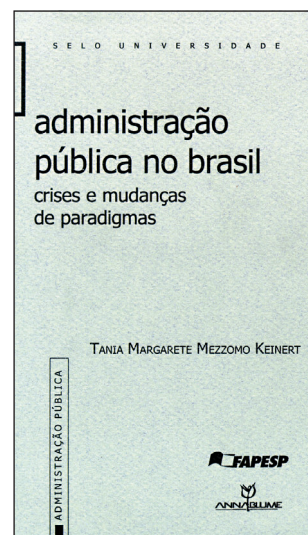


# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: crises e mudanças de paradigmas

De **Tânia Margarete Mezzomo Keinert**  
São Paulo : Annablume e Fapesp, 2000. 212 p.

Por **Jackeline Amantino de Andrade**, Mestre em Administração Pública pelo PPGA-UFRGS, Doutoranda em Administração no PPGA-UFRGS e Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública do PPGA-UFRGS.  
E-mail: jaandrade@adm.ufrgs.br



O livro *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*, de Tânia Margarete Mezzomo Keinert, convida-nos a fazer uma reflexão sobre as mudanças que estão ocorrendo na área nas últimas décadas. A autora parte da seguinte questão: o que é Administração Pública no Brasil? Percorrendo mais de cinco décadas de publicações das duas principais revistas da área, ela demonstra como o consenso paradigmático nesse campo começa a ser transformado a partir da década de 70. O que se inicia é um redirecionamento do foco de estudo, até então dirigido exclusivamente para o aparelho estatal. Um novo consenso paradigmático começa a ser formado dentro de uma perspectiva ampliada da noção de público. Essa nova perspectiva incorpora outros atores, além do Estado, e privilegia uma ótica que procura superar a dicotomia entre administração e política.

Nesse sentido, o livro de Tânia Keinert é bastante pertinente e oportuno. Por meio do desenvolvimento de uma ampla pesquisa, resultado de sua tese de doutora-

mento pela FGV-EAESP, a autora revela-nos as transformações que estão ocorrendo no campo. Também nos indica que, mais do que o fim da Administração Pública (AP), o que podemos efetivamente concluir é que esta se amplia em seu *focus* e *locus*.

Ao longo da obra, a autora vai apresentando as evidências. Inicia com a construção do objeto de estudo. Ela envolve uma primeira análise do que foi publicado na *Revista do Serviço Público* e na *Revista de Administração Pública*. Isso permite delimitar as tendências de *locus* – o território explorado pelos estudos – e de *focus* – a perspectiva teórica adotada. Pode ser observado que a preocupação com a estruturação do Estado, predominante até a década de 70, irá adquirir novos contornos, tendendo a localizar-se mais próxima da análise de Políticas Públicas em um período mais recente. A tendência de mudança de *locus* também é acompanhada por uma mudança de *focus*. Conseqüentemente, a estrutura administrativa do Estado deixa de ser o foco principal de análise e a Ciência Política torna-se uma base epistemológica a ser agregada.

Baseada nessas evidências, a autora propõe se a analisar em profundidade a mudança de consenso paradigmático. O método de pesquisa adotado é a análise de conteúdo. E sua discussão teórica perpassa, evidentemente, o conceito de público, sendo apresentados diferentes entendimentos de “público”. Efetivamente, a delimitação do conceito se revela pela relação Estado–Sociedade. Ela se dá sob duas matrizes: a Estadocêntrica e a Sociocêntrica.

A primeira refere-se a uma localização do público no Estado. Isso se manifesta no intervencionismo estatal de maneira que a relação Estado–Sociedade significa uma crescente integração. O Estado passa a ter que compensar interesses e traz os conflitos para dentro de si. E a idéia de representatividade legislativa conduz a Sociedade a adotar uma condição passiva.

O sociocentrismo, por sua vez, nega a centralidade do Estado e seu monopólio de poder. Dentro da matriz sociocêntrica, a pluralidade é um aspecto central. Conseqüentemente, o poder torna-se difuso e descentralizado. O público passa a ser identificado mais com a Sociedade do que com o Estado. E as concepções de desenvolvimento também são alteradas.

