

# UMA ANÁLISE DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO CONTEXTO DO ESTADO SOCIAL

HUMBERTO FALCÃO MARTINS

O estado capitalista democrático contemporâneo proporciona, no contexto do estado de direito, garantias e direitos individuais e coletivos; e impõe, no contexto do estado social, ações deliberadas no sentido de se atingir, por meio da promoção de políticas públicas efetivas, o bem-estar do cidadão. Independentemente de seu grau de intervenção, o estado contemporâneo necessita, em primeiro lugar, de boas leis; e, em segundo, de boa administração pública. A legitimidade do estado contemporâneo decorre da efetividade de sua ação - não de sua inação - tanto na direção do bem-estar, quanto na direção das salvaguardas dos direitos e das garantias individuais e coletivas. A ação estatal contemporânea é, portanto, intimamente dependente da administração pública, que, nesse contexto, constitui instrumento e condição de legitimação, não uma variável dependente de arranjos mais ou menos intervencionistas, que necessita de ajustes apenas no que se refere à minimização de seu efeito disfuncionalizante.

Os sistemas burocráticos públicos cresceram e se diferenciaram *pari passu* à evolução do estado, de modo que se processem soluções para lidar com problemas cada vez mais complexos. Os sistemas burocráticos do estado social capitalista desenvolveram uma notável capacidade de gerar resultados positivos para o bem-estar social, mas desenvolveram igualmente um enorme potencial de gerar crise: de eficiência, de eficácia, de efetividade. O que se convencionou chamar de crise da administração pública reporta-se, no contexto do que também se convencionou chamar de crise do estado, à incapacidade político-administrativa de o estado deliberar e, efetivamente, implementar aquilo que é definido como certo e como bom para o bem-estar dos cidadãos.

A crise da administração pública tem sido combatida mediante aplicação de tecnologia administrativa destinada a promover processos de mudança organizacional planejada no âmbito de organizações burocráticas públicas. A questão de como dotar os sistemas estatais de maior racionalidade tem ocupado lugar central nas discussões acadêmica e política nos anos 90; a cada capítulo da crise do estado, vêm à tona diferentes concepções de ajustes burocráticos, concepções estas vinculadas, em sua grande maioria, ao aumento da racionalidade administrativa e à eficiência econômica. Abordar a boa administração pública criticamente impõe a reflexão sobre o que os principais paradigmas de modernização da administração pública afirmam que os sistemas burocráticos públicos devem ser e sobre como mudá-los, tendo em vista a perspectiva do estado social contemporâneo, que não se restringe aos aspectos administrativos.

A adaptação desse quadro de problemas à realidade brasileira é ainda mais grave. Primeiro porque a administração pública brasileira tem uma trajetória modernizante, no sentido de instrumentalizar o estado para ser o indutor do desenvolvimento. Essa trajetória tem sido seguida de recorrentes percalços, dentre os quais a difícil e problemática relação entre democracia e racionalidade político-administrativa, bem como as características próprias do modelo brasileiro de modernização da administração pública - essencialmente um modelo de modernização administrativa -, que contribuiu para o atingimento de um ponto crítico no que concerne à funcionalidade dos atuais sistemas político-administrativos do estado brasileiro. Segundo, porque o somatório de desafios e oportunidades que cabe atualmente ao estado explorar, no sentido de liderar parcerias para promover um desenvolvimento mais sustentado e equitativo, é altamente incompatível com sua condição operacional, com severas implicações sobre a governabilidade. O redirecionamento do estado brasileiro é essencialmente dependente da modernização da sua administração pública. Na sociedade atual, não há estado viável sem administração pública; não há governo sem estado.

Este ensaio procura contribuir para qualificar três principais proposições. A primeira considera que, no contexto do estado social contemporâneo, a crise da administração pública não é uma crise meramente administrativa, é político-administrativa. Por conseguinte, a modernização da administração pública requer uma apreciação integrativa da administração pública baseada no contexto político-administrativo do estado, seus dilemas e desafios na sociedade democrática contemporânea, de maneira não restrita às tecnicidades da burocracia. A segunda proposição consiste em que os três principais paradigmas teóricos de modernização da administração pública - o ortodoxo, o liberal e o empresverdana - não estão presentes na perspectiva integrativa do estado, tendo em vista o caráter dissociativo entre estado e administração pública, entre política e burocracia, posicionando-se predominantemente na direção da burocracia, da política ou do mercado. A terceira proposição considera uma concepção integrativa de administração pública, centrada na natureza político-administrativa do estado, como um paradigma analítico válido.

O objetivo da presente sustentação é colaborar na construção de referenciais analíticos que permitam melhor compreensão da experiência brasileira em modernização da administração pública, bem como da formulação de propostas mais adequadas ao contexto do estado brasileiro.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO ESTADO SOCIAL

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

O estado, enquanto forma instituída de organização política, é uma invenção inacabada. O advento da era moderna, marcada pela transição, desde a renascença ao capitalismo industrial, incorporou significativas mudanças qualitativas ao estado,

que, até então, se restringia ao caráter militar e religioso, imbricado nas conquistas territoriais e na dominação secular medievais. A evolução do estado apresenta dois momentos distintos no que concerne a seu caráter dominante e às formas de integração do seu aparato administrativo à sociedade: o estado moderno, marcado pelo advento do estado de direito, e o estado contemporâneo, caracteristicamente um estado social.

O estado moderno, como ordem expressamente política, surgiu como forma de organização centralizada do poder fundado nos princípios da territorialidade, da obrigação política e da impessoalidade do comando político, o qual, originado na Europa no século XIII, se estendeu a todo o mundo civilizado. Sua evolução foi condicionada pela mudança no caráter do poder político, que marcou a transição da Europa feudal para a moderna. Essa transição se deu a partir da ruptura da República Christiana - caracterizada pela cisão da unidade político-religiosa passando a uma concepção universalista de República oriunda de Cícero - que consiste no interesse comum, em uma lei comum, como único direito pelo qual uma comunidade afirma sua justiça.<sup>1</sup>

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

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

O surgimento do estado social atendeu a uma demanda da sociedade civil capitalista, calcado pela instituição de formas democráticas representativas e deu-se como resposta política às necessidades das classes subalternas emergentes. A retomada, por parte do estado e de seu aparelho, de uma função de gestão direta da ordem social, sobretudo da ordem econômica, cujo andamento natural era posto em dúvida, tem início em meados do século XIX. O bem-estar voltou a ser o exercício mais prestigioso da gestão do poder, embora não mais em função declaradamente fiscal e político-econômica, como nos tempos do estado absoluto, mas devido a uma gradual integração do estado político com a sociedade civil, o que alterou significativamente o estatuto jurídico do estado. Já nas últimas décadas do século

XIX, os estados que mais ativamente intervinham no processo de valorização capitalista, como na Alemanha e Inglaterra, implementavam políticas protecionistas, introduziam instrumentos de política monetária e adotavam programas e benefícios sociais, principalmente previdenciários. Nascia o welfare state, que marcaria profundamente o desenvolvimento do capitalismo no mundo ocidental.

