.4. As funções do Estado
- 2.5. História do pensamento administrativo
- 2.6. A administração pública
- 2.7. A administração pública brasileira

2.1- O homem

O homem é um ser naturalmente social. Por sua natureza gregária procura viver em coletividade. Enquanto indivíduo, o homem é uma determinada porção de matéria subordinada às leis do mundo físico e biológico, sujeito às influências do cosmos (BOCHENSKI, apud ABREU, 1964). Como pessoa se exalta e persegue um fim que é capaz de desejar e conseguir. Ou como quer GUERREIRO RAMOS (1981), a pessoa é uma realidade aonde estão, em monobloco, inseparáveis um do outro, o divino e o humano. É a pessoa que faz de cada homem um ser único e inconfundível, um alguém.

2.1.1- O homem do ponto de vista da teoria administrativa

O homem do ponto de vista da evolução da teoria administrativa, foi descrito por RAMOS (1984) no artigo Modelos de homem e teoria administrativa. Conjuntamente com CARROLL E RICHTER, RAMOS julgava ser necessário um foco central para desenvolver um senso de direção no trato com os problemas administrativos. A referencia é portanto o modelo de homem, a saber, o homem operacional, o homem reativo e o homem parentético.

O homem operacional na teoria administrativa é equivalente ao *Homo economicus* da economia clássica, ao *Homo sociologicus* da sociologia e o *Homo politicus* da ciência política. Caracteriza-se tanto como um ser passivo que deve ser programado pôr uma técnica capaz de ajustá-lo aos imperativos da produção, quanto como um ser calculista que se motiva pôr recompensas materiais e econômicas. Mas como é um recurso organizacional a ser maximizado em termos de produto

mensurável, requer um tratamento autoritário para que possa atuar dentro da organização.

Uma alternativa para o homem operacional é o homem reativo, modelo desenvolvido pelos teóricos da escola de Relações Humanas. Embora considerassem o homem mais complexo do que supunham os teóricos tradicionais, e fossem mais preocupados com os trabalhadores e mais informados sobre suas motivações, os objetivos buscados não foram alterados. As relações individuais foram estimuladas com o objetivo de atingir mais facilmente as metas da empresa. O principal objetivo do modelo de homem reativo é o ajustamento do indivíduo. O resultado final da utilização excessiva das relações humanas foi a total inserção do trabalhador na organização, o que em outras palavras significa transformá-lo no homem organizacional.

Apesar disso a atual teoria e prática administrativa não são adequadas às necessidades presentes, porque o problema que envolve a integração indivíduo/organização envolve a existência de uma racionalidade que não a instrumental utilizada como padrão para o comportamento administrativo. A racionalidade que envolve a integração indivíduo-sociedade é chamada de substantiva ou noética. Deriva da razão e exclui a obediência cega às exigências da eficiência. O comportamento humano que ocorre sob o efeito da racionalidade noética pode ser administrado apenas por acaso, não por necessidade.

Surge dessa forma o modelo de homem parentético que pode prover a teoria administrativa da sofisticação conceitual necessária para enfrentar as questões que envolvem as tensões provocadas entre a racionalidade noética e a racionalidade instrumental ou funcional.

Na realidade o homem parentético é um homem participante da organização. O adjetivo parentético deriva da noção de “em suspenso” e entre “parênteses”. É uma distinção entre uma atitude natural que é a do homem ajustado e uma atitude crítica, que é a do homem que coloca entre parênteses ou em suspense

a crença no mundo comum, permitindo alcançar um nível de pensamento conceitual e portanto a liberdade.

O homem parentético acha-se comprometido com a procura da razão na vida social e particular, está apto a conhecer o fluxo da vida para depois examiná-la, tenta romper suas raízes, e seu ambiente é a sociedade informada. Dá grande importância ao “eu” e tem urgência em encontrar um significado para a vida.

2.2- A Sociedade

A sociedade é a soma dos indivíduos que a integram. Transcende o indivíduo no sentido de que ele é dela um membro necessário. A sociedade não existe por si, tem a existência que lhe conferem os seres humanos.

Desde que nasce, e sempre, o homem participa da sociedade. Da primeira e fundamental que é a família, e das outras a que vai aderindo por vontade e deliberação.

Como conceito, a sociedade é a “união moral e constante de várias pessoas que cooperam com suas forças para a consecução de um fim comum lícito” (ABREU, 1964, p.17) embora não lhe seja condição absoluta para sua existência.

É, no entanto, a sociedade uma necessidade condicional, um meio, um instrumento para o homem obter mais facilmente a parcela de bem que a cada um deve tocar: bem que deve ser alcançado individualmente e simultaneamente. Há além do bem individual, o bem comum, que é o da própria coletividade.

A sociedade não tem um fim próprio e diverso dos fins das pessoas que a compõem, como também não é antagonica e irreconciliável com os membros que a compõem (ABREU, 1964).

Há possibilidades de definição de sociedade de acordo com a ênfase que se dê a diferentes aspectos entre os componentes básicos da sociedade. Assim, a sociedade pode ser definida como um sistema institucional que compõe-se de símbolos, valores e normas; do mesmo modo que pode ser definida como um sistema de posições e papéis; grupos e categorias. A definição mais geral é a que se fundamenta em símbolos, valores e normas, pois as posições e os papéis expressam esses componentes e as instituições são segmentos do sistema normativo total da sociedade, enquanto é nos grupos e, ao menos nos casos mais significativos, nas categorias que os indivíduos ocupam posições, desempenham papéis e, inevitavelmente, observam normas.

Diante de uma sociedade, a primeira dimensão que se impõe à percepção é a demográfica, já que não há sociedade sem população.

Outro componente que, de imediato, se impõe à observação é o ambiente natural através do território, território do que provém os meios necessários à sobrevivência população. A população adapta esse ambiente natural à suas necessidades e conveniências, criando uma ambiente cultural.

Assim as transformações do ambiente natural operadas pelo homem, ao criarem um outro ambiente, o cultural, podem ser compartilhadas por toda coletividade ou, o que é mais freqüente, por algumas categorias sociais.

Ocorre, ainda, que as populações não se estabelecem em determinados espaços geográficos em função apenas de suas necessidades materiais, mas também organizam-se de acordo com convenções coletivamente compartilhadas, isto é, através de símbolos, valores e normas sociais. Se alguns símbolos, valores e normas sociais.

Se alguns símbolos, valores e normas são válidos para todas as pessoas em qualquer circunstância, a grande maioria deles é aplicável às posições e aos seus correspondentes papéis sociais.

Dessa maneira, outro componente das sociedades é o sistema de posições e papéis. Mas as populações não são apenas diferenciadas pelas posições e pelos papéis ocupados e desempenhados pelos indivíduos, pois estes participam de subcoletividades relativamente homogêneas quanto a objetivos, valores e normas, bem como quanto a determinados interesses.

Dessa forma toda sociedade possui um sistema de grupos e categorias sociais, compreendendo desde grupos primários até as associações e organizações formais. Símbolos, normas e valores não são agrupados somente em posições, papéis, grupos e categorias sociais, mas também em atividades referentes à satisfação de necessidades biopsíquicas humanas específicas, ou seja em instituições. Logo, a sociedade compreende também, e de modo necessário um sistema de instituições.

Em resumo, são componentes universais da sociedade: uma *população* localizada em um *ambiente natural* delimitado, acrescentado de um *ambiente cultural* que é criado de acordo com um sistema de *conhecimentos e técnicas*, sendo essa população organizada segundo um sistema de *símbolos, valores e normas* partilhados intersubjetivamente, diferenciada através de um sistema de *posições e papéis* e um sistema de *grupos e categorias* e, finalmente, satisfazendo suas necessidades segundo um sistema de *instituições* (VILA NOVA, 1991).

A sociedade como se vê, pode ser corretamente conceituada de várias maneiras. Entretanto a “pedra de toque” de uma boa definição é a ênfase dada às qualidades pertinentes ao trabalho que interessa no momento” (LINTON,1992,op.cit.p.107). Desta forma para efeito deste trabalho, Sociedade será definida como um grupo de pessoas que vivem e trabalham juntas, durante um período de tempo suficientemente longo para se organizarem e para se considerarem como formadores de uma unidade social, com limites bem definidos (LINTON,1992).

2.2.1- A sociedade contemporânea:

Na concepção de POLANYI (1980) a sociedade a partir do século XIX apresenta-se como um ponto de partida singular, na qual as dimensões política e cultural tornaram-se quase que supérfluas em detrimento da atividade econômica surgida a partir da revolução industrial.

A revolução industrial foi o impulso para a transformação de mercados isolados em mercados reguláveis, e estes, formaram uma sociedade dirigida por um sistema que organiza a totalidade de suas ações a partir da vida econômica. A esse sistema denominou-se sociedade economicista que vem a ser uma sociedade centrada no mercado.

Na análise de MARCUSE (1979), a sociedade contemporânea é uma sociedade industrial e unidimensional porque privilegia apenas o aspecto econômico na relação entre as pessoas. Neste contexto as necessidades políticas da sociedade tornaram-se necessidades e aspirações individuais. Através da promoção dos negócios e da comunidade como espaços unidimensionais, em detrimento das outras dimensões que envolvem a dinâmica da vida humana associada, o poder da sociedade contemporânea faz com que a relação negócio-comunidade constitua-se na própria personificação da Razão, conceito que será examinado posteriormente.

Na análise da sociedade industrial contemporânea, percebe-se que o aparato técnico de produção e distribuição é totalitário porque ao definir as regras que serão socialmente aceitas, define também quais serão as possíveis oscilações, habilidades, atitudes, necessidades e aspirações individuais.

A sociedade tecnológica é um sistema de dominação que opera no conceito e na elaboração de técnicas que fazem parte da realização de um projeto histórico específico: transformar a organização da natureza em mero material de dominação. Neste contexto a tecnologia serve para instituir formas novas, mais eficazes e mais agradáveis de controle social e coesão social.

FROM (1979) afirma que nos dias de hoje a lei de mercado, a ciência e a tecnologia tem vida própria, convertendo o homem em apenas seu apêndice, corrobora a idéia acima.

RAMOS (1981) por sua vez caracteriza a sociedade contemporânea como uma sociedade cujo modelo social burocrático tornou-se tão fundamental, que é o próprio padrão dominante de racionalidade para a existência humana.

MARCUSE (1979), alerta para o fato de o desenvolvimento capitalista ter alterado de tal modo a estrutura e a função das grandes classes que se defrontavam na sociedade – a burguesia e o proletariado - que elas não são mais agentes de transformação histórica. Na falta de agentes de transformação social, a crítica é levada para o nível de abstração.

Mas o fato de a grande maioria da população aceitar ou ser levada a aceitar o modelo unidimensional de sociedade não a torna menos irracional ou repreensível.

A distinção entre a consciência verdadeira e falsa, entre interesse real e imediato, ainda tem significado. Entretanto, também essa distinção é reprimida pela força da sociedade industrial, que consegue reprimi-la com a mesma intensidade com que é capaz de entregar mercadorias em escala cada vez maior e com que usa a conquista científica da natureza para conquistar o homem.

2.3. O Estado

Minuciosas e amplas pesquisas sobre o uso do conceito de “Estado” na linguagem, mostram que a passagem do significado corrente do termo *status* de situação, para “Estado” no sentido moderno da palavra, já ocorrera através do isolamento do primeiro termo da expressão clássica *status rei publicae*.

É fora de discussão entretanto, que a palavra “Estado” se impôs através da difusão e pelo prestígio da obra O Príncipe de Maquiavel, mesmo que isso não signifique que a conceito tenha sido introduzida por ele (ACQUAVIVA,1994).

É certo que pouco a pouco o termo “Estado” foi substituindo o termo tradicional *civitas* que até então designava a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território e sendo submetido a um poder de comando.

Através dessas modificações não suficientemente esclarecidas, o termo “Estado” passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre seus respectivos habitantes (BOBBIO,1987).

O Estado é uma associação política, a organização política por excelência, o *optimum* político na compreensão de HELLER (apud ABREU, 1964). BLUNTCELLI (apud ABREU, 1964) o define como um conjunto de homens compondo uma pessoa orgânica e moral, sobre um dado território, na forma de governantes e governados ou abreviadamente; o Estado é a pessoa politicamente organizada da nação.

Para ORTEGA Y GASSET (1971), a realidade a que se chama Estado não é a espontânea convivência de homens que a consangüinidade uniu. O Estado começa quando se obriga a conviver grupos nativamente separados. Supõe um processo incitativo, uma tarefa comum a que grupos dispersos se propõe.

O Estado é um projeto e um programa de colaboração. Chama-se as pessoas para que, juntas, façam algo. O Estado não se estrutura por

consangüinidade, nem unidade lingüística, nem unidade territorial, nem contigüidade de habitação. Não é nada material, inerte, dado e limitado. É um puro dinamismo, resultante da vontade de fazer algo em comum.

Em meio ao atual conflito de culturas e civilizações, está surgindo uma nova realidade; o Estado Virtual. Estados desenvolvidos abrem mão de ambições militares, políticas e territoriais, enquanto se esforçam para conseguir não o domínio cultural, mas maior participação no mercado mundial. Nas economias em que o capital, a mão de obra e a informação possuem mobilidade e passaram a ocupar uma posição dominante, o importância da terra não sobreviveu. Os países desenvolvidos preferem explorar o mercado mundial a adquirir territórios. O Estado virtual – um Estado que enxugou sua capacidade de produção baseada na extensão territorial – é a consequência lógica desse processo.

O Estado virtual é uma entidade ágil que opera em duas jurisdições ao mesmo tempo; no exterior e no país. Ele está preparado para garimpar ganhos tanto na área internacional quanto na economia interna (ROSENCRANCE, 1996).

Há várias correntes que discutem de forma divergente a origem do Estado. Este trabalho adota a explicação de ABREU (1964) que pode ser assim resumida:

1. origem familiar ou patriarcal
2. origem violenta ou conflito inconciliável das classes
3. origem patrimonial
4. origem teológica ou religiosa:
 - 4.1. do direito divino sobrenatural
 - 4.2. do direito divino providencial
5. origem racionalista:

- 5.1. contratuais
 - 5.1.1. de Jean Jacques Rousseau
 - 5.1.2. de Thomas Hobbes
 - 5.1.3. de John Locke
- 5.2. do direito natural
 - 5.2.1. de Hugo Grotius
- 6. origem na escola histórica
- 7. origem na escola orgânica
- 8. origem como instituição natural

Sendo a teoria uma construção humana para explicar fatos, considera-se verdadeira a teoria quando os fatos ou fenômenos que explica correspondam à realidade totalizada por ela. Nesse sentido, o que é real, o que é verdadeiro, o que corresponde aos fatos, é que o Estado é uma instituição natural e necessária, (ABREU,1964).

A sociedade política não aparece por acaso. Para Platão a sociedade civil surge em vista da necessidade de associação e para Aristóteles é um produto da natureza.

Na linguagem jurídica atual, o Estado é uma instituição sobre o qual incidem dois aspectos; o sociológico e o jurídico.

No sentido sociológico a instituição Estado é um sistema de costumes, tradições, crenças, normas, associações e órgãos reguladores da vida social, para a satisfação das necessidades humanas.

No sentido jurídico o Estado é a organização ou função social capaz de elaborar a norma reguladora dos interesses individuais ou coletivos que nele estão representados e é, também, dotado de um direito de dominação suficiente para

dar eficácia às normas que se acham elaboradas com este fim (ARINOS, apud ABREU, 1964).

O Estado é uma instituição. E é uma instituição natural porque não resulta do arbítrio humano, mas se impõe como indispensável à vida em comunidade e à realização dos fins terrenos do homem.

Convém ressaltar que existem os que se recusam a aceitar a finalidade do Estado. Os positivistas, os anarquistas e os comunistas não admitem os fins do Estado.

Os positivistas excluem-se de preocupações teológicas. Já o anarquismo não admite o Estado, porque recusa que um homem possa ordenar e dirigir outro homem. Com isso, um dos elementos fundamentais do Estado, a autoridade, deixa de existir. E sem o princípio de autoridade não se pode falar em Estado.

Finalmente o comunismo vê o Estado contingente, produto de uma luta de classes inconciliáveis. No momento em que se extinguem as classes pela eliminação das disparidades, o Estado também terá se extinguido. Entretanto para o escopo desse trabalho, o Estado será considerado indispensável à vida em comunidade e à realização dos fins terrenos do homem, como acima ficou caracterizado.

Ao Estado, como meio para o pleno desenvolvimento das faculdades individuais e sociais, correspondem funções.

2.4- As Funções do Estado

Na concepção de Jaguaribe (1989) o Estado tem como funções próprias:

1. função regulatória – procura estabelecer e manter a ordem jurídica da sociedade
2. função extrativa – procura fixar e arrecadar tributos
3. função alocativa – procura alocar recursos
4. função gestora – procura gerir serviços e atividades públicas
5. função judiciária – procura dirimir conflitos judicialmente
6. função de segurança – procura manter a ordem e a segurança pública
7. função diplomática – procura administrar os interesses internacionais do País
8. função de defesa – procura preservar a soberania e assegurar a defesa do País

Já a interpretação de BRESSER PEREIRA (1996) é baseada em princípios econômicos. Para ele historicamente o papel econômico do Estado está constantemente alterando-se mas é sempre essencial. Além de garantir os direitos de propriedade e os contratos, além de cobrir as falhas do mercado, o Estado tem um papel na promoção do desenvolvimento econômico por meio de uma política econômica que assegure a estabilidade dos preços e da balança de pagamento, e também através de uma política comercial e industrial que dê condições de competitividade à economia nacional no plano internacional. Para o autor o Estado deve, principalmente, garantir a igualdade de oportunidade e uma razoável distribuição de renda.

Também quando se refere a Estado virtual, a função do Estado tem forte conotação econômica. O Estado negocia o capital e a mão de obra, nacionais e estrangeiros, procurando atraí-los para a sua própria esfera econômica, estimulando o crescimento. A estratégia econômica de uma nação, possui nessa realidade, importância no mínimo igual à de sua estratégia militar.

A partir do que foi dito, pode-se concordar com a afirmação de LAKATOS (1982) de que as funções do Estado variam de uma época para outra.

Nas sociedades contemporâneas¹ pode-se dizer que cabem ao Estado três finalidades:

1. garantir a soberania – o direito que cada Estado tem de manter seu próprio governo, de elaborar suas próprias leis e de administrar os negócios públicos sem a interferência de outros Estados, de manter a ordem interna e a segurança externa, de manter a integridade territorial e o poder de decisão.

Embora o poder e a autoridade possam ser encontrados nas funções e relações sociais, em diferentes campos da vida social, centraliza-se no Estado. Dado o seu “legítimo monopólio da força”, o governo evidentemente, detém o supremo poder na sociedade.

2. manter a ordem - o Estado se diferencia das demais instituições por ser o único que se encontra investido de poder coercitivo, podendo proibir uma série de atos ou obrigar os cidadãos a agirem de outra maneira, através das leis ou da força física.

A coerção tem como objetivo propiciar um ambiente de ordem preservando os direitos individuais ou coletivos. As leis estabelecem o que deve, o

que pode ser feito, e prescrevem as punições por sua violação. O Estado é, pois, a instituição autorizada a decretar, impor, administrar e interpretar as leis na sociedade contemporânea.

3. promover o bem-estar social - propiciar à população de Estado a ordem interna e externa, a paz, o respeito às leis, promovendo a justiça, dispondo de meios suficientes para atender às necessidades humanas em seus diferentes aspectos: físico, moral, espiritual, psicológico e cultural; mantendo a ordem social, através de leis existentes ou redigindo novas, que reajustem a própria ordem, quando as condições de mudanças assim o exigirem.

2.5- História do pensamento administrativo

Há milhares de anos, desde muito antes dos primeiros registros históricos, as artes de governo e administração vem constituindo elementos essenciais da sociedade humana. Desde que o homem emergiu das mais primitivas formas de associação, tem-se visto na contingência de inventar sistemas administrativos.

O desenvolvimento das idéias e teorias acerca da administração foi bastante lento até o século XIX, acelerando-se entretanto a partir do início do século atual.