A partir dessas diferenças, a autora reflete sobre os modelos de gestão pública a elas concernentes. Quando se refere ao público conceituado no Estado, a burocracia e o seu modo de racionalidade – como estratégia administrativa e de poder – é o modelo atuante. No entanto, a idéia do espaço público ampliado demanda um novo *modus operandi*. Essa condição pluralística, com a incorporação de diversos atores, deve dar espaço à construção de consensos sob uma nova forma. Desse modo, é proposto um modelo pós-burocrático, que pode comportar duas alternativas. Uma é a gerencial, a outra é o foco na participação cidadã e no controle social, as quais a autora crê não serem excludentes em virtude de alguns traços comuns.

Como relata Keinert, essas alternativas se identificariam com dois paradigmas norteadores. Trata-se do paradigma do público enquanto estatal e o paradigma do público como interesse público. O primeiro identifica-se com a “ciência normal”, que acompanhou a AP de 1930 a 1979. O segundo é aquele que emerge a partir da década de 90 depois da crise paradigmática ocorrida nos anos 80.

O paradigma do público enquanto estatal se salienta por um pensamento subjacentemente comum que lhe marca. Suas características são: a) um centramento no aparelho de Estado, sendo ele considerado o principal sujeito; b) um estilo gerencial burocrático e c) uma visão voltada à operacionalização do aparato estatal. Nele o Estado é o ator central para o desenvolvimento medi-

ante a consolidação da administração burocrática, predominando uma visão administrativa focada na melhoria do corpo funcional do aparelho estatal por meio da profissionalização. Entretanto, na década de 70, essa estabilidade é abalada, e uma crise parece chegar para ficar. Inicia-se um processo de fragmentação de temáticas, indicando a busca de um novo consenso paradigmático.

Um novo paradigma começa a ser conformado. Ele se baseia na discussão sobre o processo de descentralização, a governabilidade, o foco no usuário, na questão da universalização das políticas, na incorporação de novos atores e experiências inovadoras, na questão da participação, da cidadania e na discussão sobre o tamanho do Estado. Essa nova forma tem uma visão paradigmática do público enquanto interesse público, e não apenas estatal. E, como propõe a autora, transforma o campo da AP a partir de um foco sociocêntrico e da conformação de um modelo pós-burocrático como estilo de gestão.

Assim, Keinert conclui que um novo consenso teórico-conceitual está em ebulição no campo da AP. Ele se diferencia da visão unicista, baseada nos conceitos da Administração Tradicional do paradigma anterior – um consenso criado no campo a partir de uma ótica que privilegiava o planejamento centralizado do desenvolvimento e que marca o apogeu da tecno-burocracia. Nesse sentido, a predominância da dimensão administrativa do antigo paradigma passa a ter de incorporar também a dimensão política. De maneira que a idéia de mudança no setor não pode mais ser sustentada apenas por projetos de reforma dentro dos imperativos da modernização administrativa. A questão-chave que o novo consenso procura salientar é o desenvolvimento da capacidade gerencial, na qual o público é entendido como valor e a ampliação de seu espaço é resultante da ação de inúmeros atores.

Conseqüentemente, o entendimento do que é Administração Pública na atualidade implica compreender que o unicismo tecnicista do *one best way* se fragmenta em discussões sobre o papel do Estado, a democratização, a gestão participativa, os movimentos sociais, o terceiro setor, etc. A questão da reforma do Estado, por sua vez, toma um caráter pluralista; o evolucionismo incremental adquire contornos intersetoriais integradores; a política substitui a neutralidade técnica; a descentralização procura um *locus* adequado na efetividade do federalismo. E novos mecanismos de controle social e de capacidade gerencial necessariamente têm de ser desenvolvidos.

Essas seriam as principais questões que envolvem a nossa reflexão sobre a Administração Pública no século XXI. Certamente, dentro de um campo ampliado. ○