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

A legitimidade é o principal atributo do estado social, como consenso acerca dos critérios qualitativos que orientam sua intervenção, pautado nos resultados. No estado social, as premissas da ação baseiam-se em resultados concretos na direção do bem-estar, o que demonstra sua utilidade social por meio da gestão efetiva de seus recursos.

## A CRISE DO ESTADO: CRÍTICAS E CONTRADIÇÕES

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

A crítica conservadora ao estado social, mais facilmente posicionada à

direita, insiste em tratá-lo como a doença que pretende curar: sua ação tende a agravar os conflitos da sociedade de mercado, em vez de harmonizá-los, impedindo que as forças do mercado funcionem adequadamente, basicamente devido a dois principais motivos. Primeiro, o aparelho do estado social impõe ao capital uma carga de impostos e regulamentos que embota e cerceia os investimentos privados. Segundo, seus trabalhadores e sindicatos são beneficiados com direitos e privilégios que contribuem para a baixa produtividade, comparativamente aos padrões do mercado. “Estes efeitos levam à dinâmica do desenvolvimento decrescente e das expectativas crescentes, à ‘sobrecarga de pretensões econômicas’ (que conhecemos como inflação), assim como à ‘sobrecarga de pretensões políticas’ (‘ingovernabilidade’), e, por conseguinte, um número cada vez menor de expectativas pode ser satisfeito pelos serviços sociais disponíveis. [...] A conclusão importante que se pode tirar desse tipo de análise é que o estado social não é uma fonte isolada e autônoma de bem-estar que põe à disposição do cidadão, como um direito, rendas e serviços; ao contrário, ele próprio é altamente dependente da prosperidade e rentabilidade contínua da economia”.

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

Outra fonte de ineficiência, ineficácia e repressão inerentes à estrutura do estado social está nos atributos da burocracia pública, que “absorve mais recursos e presta menos serviços do que outras estruturas democráticas e descentralizadas de política social poderiam fazer. Por isso, a razão da manutenção da forma burocrática de administração de serviços sociais, apesar da sua ineficiência e ineficácia, evidente para um número cada vez maior de observadores, deve estar relacionada com a função de controle social exercida pela burocracia centralizada do Estado social”. Em resumo, a crítica da esquerda alega que o estado social seria antes mais um meio para estabilizar a sociedade capitalista do que um passo para transformá-la ou transcendê-la.

Nenhum dos dois pólos de crítica assume as contradições do estado social capitalista contemporâneo, quer centrando-se em aspectos dessas, quer enunciando seus pontos críticos e requisitos funcionais de maneira integral, conforme declara Offe: “O desagradável segredo do estado social reside em que, apesar de o seu efeito sobre a acumulação capitalista poder muito bem tornar-se destrutivo

(como a análise conservadora demonstra tão enfaticamente), a sua eliminação seria evidentemente disruptiva (fato que a crítica conservadora sistematicamente ignora). A contradição consiste em que o capitalismo não pode coexistir com o estado social nem continuar existindo sem ele. [...] Parece que o Estado social, apesar de atacado tanto pela direita quanto pela esquerda, não pode ser facilmente substituído por uma alternativa conservadora ou progressista”.

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

## O ESTADO COMO ATOR E SEUS REQUISITOS FUNCIONAIS BÁSICOS

A tendência de enfocar o debate sobre o estado social, com base na constatação de suas contradições básicas, tem relegado a um segundo plano as discussões ideológicas que se polarizam a respeito de sua crise econômico-fiscal e da preocupação não menos pragmática com a efetividade do estado social, enquanto agente de transformações sociais. Nesse escopo, a mecânica da ação social do estado contemporâneo é, conforme demonstra Luciano Martins, decorrência de uma das contradições básicas do capitalismo: “[...] um Estado que intervém, enquanto ator, [articulando a manutenção] das relações de produção [com as] relações de reprodução da sociedade, ou seja, em nível da manutenção da sociedade capitalista e em nível da passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista. Por isso é que a intervenção típica do Estado capitalista é dirigida no sentido de manter artificialmente a forma mercadoria (através do welfare state, subsídios ao capital, reciclagem da força de trabalho, etc.) dos atores sociais que tenham perdido a capacidade de participar da relação de troca. Essa tarefa de estabilizar e universalizar a forma mercadoria - condição para reconciliar os “requisitos constitutivos divergentes” antes mencionados - os autores [Alain Tourraine, Claus Offe e V. Ronge] designam por administrative recommodification. No capitalismo contemporâneo, a dificuldade consiste em superar as deficiências do mercado (dada sua fraca capacidade autocorretora) e, simultaneamente, as formas de welfare state utilizadas para tanto (dada a crise fiscal por elas provocada). São, desse modo, novas formas de contradições internas ao capitalismo avançado. Uma dessas contradições seria que, na medida em que se amplia a ação do Estado para garantir e repor as relações de troca por via política e administrativa, as vastas estruturas burocráticas criadas para realizar essa função tendem a escapar à forma mercadoria”.