Desde os tempos da Antigüidade já encontram-se referências aos filósofos. O filósofo grego Sócrates (470 a.C. - 399 a.C.) expõe seu ponto de vista de administração como uma habilidade pessoal separada do conhecimento técnico e

¹ Na antigüidade clássica, desde Aristóteles, havia o hábito de identificar em todo Estado três funções principais. A função consultiva função judiciária e a função administrativa. A palavra função aqui utilizada não tem o mesmo significado usado nas afirmações acima, que são fim ou finalidade

da experiência. Platão (429 a.C. 347 a.C.) discípulo de Sócrates preocupou-se com os problemas políticos e sociais inerentes ao desenvolvimento social e cultural do povo grego. Na sua obra, A República, expõe o seu ponto de vista sobre a forma democrática dos negócios públicos. Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.), discípulo de Platão estuda em seu livro Política, a organização do Estado e já aqui distingue três formas de administração pública; a monarquia ou governo de um só; a aristocracia ou governo de uma elite e democracia ou governo do povo. A filosofia moderna também deu sua contribuição através de Francis Bacon e Descartes.

A história do pensamento administrativo foi também bastante influenciada pela organização da igreja católica, pela organização militar, pela revolução industrial e por economistas liberais. Esta influência fez despontar a abordagem clássica da administração.

No início do século XX, através dos trabalhos de Frederick Taylor - Escola da Administração Científica - e de Henry Fayol - Teoria Clássica - surgem as idéias que constituem as bases da chamada Abordagem Clássica ou Tradicional da Administração.

A Escola da Administração Científica tinha como preocupação básica aumentar a produtividade da empresa através da eficiência no nível operacional. Para isso dava ênfase na análise e na divisão do trabalho operário, uma vez que as tarefas do cargo e o ocupante constituem a unidade fundamental da organização. A ênfase nas tarefas é a principal característica da Administração Científica.

Os princípios da administração científica podem ser assim resumidos:

- princípio de planejamento: substitui a improvisação pela ciência, através do planejamento do método;

- princípio do preparo: prepara a mão de obra, máquinas e equipamentos de produção, bem como o arranjo físico e a disposição racional das ferramentas e materiais;
- princípio de controle: controla o trabalho para certificar que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas visando o resultado melhor possível;
- princípio da execução: distribui distintamente as atribuições e as responsabilidades para que a execução do trabalho seja mais disciplinada.

As origens da abordagem Clássica da Administração remontam às conseqüências geradas pela revolução industrial que podem ser resumidas em dois fatores:

1. o crescimento acelerado e desorganizado das empresas que ocasionaram uma complexidade na sua administração exigindo uma abordagem científica e mais apurada que substituísse o empirismo e a improvisação dominantes até então;

2. a necessidade de aumentar a eficiência e a competência das organizações, no sentido de obter o melhor rendimento possível dos recursos, visando à concorrência e a competição que se avolumavam.

A ênfase na estrutura é a principal característica da Abordagem Clássica.

Os princípios gerais da administração para Fayol são:

- divisão de trabalho: especialização das tarefas e das pessoas visando aumentar a eficiência;

- autoridade e responsabilidade: aqui autoridade é entendida como o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência; a responsabilidade é uma conseqüência natural da autoridade. Ambas devem estar equilibradas entre si;
- disciplina: depende da obediência, aplicação, energia, comportamento e respeito aos acordos estabelecido;
- unidade de comando: é o princípio da autoridade única;
- subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais: os interesses gerais devem sobrepor-se aos interesses particulares;
- remuneração do pessoal: deve haver justa e garantida satisfação para os empregados e para a organização em termos de retribuição;
- centralização: refere-se à concentração da autoridade no topo da hierarquia da organização;
- cadeia escalar: é a linha de autoridade que vai do escalão mais alto ao mais baixo. É o princípio do comando;
- ordem: um lugar para cada coisa. Ordem material e humana;
- equidade: amabilidade e justiça para alcançar lealdade do pessoal;
- estabilidade e duração do pessoal: quanto mais tempo uma pessoa permanecer no cargo melhor; a rotação tem impacto negativo sobre a eficiência da organização.
- iniciativa: capacidade de visualizar um plano e assegurar seu sucesso.

- espírito de equipe: harmonia e união entre as pessoas provocam uma força maior para a organização.

O objetivo essencial dessas duas abordagens, era estudar e tratar a organização e a Administração cientificamente, substituindo o improvisado e o empirismo por técnicas científicas. Pretendia-se elaborar uma Ciência da Administração (CHIAVENATO, 1983)

Para os objetivos desse trabalho administração deve ser entendida como uma recusa à deixar que as circunstâncias sigam seu próprio curso, trabalhando dentro de limites que elas impõem para atingir-se um fim mais desejável, através de um esforço planejado.

Independente do campo da atividade humana há um aspecto administrativo em todo aspecto de esforço planejado. Assim, é na esfera do esforço cooperativo ou coletivo que a administração tem sua significação primordial.

Feita essa introdução passa-se agora para a parte da administração pública.

2.6- A Administração Pública

2.6.1- *O âmbito da esfera pública*

Para o escopo desse trabalho é necessário, antes da caracterização de administração pública, a configuração do âmbito da esfera pública, conceito essencial para o desenvolvimento da pesquisa

O surgimento da cidade - Estado, *polis*, trás em seu bojo a noção de esfera pública, uma vez que dentro desse contexto o cidadão grego começou a desenvolver sua capacidade de organização política.

Isto porque Aristóteles atribuiu à *polis* uma substância extra, a produção de *bios politikos*, estabelecendo uma distinção formal entre duas instâncias de atuação, uma de esfera privada, englobando a existência da família e da casa, e outra de esfera pública envolvendo a existência da política, o espaço da ação e do discurso, o lugar onde o homem se transforma em ser político.

ARENDT (1958) afirma que a esfera pública é o lugar da excelência humana, o lugar onde o homem é capaz de fazer política. Fazer política implica em agir, discutir, formular projetos. A esfera pública é o lugar da ação e da palavra e sua existência cria a consciência da necessidade da ação política, condição essencial para ultrapassar-se a situação de privação.

Ao fazer uma análise da dicotomia esfera pública /esfera privada, a autora afirma que nas circunstâncias contemporâneas, o âmbito privado é o que responde pela satisfação das necessidades de reprodução material apenas. Na verdade a expressão “privada” liga-se a idéia de privação de algo, que em um última análise refere-se a privação da esfera pública.

Na percepção da autora, na esfera pública os homens se reúnem em busca de algo comum, na expectativa de construir alguma coisa que os ultrapasse no tempo.

Percepção igual a respeito da dicotomia público/privado possui HIRSCHMAN (1983). Para o autor, um dos dois termos não oferece maiores dificuldades: atividade pública, atividade de interesse público, empenho na busca da

felicidade pública, se referem a ação na esfera política, ao envolvimento do cidadão em questões cívicas ou comunitárias. Já o antônimo de público é mais problemático. Na concepção mais remota o contraste discutido era feito entre *vida activa*, compreendida como envolvimento ativo em questões públicas e cívicas e *vita contemplativa*, que se referia ao retiro da vida ativa para fins de contemplação e meditação filosófica. Dentro de uma tendência moderna há duas variedades de *vita activa*, a tradicional que se preocupa com questões públicas e outra que é a busca de uma vida melhor para o indivíduo e sua família, devendo o melhor ser entendido como aumento de bem-estar material. Esse é o significado que o senso comum dá ao contraste entre defender o interesse público e dedicar-se aos interesses particulares.

Feita essa distinção passa-se a estudar propriamente a administração pública.

2.6.2- *Conceituação, concepção e modelos de administração pública:*

Mas o que é administração pública?

A ciência da administração que é um todo maior, possui várias ramificações. A administração pública é uma dessas ramificações. Mesmo que a administração de empresas e administração pública compartilhem de certos conceitos, a administração pública possui suas especificidades. Ninguém pode dizer quando e onde começou a administração pública. Suas origens contudo remontam um passado bastante distante porque a 4.000 anos a idéia de um governo executor já estava bem estabelecido (VIEG, 1968).

Na perspectiva de EMERICH (1962) governo e administração realmente não são invenções novas. São coisas tão antigas quanto a própria história dos homens, reunidos em grupos e trabalhando juntos.

A partir de 1940 começou-se a desenvolver estudos mais sistemáticos sobre a administração pública e com o fim da Segunda Guerra Mundial e seu rescaldo, houve maior preocupação quanto aos problemas de administração pública em todas as partes do mundo (HEADY et all, 1967).

Há várias concepções para administração pública:

1. a concepção legal: na administração pública dava-se ênfase as e regras e decisões judiciais, e dos requisitos e limitações estatutárias e constitucionais;

2. a concepção institucional: determina que a administração representa uma esfera distinta do governo e que o problema de quem a estuda consiste basicamente em examinar sua organização e funcionamento. Dá-se total importância a estrutura e funcionamento da máquina administrativa, onde o objetivo primordial é a eficiência;

3. a concepção prática: focaliza a administração pública como experiência. Dá-se importância ao método empírico e pragmático através do destaque aos aspectos práticos e de rotina;

4. a concepção racional e analítica: seu propósito é conciliar os vários conceitos e metodologias que compõem o conceito de administração pública para criar novos rumos e idéias para o administrador;

5. a concepção do método de relação: a administração pública não é uma entidade perfeita e acabada, ms um simples meio, um instrumento através do qual os problemas sociais podem ser solucionados (GAUS, DIMOCK, WHITE, 1951).

Do ponto de vista da teoria organizacional há vários modelos operacionais capazes de viabilizar a administração de instituições. “Estamos empregando modelos intencionalmente ou não, toda vez que tentamos raciocinar

sistematicamente sobre o que quer que seja” (DEUSTSCH, apud RIGGS, 1968 op.cit.p.6). No sentido que é usada aqui, a palavra significa qualquer estrutura de símbolos e normas que tenha contrapartida na vida real.

Para falar de administração pública é necessário ter em mente certos modelos ou concepções, a priori, de como funciona um sistema administrativo. A organização política, objeto de estudo da administração pública, criada de acordo com uma fórmula chamada constituição, estabelece um conjunto de objetivos e diretrizes conhecidos por leis e regulamentos. Sob o controle dessa organização existe um aparelho administrativo ou burocracia, incumbido da tarefa de executar as leis. A burocracia presume-se politicamente neutra, não participa da formulação de diretrizes, não tem interesses específicos próprios e não exerce parcela importante de poder (RIGGS, 1968).

Caracterização dos modelos:

1. modelo administrativo substantivo versus formal: a administração formal pressupõe uma “repartição” (VIEG, 1968, op.cit.p.11) executora de diretrizes. De outra parte, pode haver administração substantiva sem que haja repartição. Mesmo sem políticas e burocratas é possível realizar-se as funções do governo. A sociedade humana é inviável sem administração e economia substantivas.

Esse modelo envolve a comparação feita por POLANYI (1980) entre economia formal, que funciona em termos de um modelo de mercado, e economia substantiva, que trata das diferentes formas de interação dos seres humanos com seu ambiente natural e social. A administração formal liga-se a existência de sociedades modernas altamente industrializadas e produtivas, com sistemas burocratizados e diretrizes voltadas exclusivamente para o mercado, e a administração substantiva liga-se aos diferentes modos de interação dos seres humanos com as práticas administrativas que abrangem o caráter substantivo.

2. modelo prescritivos versus descritivos: a teoria organizacional pressupõe a eficiência na execução das diretrizes com objetivo normativo. Encontra-se na teoria administrativa mais ênfase no aspecto prescritivo do que no descritivo. Deve-se salientar que as prescrições válidas em determinado contexto podem ser prejudiciais em outro.

3. modelo prismático: esse modelo reveste-se das reflexões que estão presentes nas sociedades em transição. O conceito de prismático considera que todas as estruturas modificam constantemente modificam seu comportamento. Por isso o conceito de prismático liga-se a transição.

4. modelo burocrático: é um modelo weberiano onde a ação racional de uma estrutura encontra na burocracia seu tipo específico: a norma, a finalidade, o meio e a impessoalidade objetiva dominam sua conduta. É a padronização dos esquemas de ação com caráter predominantemente racional.

O modelo utilizado nesse trabalho será o modelo burocrático, modelo que será melhor abordado no capítulo 3.

Em seu alcance mais amplo a administração pública abrange todas as áreas e atividades governadas pela política pública. Porém pela força do uso, a administração pública passou a significar, principalmente, a organização, pessoal, práticas e processos essenciais ao exercício das funções confiadas ao ramo executivo do governo (VIEG, 1968).

Para AMATO (1971), administração pública em seu uso comum, é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e implementação de políticas públicas. É percebida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. É a parte mais manifesta do governo, o próprio governo em ação. O lado executivo, operativo, o lado mais visível do governo ao buscar a execução detalhada da lei pública.

WALDO (apud BONA SARTOR, 1996) expressa que administração pública é uma atividade voltado para o interesse público e com um detalhe não menos importante, sua missão não é estabelecida dentro da organização, mas é estabelecida através de representantes eleitos, esperando que os serviços públicos espelhem necessariamente os interesses públicos.

Ao mesmo tempo que admite a origem multidisciplinar da Administração pública - a contribuição de ciências como economia, engenharia industrial, sociologia, psicologia - o autor caracteriza administração pública em duas definições:

1. Administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo;
2. Administração pública é a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios de Estado.

HEADY (1967), alerta sobre a importância de não se ignorar a relação entre administração pública e meio social. Não deve haver, portanto, razões para supor que um princípio de administração pública possa ter a mesma validade em todas as nações-estados ou que práticas administrativas que triunfam num país, triunfarão necessariamente em outro, cujo ambiente político, econômico e social seja diferente.

Dessa forma, o estudo da administração pública deve tornar-se uma disciplina de base muito mais ampla que não se apoia apenas no conhecimento de técnicas e processos, mas também em conhecimentos dos fatores sociológicos, econômicos e históricos que darão à administração pública um caráter particular em cada país.

O que é importante é que a administração pública tem que lidar com problemas sociais e econômicos concretos, tais como saúde, utilidades públicas, planejamentos regionais e outros ramos de atividade governamental (GAUS, DIMOCK E WHITE, 1951).

Se a administração pública é um instrumento de consecução de políticas públicas, deve, portanto, ser inventiva e rigorosamente adequada aos objetivos que lhe são próprios.

2.7- A Administração Pública Brasileira

2.7.1- Evolução histórica do campo da Administração Pública Brasileira

A partir de uma pesquisa sobre a evolução histórica do campo de administração pública no Brasil elaborada junto ao Centro de Administração Pública e Governo, MEZZOMO, LAPORTA (1994) analisaram as formas de raciocínio que tem marcado a administração pública no Brasil. Para reconstituir essa evolução, os autores utilizaram como objeto empírico a Revista de Administração Pública através de um balanço de suas publicações realizadas entre 1967 a 1992. A escolha da RAP deve-se ao fato de que a revista é a única especializada em administração pública no Brasil.

A análise preliminar destas publicações identificou algumas formas de raciocínio que tem marcado a evolução do campo da administração pública. A esses raciocínios vamos dar o nome de paradigmas².

² Por paradigmas entender-se-á a unidade fundamental para o estudo de um campo por uma comunidade de estudiosos. São esses estudos que darão à esse campo o nível de disciplina (Kuhn, 1971)

O primeiro paradigma retrata a administração pública como ciência administrativa e compreende o período de 1967-1979.

Este paradigma inicia-se no auge da chamada administração para o desenvolvimento, produto basicamente importado pelos países da América Latina através de projetos de cooperação internacional. Como consequência este paradigma retrata a influência dos chamados “princípios da administração” na administração pública. Neste contexto a administração pública eficiente, domina e aplica vários princípios e técnicas administrativas de uso universal. Neste campo a administração pública é entendida como uma variante das ciências administrativas.

Esta concepção é bastante inteligível quando se considera que nessa época o Estado é o Estado-empresa, desenvolvimentista e interventor, demandando administradores públicos formados nos moldes dos paradigmas vigentes.

O segundo paradigma caracteriza a administração pública como ciência política e abrange o período de 1980 a 1989.

O cenário de mudança que caracteriza este período alia o esgotamento do modelo desenvolvimentista-exportador a um período de transição para um sistema democrático, além da própria reorganização político-social do Brasil. Um novo conceito de desenvolvimento começa a emergir.

O cenário da produção teórica em administração pública é o de uma sociedade com crescente nível de contestação e organização, onde os pactos políticos passam a predominar sobre as decisões técnicas e existe uma crise de legitimidade do poder das instituições públicas.

Nesse sentido a postura paradigmática anterior que acreditava na supremacia das técnicas administrativas, passa a entender a administração pública como um fenômeno culturalmente diferenciado, relacionado à prática política.

Este paradigma pode ser entendido como uma resposta à dicotomia política-administração que se expressava no paradigma anterior, já que incorpora em seu bojo a crescente politização e democratização da sociedade.

A partir da mobilização social referida no período anterior, consolida-se o conceito de cidadania e a noção de direitos, fatos que fortalecem a cultura democrática.

Emerge o conceito de participação na gestão pública, surgem os conselhos de representantes, as associações de bairros. “Novos atores, novas questões em discussão”(MEZZOMO,LAPORTA, op.cit.p.13).

O terceiro paradigma tenta reconciliar a política e as questões de poder, legitimidade e conflito, com as questões de gerência e administração que se encontram relacionadas com o alcance de objetivos através de ações sujeitas ao atendimento de critérios de eficiência.

Esta perspectiva parece apontar para a necessidade de uma administração pública que alie a ciência política à ciência administrativa e que corresponda às expectativas sociais de um Estado democrático e eficiente.

Desta análise pode-se concluir que a administração pública vem evoluindo no sentido de constituir-se em um campo autônomo de conhecimento. Partindo da soma dos três paradigmas, a administração pública delinea uma identidade própria e começa a constituir-se em um conjunto de pressupostos básicos comuns, uma necessidade há muito expressa por GUERREIRO RAMOS.

É oportuno ressaltar que o paradigma emergente, o terceiro paradigma, será o objeto deste estudo.

2.7.2- Conceitos e pressupostos da administração pública brasileira:

A partir de agora serão enumerados os conceitos e pressupostos da administração pública brasileira. A denominação de períodos para explicar estes pressupostos varia de acordo com o critério adotado, podendo privilegiar os aspectos histórico-econômico; político administrativo, bem como o sócio-econômico (BONA SARTOR, 1996).

Este trabalho adotará a perspectiva de RAMOS (1983), que se utiliza de critérios sócio econômicos para efetuar sua esquematização. Nela pode-se distinguir três períodos distintos: da independência até 1930; de 1930 a 1945 e de 1945 até os dias de hoje (aproximadamente meados da década de 60).

No primeiro período, além de suas funções normais, a administração pública atendeu à necessidade de absorver o excedente de mão de obra que o incipiente sistema administrativo do País não podia ocupar. Neste caráter a administração pública contribuía para a formação de uma classe média que não foi nada desprezível na evolução política, econômica e social do País.

Do ponto de vista histórico, o Brasil nem é nesse período uma verdadeira nação, sendo apenas um arquipélago de mercados regionais. Dentro destas condições, as atividades administrativas são bastante simples, não exigindo preparo especial de seus executores. Pode-se concluir que o caráter rudimentar da sociedade reflete-se na administração pública.

O segundo período compreendido entre 1930 e 1945, incorpora as mudanças ocorridas nas condições objetivas do País. Essas mudanças decorrem, em grande parte, devido a depressão que acontece a nível mundial. Essa depressão leva a economia nacional a enveredar-se em um extenso processo de substituição de importações.

A partir deste momento, a administração pública é compelida a exercer funções que inexistiam, uma vez que surgem múltiplos serviços resultantes dos novos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional.

Se algo caracteriza este período, é a eficiência. A administração pública perdeu seu caráter assistencial, e foi destinando-se à condução eficiente dos negócios públicos.

No período compreendido entre 1930 e 1945 ocorre, então, uma verdadeira revolução administrativa no Brasil, revolução esta que modifica a estrutura e funcionamento do serviço público federal.

Introduz-se o conceito de burocracia na administração pública e começa o esforço de racionalização burocrática na esfera pública brasileira, prática bastante em voga, já nesta época, nos países industrializados (WARLICH, 1984).

Os princípios de administração burocrática clássica foram introduzidos no país com a criação, em 1936, do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representa não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. (BRESSER PEREIRA, 1996).

A adoção da administração pública burocrática busca substituir a administração patrimonialista que se expressa localmente pelo coronelismo. Na administração patrimonialista, o uso do patrimônio público e a corrupção eram a norma. Por isso, torna-se então necessário desenvolver um tipo de administração que parta não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público.

Surge assim, no Brasil, a administração burocrática moderna. Este modelo de administração, através de uma organização burocrática capitalista, baseia-se nos princípios do modelo ideal de WEBER, com o exercício do poder

racional-legal, com a centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando; na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígida e com controle passo a passo dos processos administrativos.

A administração pública neste modelo passa a contar também com administradores profissionais especialmente recrutados e treinados para responder de forma neutra aos políticos.