A teoria do estado-ator apresenta o estado como um agente de transformações sociais, políticas e econômicas no contexto do capitalismo moderno. É, nesse sentido, rotulado de neo-weberiano, porque pressupõe a capacidade de responder, com efetividade e agilidade, às demandas da sociedade civil. Mas a ênfase desse enfoque não se dá sobre a relação de utilidade funcional entre estado e cidadão-consumidor, mas sim sobre a capacidade de os governos representativos liderarem, balisarem, emprenderem, e mesmo tutelarem processos modernizantes. Esse

papel fundamenta-se em dois argumentos básicos: no Primeiro, o estado, enquanto organização, pode formular objetivos que não são simples reflexos das demandas ou dos interesses dos grupos sociais, das classes ou da sociedade. O estado pode desenvolver seus próprios objetivos para o bem-comum, conforme escreve Tolini: “À primeira vista, pode-se ter a falsa impressão de que nesta argumentação o Estado é concebido como um dirigente acima da sociedade. Entretanto, o fato de poder formular objetivos independentes não significa um Estado que se sobrepuje à vontade social, mas, sim, que sirva à sociedade da melhor forma possível. [...] É essencial o entendimento de que essa noção pressupõe que os líderes do Estado possam prosseguir com estratégias transformadoras, mesmo contrariando a indiferença ou a resistência de forças sociais politicamente poderosas. Em resumo, a teoria do Estado como ator diverge de outras teorias que vêem o Estado como eterno prisioneiro de conflitos sociais que o impedem de implementar mudanças efetivas na sociedade.”

O segundo argumento respeita a capacidade de o estado atingir resultados, formular e implementar políticas públicas efetivas, pressuposto que o habilita a empreender mudanças sociais. “A teoria coloca como condição precípua para o desenvolvimento das capacidades do Estado a criação da coesão das partes de sua máquina burocrática.” Segundo afirma Cardoso, abordagens institucionais são, nesse contexto, de maior utilidade para se analisar a política burocrática no cenário do estado social contemporâneo: “[...] O novo institucionalismo [...] incorpora [...] um novo fator: a complexidade das instituições sociais, políticas e econômicas na vida moderna, sua extensão e sua maior importância para a vida coletiva, enfocando, também, o papel das organizações na vida pública. Justifica-se a ênfase nessas organizações não apenas por serem encarregadas da implementação das políticas, mas também por serem os cenários em que essas são decididas e avaliadas. Segundo essa concepção, as organizações governamentais, em última instância, são as responsáveis pela legitimidade das políticas, garantindo-lhes a universalidade e o poder de utilizarem legitimamente a coerção para que sejam efetivadas.”

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

A modernização da administração pública adquire uma importância essencial frente ao imperativo de atualização do estado social. A consolidação de uma tecnocracia popular sensível, respaldada no aumento da capacidade de julgamento, de decisão e de ação, por meio da instituição de novos métodos de governo, que estimule o estabelecimento de parcerias com capacidade de intervenção, tornou-se um requisito que coloca em risco a própria evolução do estado. Todavia, o que

se verifica é que o crescimento burocrático do estado, rápido e qualitativamente complexo, representado por suas múltiplas instituições, mecanismos e orçamentos, não se coaduna, hoje, com as exigências derivadas da crise (que obrigam uma maior intervenção), não lhe proporcionando uma maior capacidade de gestão do desenvolvimento. Uma das alternativas estratégicas para o equacionamento da crise do estado por meio de seu redirecionamento, reside na superação da crise da administração pública.

## A CRISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

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

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

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

A disfunção estrutural mais comumente atribuída ao contexto da crise da administração pública consiste na inversão dialética da racionalidade burocrática. Primeiro, no sentido de que, embora formatada para processar meios, adquiriu uma responsabilidade deliberativa maior que sua capacidade. Segundo, como consequência, passou a deliberar segundo sua ótica exclusivamente instrumental, sobrepondo-se à política e à sociedade, na concepção de Schwartzman: “A complexidade crescente dos Estados modernos e o aumento das funções que este Estado desempenha fazem com que seja impossível continuar mantendo a estrita separação que Weber supunha entre a elaboração das leis e sua execução. Este princípio ainda hoje está presente na totalidade, ou quase, dos regimes políticos democráticos. No entanto, é bastante claro que agências governamentais responsáveis por uma série de atos, da política social à política ambiental e econômica, têm de tomar decisões pormenorizadas quase diárias, com um conteúdo político bastante óbvio, na medida em que beneficiam determinados interesses em detrimento de outros. Enquanto isso, os órgãos políticos - os partidos políticos, os legislativos, etc.-dificilmente desenvolvem a competência técnica específica para tomar as decisões políticas que muitas vezes são deles esperadas. Isso ocorre pela própria complexidade crescente do processo político, que tende a especializar os partidos e os órgãos legislativos nas questões mais diretamente político-partidárias, ou seja, aquelas que têm repercussões mais diretas e visíveis sobre a distribuição do poder na sociedade. Em outras palavras, a distinção entre o que é técnico, formal ou administrativo, de um lado, e o que é político e substantivo, por outro, é hoje bastante obscura, e não há indicações de que tenderá a se clarificar no futuro. Isso faz com que a burocracia acrescente à sua tendência natural de defender seus interesses corporativos uma segunda característica: a tendência a querer subtrair dos órgãos políticos a própria competência decisória, em nome de sua maior capacitação técnica”.

No domínio da política representativa democrática, a crise da administração pública materializa o embate entre burocracia e política. No processo decisório institucional do estado democrático, o controle político da burocracia pública manifesta-se da seguinte forma: cidadãos pressionam legisladores nas eleições e grupos de interesse exercem influência sobre legisladores em nome de interesses; legisladores influenciam a burocracia mediante dotações e restrições orçamentárias e de indicações de ocupantes de cargos de confiança, resultado de acordos políticos; a burocracia afeta os cidadãos pela utilidade de seus produtos, serviços, bens ou regulações, o que significa não só o custo-benefício, mas a adequação qualitativa das características dos produtos às necessidades e aos direitos dos cidadãos; e o círculo é fechado quando cidadãos ou grupos estabelecem uma ligação entre o apoio a legisladores no que diz respeito ao posicionamento e grau de intervenção

sobre questões ou assuntos especificamente tratados na esfera de determinados órgãos burocráticos. Nessa arena, o que está em jogo é a influência política sobre a prática burocrática. No entanto, a análise do processo de decisão política conduzida por Lindbloom, dentro do enfoque que denomina política burocrática, deixa claro que a inversão desse processo não se deve aos atributos estruturais da mecânica democrático-representativa, mas à própria burocracia inserida nesse contexto. “O processo decisório político está predominantemente nas mãos da burocracia, deixando uma área pequena para decisão por outros participantes. Embora os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estabeleçam algumas das políticas mais importantes, é a burocracia que determina a maioria delas, inclusive as mais importantes de todas. A política decorre, especificamente, das interações burocráticas. [...] Tais alianças constituem, às vezes, um desafio ao controle efetivo das políticas pelo Congresso.