A partir de 1945, como o perfil econômico da sociedade brasileira entra em nova fase, também o sistema administrativo entra em processo de mudança. A complexidade e os problemas da nova realidade tornam insolúveis os problemas que são tratados isoladamente. Esta fase incorporava ao trabalho administrativo o critério ou a atitude de planificação. Desta forma o que se encontra em pauta é a funcionalidade das instituições administrativas em relação à questão do ajustamento dos serviços públicos a nova realidade econômica e social. Por necessidade, o novo sistema administrativo foi sendo criado, visando atender à esta nova sociedade. Nesta nova realidade social o Estado torna-se planejador, um nível também qualitativamente novo (RAMOS, 1983).

Fundamental e inevitável portanto em todo o processo de desenvolvimento brasileiro nos últimos 50 anos, foi a criação de um aparato tecnoburocrático estatal com presença obrigatória em setores-chave da atividade produtiva e crescente centralização administrativa. No caso do aparato produtivo, não apenas nos setores críticos para a consecução de estratégias desenvolvimentistas baseadas na ampliação da infra-estrutura e da oferta de insumos básicos como, igualmente, em setores e atividades de pouca ou nenhuma importância estratégica (CASTOR E FRANÇA, 1987).

Com o raio de atuação do setor público crescendo, tem-se uma aceleração no desenvolvimento da esfera burocrática (NOGUEIRA, 1994).

Há uma tentativa de reforma gerencial da administração brasileira no final dos anos 60 com o Decreto-Lei 200, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão. A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial brasileira. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, com base no pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e desenvolver carreiras de altos administradores.

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar que se inicia em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER PEREIRA, 1996).

Pode-se dizer que a administração pública brasileira adquire contornos essencialmente burocráticos porque a organização burocrática é própria de uma sociedade baseada no paradigma de mercado. Esta sociedade legitima a organização burocrática como a única alternativa possível de organização humana (CALDAS, 1994).

2.7.3- O Formalismo na Administração Pública Brasileira:

“O formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos foi dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema” (RIGGS, 1964, op. cit. p. 123).

Para RAMOS (1983) o termo formalismo apresenta diversos sentidos, pois é usual em filosofia, literatura e em sociologia.

1- formalismo crônico das elites: em primeiro lugar o formalismo pode ser considerado ingrediente normal de toda condição elitista. Toda elite seja religiosa, literária, política e econômica é relativamente cética quanto às regras e normas observadas em massa. As elites políticas praticam universalmente esse tipo de formalismo. A conduta política é, em toda parte, largamente irônica. O político é freqüentemente compelido a tolerar o que condena e não raro a fingir que o aceita;

2- formalismo e deslocamento de objetivos: o formalismo decorre em grande parte do conservadorismo que, segundo Mannheim constitui característica inseparável de todo comportamento burocrático com a força da repetição, as normas e as regras se impõem aos funcionários como preceitos sagrados.. A certa altura da existência dessas normas e regras, os funcionários perdem de vista os objetivos para que foram criadas e as aplicam de modo funcionalmente irracional. Esse

comportamento embora prejudicial à sociedade em geral, atende aos interesses investidos dos burocratas;

3- o formalismo como acomodação: nesse caso o sujeito do formalismo é uma personalidade em estado de considerável tensão. Os indivíduos acomodam-se aos estilos modernos de conduta mesmo que eles lhe sejam totalmente estranhos e refletem às normas, regulamentos e o comportamento habitual dos membros da organização;

4- o formalismo no domínio da teoria administrativa: é a discrepância entre os comportamentos concretos e as normas prescritas, que se supõe regulá-los. No domínio próprio da teoria administrativa é a essa modalidade de formalismo que se tem dado preponderante atenção ultimamente.

Visconde de Uruguai, Sílvio Romero, Alberto Torres e Oliveira Viana foram os autores clássicos da sociologia do formalismo no Brasil. Entretanto nenhum desses autores atingiu uma compreensão satisfatória sobre o assunto, porque a eles faltou a base social para que atingissem tal compreensão. Faltou-lhes também um dado empírico, o mercado interno, de formação tardia no Brasil.

É importante afirmar que “o formalismo não é uma característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontram. Em outras palavras: o formalismo nas sociedades prismáticas³ é uma estratégia de mudança social, imposta pelo caráter dual de sua formação

³ Sociedades Prismáticas são sociedades que possuem características primitivas, agrárias e industriais e estão buscando superar o estágio em que se encontram.

histórica e do modo particular como se articulam com o resto do mundo” (RAMOS,1983,op.cit.p.312).

Importante também para o escopo desse trabalho é a afirmação de que toda burocracia é essencialmente formalista (CROZIER apud RAMOS,1983). Registra-se na burocracia um comportamento efetivo das pessoas que não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores. Essa incongruência é típica das sociedades prismáticas aonde o realismo opõe-se ao formalismo do ponto de vista conceitual (RIGGS,1964).

O próximo capítulo será dedicado à discussão da interação de todas essas caracterizações iniciais.

CAPÍTULO 3

A INTERAÇÃO DAS IDÉIAS INICIAIS

Uma grande transição ideológica com um conseqüente processo de legitimação dos valores a ele inerentes, ocorreu em grande escala durante o século XVIII. Implícita neste processo estava a premissa de que as paixões do homem, desde as mais inofensivas até as mais destrutivas, podem estar orientadas para a construção ou destruição de uma sociedade. Havia também a crença de que as paixões podiam ser dominadas e controladas pelo interesse. Aceita-se desta forma a idéia de que o mundo possa ser governado pela paixão mais branda, ou seja, pelo interesse ao invés de pela virtude. O confronto desta paixão mais branda com as demais, fez com que o homem então privilegiasse a ambição econômica, que também era inerente a própria idéia de interesse. Chega-se então ao paradigma de mercado, cuja sustentação passa a ser a busca da satisfação do interesse próprio em detrimento do bem comum e da virtude, no sentido clássico do termo (SALM,1993).

Sobre o paradigma de mercado pode-se dizer que ele estruturou-se a partir da revolução industrial acarretando grandes transformações (POLANYI,1981).

A revolução industrial foi o impulso que transformou mercados isolados em um economia de mercados reguláveis. Apesar de os mercados sempre existirem, neste momento transformaram-se em princípios organizados da sociedade, emergindo das relações sociais onde encontravam-se submersos.

Neste contexto, as transações efetuadas entre os grupos que integravam a sociedade desta época, transformaram-se em transações monetárias, e

estas transações exigiram por sua vez, a introdução de um meio de intercâmbio que POLANYI (1981) designou de “sistema de mercado”.

Assim as pessoas que integravam esta sociedade, substituíram a virtude pelo interesse próprio e passaram com esta mudança a privilegiar a ambição econômica inerente ao processo do sistema de mercado.

Desta forma, na sociedade do século XIX, as dimensões políticas e culturais tornaram-se quase que supérfluas, pois a atividade econômica foi isolada e tanto as pessoas quanto a terra, o trabalho e o dinheiro viram-se obrigadas a pertencer a um sistema economicista, o sistema de mercado (POLANYI, 1981).

FROM (1979) afirma que embora os homens acreditem em seu próprio interesse, estão na realidade controlados pelas leis anônimas do mercado e da máquina econômica. Em sua análise o mercado é a base da formação das relações humanas, e este sistema não tem nenhuma finalidade ou meta fora de si mesmo, convertendo o homem apenas em seu apêndice.

O próprio Adam Smith (1776, apud Salm 1993), ao substituir as palavras “vício e paixão” por “vantagem e interesse” demonstrou que já se cunhava à sua época a grande transformação de que Polanyi se refere.

Fundiu-se assim a vantagem com o interesse, que aliada à ambição econômica, permitia um mundo onde poderia imperar a previsibilidade e a constância.

Com a evolução destas idéias, toma corpo uma nova sociedade que passa a sedimentar a expansão comercial, a riqueza material, a divisão do trabalho e a criação de novas estratégias de produção. O mercado que antes era um local físico apenas, passa a ser um ente psico-sociológico, ordenador das demais esferas da vida humana associada. A doutrina que recém legitimara-se cria seus aparatos sociais, constituindo-se no paradigma que tem orientado as ações da vida humana,

subordinando todos seus aparatos, inclusive o político, aos ditames do mercado (SALM,1993).

Expressa-se dentro deste modelo a racionalidade instrumental, que é determinada por uma expectativa de resultados ou fins calculados (WEBER, apud RAMOS, 1981) e que HOBBS (apud RAMOS,1981) conceituou como a capacidade que o indivíduo adquire pelo esforço, e que o habilita a nada mais do que fazer um cálculo utilitário das conseqüências. E que para MANHEIM (apud RAMOS, 1981) diz respeito a qualquer conduta, acontecimento ou objeto, na medida em que este é reconhecido como sendo um meio para atingir determinada meta.

Para ÁVILA (1980) esta configuração transforma o lucro na única motivação do homem na sociedade, transformando-o em um ser egoísta e calculista.

No entendimento de MARCUSE (1980), este homem dirigido por valores da racionalidade instrumental, caracteriza-se como um homem unidimensional.

Em RAMOS (1981) também encontra-se uma correspondência com as duas idéias anteriores. Para ele, o homem na sociedade contemporânea internaliza profundamente o caráter - ethos - do mercado, e age como se ele fosse o padrão normativo de todos os aspectos da vida humana associada. A esse aspecto RAMOS (1981) dá o nome de síndrome comportamentalista.

É de RAMOS (1981) também, o alerta de que esta realidade desvirtua o sentido original da palavra razão, que em seu sentido inicial era entendida como uma força ativa na psique humana que habilitava o homem a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro, e assim ordenar sua vida pessoal e social. Esta transvaliação da razão levou à conversão do concreto no abstrato, do bom no funcional e mesmo do ético no não ético.

Vejamos um pouco mais sobre a razão.

Razão: visão clássica - Só o ser humano é dotado de razão. Este conceito que faz parte da herança clássica foi proposto inicialmente por Platão que o concebeu como um instrumento pelo qual o homem tem acesso ao conhecimento genuíno, à apreensão de formas ou essências imutáveis, e que contrastam com opiniões na percepção mutante do mundo físico. Para os gregos, razão é o conceito ordenador da vida, tanto terrena quanto transcendental. O conceito clássico de razão é indissociado do julgamento ético.

O conceito de razão proposto pelos clássicos está intimamente associado à noção de bem. As ações humanas são empreendidas visando à consecução do bem.

Razão: visão moderna: Com Descartes e Hobbes o conceito de razão começa a sofrer um tipo de interpretação bastante peculiar. De centro ordenador da existência, a razão se transforma em instrumento de previsão de conseqüências, isto é, o homem pode deduzir e concluir a partir de um processo que a qualquer momento, pode se desencadear dentro dele. O homem se transforma em um animal racional capaz de prever as conseqüências. Desse momento em diante são lançadas as bases da sociedade moderna, já que a preocupação com o entendimento do mundo, de si próprio e da natureza deixa de ser relevante e prioritário, passando a prevalecer o que é útil. Com isso até mesmo valores considerados perenes são substituídos pelo cálculo utilitário de conseqüências.

Hobbes ao definir a razão como uma capacidade que o indivíduo adquire pelo esforço, constrói assim os fundamentos da razão moderna (PIAZZA JR., 1994).

Como a palavra razão, por força de seu caráter central na vida humana, não poderia ser posta de lado, a sociedade contemporânea tornou-a

compatível com sua estrutura normativa. Observa-se desta forma a grande capacidade que a sociedade contemporânea tem de distorcer palavras e conceitos, cujos significados originais chocariam-se com seu processo de auto-sustentação (RAMOS,1981).

Para iniciar a análise da organização político-econômica da sociedade é preciso focalizar a análise em torno da distinção convencional entre sistemas administrados e sistemas de mercado. Tirando a família e a casa, as duas maiores instituições organizadoras do mundo são o Estado e o mercado.

É no entanto impossível fazer-se uma distinção simples entre os dois sistemas. A burocracia está integrada nos dois sistemas (LINDBLON, 1977). Mas para o objetivo deste trabalho o foco de análise será a presença da burocracia na administração pública.

De fato a administração pública adquire contornos essencialmente burocráticos porque é dessa forma que se achia legitimada pela teoria das organizações. No período contemporâneo, a teoria das organizações privilegiou a dimensão econômica sobre as outras dimensões da vida humana associada e caracteriza um desenho de organização cuja característica básica está assentada numa sociedade centrada no mercado.

RAMOS (1981), descreve os pontos cegos da atual teoria da organização:

“O conceito de racionalidade predominante na vigente teoria organizacional parece afetado por fortes implicações ideológicas. Conduz à identificação do comportamento econômico como constituído a totalidade da natureza humana. Embora a noção de comportamento econômico como constituído a totalidade da natureza humana. Embora a noção de comportamento econômico pareça evidente por si mesma, refere-se ela, aqui, a qualquer tipo de ação empreendida pelo homem, quando ele é movido, apenas, pelo interesse de elevar ao máximo seus ganhos econômicos. A presente teoria da organização não distingue,

sistematicamente, entre o significado substantivo e o significado formal da organização. Essa confusão tornou obscuro o fato de que a organização econômica formal é uma inovação institucional recente, exigida pelo imperativo da acumulação de capital e pela expansão das capacidades de processamento características do sistema de mercado. A presente teoria das organizações não tem clara compreensão do papel da interação simbólica, no conjunto dos relacionamentos interpessoais. A presente teoria das organizações apoia-se numa visão mecanomórfica da atividade produtiva do homem, e isso fica patente através de sua incapacidade de distinguir entre trabalho e ocupação. Na medida em que os teóricos da organização continuem a negligenciar esses pontos, estarão cedendo a uma abordagem reducionista do desenho dos sistemas sociais. Tal reducionismo exige que vejam diferentes tipos de sistemas sociais sob a ótica de um conjunto de pressupostos pertinentes apenas a um desses tipos".(RAMOS, op. cit. p.121)

Os modelos e teoria decorrentes dessa postura obedecem à critérios capturados na ordem unidimensional, que se prevalecem de instrumentos de dominação para sua consecução.

Convém introduzir agora o conceito de organização burocrática.

Afirma-se que a sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetidas a uma grande organização burocrática que é o Estado.

MOTTA (1981) considera que a burocracia em sua forma moderna, baseada na razão e no direito, emergiu com o capitalismo avançado e com o surgimento do Estado contemporâneo, que mostra seu nível de burocratização e sua tendência à gerar novas organizações burocráticas a todo instante.

O Estado é, portanto, uma organização burocrática que tem como elementos constitutivos, uma elite política que se confunde com a classe dominante e nela se recruta, um corpo de funcionários hierarquicamente organizados que se ocupa da administração, e uma força pública que se destina primordialmente a manter a ordem interna.

Dentro de sua esfera de atuação, a burocracia está empenhada em funções racionais, no contexto de uma sociedade capitalista centrada no mercado, sociedade que tem como característica central a sua racionalidade funcional e não racionalidade substantiva, esta última um componente intrínseco do ator humano. O conceito de racionalidade substantiva será oportunamente retomado (RAMOS,1981).

WEBER (apud HALL, 1978) em seu trabalho sobre burocracia descreveu as organizações burocráticas de uma perspectiva dimensional. Atribuiu a elas uma série de atributos organizacionais que, presentes, constituem a forma burocrática de organização. O modelo é composto de um tipo ideal que compõem-se com as seguintes características:

- divisão de trabalho baseada na especialização funcional;
- uma definida hierarquia de autoridade;
- um sistema de normas englobando direitos e deveres dos ocupantes dos cargos;
- um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo;
- impessoalidade das relações interpessoais;
- seleção segundo competência técnica.

Na burocracia de tipo ideal, todas estas dimensões estariam presentes em alto grau, enquanto as organizações não burocratizadas ou simples, apresentariam baixo grau de frequência de todas essas dimensões (HALL,1984).

A burocracia, em função das características acima, é a forma mais eficiente e racional de exercício de governo se comparada a outras formas de administração. Na realidade, as características “ideais” de uma administração

pública existiram em um contexto social e político bem determinado (SCHWARTZMANN, 1987).

Entre os contemporâneos e sucessores de Weber, pode-se ver que a literatura pós-weberiana sobre a burocracia está marcada por uma ambigüidade fundamental. De um lado, a maior parte dos autores descrevem o desenvolvimento das organizações burocráticas como um fenômeno que corresponde ao advento do mundo contemporâneo e da racionalização, e que por isso é intrinsecamente superior a todas as outras formas possíveis de organização. Por outro lado, muitos autores consideram as organizações burocráticas Leviatãs através dos quais está se preparando a escravidão da raça humana. O comportamento standartizado que se deseja na estrutura burocrática, por sua previsibilidade, supõe o desenvolvimento de uma atitude rígida que desenvolve uma casta, abrindo um fosso entre o funcionário e seu público (CROZIER, 1981).

Pode-se caracterizar o modelo burocrático de Weber sob três ângulos distintos.

No primeiro deles a burocracia é entendida como poder político, na medida em que serve, no plano operativo, de instrumento às classes dominantes como manutenção e controle para seus subordinados.

No segundo, a burocracia é entendida como modo de operação que se expressa em tipos de organização e sistemas administrativos.

E num terceiro ângulo considera-se a burocracia como ideologia, uma invenção da mente humana, aceita ou imposta aos indivíduos (FRANCO, 1981).

Na perspectiva deste estudo encontra-se sentido nesta divisão, uma vez que a administração pública acha-se inserida em um contexto político, é uma organização com um sistema administrativo e legitima-se como modelo burocrático pela ideologia vigente.

Assim pode-se definir burocracia como:

“um agrupamento social em que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor durante seu período de serviço e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas” (RAMOS, 1983, op.cit.p.46).

O fato principal é que a conseqüência prevista desses atributos é a previsibilidade do comportamento humano e a padronização do desempenho dos participantes que objetivam a eficiência máxima da organização. Esta previsibilidade é conseguida através das relações de poder.

Poder para WEBER (apud MOTTA, 1981) é a possibilidade de alguém ou de algum grupo impor seu arbítrio sobre o comportamento de outros.

Um tipo particular de poder é a dominação, esta sim a questão central do trabalho de Weber.

Por dominação entende-se o estado de coisas em que o governante, a pessoa que impõe seu arbítrio sobre os demais, crê ter o direito de exercer o poder. O governado por sua vez se vê obrigado a obedecer as ordens dos governantes.

Existem ainda na concepção de Weber, três tipos de dominação que se legitimam de diferentes maneiras.

A primeira delas é a dominação tradicional cuja legitimidade advém da crença na justiça e na qualidade da maneira pela qual no passado, nossos antepassados resolveram seus problemas. Este tipo de dominação, por sua vez, pode atingir duas formas: a forma patrimonial e a forma feudal.

A segunda delas é a dominação carismática que está legitimada pela crença em qualidades excepcionais de alguém para dirigir um grupo social.

A terceira delas, que é a dominação legal ou racional-legal, legitima-se pela crença na justiça da lei. O governante é considerado superior porque atingiu tal posição através de procedimentos legais. A dominação racional-legal serve-se de um aparato administrativo que se chama burocracia.

A dominação racional-legal ou burocrática, não era, para Weber, uma forma de administração governamental mais desenvolvida ou mais moderna, mas algo completamente distinto, baseado em premissas bastante diferentes.

Existem de fato métodos de controle social em todos os sistemas político econômicos. Existem métodos incontáveis através dos quais as pessoas controlam outras.

A relação de autoridade é a relação básica que caracteriza a filiação a organizações formais. Quando um indivíduo diz que pertence a uma delas, na verdade confessa que reconhece a autoridade de seus funcionários para agir em seu nome ou controlá-lo no que diz respeito às funções da organização. O Estado é uma organização formal e por isso mesmo a relação de autoridade é o alicerce sobre o qual se levanta.

Na concepção de LINDBLOM (1977), autoridade é na verdade um mecanismo de controle. Há mais ou menos 5.000 anos os governantes já sabiam como usá-la em grande escala. Podia ser usada sob a forma de doutrinação, ameaça legal e ilegal de privação de direitos, oferecimento de benefícios, persuasão, induzindo alguns à conceder autoridade, dar permissão, e aceitar a situação de obediência.

Para o autor existe quem obedeça acreditando que deve fazê-lo, mas há, da mesma forma, os que foram coagidos a cumprir uma norma de obediência mesmo acreditando que o comando e o comandante são ilegítimos. O fato de terem concedido autoridade porque um código moral os induz a fazê-lo, constitui apenas um fundamento freqüente, mas não necessário da autoridade.

Dessa forma pode-se definir uma organização como uma estrutura intencional de relações de autoridade. A burocracia é na verdade o modelo mais conhecido de exercer autoridade.