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

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

Nesse contexto, o que Offe denomina “politização da administração” não é o resultado de novos critérios de relevância assimilados e processados pela burocracia pública, conforme um padrão de racionalidade prática e valorativa, mas o resultado de um processo em que a ação estatal típica do estado de direito, condicionada aos seus processos e imperativos racionais-legais, torna-se crescentemente inconfiável, pois sua eficiência e efetividade são colocadas à prova, sem garantias de que sua racionalidade valorativa seja incrementada. A solução desse quadro de inversão é tão intrincada quanto o dilema, que é tradicionalmente abordado sob o enfoque weberiano.

O fatalismo weberiano consiste em se estabelecer um continuum conceitual entre a inversão da racionalidade da ação burocrática e o processo de racionalização, de caráter histórico-mundial. Schwatzman e Offe assim o descrevem: “a má-leitura de Weber consiste em considerar que seu ‘modelo’ de burocracia é uma receita para a organização da máquina burocrática; uma receita que, bem aplicada, geraria a administração científica e técnica que tantos buscam. Na realidade, o

que Weber faz é dar as características ‘ideais’ de uma administração pública que existiria em um contexto social e político bem determinado; ela não é, de nenhuma maneira, a forma mais eficiente e racional de organização social para a realização de determinados fins; e, mais importante, ela não pode existir no vazio, mas requer uma série de condições externas bastante específicas”.

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

“Tais situações são frequentemente estudadas pela sociologia das organizações sob a perspectiva teórica e prescritiva de como seria possível o restabelecimento do equilíbrio. Isto poderia ser alcançado através de processos de aprendizado dentro das organizações, ou impostos do exterior mediante reforma da estrutura organizacional. Nessas reflexões, a organização é apresentada como retrógrada e deficitária, exigindo mudanças - uma posição que só pode ser definida com base no pressuposto de que ‘em princípio’ critérios mais adequados de racionalidade são possíveis e praticáveis, bastando idealizá-los e introduzi-los. Mas justamente essa premissa será abandonada [...]. Pois, é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que por um lado fixa a administração estatal em um certo modo de operação, mas que por outro lado exige que esse gênero entre no esquema normativo da administração das estruturas, assim definidas. É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma ‘reforma’ daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho [grifo não original]”.

Portanto, a superação da crise da administração pública não se circunscreve à superação da burocracia enquanto fenômeno social, tampouco à capacidade de mudança exclusivamente no âmbito instrumental da burocracia pública, senão também à sua capacidade de deliberação substantiva, no bojo das relações político-administrativas do estado - baseado no argumento desenvolvido por Guerreiro-Ramos: “É inconcebível no futuro a concretização de uma sociedade destituída de burocracia, entendida esta como sistema de prestar serviços que funciona com alguma coordenação centralizada de atividades e com a vigência de alguma impessoalidade nas relações humanas. Sem burocracia, a vida social seria inorgânica, principalmente numa sociedade de massas. O ideal da liquidação da burocracia

não é científico, é ideológico. O que é científico é proceder ao equacionamento dialético da questão. A sociedade de massas impõe a organização de serviços públicos de considerável envergadura, os quais não funcionarão sem burocracia, cuja qualidade, graças ao desenvolvimento tecnológico e social, será tanto mais alta quanto menos alienado for o caráter geral das relações entre autoridades e subordinados, entre os serviços e sua clientela. A grandeza da sociedade futura, a intensidade e o refinamento que nela terão necessariamente as relações entre os homens, ao contrário de dispensar a burocracia, a requererão mais, mas isso não equivale a dizer que a burocracia, no futuro, permaneça com os caracteres que até agora tem apresentado. [...Porque] o que confere racionalidade às práticas administrativas não é a sua forma aparente, nem o seu significado intrínseco, mas a função positiva que realizam na estratégia adequada para atingir determinado objetivo concreto, socialmente desejado.”

A convicção sobre a necessidade de se buscarem novos paradigmas no campo das teorias de administração pública decorre não apenas da intensificação das práticas reformistas nos segmentos governamentais em função das restrições fiscais e burocráticas do estado social contemporâneo - que têm ocupado lugar central nas discussões acadêmica e política nos anos 90. Decorre, também, de uma tomada de consciência teórica que se vem sedimentando com base na crítica epistemológica às ciências sociais, em particular ao campo da administração pública. A tendência revisionista das teorias de administração pública tanto tem suscitado o surgimento de abordagens sistematizantes, que buscam levantar e repensar o estado da arte sob novas perspectivas, apontando caminhos e explicitando direcionamentos, quanto originado abordagens cujas alternativas se enquadram nas correntes predominantes. De maneira geral, a trajetória do pensamento no terreno da administração pública tem evoluído no sentido de criar, criticar e aprimorar modelos e princípios de mudança organizacional planejada, nos níveis micro ou macrororganizacional, indo de um enfoque organizacional para um enfoque político-sociológico, que privilegia como ponto central a tensão entre política e administração. Nessa perspectiva, a modernização da administração pública adquire um caráter integrativo entre política e administração. A questão de como dotar os sistemas político-administrativos do estado de maior racionalidade tornou-se um requisito crítico da evolução do estado social contemporâneo. Importa investigar, nessa tendência, elementos conceituais que possibilitem avaliar a limitação dos modelos correntes de modernização da administração pública, bem como circunscrever uma abordagem integrativa da administração pública mais adequada ao contexto político do estado social contemporâneo.

## MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### UMA VISÃO ORTODOXA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A visão ortodoxa da administração pública baseia-se na concepção weberiana de burocracia, não porque prescreve a implantação do tipo-ideal weberiano

em contextos organizacionais diversos, mas porque suas propostas de reforma restringem-se ao aprimoramento da racionalidade funcional, numa linha que estabelece uma dicotomia entre política e administração pública. Tende a prescrever reformas centradas no emprego e aprimoramento de meios como fatores de eficiência para o fortalecimento institucional de organizações e poderes, cuja eficácia depende da preponderância política de uns sobre outros.

A visão ortodoxa da administração pública tem sólida tradição na disciplina. Seu patrono poderia ser Woodrow Wilson - “Questões administrativas não são questões políticas” -, seguido pelos fundadores da administração pública moderna, a partir das obras de Luther Gulick, Louis Brownlow e Leonard White, e aperfeiçoados por diversos autores contemporâneos.