Embora a hierarquia e a burocracia tenham origem antiga, o homem contemporâneo é organizado em burocracias de uma forma jamais vista. Hoje (1977), mais da metade dos trabalhadores americanos remunerados prestam serviço à burocracias. Esta revolução na sociedade contemporânea não teve motivos igualitários, democráticos, seus reais motivos foram o lucro e o poder (LINDBLUM,1977).

MARCUSE (1979) corrobora com as idéias de Lindblom ao afirmar que a dominação do homem pelo homem, é o contínuo histórico que une a razão pré-tecnológica a razão tecnológica. A dominação gera agora uma sociedade que mantém sua estrutura hierárquica enquanto explora com eficiência cada vez maior os recursos naturais e mentais.

Essa ideologia de dominação que pertence na verdade ao aparato social estabelecido é um requisito para o funcionamento contínuo da sociedade unidimensional e faz parte de sua racionalidade.

Essa dominação legitimou-se através do processo de alienação, processo que atinge as pessoas que se relacionam com as organizações formais.

“A sociedade organizada impõe ao indivíduo, por meio da identificação, o esquema de valores sociais, em lugar de seus motivos pessoais. Uma estrutura organizada é socialmente útil na medida em que o modelo de identificação que cria produz uma correspondência entre os valores sociais e os valores da organização” (RAMOS,1983,op.cit.p.58).

Alienação é um conceito que possui vários significados. Modernamente quem primeiro tratou da matéria no plano filosófico foi Hegel. Para ele alienação confunde-se com objetivação. Toda objetivação do homem o aliena.

As instituições são para o homem uma exterioridade cuja superação constitui imperativo permanente da consciência. No plano dos fatos a alienação é insuperável. Somente o pensamento, o saber e a autoconsciência intelectual podem triunfar sobre a alienação.

Para Marx, em contrapartida, objetivação não é alienação, é uma modalidade histórica de exteriorização humana que não admite solução no pensamento. O capitalismo nessa visão é uma estrutura histórica de alienação e dentro de uma sociedade capitalista jamais poderia ocorrer a desalienação dos indivíduos.

Há ainda três sentidos da palavra alienação que precisam ser discriminados: auto-alienação, reificação e a privação de poder.

A auto-alienação no trabalho resulta da articulação do indivíduo ao trabalho. Esse estado psicológico é verificado em organizações em que o indivíduo é tratado como unidade abstrata, força de trabalho, que cumpre tarefas em troca de um salário. São restritas ou nulas às convicções e preferências do indivíduo. O ajustamento ao trabalho é conseguido pelo indivíduo no processo de auto-racionalização de sua conduta. Há que se observar que existe nesse processo uma estrutura de consentimento porque como assinalou Barnard, todo esforço cooperativo coordenado compreende atos de decisão. Um deles refere-se a decisão da pessoa afetada sobre se contribuirá ou não com esse esforço (RAMOS, 1983).

A reificação ocorre quando a organização assume diante do indivíduo o aspecto de realidade cega, objetiva, exterior. A essência da reificação se mostra no fato de que ela consiste numa forma de objetividade em que as relações humanas e sociais são equiparadas a relações entre coisas, substituindo o quantitativo pelo qualitativo, o concreto pelo abstrato.

No terceiro sentido, o conceito de alienação implica separação dos indivíduos em relação à formulação de decisão ou privação do poder. Os indivíduos

alienados encontram-se excluídos, privados de meios de decisão e assim não podem determinar o curso dos acontecimentos como desejam. Este é o ponto de vista de Marx, para quem o trabalhador é alienado porque os meios de produção não lhe pertencem (RAMOS,1983).

ARENDT (1981), a esse respeito afirma que o isolamento destrói a capacidade política, a capacidade de agir. É aquele “impasse no qual os homens se vêem quando a esfera política de suas vidas, onde agem em conjunto na realização de um interesse comum, é destruído” (op.cit.p.VII).

A outra faceta do processo de isolamento, a que atinge a vida privada, é o desenraizamento, que desagrega a vida privada e destrói as ramificações sociais. “Não ter raízes significa não ter no mundo um lugar reconhecido e garantido pelos outros; ser supérfluo significa não pertencer ao mundo de forma alguma” (op.cit.p.VII).

Esta conjugação de isolamento, destruidor das capacidades políticas e desenraizamento, destruidor das capacidades de relacionamento social, permite a dominação.

Para que se possa compreender porque o processo de alienação e dominação perpassou de tal forma a vida do homem, recorre-se novamente a ARENDT (1989) e RAMOS(1981).

Para ARENDT (1989) a condição humana compreende algo mais que as condições nas quais a vida foi dada ao homem. Os homens são seres condicionados. Tudo aquilo com o qual entram em contato torna-se condição de sua existência. O mundo no qual transcorre a vida consiste em coisas produzidas pelo homem, mas constantemente as coisas que devem sua existência aos homens também condicionam os seus autores. O que quer que toque a vida do homem ou entre em relação duradoura com ela, assume o caráter de condição da existência humana. É por isso que os homens, independentemente do que façam são sempre

seres condicionados. Tudo o que é trazido ao mundo humano, seja de forma espontânea ou por esforço, torna-se parte da condição humana.

Para RAMOS (1981) “a consolidação do processo de alienação do homem é inseparável de um processo de desculturação da mentalidade ocidental. Nesse processo o trabalho transformou-se na fonte de todos os valores do homem (op.cit.p.82).

RAMOS (1981), afirma isso pôr um sumário de razões.

Primeira razão. O sistema de mercado encontrou condições excepcionais para estabelecer um comando sobre a vida social do homem, durante a revolução industrial. A produção industrial apoia-se antes nas leis mecânicas do que em qualquer destreza pessoal, condicionando o homem a concordar com suas exigências operacionais. No contexto em que as habihdades pessoais passam a ser subsidiárias de objetivos mecânicos, o homem é considerado apenas como um componente da força de trabalho.

Segunda razão. O sistema de mercado é um sistema de preços, e precisa de padrões objetivos para determinar a equivalência de bens e serviços. O homem participa do processo como um item de custo.

Terceira razão. O sistema de mercado não pode funcionar em bases puramente técnicas. Para transformar-se no mais importante setor social que rege a vida humana associada, serve-se do processo de socialização para induzir os homens a aceitarem seus requisitos psicológicos. Na verdade o homem vive de acordo como um conceito de racionalidade instrumental que é o caráter da sociedade contemporânea. Essa realidade instrumental aliena o homem porque tem como referência

apenas uma dimensão, a economia. Exatamente por isso o homem comercializa sua força de trabalho em forma de mercadoria, e assume uma condição comportamental

que reflete padrões pré determinados e independentes de seu arbítrio como consequência o homem não tem ação, segue apenas padrões de comportamento econômico.

Mas o próprio RAMOS (1983), faz uma ressalva fundamental:

“organizações são fantasmas, abstrações, não possuem em verdade capacidade de agir. De concreto só os indivíduos que agem por elas e em seu nome. Um tipo de ação que atenda aos imperativos sociais de existência das organizações e permita aos seus agentes opção por existência substantiva é o que se espera possa vir a acontecer” (RAMOS,1983,op.cit.p.69).

CAPÍTULO 4

AS CRISES

Crise é uma palavra de origem grega **krisis, krinein**, que significa separação, julgamento, momento decisivo. Para os chineses a palavra crise é representada através de uma ideograma composto por dois elementos: perigo e oportunidade (MOURA,1995).

4.1- A crise da sociedade contemporânea

A análise da crise da sociedade contemporânea tomará pôr base a obra de SIEBENEICHLER (1989) que analisa o pensamento de Habermas. Conforme o autor, a crise da sociedade contemporânea pode ser entendida de diversas maneiras. Em um contexto mais amplo, trata-se de uma crise da esfera pública burguesa, que pode ser interpretada também como crise da sociedade de trabalho decorrente da instauração da ideologia da ciência e da técnica e como uma crise do Estado do bem-estar social⁴, cujo projeto torna-se problemático no momento em que os meios burocráticos, administrativos e econômicos com os quais ele procurou domar o capitalismo perdem sua inocência e transformam-se na maior ameaça a vida humana associada.

Para melhor explicitar seu conceito de crise Habermas toma emprestado o significado atribuído pela medicina e pela dramaturgia.

⁴Do Inglês Welfare State

Na medicina emprega-se o termo crise para caracterizar a fase aguda de um processo de doença, na qual se decide se as forças de cura de que o organismo dispõe são suficientes, ou não, para a cura. O processo crítico constitui algo objetivo ao qual o paciente está entregue. A solução da crise aparece, nesse contexto, como uma libertação para o paciente.

Na dramaturgia clássica, por outro lado, crise constitui o ponto culminante de mudança de um processo de destino, que se instala com a participação do sujeito. O destino é apresentado como uma contradição, que se configura como uma revelação de normas contraditórias, capazes de romper a identidade do sujeito participante. Ele só conseguirá quebrar a força mítica do destino através da formação de uma nova identidade.

Esse conceito de crise corresponde ao conceito de crise cultivado pelo cristianismo e pela maioria dos historiadores, que partem do princípio de que os sistemas sociais possuem sempre sua identidade própria, podendo vir a perdê-la no bojo de uma crise de valores culturais, principalmente no caso de uma ruptura cultural, ou seja, uma quebra da tradição.

Habermas considera que esse modo de abordar a crise é idealista, impreciso e insuficiente para caracterizar a complexa sociedade contemporânea por três razões:

- o meio através do qual a tradição se transmite e o meio no qual a consciência dos sujeitos se forma estão em contínua transformação, não sendo possível caracterizar com precisão a fase mais aguda, crítica, o momento culminante de mudança de um processo cultural, a partir do qual tem início a formação de uma nova identidade;

- a consciência de crise de uma época pode ser falsa, porque uma sociedade não entra em crise pelo simples fato de seus membros afirmarem que ela está em crise;
- tomando-se unicamente os fenômenos da consciência como sendo os indicadores das crises sociais e das rupturas da tradição, não há como distinguir entre ideologias da crise e verdadeiras experiências de crise.

Por estas razões, Habermas propõe um critério mais objetivo para caracterizar a crise da sociedade contemporânea, e nesse critério, a crise é resultante do desequilíbrio entre sistema e sociedade.

Habermas analisa os sintomas da crise a partir do medo e dos protestos, silenciosos ou nem tanto, da população global contra a destruição de partes substanciais do mundo contemporâneo.

O autor constata que é grande o espanto generalizado diante de uma nova categoria de riscos que parecem superar os limites da capacidade de compreensão. Esses riscos superam também as capacidades da sociedade que são concretas, sensíveis e situadas sempre no espaço e no tempo. Esses sintomas da crise podem ser tomados como indícios seguros de que algo não está em ordem na sociedade atual, de que existe uma crise real na base das suas estruturas profundas, que poderá resultar tanto na destruição, quanto num nível de identidade racional dos sujeitos e da sociedade.

“O alastramento da racionalidade econômica e administrativa, destituídas de linguagem, fragmenta as esferas vitais, que sempre foram estruturadas de acordo com um sentido ético, estético e comunicativo. Esse alastramento conduz à “colonização do mundo da vida” ou seja à demolição e ao saque de elementos não

regeneráveis da tradição cultural". (SIEBENEICHLER, 1989, op.cit.p.39)

Esse processo aumenta as dificuldades encontradas pelo homem contemporâneo em formar racionalmente a sua identidade e em se emancipar, como pode se deduzir do concretismo reinante na sociedade atual: as pessoas e grupos sociais, na tentativa de configurar sua identidade ameaçada, e na ausência de outros padrões racionais, agarram-se a características concretas, naturais.

No contexto de Habermas portanto, "um dos grandes problemas dos tempos atuais é a dificuldade de fundamentar-se uma moral em condições de propiciar a identidade do eu individual e a identidade de grupos sociais. O avanço indevido das formas de racionalidade técnica, econômica e administrativa, da racionalidade do sistema, fragmenta o mundo da vida e da cultura em dois campos. De um lado, têm-se normas e orientações técnicas cada vez mais sofisticadas para a ação humana no campo instrumental e, de outro as normas e valores éticos da ação humana vão se generalizando cada vez mais, até o ponto de sua diluição ou extinção completa, que resulta no ceticismo moral."

Habermas, entretanto, acredita que a razão é a saída para a crise moral, porque é tida como capaz de formar de modo racional a vontade para que os indivíduos e os grupos possam emancipar-se através do entendimento comunicativo.

4. 2- A crise da Administração Pública

Perante o escopo deste trabalho, a crise da administração pública será evidenciada por duas facetas:

- a crise do Estado de bem-estar social;
- a crise das organizações burocráticas.

4.2.1- A crise do Estado de bem-estar social

A crise do Estado de bem-estar social é a primeira delas e pode ser entendida nas afirmações de DRUCKER (1972).

Para o autor há uma crescente evidência de que o governo é antes grande do que forte; que é gordo e flácido e não poderoso; de que custa muito caro e não consegue muito. Há uma evidência cada vez maior, também, de que o cidadão acredita cada vez menos no governo e de que está cada vez mais desapontado com ele.

O desapontamento com o governo ultrapassa as fronteiras nacionais e as linhas ideológicas. Prevalece tanto nas sociedades comunistas quanto nas democráticas.

Percebe-se essa evidência quando a maioria das pessoas percebe que transferir uma área para as mãos do governo cria conflitos, direitos adquiridos e complica decisões.

Esta constatação reforça a sensação de que o governo não funcionando.

“... o maior desânimo é o Estado do bem estar social,... o melhor que dele conseguimos é a mediocridade competente...(p.248)”.

“... o governo é um administrador fraco. Preocupa-se, é claro, com os processos, pois também é, necessariamente grande e desajeitado. O governo está

perfeitamente consciente do fato de que ele administra fundos públicos e de que é obrigado a prestar contas de cada centavo. Não tem outra escolha que não a de ser “burocrático” no sentido mais comum do termo...(p.260)”.

Reportando-se à realidade brasileira, para CASTOR,FRANÇA (1987) como os fundamentos teóricos e operacionais do atual sistema administrativo brasileiro remontam a década de trinta, cresce em todos os setores a convicção de que a administração pública brasileira está reagindo lenta e insatisfatoriamente às mudanças econômicas e sociais que processam-se a sua volta.

Vê-se concordância disto em autores como TEIXEIRA, SANTANA(1994) que percebem que, a partir dos anos 30, a administração pública brasileira, associada a um modelo de industrialização fortemente induzido pelo Estado, centrou-se nas questões de integração nacional, estendendo a todo o território redes de comunicação, transportes e infra-estrutura básica, instituições e mecanismos de administração voltados para o fortalecimento do mercado interno e a constituição de um aparelho central de governo. Com base nele, desencadeou-se o processo de substituição de importações no qual o Estado brasileiro foi-se tornando o principal investidor na economia, assumindo progressivamente o papel de um Estado produtor.

Com o fim do período de substituição nos anos 60, e o início da internacionalização da produção do país, acontece uma modernização de certos setores de administração governamental. As agências estatais de desenvolvimento, passam a coexistir com a administração tradicional, não envolvida com o Estado produtor.

Estabelecem-se assim grandes disparidades organizacionais entre os organismos do próprio Estado.

A década de 70, marcada pelo fortalecimento da estrutura estatal autoritária que instalara-se em 1964, registrou um novo avanço do papel do

Estado como principal investidor na economia, acarretando uma expansão da máquina estatal e uma da fragmentação dentro da própria administração governamental.

Desta época o decreto-lei 200 que estabelece uma reforma administrativa e institucionaliza uma maior autonomia para os órgãos da administração indireta e limita os órgãos da administração direta às funções normativas e de supervisão. Só que na prática, a inexistência de uma articulação mais sistemática entre a administração direta e indireta, aliada ao crescente esvaziamento técnico dos órgãos da administração direta, terminam por comprometer a atuação do Estado em sua função de coordenação central e regulamentação equilibrada.

Como os anos 70 São marcados por uma fase de crescimento, ofuscam-se os limites do frágil modelo de gestão pública vigente, fragilidade esta que minaria as estreitas bases do modelo com a crise econômica em que o País mergulhou nos anos 80 (TEIXEIRA, SANTANA, 1994).

O aparelho público degrada-se em todas as áreas de atuação direta e indireta do Estado. Nada foi poupado: a escola pública faliu, a saúde pública regrediu à padrões incompatíveis com o mundo civilizado, a corrupção atingiu níveis altíssimos, os órgãos de segurança cederam espaço à grupos de extermínio.

Somaram-se a exaustão do modelo de Estado-condutor do processo econômico e social, acima referido, a inflação crescente, o desequilíbrio orçamentário crônico que erodiu a capacidade do Estado de prestar serviços e as seqüelas do clientelismo, do corporativismo, do populismo e da corrupção que encheram de maneira desordenada os quadros do Estado; criaram privilégios injustificáveis à alguns extratos de funcionários estatais à custa do contribuinte; aposentaram precocemente milhões de pessoas graças às leis de favorecimento; disseminaram em todos os níveis uma relação espúria entre o Estado contratador e o Estado comprador de um lado, e seus fornecedores e empreiteiros de outro.

A soma destas patologias encareceu brutalmente o custeio estatal sem contribuir para a ampliação dos serviços essenciais (CASTOR, 1995).

Em outro trabalho, desta vez em parceria com FRANÇA, CASTOR (1987) aponta outras causas que podem ser vistas como causadoras das sérias disfuncionalidades que desenvolveram-se nas estruturas e na operação do aparato estatal brasileiro. Estas causas podem ser sumarizadas em quatro fascínios que acham-se impregandos à administração pública:

- fascínio pela eficiência econômica setorial: na medida que o aparato regulador e produtivo estatal se consolidou no país, cada um de seus segmentos passou a definir critérios de eficiência econômica com resultados desastrosos, pois os setores de maior prestígio institucional e poder financeiro, passaram a impor critérios particulares e setoriais ao total no conjunto nacional, o que o levou a uma sub-otimização na alocação de recursos em termos globais.

- fascínio pela uniformidade e pelo controle do ambiente: consiste na crença de que quanto mais uniformes e monolíticas forem as ações políticas, mais eficiente será a atuação do governo. Instalou-se a crença de que as organizações governamentais deveriam controlar no maior grau possível o ambiente em que operam, e evitar a todo custo a intrusão de leigos e estranhos.

- fascínio pela grande escala: em geral os formuladores de decisões públicas parecem presumir que existe uma correlação positiva, inquestionável e automática entre tamanho e eficiência e uma correlação inversa entre tamanho e custo. A partir desta suposição, eles concluem que a adoção de soluções produtivas e organizacionais de grande porte são a opção mais econômica para a implementação de projetos e políticas públicas.

- fascínio pela modernidade: a modernidade é uma categoria sociológica de enorme influência em todo mundo. Ela desenvolve um senso de competência quando o homem começa a pensar que pode entender a natureza e a

sociedade para seu próprio propósito. Coerente com isto, o desenvolvimento passa a ser entendido com um processo histórico de modernização. A modernidade exerce um verdadeiro fascínio à máquina estatal brasileira quando cultua as soluções consagradas em outros países e despreza as inspiradas na cultura popular, a despeito de seus custos sociais, energéticos e ambientais.

4.2.2- A crise das organizações burocráticas

Na segunda faceta desta crise evidencia-se a crise das organizações burocráticas.

Para PINCHOT, PINCHOT (1994), a burocracia já foi considerada uma grande inovação organizacional. Ao organizar a divisão de trabalho, profissionalizar a administração e a tomada de decisões, permite a coordenação de diversas especialidades para um fim comum, estendendo a amplitude e a profundidade da inteligência alcançável pelas organizações. Tendo começado como um sistema de organizações das atividades governamentais, expandiu-se para grandes empresas e grandes organizações. Ganhou preeminência porque veio de encontro as necessidades da era industrial, uma vez que aumentou a eficácia da hierarquia, reduziu os abusos de poder e proporcionou uma forma racional de gerenciamento de tarefas complexas.

Hoje a despeito de todos esses sucessos o respeito pela burocracia está declinando. Para muitos autores, o mundo não precisa mais das organizações mecânicas geradas pela burocracia, já que os desafios do nosso tempo requerem organizações vividas e inteligentes.

BENNIS (1995), constata que a organização burocrática está se tornando cada vez menos eficaz. Está irremediavelmente fora de sintonia com as

realidades contemporâneas, e isso fará novas formas, padrões e modelos emergirem. Assim, dentro dos próximos anos chegar-se-á ao fim da burocracia e à ascensão de novos sistemas sociais mais capazes de lidar com as necessidades do século XXI.

CROZIER (1980), por sua vez, explica a crescente inadaptação do desenho de organização burocrática a realidade contemporânea enfatizando que um sistema de organização cujo equilíbrio descansa na existência de um série de círculos viciosos relativamente estáveis e que se desenvolve a partir de uma clima de impessoalidade e centralização perpétua assim suas disfunções.

Já para SCHWARTZMANN (1987), a burocracia na sua forma ideal nunca chegou a existir. Na realidade ela parece ser um modelo dotado de grande instabilidade, com várias dificuldades que lhe são inerentes.

A primeira delas é a tendência das burocracias em desenvolverem interesses próprios como corporação e assim deixarem de ser porta-vozes e agentes eficazes do governo. Isto leva à criação de um excesso de poder por parte deste grupo, que através da criação de um sem número de regras e procedimentos administrativos, procura perpetuar-se como modelo.

Alia-se a esta tendência, uma segunda dificuldade, talvez ainda mais séria, que diz respeito a complexidade crescente dos Estados modernos e o aumento das funções que ele desempenha, tornando impossível continuar mantendo a estrita separação entre a elaboração e a execução das leis. A distinção entre o que é técnico, formal ou administrativo de um lado, e o que é político e substantivo de outro, faz com que desenvolva-se a tendência à querer subtrair dos órgãos políticos a própria competência decisória, em nome de sua maior capacitação técnica.

Durante muito tempo sustentou-se que a burocracia era uma doença do governo. No entanto, a burocracia grassa tanto no setor empresarial quanto no setor

público. De fato, muitas das maiores empresas do mundo são tão atríticas e arrogantes quanto qualquer ministério público.

Na atualidade existe a procura por novos modelos de organização. Gurus de administração publicam e experimentam novos métodos organizacionais. É claro que a burocracia não desaparecerá por completo, mas também não será o padrão dominante de organização. (TOFFLER, 1990).

OSBORNE (1992), constata que houve uma mudança na concepção da palavra burocracia que, no passado, tinha um sentido positivo por conotar racionalidade, eficiência e uma forma de estrutura organizacional. A administração pública imbuída desta visão foi-se transformando através da montagem de uma gigantesca estrutura de controle que visava à proteção do interesse público, mas que acabou por criar uma obsessão pela regulamentação do processo, ao invés de pelos resultados obtidos.

O modelo de burocracia estatal, moroso e excessivamente centralizado, mais preocupado com regras do que com resultados, com organogramas inchados e gerador de ineficiência e desperdício, precisa ser reinventado, o autor afirma.

Para GALBRAITH (1996), a organização com seu poder e com freqüência, com sua fraqueza, é uma característica central da vida moderna; a reunião de indivíduos em uma estrutura hierárquica de comando e cooperação na busca de um propósito comum é indispensável ao funcionamento eficaz de cada aspecto da vida contemporânea. Entretanto as organizações acham-se envolvidas em conotações marcadamente negativas, dado que a palavra burocracia na organização pública reflete geralmente uma atitude negativa em relação ao serviço público prestado, inclusive seu efeito ou custo politicamente desagradável sobre os que assim se expressam. E na organização privada pode também descrever uma ação obsoleta, inútil ou incompetente.

O órgão público é regularmente condenado como uma burocracia, a palavra tendo uma conotação marcadamente negativa. A referência cotidiana a burocracia e ao burocrata reflete geralmente uma atitude negativa em relação ao serviço público prestado, inclusive seu efeito ou custo politicamente desagradável sobre os que assim se expressam. Mas pode também descrever uma ação obsoleta, inútil ou incompetente, sendo tarefa de uma sociedade mais justa, distinguir entre ambos.

A solução para esta questão, está nas mãos de uma liderança vigilante, nos poderes executivo e legislativo, e a solução é essencial para o funcionamento eficaz da sociedade justa.

No entendimento de OSÓRIO (1995), a máquina burocrática que já foi eficiente face a uma sociedade estruturada com base em um padrão que data a revolução industrial, se vê hoje defrontada com novas necessidades. Estas necessidades são resultado da conjugação de um processo de modernização com as exigências decorrentes da miséria. A perpetuação da teia burocrática e dos seus instrumentos de gestão face às demandas urgentes e dramáticas de uma sociedade que polariza-se entre riqueza e miséria, tornaram evidente a ineficácia e ineficiência da máquina pública nos padrões atuais.

NOGUEIRA (1994), confirma estas considerações quando afirma que o mundo da burocracia é pois a excelência o mundo do setor público e da administração, todo ele propício entre a luta sem trégua entre sistemas e políticas, entre a razão operacional e a razão normativa, entre o controle e a auto-determinação política.

No Brasil o modelo de Estado que entrou em crise foi o modelo de Estado de Bem Estar Social, e uma das principais causas desta crise foi a estratégia burocrática adotada na execução de serviços sociais de educação, saúde e assistência social (BRESSER PEREIRA, 1996).

O autor afirma que o esgotamento do modelo burocrático-corporativo da administração pública, criado na década de 30, gerou um Estado eivado de fisiologismo, clientelismo e sindicalização excessiva, que não serve mais ao público que o sustenta. O modo burocrático de administração torna o Estado mais ineficiente, além de profundamente voltado para si e não para a sociedade que o sustenta.

Enquanto a crise dos 30 foi uma crise keynesiana, definida por uma crônica insuficiência de demanda, a crise dos anos 80/90 é uma crise de Estado, é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado do Bem Social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido nos termos da dominação racional-legal analisada por Weber.

CAPÍTULO 5

MUDANÇA

A crença no estado estável é a crença na imutabilidade, na constância de aspectos centrais das organizações, ou pelo menos é a crença de que se pode atingir tal constância. Esta crença no estado estável é central porque ela é uma barreira de defesa contra a ameaça da incerteza. Dada a realidade da mudança há uma necessidade de desenvolver estruturas institucionais, meios de conhecer, e uma ética para o processo de mudança em si.

Atualmente o estado estável está cada vez menos real, já que a sociedade experimenta a dissolução real ou ameaçadora das instituições estáveis.

Correntes de mudança perpassam cada domínio da sociedade, sacudindo o estado estável. Nenhuma instituição estabelecida em nossa sociedade agora, percebe-se adequada aos desafios que enfrenta. Elas encontram-se ameaçadas por mudanças complexas.

A ameaça à estabilidade de instituições estabelecidas traz consigo uma ameaça à estabilidade da teoria e da ideologia associada a elas. Quando uma instituição torna-se instável, suas teorias e ideologias são ameaçadas e as âncoras para a identidade que elas fornecem são perdidas. Como efeito líquido disto, tem-se uma metamorfose nos valores (SCHON, 1971).

Há um sentido comum de que as instituições presentes na sociedade contemporânea, são inadequadas para enfrentar os desafios do presente, e de que as âncoras de identidade pessoal estão em todo lugar sendo corroídas (SCHON, 1971).

FERGUSON (1995) já alertava sobre uma rede poderosa, embora sem liderança, que está trabalhando no sentido de promover uma mudança radical. Essa rede que é denominada de conspiração aquariana, sem manifesto, desafia o sistema no seu cerne. Mais ampla do que uma reforma, mais profunda do que uma revolução, esta conspiração é benigna, e em favor de uma nova ordem que crie uma nova mentalidade. Há, no seu entender, uma conspiração de homens e mulheres que desencadeando uma epidemia crítica de mudança resultarão em uma mudança de paradigma, uma maneira clara e nova de pensar sobre velhos problemas.

FERGUSON (1995) referindo-se ao pensamento de Teilhard de Chardin afirma que o homem se encontra num momento decisivo da história. E até certo ponto, à medida que avança em uma espiral ascendente, ela não está errada. Há momentos, porém, em que essa impressão de transformação se torna acentuada e é esse particularmente o momento atual.

Neste momento, armada de uma compreensão de como a mudança se produz, as próprias forças que geraram uma catástrofe planetária, trazem em si as sementes da renovação. O presente desequilíbrio pessoal e social, prenuncia um novo tipo de sociedade. Funções, relações, instituições e velhas idéias estão sendo reavaliadas, reformuladas, remodeladas. Pela primeira vez na história a humanidade se defronta com o painel de controle da mudança e com um compreensão de como ocorre a transformação (FERGUSON, 1995).

Para TOFFLER (1995), uma nova civilização está emergindo em toda parte. Esta nova civilização traz consigo novos estilos de família, modos de trabalhar, amar e viver. Uma nova economia, novos conflitos políticos e além de tudo isto, uma consciência alterada. Milhões de pessoas já estão sintonizadas com estas mudanças que são o fato mais explosivo da vida humana na atualidade, porque são elas o evento central, a chave para compreender os anos imediatamente à frente.

Essa mudança é um evento tão profundo quanto a primeira onda de mudança desencadeada pela descoberta da agricultura, ou o terremoto da segunda onda de mudança provocado pela revolução industrial. A ela TOFFLER denomina de a terceira onda, traz consigo um modo de vida genuinamente novo, que deitará por terra as burocracias, reduzirá o papel do estado-nação e irá gerar economias semi-autônomas. Exigirá governos mais simples, mais eficazes e mais democráticos do que qualquer um dos que conhece-se atualmente.

Mas o que é mudança? No sentido mais amplo significa simplesmente mudanças em qualquer elemento de um sistema social através do tempo. Mas existe também a mudança de estado, ou transformação, mudança na configuração total estrutural e cultural do sistema. Esta é o tipo de mudança que surge das modificações mais radicais nos elementos da estrutura, teoria ou tecnologia. MALINOWSKI (apud SCHON, 1971), fala nesse caminho sobre mudança cultural:

“mudança cultural é o processo pelo qual a ordem existente de uma sociedade, quer dizer, sua civilização social, espiritual, material, é transformada de tipo em outro, A mudança cultural assim cobre os processos de modificação mais ou menos rápidos nas instituições políticas de uma sociedade; em suas instituições domésticas e seus modos de colocação territorial; em suas crenças e sistemas de conhecimento ; em sua educação e lei; bem como em suas ferramentas materiais e seus usos e o consumo de bens nos quais sua economia social está baseada. No sentido mais amplo do termo, a mudança cultural é um fator permanente da civilização humana, ela continua em qualquer lugar e em todas as partes”. (op.cit.78).

Para BENNIS (1994) a mudança ocorre de várias maneiras:

- por discordância e conflito: pode ser imposta, mas leva inevitavelmente ao rancor.

- por confiança e verdade: é a mudança positiva que requer confiança, clareza e participação.
- por elites e revolucionários: a elite detém o poder, o dinheiro e os recursos. Os revolucionários, em geral mais jovens e sempre ambiciosos, têm a motivação e a energia.
- por fatores externos: as forças da sociedade podem se impor sobre uma organização.
- por cultura ou mudança paradigmática: o caminho mais importante para a mudança é a cultura ou paradigma.

KUHN (1975), observa que o paradigma na ciência assemelha-se a um espírito dos tempos, ou clima de opiniões, que governa as escolhas. Ele o define como a “constelação de valores e crenças compartilhadas pelos membros de uma comunidade científica que determina a escolha, os problemas considerados significativos e as abordagens a serem adotadas para a solução”. As pessoas que revolucionaram a ciência foram aquelas que mudaram o paradigma.

Na perspectiva de STUFFLEBEAM (apud ABREU, 1984), a mudança pode ser espontânea ou deliberada. E são quatro as mudanças deliberadas: metamórfica, homeostática, incremental e neomobilística.

Por mudança metamórfica entende-se a mudança que exprime uma atividade utópica com intenção de produzir mudanças completas em um sistema social. Elas se fundamentariam no conhecimento completo de modo como efetuar as mudanças desejadas. Em qualquer instituição social é remota a probabilidade deste tipo de mudança.

Já a mudança homeostática resume-se como uma atividade puramente restauradora, dirigida para a manutenção do equilíbrio normal num sistema social. É o tipo de mudança mais comum, porém pouco ou escassamente transformadora.

A mudança incremental exprime-se por atividades de desenvolvimento. Seu propósito é o aperfeiçoamento contínuo de um programa. A atividade se fundamenta em conselho de especialistas e em investigações específicas sobre a eficácia do programa em execução e das mudanças recomendadas.

Finalmente a mudança neomobilística (mudança ou movimento em direção de algo novo), caracteriza-se por atividades inovadoras de invenção, testagem e difusão de soluções novas para os problemas significativo. Este tipo de mudança baseia-se na teoria disponível ou em conhecimento existente. A despeito disto, a mudança é freqüentemente ampla, quer seja por grandes oportunidades como as que são geradas pela explosão do conhecimento, quer seja por condições críticas presentes à ocasião da sua implementação.

Freqüentemente os esforços para a implementação da mudança neomobilística são exploratórios ou heurísticos no começo, mas tornam-se mais vigorosos à medida em que a mudança progride. A implementação das transformações, é, pois, um ato de vontade, uma deliberação que se configura num plano, contendo objetivos, estratégias, recursos e tempo. Vê-se assim, que a mudança desejável resulta da ação embasada na vontade de pessoas e de grupos. No contexto de construção institucional, a mudança é produto de decisão e se concretiza pelo aprendizado e liderança social.

As inúmeras transformações sociais, políticas, econômicas e culturais que envolvem a sociedade ocidental há mais de um século desembocaram em uma ideologia econômica, cujas características são a ascensão da racionalização, a acumulação de capital, a hegemonia das categorias econômicas, o desenvolvimento do individualismo, a obsessão pelo progresso e a explosão tecnológica. Esta nova ordem social viu nascer e proliferar um grande número de organizações formais, que

tornaram-se um dos principais pontos de alavancagem e de estruturação individuais e coletivas do mundo capitalista.

Estas organizações preocupadas com a eficácia organizacional, criaram um campo de estudo que denomina-se comportamento organizacional, e que é orientado para o desenvolvimento da melhor compreensão do comportamento humano e que utiliza este saber para tornar as pessoas mais produtivas e mais satisfeitas nas organizações.

CHANLAT (1991) observa, entretanto, no interior deste conjunto teórico, a ocultação de certas dimensões humanas: a dimensão cognitiva e da linguagem, a dimensão espaço-temporal, a dimensão psíquica e afetiva, a dimensão simbólica, a dimensão da alteridade⁵ e a dimensão psicopatológica. Parece que a ocultação destas dimensões produz maior conformação, que se faz interessante ao paradigma econômico e quantitativo das organizações formais. Nesta visão, baseada na especialização e na rigidez, os homens são apenas recursos, objetos, subordinados à racionalidade econômica e ao individualismo. Esta visão fragmentada oculta as dimensões humanas e legitima as ações empreendidas na organização, configurando-se como uma concepção ideológica para manter a ordem organizacional estabelecida.

O ser humano é muito mais complexo para se deixar resumir nesta concepção reducionista. Se, por razões evidentes os cientistas fragmentaram o saber em partes distintas, como biologia, psicologia, psicanálise, sociologia e outras, não é menos verdadeiro que o homem aparece como um todo, cujos diferentes elementos estão intimamente interligados. Ser fundamentalmente biopsicossocial, o homem aparece também profundamente ligado à natureza e à cultura que o envolve e que ele transforma.

Com base nesta afirmação, torna-se evidente que todo reducionismo, seja de ordem biológica, psicológica ou sociológica, não tem nenhum sentido. Só

uma concepção holística do homem, que procure apreender o ser humano na sua totalidade pode dele se aproximar, sem jamais o esgotar completamente.

Como o ser humano é ser biológico, psíquico e social, estes aspectos reagem simultaneamente e o “eu” torna-se indissociável da história, da experiência e das vivências humanas. Esta é a realidade que começa a ser valorizada pela ciência social e que produz mudanças paradigmáticas nas instituições.

O homem é resultado do processo de socialização que lhe confere um conjunto de regras em conformidade com as normas de seu grupo. A sociedade também confere identidade ao ser humano, impregnando as organizações dos valores do universo social. Por isso, para conhecer a dinâmica humana nas organizações é preciso conhecer a cultura em que o homem está inserido. Desta forma a dinâmica das organizações também será profundamente afetada (CHANLAT,1991).

Observe-se o que diz SALM (1993), a este respeito:

“O ser humano vive sua natureza em condições de incerteza, instabilidade e imprevisibilidade. Para fazer frente a estas condições adversas, fazendo uso da sua capacidade de cálculo, constitui sistemas sociais, aparentemente estáveis e previsíveis, de forma a poder agir em condições de certeza. Nas últimas três décadas, no entanto, a estabilidade das instituições já não mais apresenta a consistência que oferecia no passado”

GEHLEN (apud SALM,1993), corrobora ao afirmar que as instituições modernas perderam sua estrutura estável, tendo-se transformado o ser humano em um consumidor passivo, sem direção própria.

⁵ Um referencial ao outro

Vive-se neste momento um tempo de rupturas. É um momento particular na história, uma fase de transição em que a ruptura dá oportunidade de reconstruções e reformas. Estas rupturas, com as certezas de um tempo passado e as reconstruções e reformas voltadas para um tempo futuro estão a indicar que se vive no presente uma transformação de paradigma.

No sentido sociológico do termo, vive-se um tempo de mudança em que os membros de uma comunidade que partilham das crenças, valores e técnicas ainda não as sedimentaram suficientemente para que possam delas extrair as soluções para seus problemas (KUHN,1975).

Em que pese este fato, já se pode identificar valores em formação e crenças que se estão sedimentando.

E quais serão eles ?

CRUZ JÚNIOR (1988), entende que uma nova proposta de organização e administração de entidades públicas com base na concepção delimitativa (concepção que será abordada no decorrer do presente capítulo) terá profundas implicações, não só para a administração pública, mas para a ciência política. Para o autor, a afirmação é justificada pelo fato de que o progressivo encorpamento da teoria da delimitação virá a refletir-se, mais cedo ou tarde, em significativas mudanças no papel hoje atribuído à razão e ao conhecimento, principalmente em termos de empreitadas humanas, com conseqüências de longo alcance no relacionamento entre conhecimento e poder e entre administradores e políticos.

Para SALM (1993), ainda estão sendo construídos os contornos do que podem vir a ser os valores e crenças que estão sendo sedimentados sob a forma de paradigma.

O primeiro valor a ser incorporado pelo novo paradigma é a integração entre homem e natureza, bem como suas conseqüências para o arranjo social e a vida humana associada. Desta integração poderão surgir tecnologias que vão estabelecer uma nova relação do homem com seu meio. A modificação que esta integração acarretará, pode estabelecer uma nova filosofia de vida, que subordinará todo ato humano a esta integração.

A questão energética será o segundo valor a ser incorporado e permitirá que se modifique o conceito de escassez de energia sob forma de baixa entropia para o de abundância de energia alternativa. Esta poderá ser uma alternativa para o crescimento econômico, porque os valores que decorrem desta nova concepção de riqueza podem levar à substituição da escassez pela abundância e a uma nova forma de crescimento econômico, porque os valores que decorrem desta nova concepção de riqueza podem levar á substituição da escassez pela abundância e a uma nova forma de crescimento econômico, gerador de uma nova filosofia que vai além do interesse próprio.

Ressurgem também os valores comunitários. Os valores conviviais e a solidariedade são básicos neste novo paradigma, na medida em que a liberdade só pode ser participante e voltada para o bem da comunidade.

Ao Estado, caberá o ordenamento das relações sociais e a administração dos bens públicos essenciais. Como decorrência disto, cada cidadão terá em suas mãos o seu destino e o de sua comunidade. Haverá mais liberdade para o agir do ser humano e menos imposições de natureza comportamental. O homem poderá exercer sua auto-determinação.

SENGE (1990), também aponta suas considerações sobre o processo de mudança. Para o autor, livrando-se da ilusão de que o mundo é composto por forças separadas, poder-se-a desenhar novas organizações. Nestas novas organizações, que o autor denomina de organizações de aprendizagem, as pessoas podem expandir continuamente sua capacidade de criar resultados que realmente

desejam, surgem novos padrões de raciocínio, a aspiração coletiva é libertada e as pessoas aprendem continuamente a aprender em grupo.

Estas organizações são fundamentalmente diferentes das tradicionais organizações burocráticas, porque são influenciadas por novas disciplinas básicas, quais sejam:

- raciocínio sistêmico: muitos eventos distantes no tempo e no espaço, estão interligados em um mesmo esquema. Cada um deles influencia todos os outros, mesmo que geralmente não se perceba. Esta interdependência. O raciocínio sistêmico busca tornar mais claro todo o conjunto mostra as modificações que devem ser feitas para melhorá-lo;
- domínio pessoal: começa por esclarecer as coisas que são realmente importantes para as pessoas, levando-as a viver de acordo com as mais altas aspirações. Através dele aprende-se a esclarecer e aprofundar o objetivo pessoal, a concentrar as energias, a desenvolver a paciência e a ver a realidade de maneira objetiva.
- modelos mentais: idéias profundamente arraigadas, generalizações, ou mesmo imagens que influenciam o modo das pessoas encararem o mundo e suas atitudes, serão modificadas por serem conflitantes com os novos modelos mentais tácitos e poderosos;
- objetivo comum: facilitará a aprendizagem porque será um objetivo concreto e legítimo, fazendo com que as pessoas aprendam por livre e espontânea vontade;
- aprendizado em grupo: começa com o diálogo, a capacidade de os membros de um grupo levantarem idéias pré concebidas e participarem de um raciocínio em grupo. Além das equipes de aprenderem e produzirem resultados em conjunto, seus integrantes também desenvolverão maior rapidez individual.