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

- controle federal central sobre as atividades de planejamento, coordenação, direção, formulação e implementação de políticas públicas;
- ênfase no aumento global da capacidade de implementação de políticas nas várias esferas do estado;
- preenchimento de cargos-chave por funcionários de carreira, profissionais especializados, treinados e equipados com tecnologias gerenciais e métodos e dotados de recursos orçamentários;
- ênfase na capacidade gerencial do servidor público como incentivo à inovação;
- limitação na interferência política sobre a administração, mediante contratos de gestão flexíveis, inclusive por meio de arranjos organizacionais experimentais;
- responsabilidade da base para o topo versus direção do topo para a base;
- ênfase nos cidadãos usuários e clientes;
- prioridade na administração de cargos e salários públicos;
- incremento a programas de recrutamento em pólos de excelência profissional;

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

Do ponto de vista político, essa visão de estado administrativo amplia a barreira institucional entre estado e sociedade, porque instrumentaliza a dicotomia entre administração e política, na medida em que tende a preferir as soluções burocráticas e ignorar formas mistas de gestão pública, sujeitas a um maior controle social. Consequentemente, não identifica os limites da intervenção estatal, enfatizando mais os meios que as finalidades e dando pouca importância ao desempenho econômico do estado. Fundamentalmente, a visão ortodoxa da modernização da

administração pública constitui uma visão de modernização administrativa do estado e, nesse sentido, sua limitação capital reside no fato de que não desenvolve formas organizacionais nem tecnologia gerencial dirigidas à administração pública e à política integradamente.

## UMA VISÃO LIBERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma visão liberal da administração pública contrapõe-se à visão ortodoxa no sentido de que propõe um modelo de administração pública baseado na lógica do mercado, sem, contudo, se pautar na integração entre administração e política no moderno capitalismo de mercado. Por outro lado, a visão liberal da modernização da administração pública não rompeu com o paradigma weberiano porque se concentrou contra ele.

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

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

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

Essa abordagem partiu de uma imagem altamente negativa da burocracia pública, avaliada nos moldes da crítica weberiana: negligência como interesse público; excesso de gastos; desperdício; falta de interesse do funcionalismo na obtenção de resultados; monopólio de funções; adoção, pelos burocratas, das políticas mais convenientes aos seus interesses próprios; etc.... Prescrevem um modelo de modernização baseado na imposição de severos limites à ação pública, numa clara tentativa de conter, não superar, o pathos metafísico, que supõem subjacente à burocracia. São as seguintes as características de seu modelo:

- redução do tamanho do estado, via privatização, terceirização e voluntarismo;
- descentralização e desconcentração da esfera federal para a estadual e municipal;
- desregulamentação radical;

- forte liderança política do topo para a base;
  - extrema lealdade a programas de governo;
  - preenchimento de cargos-chave da administração por indicados comprometidos com a agenda política partidária, em vez de funcionários de carreira;
  - papel tecnalista do administrador público: restrito a tarefas administrativas, como administração de contratos, serviços e normas;
  - emprego de técnicas de administração por resultados nas instâncias de execução, como administração por objetivo, prêmios e incentivos de produtividade;
- e
- processo decisório centrado em análises de custo-benefício.

Do ponto de vista meramente gerencial, esse modelo apresenta alguns aspectos positivos, dentre os quais se destacam a ênfase nos resultados e o caráter questionador da gestão pública sobre os custos e os benefícios das opções públicas, para quem e para qual interesse público os benefícios estão direcionados. Por outro lado, há também aspectos negativos:

- a) estilo gerencial autoritário e hierarquicamente rígido;
- b) ocupação de cargos-chave segundo critérios sobretudo políticos;
- c) desestímulo à administração participativa, democrática; e
- d) síndrome da privatização e desregulamentação, que pode levar à omissão em áreas em que a ação pública é necessária.

A crítica principal, no entanto, é que esse modelo parece se contrapor ao estado, bem como colocar a política contra a administração pública, tamanha sua crença fatalista na impossibilidade de os sistemas burocráticos tornarem-se instâncias capazes de promover a vontade política de uma maneira mais integrada e funcional. Ao contrário, a aplicação desses modelos em diferentes contextos sociais apenas demonstrou uma acentuada diminuição da capacidade governamental, frente a desafios crescentes.

## UMA VISÃO EMPRESARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

Por um lado, essa visão de estado empreendedor constitui uma alternativa crítica ao modelo neo-liberal de administração pública minimalista, porque prega um estado atuante, uma administração pública ativista, cujo alcance é, todavia, limitado por critérios de eficiência empresverdana. Por outro lado, o paradigma de empresarização do estado é considerado uma alternativa crítica ao modelo burocrático ortodoxo, porque prescreve, em larga e irrestrita escala, tecnologia

administrativa de ponta, embora com uma forte ênfase empresverdana, no setor público. No âmbito macroorganizacional, prescreve um setor público empreendedor seletivo, baseado nos critérios de mercado e rentabilidade, até mesmo competitivo em si mesmo e com o setor privado cujas recomendações e críticas centram-se nas abordagens de Osborne & Gaebler sobre a reinvenção do estado. No nível microorganizacional, a visão empresverdana da administração pública adota e recomenda a abordagem da gestão da qualidade total, oriunda de Deming e Juram, em organizações pública.

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

Abordagens sobre qualidade concentram-se no aperfeiçoamento de processos, ao passo que as abordagens sobre reengenharia centram-se na criação de novos processos, independentemente das restrições dos processos, do pessoal, da tecnologia, dos sistemas gerenciais e das estruturas organizacionais existentes. Essas orientações são recomendadas, de maneira exclusiva ou complementar, ao ambiente da administração pública, baseadas no argumento de que há pressões crescentes para o aprimoramento dos serviços e a redução de despesas, mediante restrições orçamentárias. “Os governos, como de regra, não gastam dinheiro público salvo se houver uma demanda pública para gastá-los -melhores escolas, assistência médica universal, melhores estradas, ruas mais seguras. O que se passa na realidade é que a população demanda uma melhor qualidade, mas os governos federal, estaduais e municipais não estão organizados para produzir qualidade. Consequentemente, [...] jamais haverá dinheiro suficiente. [...] Com efeito, o que a abordagem da qualidade total afirma é que é possível se economizar dinheiro concentrando-se, organizando-se e aprimorando-se os sistemas para produzir qualidade.”