Todas estas características que compõem a nova organização, que SENGE (1990), denomina organização de aprendizagem reflete uma metanóia, uma

mudança de mentalidade. As pessoas deixam de se ver separadas do mundo, para se considerarem parte integrante dele. Os problemas deixam de ser causados por alguém ou alguma coisa “lá de fora”, para serem compreendidos como resultado de atos pessoais e fundamentalmente, as pessoas aprendem a criar sua própria realidade, e a mudá-la.

PINCHOT, PINCHOT (1994), também afirmam que o trabalho repetitivo e impensado típico das organizações burocráticas foi estruturada para gerir, está desaparecendo porque as máquinas estão executando as tarefas que não exigem iniciativa e flexibilidade.

No processo de mudança as pessoas serão básicas porque possuem capacidade de inovação e dedicação, condições que a burocracia, por ser autocrática e reguladora demais acabou por abafar na essência do trabalho moderno.

Na visão dos autores em um ritmo acelerado de mudanças e desafios precisa-se substituir a estrutura hierárquica burocrática por habilidade naturais de trabalho em conjunto, o serviço burocrático estático por trabalho em projetos e compostos por equipes interdisciplinares e ainda a especialização pela polivalência.

5.1- A mudança e a Administração Pública

Como a mudança afetará a administração pública?

Antes de entrar propriamente na resposta, o presente trabalho analisará as considerações de FERGUSON, HIRSCHMAN e CROZIER. Todas elas servirão de fundamentação para a resposta.

Para responder a essa pergunta, recorre-se, em primeiro lugar a HIRSCHMAN (1983), que afirma que os atos de consumo, assim como os atos de

participação em questões públicas, são realizados porque espera-se que gerem satisfação. Só que esses atos geram também decepções e insatisfações. Isso ocorre em diferentes graus, de diferentes maneiras e por diferentes razões, mas na medida em que a decepção não é totalmente eliminada por um ajuste no sentido de diminuir as expectativas, carrega dentro de si as “sementes de sua própria destruição”. Dessa forma, HIRSCHMAN (1983), explica o deslocamento do consumidor-cidadão, decepcionado e hostil, em direção a ação pública e a uma nova concentração de energia em questões de interesse público.⁶

A ideologia dominante na sociedade contemporânea proclama que o comportamento que visa o interesse particular é uma obrigação social. Assim a busca da felicidade através de atividades privadas é regida e impulsionada por uma ideologia que se justifica não só em termos dos resultados benéficos que proporciona ao indivíduo, mas também como o mais seguro e talvez o único meio através do qual o indivíduo pode contribuir para o bem comum. Essa situação leva os indivíduos à alienação e ao consumismo.

As alegações ideológicas em favor da vida privada respaldam essa opção do indivíduo em duas mensagens. A primeira é a promessa de satisfação e felicidade, e a segunda é a garantia de que não há necessidade de sentimentos de culpa ou arrependimento por se negligenciar-se a vida pública. Essas duas mensagens se interrelacionam-se de forma que experiências decepcionantes ao longo da busca da felicidade privada restauram e despertam o desejo de participar da vida pública.

Um dos maiores atrativos da ação pública é exatamente o oposto da característica mais fundamental dos prazeres privados. A ação voltada para o público pertence a um grupo de atividades humanas que consiste na busca da comunidade, da beleza, da sabedoria e salvação. Todas essas atividades carregam dentro de si sua própria recompensa.

⁶ É importante ressaltar que quando por uma razão ou outra a participação na esfera pública se verificar decepcionante, o afastamento no sentido dos interesses particulares torna-se uma reação óbvia.

O entendimento dessa característica essencial de participação em ações coletivas voltadas para o bem público, permite identificar de imediato as sérias limitações da visão econômica. A confusão entre lutar e conquistar implica no desaparecimento da distinção precisa entre os custos e os benefícios da ação de interesse público, pois a luta que deveria ser lançada no lado dos custos, passa a fazer parte dos benefícios.

No entender de FERGUSON (1995), o poder é o tema central nesta transformação, que é ao mesmo tempo pessoal e social. Poder, que deriva do latim *potere*, “ser capaz”, é energia. Sem poder não há movimento. Assim como a transformação social dá poderes ao indivíduo ao revelar uma autoridade interior, a transformação social segue uma reação em cadeia de mudanças pessoais.

As fontes e utilizações do poder estabelecem limites, dão forma a relacionamentos, determinam até que ponto nos permitimos liberar e expressar os aspectos do eu. Mais do que uma filiação partidária, mais do que uma filosofia ou ideologia que é processada, o poder pessoal define a política.

Segundo a autora, a nova pessoa vai criar a nova coletividade e a nova coletividade cria a nova política, já que o paradigma político em mutação admite que não se pode separar o indivíduo da sociedade, nem se pode separar a “política” das pessoas que nela se engajam.

Em decorrência disto, as revoluções pessoais que FERGUSON (1995), afirma estarem acontecendo, serão capazes de transformar as instituições, uma vez que são os indivíduos que a compõem. Governo, política e administração, não são fatos existentes, mas o resultado da ação das pessoas.

A autora alerta, entretanto, que o governo, é mera estratégia para impedir a angústia e o conflito na sociedade contemporânea. Por um preço considerável, ele alivia os indivíduos da responsabilidade, cumprindo atividades desagradáveis para um grande número de pessoas, estendendo sua benevolência

impessoal aos necessitados e aliviando a consciência coletiva sem o desagradável envolvimento imediato. Neste contexto, o governo assume o poder, a responsabilidade e a consciência dos homens.

Esta visão é compartilhada por BENNIS (1995), que aponta que a administração pública, o próprio governo em ação, através de sua faceta burocrática serve de mecanismo para esquivar culpas e responsabilidades. As decisões fragmentadas da burocracia estão afastadas da realidade e os líderes burocráticos parecerem estar falando através de uma janela envidraçada.

Cada vez que se transfere autonomia para o Estado, obrigando o governo a assumir funções que já foram responsabilidade das comunidades, das famílias e das pessoas, tem-se como resultado uma paralisia desfigurante, uma irreabilidade.

Pensar a respeito da crise da instituição Estado em termos de uma iminente mudança de paradigma é tranquilizador.

Uma comunidade de pessoas – uma sociedade – trata de seus assuntos sob uma forma decidida em comum acordo: um governo. Assim como o paradigma científico estabelecido provê a ciência normal, também o governo e os costumes sociais dominantes provêm as transações normais de uma sociedade; a política é o exercício do poder dentro deste consenso.

Assim como os cientistas se defrontam com fatos que contradizem os padrões existentes, também os indivíduos de uma sociedade começam a vivenciar anomalias e conflitos, que são de início ignoradas, mas que ao tornarem-se intensas dão origem a uma revolução sob forma de movimento social em que o velho consenso é rompido e as liberdades se expandem.

Há entretanto um alerta que parte de CROZIER (1981) ao abordar o problema da mudança dentro de um sistema de organização burocrática.

Ao mesmo tempo em que afirma ser impossível à organização moderna escapar à necessidade de mudança pela necessidade constante de adaptação às transformações do ambiente, ele afirma também que um sistema de organização burocrática é um sistema de organização incapaz de corrigir-se em função de seus erros, e que estas disfunções convertem-se em um dos elementos essenciais do seu equilíbrio.

Deve-se esta dificuldade em primeiro lugar devido ao problema da rigidez, característica principal deste tipo de organização, e que por isso naturalmente não facilita o processo de mudança. Consequentemente um sistema de organização burocrática só cede à mudança quando já tem engendrado disfunções realmente graves.

Mas se FERGUSON (1995), HIRSCHMAN (1983) e CROZIER (1981), apontam a iminência da transformação a nível mundial, CASTOR, FRANÇA (1987), já apontam as bases para um novo modelo de administração pública brasileira que a incorpora.

Este novo modelo é o objeto central do presente estudo. Analisá-lo faz parte da resposta a pergunta: Como a mudança afeta a administração pública?

O ajustamento do modelo de desenvolvimento ao longo de linhas que reduzam ou eliminem as disfunções atuais que são observadas e que incorporem uma abordagem delimitativa do processo de organização e transformação do sistema social, é usada neste trabalho para reconceituar o modelo uma pré-condição para qualquer reconceituação do modelo de administração pública.

O modelo de delimitação dos sistemas sociais usado pelos autores foi descrito por RAMOS (1981), e envolve:

- uma visão de sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves, dos quais o mercado é apenas um;

- 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 os enclaves sociais.

Para RAMOS (1981),

“No mundo social vislumbrado pelo paradigma, há lugares para a atualização individual livre de prescrições impostas, e essa atualização em vários ambientes. Nesses lugares alternativos, é possível uma verdadeira escolha pessoal, mas é preciso que se tenha em mente que, no arcabouço epistemológico do paradigma, a escolha pessoal não tem a mesma conotação da palavra escolha no campo das ciências políticas atuais e, especialmente aquela em que é usada pelos teóricos da escolha pública, os quais seriam capazes de ver escolha pessoal onde, do ponto de vista do paradigma não há nenhuma. Reduzem o indivíduo, ou o cidadão a um agente de maximização da utilidade, permanentemente ocupado em atividades de comércio”. (RAMOS, 1981, op. cit. p. 140, 141).

“Ao contrário primeiro e acima de tudo, o padrão paraeconômico parte do pressuposto de que o mercado constitui um enclave dentro de uma realidade social multicêntrica, onde há descontinuidades de diversos tipos, múltiplos critérios substantivos de uma vida pessoal e uma variedade de padrões de relações interpessoais. Segundo, nesse espaço social, só incidentemente o indivíduo é um maximizador da utilidade e seu esforço básico é no sentido da ordenação de sua existência de acordo com as próprias necessidades de atualização pessoal. Terceiro, nesse espaço social, o indivíduo não é forçado a conformar-se inteiramente ao sistema de valores de mercado. São lhe dadas oportunidades de ocupar-se ou mesmo de levar a melhor sobre o sistema de mercado, criando uma porção de ambientes sociais que diferem uns dos outros, em sua natureza, e deles participando”. (RAMOS, op. cit. p. 141, 142).

“A delimitação organizacional é, portanto, uma tentativa sistemática de superar o processo contínuo de unidimensionalização da vida social e coletiva” (RAMOS, 1981, op. cit. p.142).

Para CASTOR, FRANÇA (1987), no âmbito da discussão desenvolvimentista, transformar significa abandonar alguns dogmas, crendices e ideologias que perderam sentido na realidade social, adotando-se novos conceitos de desenvolvimento que levem em consideração os fatores econômicos, sociais, ambientais e político-estratégicos que conduzam, ao enriquecimento material e espiritual da vida humana, fim último do verdadeiro desenvolvimento.

O modelo proposto deverá cumprir duas estratégias básicas e intercomplementares que promovem adaptação da máquina governamental a nova sociedade que se desenha. Essas duas estratégias são:

- uma profunda e extensiva descentralização administrativa;
- a mobilização de energias existentes no tecido social, fora da máquina pública e presentes principalmente na chamada comunidade organizada par o fim de complementar a prestação de serviços públicos e subsidiar a ação governamental.

A primeira dessas estratégias básicas, implica na descentralização das estruturas decisórias, executivas e fiscalizadoras que estão atualmente fortemente centralizadas no núcleo central do aparelho estatal brasileiro. Para isto impõe-se a redefinição dos papéis dos três níveis de poder político administrativo, de suas esferas de atuação e de seus suportes fiscais e financeiros.

A estratégia descentralizadora não pode se esgotar, na simples redistribuição de papéis institucionais entre as esferas do governo, ou entre organizações formais, por mais radical que seja esta redistribuição.

A segunda estratégia, precisa envolver a mobilização da enorme quantidade de energia que está presente em todo o tecido social, na comunidade

organizada, os segmentos do tecido social que se aglutinam para a defesa ou promoção de seus interesses comuns.

O que é relevante para um redesenho do modelo de administração pública, é identificar formas pelas quais tais capacidades podem ser permanentemente mobilizadas e canalizadas para a prestação de serviços públicos.

Em se conseguindo isto, estará sendo ampliada significativamente a atuação do governo propriamente dito, mobilizando para isso recursos humanos e materiais existentes no tecido social.

A mobilização das energias sociais será plenamente viável desde que o governo se instrumente adequadamente para utilizá-las, seja criando mecanismos de interfaces e de interlocução com a comunidade organizada ou viabilizando formas pelas quais organizações não governamentais possam prestar serviço público por delegação e com suporte logístico e financeiro do aparato estatal.

Para SALM (1993), a grande mudança proposta pela teoria da delimitação dos sistemas sociais apresentada por RAMOS (1981), concretiza uma nova sociedade, politicamente organizada deixará a esfera de mercado sob seu próprio controle. Antevê ainda que esta nova sociedade libertará o indivíduo para que possa exercer suas multidimensões, expressando desta forma sua capacidade política, social e física.

O modelo de análise e planejamento dos sistemas sociais que ora predomina na administração, é unidimensional porque reflete o modelo de paradigma de mercado como a principal categoria para ordenação da vida humana associada. A grande diferença está no fato de que o ponto central do modelo multidimensional é a noção de eliminação de sistemas sociais que envolve uma visão da sociedade como sendo constituída por uma série de enclaves, sendo o mercado apenas um deles, necessário sim, mas politicamente delimitado. Neste ambiente multicêntrico e multifacetado, o homem ocupa-se com atividades

diferentes, mas integrativas e substantivas. A noção de delimitação envolve ainda a visão de um sistema de governança social capaz de formular e implementar políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre os enclaves sociais.

O homem que surge como reflexo das novas circunstâncias sociais que são agora mais perceptíveis, é o homem que RAMOS (1984), denomina de parentético (objeto de estudo no primeiro capítulo desse trabalho). O homem parentético exercita uma visão crítica e é capaz de afastar-se do fluxo de vida diário para examiná-lo e avaliá-lo como espectador. O homem parentético surge exatamente quando termina a ingenuidade social.

No sistema social vislumbrado pelo novo paradigma, há espaço para atualização individual livre das prescrições impostas, liberando o indivíduo da redução que o paradigma de mercado lhe impõe, qual seja o de ser um agente da maximização da utilidade permanentemente ocupado em atividades economicistas. A escolha exercida dentro deste pressuposto, inclui o indivíduo totalmente nas exigências do mercado. O modelo unidimensional humano visualiza o espaço social como horizontal e plano: onde quer que o homem vá, nunca sai do mercado.

O paradigma paraeconômico, o novo paradigma, parte do princípio de que o mercado constitui um enclave dentro da realidade social multicêntrica, onde há descontinuidades de diversos tipos, múltiplos critérios substantivos de vida pessoal e uma variedade de relações interpessoais. Neste espaço social o esforço básico do indivíduo é no sentido da ordenação de sua existência de acordo com as próprias necessidades de atualização pessoal. Neste espaço também, o indivíduo não é forçado a conformar-se com o sistema de valores do mercado, mas lhe são dadas oportunidades de ocupar-se, criando uma porção de ambientes sociais que diferem uns dos outros, em sua natureza. Em suma, o espaço retratado pelo novo paradigma é aquele onde o indivíduo pode ter uma ação adequada, em vez de comportar-se de

maneira à corresponder às expectativas de uma realidade social dominada pelo mercado (RAMOS, 1981).

De uma maneira bastante simples pode-se dizer que este paradigma incorporará a racionalidade substantiva em seu bojo. A racionalidade substantiva é determinada independentemente de suas expectativas de sucesso e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na consecução de um resultado ulterior a ela (WEBER, apud RAMOS, 1981). Dentro desta realidade o homem aparece como sujeito ativo na construção da realidade, tomando consciência do que ocorre a sua volta, e fazendo valer seus valores de ser humano. Desta forma, além de agir como um ser comportado, será um ser ativo que se retira da obscuridade imposta pela racionalidade funcional (ROSA, 1989).

A tradução desta nova realidade em um efetivo espaço organizacional é o que veremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6

6.1- As ONGs⁷: Organizações não Governamentais:

Antes de analisar mais profundamente o conceito de ONG, convém caracterizar outros três conceitos que o descrevem: o conceito de isonomia, o ~~conceito~~, o conceito de poliarquia e o conceito de co-produção.

A isonomia pode ser definida como um contexto em que todos os membros são iguais e que é constituído por amor a boa vida. Suas principais características são:

1- permitir a atualização de seus membros, independente de prescrições, mesmo quando estas são inevitáveis, estabelecem-se por consenso, esperando que contribuam para a vida ética em conjunto.

2- permitir que seus membros sintam-se pessoalmente gratificados, que se associem livremente e desempenhem atividades que são compensadoras em si mesmas;

3- permitir que as atividades exercidas sejam sobretudo promovidas por vocação. A recompensa básica daquilo que executa-se está na realização dos objetivos intrínsecos daquilo que fazem;

4- permitir que as tomadas de decisão e de fixação de diretrizes políticas sejam totalmente abrangentes. A isonomia é concebida como uma verdadeira comunidade, onde a autoridade é atribuída por deliberação de todos.

5- manter a eficácia do grupo através da relação interpessoal primária.

⁷ Organizações não Governamentais

A isonomia está cada vez mais presente no mundo social de hoje. É possível que não se encontre uma completa materialização do conceito, mas pode-se encontrar exemplos de grupos isonômicos em associações de estudantes, grupos de cidadãos interessados nos assuntos da comunidade e em muitas outras organizações constituídas, nas quais, em última instância, as pessoas buscam estilos de vida que transcendem os padrões normativos que da sociedade como um todo (RAMOS, 1981).

O segundo conceito básico a ser compreendido antes da análise do conceito de ONG, é o conceito de poliarquia. O núcleo da poliarquia é um padrão específico e um comportamento exigido por um complexo e especial conjunto de preceitos autoritários. A poliarquia não é um sistema social, nem um sistema político. É apenas parte de um sistema político. Na poliarquia, as regras limitam a luta pela autoridade, especificando um processo organizado e pacífico. O que é característico a respeito das regras poliárquicas, é que a autoridade é designada em resposta a um desejo dos cidadãos. Em todas as poliarquias o cidadão tem autorização não só para escolher seus líderes mas também para informar-se bem ou mal, expressar-se, organizar-se em grupos políticos para que de alguma forma possa exercer sua influência. Num esboço sumário são essas as regras da poliarquia:

- 1- liberdade de formar e ingressar em organizações;
- 2- liberdade de expressão;
- 3- direito ao voto;
- 4- possibilidade de habilitar-se a um cargo político;
- 5- direito dos líderes políticos de competir por apoio;
- 6- direito dos líderes políticos de competir por votos;

- 7- fontes alternativas de informação;
- 8- eleições livres e leis que decidem quem exercerá o poder;
- 9- instituições para tornar as políticas governamentais dependentes do voto e de outras expressões de preferência.

Todos os sistemas poliárquicos incluem como preceitos essas garantias, embora imperfeitamente (LINDBLÖM, 1979).

Já o conceito de co-produção pode ser entendido como a fusão crítica de atividades em que os servidores públicos e os cidadãos contribuem para a provisão de serviços públicos.

O conceito incorpora dois sentidos distintos, o sentido econômico e o sentido político-social.

O sentido econômico envolve o conceito de produtores regulares e produtores consumidores. Os produtores regulares são as pessoas vinculadas à administração pública, e os produtores consumidores são as pessoas em geral que não possuem vínculo direto com o poder público.

No sentido político-social, a co-produção passa a ser entendida como o envolvimento ativo do público em geral, na prestação do serviço público e, especialmente daqueles que serão os beneficiários do serviço. Esta perspectiva relaciona-se com a transformação do comportamento das pessoas e relaciona-se a um envolvimento ativo das mesmas em relação ao suprimento de suas necessidades (WHITAKER, 1980).

Feita esta introdução, passa-se agora à compreensão do conceito de ONG, Organização não governamental.

As ONGs existem no Brasil há muito tempo. Novo é o nome, Organizações não governamentais, que lhes deram o Banco Mundial e as Nações Unidas. Antes disto, as ONGs eram conhecidas como centros de pesquisa, associações promotoras de educação popular e entidades de assessoria a movimentos sociais (BAVA, 1995).

A nomenclatura da ONU para representar instituições internacionais não governamentais, foi adotada por organizações civis européias que participaram do esforço de cooperação internacional a partir da década de 60. As ONGs européias geraram ONGs por todo o mundo, através do apoio a projetos e emprestando à todas elas um perfil característico: redes de entidades vinculadas ao circuito dos grandes projetos para o desenvolvimento na cooperação internacional.

Na Inglaterra, a expressão usada para designá-las é *charities* que se origina na tradição religiosa e tem abrangência mais ampla do que a anterior, incluindo todas as organizações de obras assistenciais.

Voluntary sector, non profit sector são expressões freqüentes nos Estados Unidos e designam uma característica essencial, a doação de tempo e dinheiro que viabiliza o setor.

Terceiro setor é um outro conceito que se tem difundido a partir de autores norte-americanos e que propõe um esquema trinário para esquematizar as relações entre o público e o privado (IPEA, 1996).

No Brasil o que se costuma designar ONG é definido por FERNANDES (1994), como "Iniciativas privadas que não visam ao lucro; iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresa, nem governo, mas sim cidadãos participando de modo espontâneo e voluntário, em um sem número de ações que visam ao interesse comum" (p.cit.p.11)

A definição proposta, é portadora de uma ambiciosa mensagem: surge no mundo um terceiro personagem. Além do Estado e do mercado, há um terceiro

setor, não governamental e não lucrativo; é no entanto, organizado, independente e mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas.

A idéia de um terceiro setor supõe um primeiro e um segundo, e nesta medida faz referência ao Estado e ao mercado. A referência no entanto é indireta, obtida pela negação - nem governamental, nem lucrativo. Em termos explícitos e positivos, o conceito designa simplesmente um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público.

Como surgiram as ONGs? Há uma versão mais ou menos dominante de que a expansão do terceiro setor está associada à crise generalizada do Estado do bem-estar social. Até então, imperava a visão dicotômica do privado versus o público. Foi assim durante o Estado liberal que não deveria intervir no mercado e em nenhuma de suas forças e fatores, sob pena de influir negativamente sobre o equilíbrio natural que ele propiciava. Com a crise do Estado liberal no início do século XX, o Estado do bem-estar, passou a assumir papel estratégico, intervindo diretamente tanto na área econômica como na social, através de um crescente aparato burocrático.

Os anos 70 marcam o início da crise desse Estado centralizador e autoritário, provocada por sua estrutura lenta e ineficiente, incompatível com o modelo econômico globalizado e dinâmico que se instalava. A partir daí assistiu-se em diversos países a transformação do Estado social burocrático no Estado social-liberal⁸.

Sob esse enfoque o terceiro setor associa-se à ocupação das brechas deixadas por aquele Estado social-burocrático que tornou-se fragilizado e incapaz de cumprir suas funções sociais básicas (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1997).

O conceito de ONG implica uma expansão da idéia corrente sobre a esfera pública. Partindo de um novo pressuposto democrático, presume-se que a esfera

⁸ Estado que incorpora tanto a noção de Estado Socialista quanto a noção de Estado Liberal.

pública não se limita ao âmbito do Estado, mas inclui a cidadania. A vida pública não é apenas feita de atos de governo, mas também da atividade cidadã (FERNANDES, 1994). Nota-se que esse conceito incorpora o sentido que ARENDT (1987) dá a esfera pública, qual seja o lugar da excelência humana, o lugar onde o homem é capaz de fazer política. Fazer política implica em agir, discutir, formular projetos. Por isso a esfera pública é o lugar da ação e da palavra e sua existência cria a consciência da necessidade da ação política, condição essencial para ultrapassar-se a situação de privação.

Nesta forma as ONGs têm como principal motivo de existência o *empowerment* dos setores sociais excluídos ou discriminados que de alguma forma privados de seus direitos.

Neste novo cenário político que se consolida nos anos 90, as ONGs aparecem como atores com voz própria, articuladas com outras instituições que lutam por uma sociedade democrática. No cenário que se desenha no governo de Fernando Henrique Cardoso, as ONGs estão sendo chamadas a participar da implementação de políticas sociais, desenhando uma nova realidade extremamente necessária para enfrentar a crise social brasileira (BAVA, 1995).

Como foi afirmado anteriormente, as ONGs existem no Brasil há bastante tempo. Mas somente a partir dos anos 90 é que o terceiro setor começa a se distinguir dos setores público e privado. Na realidade, constitui uma composição híbrida de ambos, o que lhe confere características bem específicas e complexas.

A partir das análises de LANDIM, FERNANDES (apud CONJUNTURA ECONÔMICA, 1997), pode-se identificar quatro momentos distintos na evolução do terceiro setor no Brasil.

No primeiro momento que se estende da época da colonização até meados do século XX, a Igreja Católica sempre teve uma atuação dominante na prestação de serviços sociais e assistenciais, na área de saúde e na educação. Assim

as chamadas associações voluntárias, nesse período, existiram basicamente no seu âmbito da atuação da Igreja.

Com o advento do Estado de bem-estar social a partir de 1930, com o governo populista de Getúlio Vargas, o Estado toma para si a função assistencial, conferindo-lhe caráter de política pública. Nesse segundo momento, às organizações sem fins lucrativos é atribuído o papel de colaboração nas políticas públicas sociais e esse papel se torna de certa forma legitimado. Tanto é que, em 1935, é promulgada lei declarando de utilidade pública essas entidades (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1997)

O autoritarismo dos anos 70 impõe novo modelo para a atuação do então embrionário terceiro setor. Junto as instituições de caráter filantrópico e assistencial vem se juntar as organizações comunitárias e os movimentos sociais. As organizações formadas nesse terceiro momento visavam ser porta-vozes de problemas localizados que se multiplicavam com uma velocidade enorme, e a expressão de denúncia da situação de desigualdade social existente no país. É no contexto dessa terceira linha de ação que surgem no Brasil as ONGs.

Finalmente, o quarto momento na história do terceiro setor no Brasil é marcado pela redemocratização do país a partir dos anos 80 e pela falência do modelo de Estado do bem-estar social a partir dos anos 90. A questão da cidadania e dos direitos fundamentais passa a ser prioridade nessa nova agenda de atuação. As ONGs perdem o caráter eminentemente contestatório que as caracterizavam na década anterior e se firmam como entidades com existência própria e independente, na defesa da cidadania. Pode-se dizer que é a partir de então que essas organizações privadas sem fins lucrativos começam a impor um espaço próprio no cenário nacional, tal a sua expansão quantitativa e qualitativa (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1997).

FISCHER, FISCHER (1993), assinalam que a Teoria das Organizações não dispõe de estudos e pesquisas que dêem conta da especificidades

das ONGs. A bibliografia brasileira de gestão e administração também não registra trabalhos de reflexão sobre as ONGs.

Assinalam ainda que as ONGs hoje são entidades de presença significativa no Brasil e no mundo, e que surgiram como alternativa de organizações voltadas à solução de questões sociais e políticas, em um espaço em que o capital privado é omissos e o Estado ineficaz.

Desta forma um conhecimento sistemático e específico sobre as ONG'S torna-se essencial no momento em que elas crescem, e passam a assumir novas funções de produção social, o que as torna mais complexas em seus aspectos organizativos e gerenciais.

Em geral as ONGs são organizadas a partir da iniciativa de um pequeno grupo de pessoas buscando atender necessidades concretas e específicas, que não são objeto privilegiado de ação de outras instâncias institucionais. Entretanto não é tão simples defini-las muito menos caracterizá-las porque elas se explicam mais por sua diversidade do que pelos atributos que permitam uma configuração homogênea.

Há, ainda as características de autonomia e pluralidade. A autonomia assegura independência nas relações com os diferentes atores sociais. A independência estimula a característica da pluralidade: nenhuma ONG considera que pode se dissolver num conjunto delas ; cada uma mantém sua individualidade mesmo quando estabelecem-se parcerias.

Há traços homogeneizadores: sem fins lucrativos; formadas pela livre iniciativa; desvinculadas do poder governamental mesmo quando atuam em funções típicas do Estado; autônomas e independentes, mesmo na relação com órgãos financiadores, parceiros, poder local (FISCHER, FISCHER, 1993).

Em uma tentativa de sistematização da realidade das ONGs, uma equipe da FGV/EBAP concluiu que:

1- diferentemente das organizações governamentais e empresariais, o trabalho nas ONGs é motivado por um ideal compartilhado entre os membros que a compõem, principalmente as equipes técnicas e de direção.

2- o planejamento das atividades de uma ONG está de certa forma sujeito às fontes de financiamento e é previsto por um período de três anos. Esse processo de planejamento, embora nem sempre seja formalizado num plano, caracteriza-se pela participação de seus membros e consultores externos bem como pela freqüente análise do contexto.

3- à semelhança de outras organizações, nem sempre as ONGs têm uma clara idéia de sua missão de forma a delimitar suas ações, fixar objetivos e metas e avaliar seus resultados.

4- sua organização é informal, praticamente sem normas nem procedimentos escritos, o que as torna ágeis, mas dificulta sua gestão porque as funções e as responsabilidades de seu pessoal não são claramente definidas.

5- o tipo de trabalho que realizam é difícil de ser avaliado, seja pelo seu efeito de longo prazo, seja pelo caráter mais qualitativo.

6- o produto de seu trabalho não é vendido, portanto sua produção depende de doações (FEICHAS, 1995).

FERNANDES(1994) corrobora com as definições acima quando caracteriza as ONGs como organizações sem fins lucrativos, autônomas, isto é, sem vínculos com o governo, que atuam através da promoção social visando contribuir para um processo de desenvolvimento que supõe transformações de estrutura. Sua sobrevivência independe de mecanismos de mercado ou da existência do lucro.

Para KURZ (1995), existe um sonho característico da modernidade: o sonho da emancipação social, da autodeterminação do homem, de uma produção autônoma da vida.

Ao mesmo tempo em que o fenômeno da modernização transformou todas as relações sociais em relações monetárias, instituições pouco desenvolvidas como o Estado e o mercado tornaram-se formas híbridas e começaram a preencher todo o espaço social. Esse fenômeno já foi explorado em capítulos anteriores a partir das considerações de RAMOS (1981) E POLANYI (1971)

Entretanto no limiar do século 21 o sistema híbrido acima referido, composto pelo mercado e pelo Estado, não é mais capaz de integrar socialmente milhões de pessoas e está condenado a deixar de ser a forma predominante da sociedade. Em razão disto, um número cada vez maior de vozes, ergue-se para propor novas formas de reprodução sociais.

Observa-se a concretude dessa afirmação nas considerações de FERGUSON (1980), que alerta que uma rede poderosa está trabalhando no sentido de promover uma mudança radical, uma mudança paradigmática, que promoverá uma maneira clara e nova de pensar sobre velhos problemas. SCHON (1971), refere-se a uma metamorfose de valores e CHANLAT (1991), afirma que o homem, ser de ordem biológica, psicológica e sociológica, é profundamente ligado à natureza e à cultura que o envolvem e que ele mesmo transforma.

Uma destas novas formas de reprodução social é seguramente a ONG. Ao contrário do que se pensa, o terceiro setor é composto da união de inúmeros agrupamentos voluntários. A maioria destes grupos dá grande valor à administração autônoma. No campo prático elas avançam no terreno abandonado pelo mercado e pelo Estado.

Dados recolhidos dos diretórios das ONGs da América Latina, dão conta que cerca de 68% delas surgiram depois de 1975. Um número significativo - 17% - data de 1950 a 1960 e os restantes - 15 % - distribuem-se de maneira regular pelas décadas anteriores.

O trabalho desempenhado por estas ONGs pode ser subdividido em categorias temáticas isoladas. São elas:

- criminalidade/violência/drogas
- negros e índios
- saúde
- mulher
- meio ambiente
- comunicação
- direitos humanos
- projetos de financiamento
- créditos e finanças

FISCHER, FISCHER (1993), afirmam que o levantamento mais recente sobre ONGs no Brasil, indica a existência de 5.000 entidades, número que representa o dobro das entidades existentes há dois anos atrás. Mesmo que se questione a precisão do dado, não deixa de ser surpreendente a dimensão e velocidade do crescimento observado. E mais do que aspectos quantitativos, é importante ressaltar a qualidade desta transformação.

Além de crescerem em tamanho, complexidade e abrangência, as ONGs têm se diferenciado pela eficácia de sua atuação, substituindo o Estado e a

iniciativa privada, na solução criativa e econômica de problemas sociais (FISCHER, FISCHER, 1993).

Pode-se concluir que o terceiro setor será um fator político de peso. Ou melhor, um fator antipolítico ou pós-político, pois as novas iniciativas não se deixam rotular de acordo com as velhas categorias da política moderna (KURZ, 1995).

GENRO (1996), assinala que a crise do Estado estimulou o surgimento de novas formas de organização pública, por meio das quais as demandas não aceitas ou não respondidas pelo governos, estruturam-se num imenso circuito de representação pública. Estas novas formas de autonomia e de inclusão alternativa - ao lado do Estado ou contra ele - são auto-organizadas ou simplesmente organizadas paralelamente ao Estado. Esta nova esfera pública não estatal que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, é constituída por milhares de organizações locais, regionais, nacionais e internacionais, que promovem sua auto-organização por interesses particulares e podem ser mediadoras da ação política direta dos cidadãos por seus interesses, sob seu controle..

Todo este processo busca romper as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum, produzindo tanto resultados concretos na qualidade de vida, quanto um novo espaço público.

Embora as ONGs tenham se modificado ao longo dos anos e novas funções tenham sido incorporadas, estas entidades vão manter como uma de suas características básicas a função de propiciar, a grupos e indivíduos, as informações, suporte pedagógico, habilitação técnica e a capacidade organizativa para agenciar suas demandas e empreender iniciativas voltadas para enfrentar as necessidades imediatas.

Na década de 80, o avanço do processo de democratização induz uma reorientação das atividades das ONGs, que passam a enfatizar uma outra dimensão do processo de desenvolvimento humano. A questão da cidadania e dos direitos fundamentais emerge como uma das prioridades em sua pauta de atuação.

Por outro lado, a segunda metade da década de 80 vai assistir também a transformações na institucionalização e nas formas de atuação das ONGs. Nesta transformação elas deixam de ser acessórios dos movimentos sociais assessorados e passam progressivamente a afirmar-se como entidades com existência própria e independente. Da mesma forma a necessidade de organizar e alcançar maior eficácia em suas ações e o maior rigor fiscalizador das agências que aportam recursos na sua manutenção determinam que persigam maior grau de institucionalização e de profissionalização de sua gestão. Além disso começam a reexaminar sua relação com o Estado, superando uma atuação centrada na campanha e na denúncia e colocando-se a tarefa de influenciar e mesmo participar da formulação de políticas públicas.

O desenvolvimento das organizações da sociedade civil é parte constitutiva da formação de uma cultura cívica democrática neste final de século. Tais organizações, em suas distintas versões e formas diferenciadas de atuação, desempenham papel importante na promoção do desenvolvimento humano, seja através de iniciativas próprias e específicas, seja através de sua capacidade de mobilização da sociedade civil, seja através de sua interação com o Estado e com as empresas.

O fortalecimento das ONGs e, em particular, a eficácia de sua contribuição para o desenvolvimento humano, implica uma série de desafios: pesquisa sistemática que inclua produção de informações, criação de instrumentos de conhecimento que orientem e avaliem as ações, elaboração dos conceitos teóricos implicados, capacitação de seus quadros, um tipo *sui generis* de profissional, capacitação gerencial enquanto instituições autônomas; difusão de seus

trabalhos de modo a multiplicar o alcance dos serviços oferecidos; geração de recursos humanos e financeiros que viabilizem um crescimento sustentável e desenvolvimento de parcerias com o Estado na produção de serviços públicos (IPEA, 1996).

Também FISCHER, FISCHER (1993), já alertavam sobre os desafios de se modelar uma estrutura adequada à especificidade de atuação das ONGs.

O primeiro, consiste explicitar esta própria especificidade a partir de uma profunda reflexão interna sobre sua missão, seus objetivos e suas estratégias.

O segundo, é delinear sistemas de gestão capazes de aliar a simplicidade à eficácia administrativa, que possam buscar o aperfeiçoamento e o desenvolvimento organizacional.

FEICHAS, (1995), acredita que as ONGs encontram-se diante dos seguintes desafios:

- passar do micro ou macro, isto é não limitar suas ações a microrregiões e contribuir com sua experiência para o desenvolvimento macro;
- passar do privado ao público, substituindo a clandestinidade por uma atuação mais transparente e tornando público o que são, por que lutam e o que propõe;
- passar da resistência à proposta, quer dizer, de uma ação contra o Estado e à margem do mercado, a uma ação participante.

O papel das ONGs brasileiras, na década de 90, é propor à sociedade brasileira, a partir da sociedade cível, uma sociedade democrática - política, social, econômica e culturalmente. Pressupõe-se que colaborar com o Estado para a

democratização da sociedade ao propor uma nova forma de produzir e distribuir bens e serviços que supere os limites da lógica do capital e acabe com o estatal e restabeleça o público.

Como foi focado anteriormente, o grande desafio no perfil das ONGs, é passar a atuar conjuntamente ao Estado na busca de soluções para os problemas nacionais (FOLHA, 1995).

Para que o conceito seja mais do que um nome, é importante que promova um senso comum. A tentativa de estabelecer esse senso comum é sistematizada por FERNANDES (1994) a partir de uma abordagem negativa, apontando os caminhos que devem ser evitados pelas ONGs.

1- não se deve buscar uma organização formal que o integre por inteiro: os segmentos que compõem o terceiro setor trazem consigo diferentes hábitos organizacionais. Qualquer tentativa de reunir todos eles sob uma única forma organizacional corre o risco de gerar estruturas vazias.

2- instrumentos de integração política vertical seriam de pouca valia: o Estado continua a existir. Não se trata de unificar o povo em torno de um projeto político comum, mas sim de respeitar o universo heterogêneo que existe na comunidade e que não pode ser identificado por uma única linha política.

3- a idéia de um projeto comum global é problemática: há várias áreas e formas de ação diferentes por parte das ONGs. As noções de tempo e as simbologias são variadas. Dessa forma um projeto global não deve ser assimilado pelos segmentos mais amplos do terceiro setor.

4- as agendas devem ser seletivas: há tantas questões a serem resolvidas que nenhum programa será capaz de fazer justiça à todas elas.

5- noções de substância comum como povo ou nação não são particularmente interessantes nesse caso: elas continuam presentes porque ainda

mobilizam a sociedade como um todo, só que são imagens e conceitos que estão correlatos ao tipo de integração produzida pelo Estado, tendendo a ignorar o ponto central que caracteriza o terceiro setor, com suas iniciativas particulares para fins que são comuns. A idéia do terceiro setor não nos induz a imaginar a sociedade como um grande indivíduo coletivo, ao contrário, sublinha a diversidade. Portanto outras abordagens são necessária para se falar de unidade.

6- convergência em torno de questões ou temas específicos: um certo tema torna-se amplamente valorizado quando deixa alternativas abertas para uma variedade de alternativas. Uma questão comum pode dar origem à múltiplas respostas convergentes.

7- alianças múltiplas e parciais: a dinâmica da integração pode dar origem a diferentes conjuntos e conglomerados em diferentes ocasiões, envolvendo parceiros diversos segundo as circunstâncias e a questão em pauta. Por isso torna-se necessário canais de intercomunicação.

8- cidadania e outros valores: são questões inevitáveis que devem ser vistas como concepções contextuais que variam segundo os parceiros em comunicação, os assuntos em pauta e as dinâmicas envolvidas.

9- na busca de interações positivas com o Estado e o mercado: não se trata de esquecer os conflitos e as contradições. Como a situação social é bastante grave, o campo das iniciativas voluntárias é instado à pressionar governos e mercados em busca de alternativas.