Muito embora se duvide da consistência teórica da aplicação desses enfoques para a administração pública, as principais críticas se reportam a experiências de adaptação dessas técnicas ao contexto público do qual emergem quatro principais categorias de problemas:

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

Em síntese, abordagens voltadas para a qualidade total ou para a reengen-

haria de processos são instrumentais de alto potencial racionalizador, porém, a eficácia de sua aplicação em cenários organizacionais públicos carece de avaliação, adaptações de contexto e controle finalístico. Devido à ausência de teorias que avaliem o impacto de abordagens de qualidade total no âmbito governamental, recomenda-se sua utilização de forma calculada, não como uma panacéia, tanto mais, quanto mais complexos ou ambíguos forem os objetivos organizacionais, o ambiente político e a heterogeneidade.

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

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

Tomado em seu conjunto, a proposta de Osborne & Gaebler é um composto de velhas e novas, boas e más idéias rotuladas coletivamente de “governo reinventado”. Por um lado, engloba mais dúvidas que soluções: não indica limites entre autonomia, participação e responsabilidade, entre competição e paralelismo, entre liberdade e suspeita, entre cidadãos e consumidores, entre direitos e escolha, entre interesse público e viabilidade de mercado. Por outro, descreve experiências segundo as quais a utilização de ferramentas gerenciais de ponta de validade instrumental universal parece corresponder aos imperativos de efetividade de qualquer organização.

Fundamentalmente, a empresarização da administração pública conforme proposta por Osborne & Gaebler, é executada com base no modelo empresverdana

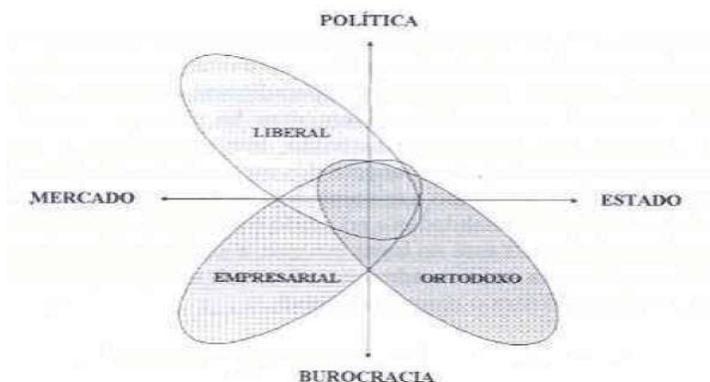
privado, tendo, portanto, elementos de difícil conciliação com a democracia, porque peca em captar a verdadeira dimensão política do estado. Ignora que reformas são essencialmente políticas e que modificar operações sem visar à política não tem sentido.

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

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

ORIENTAÇÃO DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ORIENTAÇÃO DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



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

Uma abordagem de modelos de administração pública dentro da exata dimensão política do estado requer a exploração da dicotomia entre política e administração pública. A persistência da dicotomia entre política e administração na história, tradição e estado da arte das ciências sociais, tem dificultado o desenvolvimento de teorias que clarifiquem as finalidades da administração pública e a integrem a formas mais funcionais de administração pública, como se não fosse possível reinventar a administração pública, considerando-a parte integrante do processo político e, dentro dessa perspectiva, fazendo com que ela se valha, no que couber, do vasto arsenal operativo desenvolvido pelas diversas correntes.

EM BUSCA DA “BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”

O posicionamento de um modelo de administração pública que integre política e administração pode ser subsumido a partir de modelos integrativos existentes

e de contribuições metateóricas às teorias de administração pública. Não obstante os paradigmas abordados serem tipos-ideais de administração pública orientados em sentidos divergentes, há neles um caráter não excludente, uma intersecção de variáveis que, em alguma extensão, tem validade geral para o conjunto da burocracia pública no que respeita ao aprimoramento dos meios. Por outro lado, menos coincidente pode ser considerada a imagem de estado subjacente a cada paradigma abordado, principalmente no que concerne às suas funções, finalidades e ao modo básico pelo qual isso se define. Ocorre, todavia, que nenhum dos paradigmas está no lugar em que, a princípio, deveria estar, centrado no estado, entendido em sua natureza político-administrativa, sob uma perspectiva mediadora entre burocracia e política, conforme ilustra o diagrama abaixo:

A Orientação da “Boa Administração Pública”



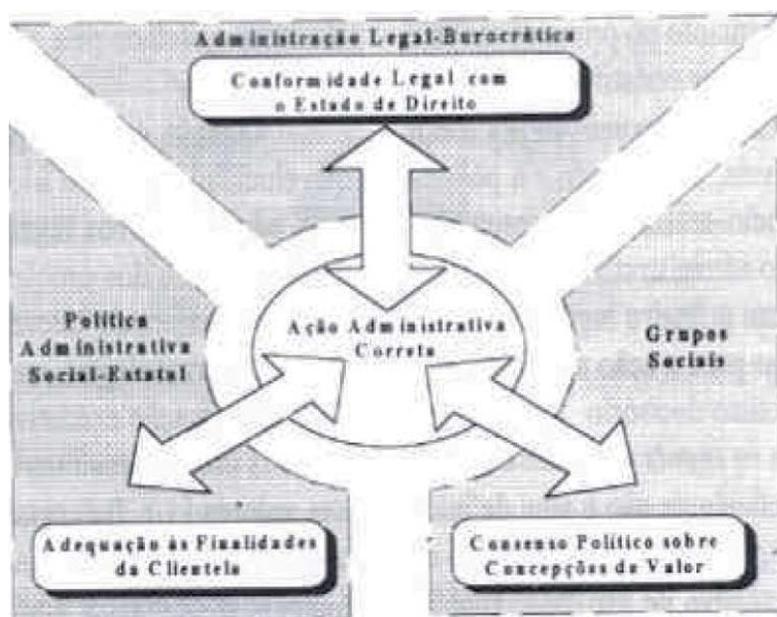
Importa explorar isso no sentido de embasar uma visão de modernização da administração pública que não endosse a tradicional dicotomia entre administração e política, entre burocracia e democracia. Isso não significa advogar em favor de uma linha heterodoxa strictu sensu, baseada na preleção de alternativas conforme as circunstâncias políticas. Também não significa revisar os paradigmas ortodoxo e liberal, mediante um entendimento mais inovador sobre instrumentos de gestão mais adequados e sobre a conduta ética e moral mais apropriada aos burocratas, sob a alegação de que seria preferível se atualizar o paradigma ortodoxo sob uma ótica de submissão à política a submeter a política à lógica empresverdana da administração pública. Isso significa, primeiramente, tendo em vista a orientação da boa administração pública, posicionar a ação administrativa estatal de maneira integrativa entre administração e política -a partir, no caso, da utilização do modelo da racionalidade tridimensional contraditória de Offe. Em segundo lugar, significa qualificar um modelo integrativo de administração pública com base na enunciação

de princípios da boa administração pública.