Para concluir este capítulo destaca-se a importância do terceiro setor através da citação abaixo:

“A incerteza do futuro significa também, a sua abertura. Para o bem e para o mal, o jogo ainda está se fazendo. E, se é aberto, é também diverso. No entanto, apesar das diferenças que chegam por vezes ao extremo da crueldade, não há como eludir o paradoxo de que as perguntas sobre as chances do futuro tonaram-se universais. Não importa onde se esteja, é sempre possível reclamar o direito à participação nos frutos do progresso e indagar-se positivamente sobre as chances dessa intenção. Em vez da falsa segurança dos planos globais e das fórmulas repetitivas, a ação desloca-se do nível das mudanças estruturais para o das decisões tópicas que afetam as conjunturas, com as suas incertezas e aberturas. Nessas circunstâncias a visão do futuro aproxima-se das posturas pré-reflexivas, em que é a experiência que guarda o poder maior de persuasão. Ancora as incertezas do cálculo na esperança que renasce a cada manifestação viva de um valor. Devolve à moral as razões para a ação. Em escalas restritas, e portanto relativas, as experiências que animam o terceiro setor induzem à crença de que há sim, coisas positivas e mesmo portentosas a fazer. Apesar das chances ao contrário, acontecem coisas por lá que surpreendem os mais céticos interlocutores” (FERNANDES, 1994, 0p. cit. p. 144, 145).

Feitas essas considerações pode-se passar propriamente a pergunta de pesquisa.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO

Este capítulo irá tratar da resposta a pergunta de pesquisa que é:

As ONG's podem vir a ser uma estratégia para a prestação de serviços e para a produção de bens públicos?

A sociedade contemporânea é um sistema que organiza a totalidade de suas ações a partir da esfera econômica. Pôr conta disto, o paradigma que lhe sustenta é o paradigma de mercado, que emergiu à condição de ordenador da vida humana associada desde a revolução industrial.

Para MARCUSE (1979), a sociedade contemporânea industrial é caracterizada como uma sociedade unidimensional onde o aparato técnico de produção serve como um sistema de dominação. E é caracterizado por RAMOS (1981) como um modelo social burocrático que é tão fundamental que tornou-se padrão dominante de racionalidade para a existência humana.

A racionalidade dessa sociedade é a instrumental que é determinada por uma expectativa de resultados ou fins calculados e que habilita os indivíduos a fazer um cálculo utilitário das conseqüências.

A sociedade contemporânea tem a capacidade de distorcer palavras e conceitos cujos significados originais chocariam-se com seu processo de auto-sustentação. Dessa forma a palavra razão que em seu sentido original era entendida como uma força ativa na psique humana que habilita o homem a distinguir entre o

bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e assim ordenar sua vida pessoal e social, foi legitimada apenas em seu aspecto econômico, esse sim o aspecto que interessa a ideologia de mercado.

Percebe-se que o homem na sociedade contemporânea internaliza profundamente o caráter - ethos - do mercado, e age como se ele fosse o padrão normativo de todos os aspectos da vida humana associada.

Encontra-se correspondência à afirmação anterior em ARENDT (1981), quando afirma que os homens são seres condicionados. Tudo aquilo com o qual entram em contato torna-se condição de sua existência. O que quer que toque a vida do homem ou entre em relação duradoura com ela, assume o caráter da existência humana. É por isso que independente do que façam os homens são sempre condicionados.

Pode-se entender esse homem que internaliza o ethos do mercado através da síndrome comportamentalista, como homem operacional, que é equivalente ao *homo economicus* da economia clássica, ao *homo sociologicus* da sociologia e ao *homo politicus* da sociologia política. Esse homem é um ser passivo que deve ser programado por uma técnica capaz de ajustá-lo aos imperativos da produção, é calculista e motiva-se por recompensas materiais e econômicas.

Na medida em que o homem tem a necessidade de um bem, elabora e preserva instituições especialmente voltadas para proporcionar, amplificar e defender esse mesmo bem, produto ou serviço.

Assim é que o conjunto de cada uma das instituições básicas e universais - família, economia, recreação, religião e governo - existem para atender as necessidades básicas e secundárias dos homens.

E não apenas as instituições básicas. Todo um conjunto de instituições secundárias está continuamente sendo ampliado para atender a novas necessidades ou ao desdobramento de antigas necessidades. Neste contexto se insere o serviço

público. O serviço público é uma das muitas instituições secundárias criadas pelo homem para a satisfação de necessidades. A principal função do serviço público é prover o bem-estar do cidadão (PERES, 1987).

Se o bem comum é a satisfação a nível societário ds necessidades básicas, e como tais necessidades são satisfeitas através das instituições (família, educação, recreação, religião e governo), tem sido tarefa do governo, diversificar o serviço que presta assumindo que este serviço deve causar satisfação ao cidadão.

Toda e qualquer pessoa à qual se destina o serviço prestado por um órgão público, é o usuário deste serviço. Em realidade os homens são consumidores dos bens e usuários de serviços. Convém notar que outra característica reveste o usuário do serviço público: ele é também o contribuinte. Desta forma o usuário não é um consumidor gratuito. O serviço que lhe é prestado é pago por ele próprio. Nos três níveis em que é prestado: federal, estadual e municipal, o serviço público é financiado, cobrado e usufruído pelo próprio contribuinte.

Importa notar que é esse usuário, contribuinte e financiador quem, a nível objetivo deve examinar, julgar e avaliar o serviço prestado, em seus aspectos qualitativos e quantitativos (PERES, 1987), principalmente por que as instituições estabelecem o modo socialmente aceito de satisfazer determinadas necessidades e de realizar certas atividades (VILA NOVA, 1991).

Mas o que é uma instituição?

Toda sociedade compreende necessariamente um sistema de valores, normas, e símbolos partilhados intersubjetivamente e necessários à sua estabilidade. Além de valores, símbolos e normas a sociedade compreende igualmente um sistema de posições e papéis. A satisfação das necessidades humanas é orientada por valores e regulada por normas. Se certo número de valores e de normas valem para todas as situações sociais, grande parte se refere a determinadas posições, assim como a campos específicos de necessidades e atividades humanas: o familiar, o político, o

econômico, o religioso, o educacional e o recreativo. Cada um dos subconjuntos de valores e normas referentes a esses campos de atividade é uma instituição. Desta forma instituições sociais são conjunto de valores, crenças, normas, posições e papéis referentes a campos específicos de atividade e de necessidades humanas. As normas e os valores compreendidos por cada instituição orientam e regulamentam a prestação de serviços e a produção de bens necessários à satisfação das necessidades humanas.

FITCHER (apud LAKATOS,1982) conceitua instituição como uma estrutura relativamente permanente de padrões, papéis e relação que os indivíduos realizam segundo determinadas formas sancionadas e unificadas, com objetivo de satisfazer necessidades sociais básicas.

Toda instituição possui uma função e uma estrutura.

Estrutura é o arcabouço invisível que sustenta a organização e função é a meta ou o propósito do grupo, cujo objetivo é regular suas necessidades. A estrutura se compõe de pessoal, equipamentos, organização e comportamentos, e possui as seguintes características:

- possui finalidade - satisfação das necessidades sociais.
- possui conteúdo relativamente permanente - padrões, papéis e relações entre indivíduos da mesma cultura.
- possui coesão - os componentes, em virtude de combinações estruturais de padrões de comportamento.
- é unificada - cada instituição, apesar de não poder ser completamente separada das demais, funciona como uma unidade.
- possui valores - código de conduta.

Pode-se também conceituar instituição como um conjunto de idéias integradas e complementares, conceitos recobrando as amplas áreas de variáveis e laços elementares e essenciais que dão direcionamento de padrões de comportamento desenhados para atingir objetivos definidos pela sociedade em áreas como educação, família política e religião (ABREU, ABREU, 1984).

Ou como uma organização nova ou remodelada que induz e protege inovações; ou pode-se argumentar que a instituição se define como uma organização social complexa que tem a capacidade de introduzir e sustentar mudanças até que estas se tornem aceitas e deitem raízes na sociedade como um todo. A passagem da condição de *organização* para a de *instituição* é um movimento qualitativo da organização: quando a organização incorpora determinadas qualidades específicas e alarga relacionamentos e passa a ter influência sobre a sociedade, neste momento é uma instituição. (ABREU, ABREU, 1984).

As organizações e instituições com as quais o homem se relaciona são predominantemente de natureza burocrática porque no período conhecido como modernidade a teoria das organizações privilegiou a dimensão econômica sobre as outras dimensões da vida humana associada e caracterizou um desenho de organização cuja característica básica está assentada numa sociedade de mercado. Os modelos e a teoria decorrentes dessa postura obedecem a critérios da ordem unidimensional que se prevalece de instrumentos de dominação para sua consecução.

Pode-se caracterizar a burocracia como:

“um agrupamento social em que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor durante seu período de serviço e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas”
(WEBER, apud RAMOS, 1983, op. cit. p. 98).

O fato principal é que a consequência prevista desses atributos é a previsibilidade do comportamento humano e a padronização do desempenho dos participantes que objetivam a eficiência máxima da organização.

Essa previsibilidade obtida através das relações de poder e autoridade são na verdade mecanismos de controle legitima-se através do processo de alienação que perpassa as pessoas ao se relacionarem com as organizações formais. Por sua vez esse processo de isolamento e alienação destrói a capacidade política do homem, sua capacidade de agir, isolando-o da esfera pública.

Há entretanto um processo de mudança que está sendo desencadeado a partir do próprio homem. Esse processo relaciona-se com a tomada de consciência das multidimensões da natureza humana, fazendo com que a dimensão que privilegie apenas os homens como recursos objetos, subordinados à racionalidade econômica e ao individualismo, perca seu significado. Essa visão fragmentada na verdade privilegia as ações empreendidas na organização burocrática tradicional, não passando de uma concepção ideológica para manter a ordem estabelecida.

Essa crise evidencia uma metamorfose nos valores que regem a vida humana associada, fazendo emergir uma nova civilização que traz consigo novos estilos de família, de trabalho, de relação com as instituições.

Em seu bojo essa mudança incorpora um novo homem. O homem parentético que é um homem participante, ajustado a uma atitude crítica, que ao colocar entre parênteses a crença no mundo comum, alcança um pensamento conceitual que lhe permite a liberdade. O homem parentético incorpora em si o sentido de racionalidade substantiva e permite que a razão seja entendida no seu sentido clássico, que está intimamente ligado à noção de bem e ao julgamento ético. Esse novo homem desloca-se da esfera privada para a esfera pública e espera participar dela.

Partindo destes pressupostos, quando ocorre mudança social:

“toda transformação observável no tempo que afeta, de maneira que não seja provisória ou efêmera, a estrutura ou funcionamento da organização social de dada coletividade e modifica o curso de sua história. É a mudança de estrutura resultante da ação histórica de certos fatores ou de certos grupos no seio de dada coletividade” (ROCHER, apud LAKATOS, 1982, op. cit. p. 43)

A partir dessa mudança, a instituição Estado e seu instrumento de consecução, administração pública, devem necessariamente mudar.

Um novo modelo de administração pública se delineia, e deve cumprir duas estratégias básicas e intercomplementares.

Primeiro, uma profunda e extensiva descentralização administrativa.

Segundo, a mobilização de energias existentes no tecido social, fora da máquina pública e presentes principalmente na chamada comunidade organizada para o fim de complementar a prestação de serviços públicos e subsidiar a ação governamental.

Esse novo modelo de gestão à administração pública pode muito bem ser uma ONG.

Pode-se fazer esta afirmação a partir de uma série de considerações que agora serão expostas.

GENRO (1996), percebe que a crise do Estado ao estimular o surgimento de novas formas de organização pública. Estas novas formas são auto-organizadas ou organizadas paralelamente ao Estado. Esta nova esfera pública é constituída por milhares de organizações que promovem sua organização por interesses particulares afastando-se das fronteiras burocráticas que envolvem o Estado e o separam do cidadão comum. Estas novas formas produzem resultados concretos na qualidade de vida e criam efetivamente um novo espaço público.

A própria definição de FERNANDES (1994) para ONG, corrobora a afirmação. “Iniciativas privadas que não visam lucro; iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresa nem governo, mas sim cidadãos participantes de modo espontâneo e voluntário em um sem número de ações que visam ao interesse comum”(op. cit. p.11). A definição portadora de uma ambiciosa mensagem, surge no mundo um terceiro personagem. Organizado, independente, e que mobiliza a dimensão voluntária do comportamento das pessoas.

Esse novo espaço público representa o deslocamento da esfera privada para a esfera pública, fazendo com que haja o deslocamento das pessoas de sua condição de consumidores para cidadãos.

Corrobora esta afirmação o sentido que ARENDT (1989) dá a esfera pública. Para a autora é na esfera pública que o homem vai criar consciência da necessidade da ação política, que implica em agir, discutir e formular projetos. A vida pública então, não seria feita apenas de atos de Estado, mas também de atividade cidadã.

Parece pertinente observar também, que o conceito de ONG implica em uma expansão da idéia corrente sobre a esfera pública.

Reforça-se ainda a afirmação de que a ONG é uma alternativa que se apresenta ao processo de mudança a partir de uma citação de RAMOS (1981): “O homem tem diferentes tipos de necessidades, cuja satisfação requer múltiplos tipos de cenários sociais. É possível não apenas categorizar tais tipos de sistemas sociais, mas também formular as condições operacionais peculiares a cada um deles (op. cit. p. 136)”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alcides. Educação compromisso com o desenvolvimento. Florianópolis, Ed. da UFSC, 1984.

ABREU, Alcides. O Estado e o processo de desenvolvimento. SC: Imprensa Oficial, 1964.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Teoria geral do estado. SP: Saraiva, 1994.

AMATO, Pedro. Introdução à Administração Pública. RJ: FGV, 1971.

ARENDT, Hannah. A condição humana. RJ: Forense Universitária, 1989.

BAVA, Sílvio. As ONGs e as políticas públicas na construção de um Estado democrático. RSP, p.97/100. abr/mai, 1995.

BASTOS, Celso. Curso de teoria geral do estado e ciência política. SP: Saraiva, 1995.

BENNIS, Warren. A invenção de uma vida. RJ: Campus, 1995.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política. RJ: Paz e Terra, 1987.

BONA SARTOR, Vicente. Reforma administrativa do aparelho estatal. Dissertação de Mestrado. CPGA.UFSC. Dez, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina. SP: Atlas, 1996.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil. SP: Brasiliense, 1972.
- BRUDNEY, Jeffrey; ENGLAND, Robert. Toward a definition of the coproduction concept. Public Administracion Review. Washington, Vol. 43, nº 1, jan / fev 1983, p. 59-65.
- CAMPOS, Edmund. Sociologia da burocracia. RJ: Zahar, 1978.
- CASTOR, Belmiro. A reengenharia do estado brasileiro. SP: Revista dos Tribunais, 1995.
- CASTOR, Belmiro; FRANÇA, Célio. Estado e administração pública. Reflexões. Brasília: Funcep, 1987.
- CHANLAT, Jean François. O indivíduo na organização. SP: Atlas, 1991.
- CHIAVENATTO, Idalberto. Introdução a teoria geral da administração. SP: Mc Graw Hill do Brasil, 1983.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Terceiro setor: para que serve? p.41-45, jan, 1997.
- CROZIER, Michel. O fenômeno burocrático. Brasília: UNB, 1981.
- CRUZ JÚNIOR, João Benjamin. Organização e administração de entidades públicas. aspectos políticos, econômicos e sociais de um paradigma emergente. RAP, RJ, p.2-121. jul/set, 1988.
- DRUCKER, Peter. Uma era de descontinuidade. RJ: Zahar, 1974.
- EMERICH, Joubert. Manual de Administração pública. RJ: FGV, 1962.
- FERGUSON, Marilyn. A conspiração aquariana. RJ: Record, 1995.

FERNANDES, Rubem Cesar. Privado porém público. O terceiro setor na América Latina. RJ: Relume Dunará, 1994.

FISCHER, T.; FISCHER, H. O dilema das ONGs. RAE: RJ - p. 90/99. mar/abr, 1993.

FEICHAS, Susana. Proposta de reestruturação organizacional de uma ONG e processo de aprendizado de mão dupla. RAP: RJ - p.164/183, abr/jun, 1995.

FRANCO, Maria Estela del Pai. Identidade e poder. SP: Brasiliense, 1989.

FROM, Eric. Psicanálise da sociedade contemporânea. RJ: Zahar, 1989.

GALBRAITH, John Kenneth. A sociedade justa. Uma perspectiva humana. RJ: Campus, 1996.

GAUS, WHITE, DUMOCK. Fronteiras da administração pública. RSP, RJ: p.114-118, dez, 1951.

GENRO, Tarso. O novo espaço público. Folha de São Paulo, p.39.8 un., 1996.

HALL, Richard. Organizações. RJ: Prentice Hall do Brasil, 1984.

HABERMAS, Jiergen. Razão comunicativa e emancipação. RJ: Tempo Brasileiro, 1990.

HEADY, Fred et alli. Administração pública comparada: RJ: Bloch editores, 1967.

HIRSCHMAN, Albert. Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado. México: Fundo de cultura econômica, 1989.

_____ De consumidor a cidadão. SP: Brasiliense, 1983.

_____. Interés privado y acción pública. México: Fondo de Cultura Econômica, 1986

_____. As paixões e os interesses. RJ: Paz e Terra, 1979.

JAGUARIBE, Hélio. Alternativas do Brasil. RJ: José Olympio, 1989.

KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. SP: Perspectiva, 1975.

KURZ, Robert. Para além de estado e mercado. Folha de São Paulo: p.14, 3 dez, 1995.

LAKATOS, Eva Maria. Sociologia geral. SP: Atlas, 1982.

LINDBLOM, Charles. Política e Mercados. RJ: Zahar, 1979.

LINTON, Ralph. O homem: uma introdução à antropologia. SP: Martins, 1959.

MARCUSE, Herbert. A ideologia da sociedade industrial. O homem unidimensional. RJ: Zahar, 1978.

MARX, Fritz. Elementos da administração pública. SP: Atlas, 1968.

MEZZOMO, H.; LAPORTA, B. A RAP e a evolução do campo da administração pública no Brasil. RAP, RJ, p.5/17. jan/mar, 1994.

MOURA, Paulo. O benefício das crises. RJ: Mauad, 1995.

NOGUEIRA, Ataliba. O Estado é meio e não fim. SP: Saraiva, 1995.

NOGUEIRA, Marco. A permanência e a mudança no setor público. RSP, Brasília: p.65/71. jan/jul, 1994.

ORTEGA Y GASSET, José. A rebelião das massas. RJ: Ibero Americana, 1971.

OSBORNE, D.; GOEBLER, T. Reinventando o governo. Brasília: MH Comunicações, 1995.

OSÓRIO, Héctor. Ser e como ser – eis a questão. RSP, Brasília: p.65/71. jan/jul, 1994.

PIAZZA, Jr. Razão substantiva. RAP, RJ: p.7/14. abr/jun, 1994.

PINCHOT, E.; PINCHOT, D. O poder das pessoas. RJ: Campus, 1994.

POLANYI, Karl. A grande transformação. RJ: Campus, 1980.

PRESTES MOTTA, Fernando; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Introdução a organização burocrática. SP: Brasiliense, 1980.

PRESTES MOTTA, Fernando. O que é burocracia. SP: Brasiliense, 1984.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ciência das organizações. Uma reconceituação da riqueza das nações. RJ: FGV, 1981.

_____. Administração e contexto Brasileiro. RJ: FGV, 1983.

_____. Modelos de homem e teoria administrativa. RAP, RJ: p.3-12. abr/jun, 1984.

RIGGS, Fred. A ecologia da administração pública. RJ: FGV, 1964. ✓

_____. Administração em países em desenvolvimento. RJ: FGV, 1968.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO. RJ: IPEA, Brasília, PNUD, 1990.

ROSA, Giovane. Co-Produção de serviços públicos municipais. Dissertação de Mestrado. CPGA. UFSC, 1989.

ROSENCRANCE, Richard. O surgimento do Estado virtual. Gazeta Mercantil, p.33/38, 8/nov, 1996.

SALM, José Francisco. Paradigmas na formação de administradores: frustrações e possibilidades. Universidade e Desenvolvimento. Florianópolis, SC. P. 18-42. Out, 1993.

SCHON, Beyond. The stable state. New York: Norton. February, 1991.

SCWARTZMANN, Simon. O Estado e a administração pública. Brasília: FUNCEP, 1987.

SENGE, Peter. A quinta disciplina. SP: Best Seller, 1990.

SILVA, Edson Luis. Uma atitude tipicamente brasileira na administração pública. Dissertação de Mestrado. CPGA, UFSC, 1980.

TEIXEIRA, M.; SANTANA, S. Remodelando a gestão pública. SP: Edgard Bucher, 1994.

TOFFLER, Alvin. A terceira onda. RJ: Record, 1995.

_____. Powershift. A mudança do poder. RJ: Record, 1990.

VILA NOVA, Sebastião. Introdução a sociologia. SP: Atlas, 1985.

WARLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na era de Vargas. RJ: fev, 1983.

WHITAKER, Gordon. Coproduction: citizen participation in service delivery. Public administracion Review. – Vol. 40, n° 3, mai/jun 1983, p. 240-246.