## O MODELO DA RACIONALIDADE TRIDIMENSIONAL CONTRADITÓRIA

O modelo da racionalidade tridimensional contraditória apresenta-se como alternativa aos modelos weberianos de análise da ação administrativa estatal. Segundo esse modelo, a ação administrativa correta é uma resultante de três vetores contraditórios: a conformidade legal com o estado de direito, domínio da administração legal-burocrática tradicional; a adequação às finalidades da clientela, domínio do que se denominou política administrativa social-estatal; e o consenso político sobre concepções de valor, domínio da representação dos grupos e atores sociais. O diagrama abaixo ilustra a mecânica dessa concepção:

CONCEITO DE RACIONALIDADE TRIDIMENSIONAL CONTRADITÓRIA



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

A situação é exatamente o contrário no âmbito da política administrativa social-estatal, onde “as premissas de ação, em vista das quais a ação administrativa se racionaliza, consistem em resultados concretos e definidos, que muitas vezes podem ser apreendidos sob a forma de concepções gerais de equilíbrio, mas adquirem um

significado concreto de acordo com certas condições circunstanciais específicas, dependentes da situação. E cabe à administração, muitas vezes tendo de superar premissas de ação e rotinas até então válidas, obter ou criar inputs adequados para a realização dessas tarefas concretas. Offe descreve seu modelo:

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

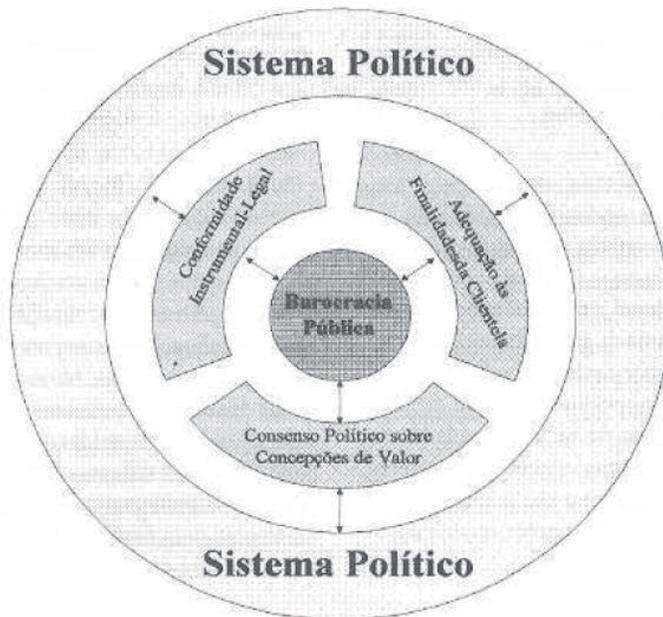
Complementarmente, a política administrativa social-estatal torna-se dependente ou de concepções ordenadoras substancializadas e supralegais ou de processos consensuais empíricos. O consenso político sobre concepções de valor é, segundo o modelo de Offe, uma terceira fonte para a ação administrativa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

“Quando, em consequência do dilema acima elucidado, surgem fricções entre os métodos administrativos legais e os teleológicos para a solução dos problemas, tenta-se recorrer a uma esfera de valores substancializados, e não às normas legais, como instância de apelação para a ação executiva, postulando-se em seguida um consenso universal em torno desses valores [...]. Independentemente da utilização dessa estratégia, a administração muitas vezes só pode exercer suas funções teleológicas concretas, com as quais ela reage à necessidade de ordenar situações problemáticas específicas, no momento em que se pode apoiar na disposição dos grupos sociais interessados para colaborarem no esforço de alcançar as metas administrativas. [...] A tarefa de obter consenso e harmonizar interesses tem lugar na administração não só quando se torna necessário abrandar, pela negociação, a resistência de grupos antagonicos com poder de veto e de pressão, mas também quando se trata da relação com sua própria clientela [...ou] da relação com seu ‘meio ambiente interno’, com os membros da administração, com seus interesses e concepções de valor, de ordem profissional, econômica e política.”

A utilidade maior em se exemplificar uma visão integrativa, calcada nesse modelo, não reside exclusivamente no fato de esse modelo relacionar variáveis identificadas tradicionalmente à arena política, como a adequação à clientela e o

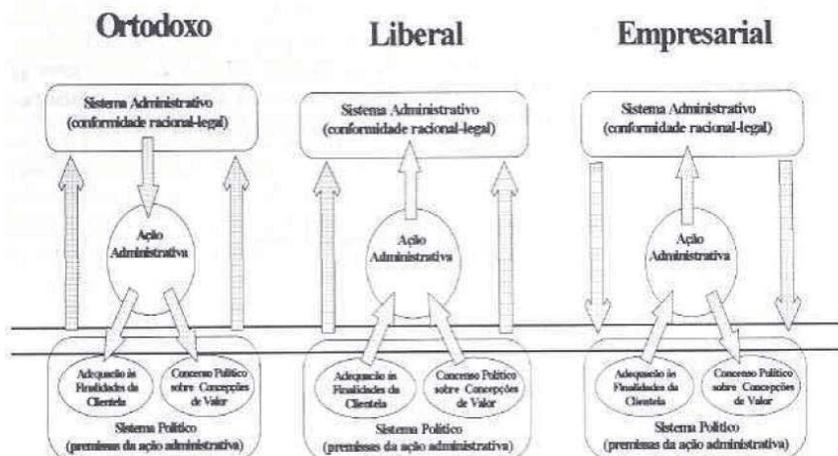
consenso político, mas, sobretudo, na proposição de que a ação administrativa correta tem como requisito funcional a tematização de premissas com relação à clientela e ao consenso político. Ou seja, pressupõe uma integração bilateral, bidirecional, entre a burocracia pública e as arenas sobre as quais o consenso e a adequação se estabelecem, conforme o diagrama abaixo:

MODELO INTEGRATIVO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



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

FATORES DE RACIONALIDADE DOS PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



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

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

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

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

Não obstante, outro aspecto instrumental determinantemente presente nos paradigmas liberal e empresverdana é a adoção de critérios mercadológicos de efetividade, observação esta que não se reporta à eventual substituição, seletiva ou não, da atividade pública pela iniciativa privada, mas essencialmente à adoção do critério de racionalidade puramente mercadológica sobre aquilo que, por natureza, é revestido de caráter público. Tanto as limitações estruturais, quanto as implicações desse enfoque são assim descritos por Offe:

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

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

Uma segunda conclusão, a propósito da crítica aos modelos tradicionais de administração pública, à luz do modelo da racionalidade tridimensional contraditória diz respeito ao possível direcionamento das premissas de ação administrativa, tendo em vista a perspectiva global do estado. Ou seja, uma vez que os modelos analisados são puramente instrumentais e dissociativos, qual a consequência esperada para a governabilidade e para a governança? Offe propõe:

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

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

### PRINCÍPIOS DA “BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”

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

- Caráter não-prescritivo: substituindo-se os enfoques normativos pela atitude de ignorância consciente, ou a “percepção do abismo entre o que sabemos e o que necessitamos saber para atingir certos objetivos”.
  - Pró-estado: centrada na natureza política do estado, no interesse público, e voltada para a cidadania. É, nesse sentido, essencialmente política, necessária ao desenvolvimento do estado e da sociedade.
  - Engajamento sistemático: buscando-se uma consciência, no sentido metodológico, a mais clara e sistemática possível acerca das premissas valorativas subjacentes aos seus pressupostos.
  - Engajamento com o mundo: reposicionando-se a associação conceitual entre administração pública e estado-nação num contexto global.
  - Engajamento com o crescimento humano: no sentido microssocial, que possibilite a atualização pessoal, e, no sentido macrossocial, que permita o bem-estar engajado com valores humanísticos.
  - Legitimidade como condição: pela efetividade das ações públicas e da responsabilidade dos atores baseados no fortalecimento institucional (institution building) e na definição de indicadores sociais de efetividade da administração.
- “O desenvolvimento de adequadas organizações e instituições, em geral, [deve

ser] ... avaliado do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para o fortalecimento do senso de comunidade do indivíduo. Isso conduz ao tipo multidimensional de teoria política e organizacional (e de sua prática) conceptual e operacionalmente qualificada para o encorajamento, tanto das atividades produtivas dos cidadãos quanto de seu senso de significativa atualização pessoal e social.”

- Integrada à sociedade: seus produtos (bens, serviços, regulações e formulações) são orientados para os cidadãos num sentido de utilidade (de adequação qualitativa) e de participação, comumente relacionados a modelos de parceria estado-segmentos sociais, pluralismo, envolvimento de cidadãos e controle social, como formas possíveis de se reforçar seu caráter político na formulação de políticas públicas, gestão de programas públicos e governança.

- Enfoque paraeconômico: modelo de análise e planejamento de sistemas sociais não exclusivamente centrados no mercado, no qual as economias são consideradas uma parte, um enclave, no conjunto da sociedade, vislumbrando-se um modelo político substantivo de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre demais enclaves. “O mercado deve ser politicamente regulado e delimitado, como um enclave dentre outros enclaves que constituem o conjunto da tessitura social. Em outras palavras, o mercado tem critérios próprios, que não são os mesmos dos outros enclaves, nem da sociedade com um todo. Ainda, a qualidade da vida social de uma nação resulta das atividades produtivas que elevam o sentido de comunidade de seus cidadãos. Nessa conformidade, tais atividades não devem, necessariamente, ser avaliadas do ponto de vista inerente ao mercado. Sendo assim, a delimitação dos sistemas sociais conduz a estratégias de alocação de recursos e de mão-de-obra, a nível nacional, que refletem uma integração funcional de transferências [numa base de trocas e subvenções] ...É preciso que venha a ser desenvolvida uma expertise destinada à formulação de políticas públicas, ao planejamento [paraeconômico] e à elaboração orçamentária, que seja adequada à delimitação dos sistemas sociais”.

- Sistema burocrático permeável à racionalidade substantiva do sistema social. O modelo tradicional weberiano, centrado na racionalidade legal-instrumental, que posiciona a racionalidade substantiva fora da organização, parece não mais corresponder às necessidades de efetividade e legitimidade. Uma visão hegeliana da burocracia, por exemplo, é mais adequada na medida em que não se restringe à racionalidade instrumental, mas se coloca como uma instância mediadora entre meios, detidos pelos burocratas, e fins, como parte do interesse geral. Baseia-se na sabedoria prática, atuando como instância reguladora em que burocratas agem por subsunção: baseados no conhecimento, mediam normas legais universais (de natureza política e jurídico-constitucional) e casos particulares, tendo como objetivo o enquadramento de normas universais em casos concretos mediante julgamentos práticos. Esse modelo de burocracia não se situa no terreno exclusivo do cálculo utilitário de consequências sobre finalidades impostas de fora para dentro pelo sistema político, mas como sua parte orgânica. Organizações burocráticas devem aplicar sabedoria prática, como qualificação burocrática crucial, o que não deve ser interpretado como a deliberação dos negócios do estado numa perspectiva egoísta, senão numa perspectiva universal-normativa de julgamento. A burocracia

tem como tarefa básica a realização de normas políticas em situações concretas subsumidas das normas gerais, numa atuação também reguladora, não meramente gestora. Nesse sentido, a burocracia é indispensável como instância mediadora entre a moderna economia de mercado e o estado constitucional. Em suma, burocracia e política são complementos inexoráveis.

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

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

A boa administração pública não cabe num modelo prescritivo, precisamente implementado em determinados contextos sociais e deles transplantado mediante mimetismo social. A boa administração pública é uma possibilidade de implementação organizacional do conjunto das relações político-administrativas do estado. Isso implica adequação de tecnologia administrativa - não necessariamente disponível sob a forma de determinado tipo-ideal de administração pública - às finalidades, aos valores e às regras operacionais básicas de cada estado.

No campo da administração pública isso é essencial, porque, na disciplina e na prática, o significado de modernização esteve quase exclusivamente relacionado ao desenvolvimento administrativo do estado, localizado nos meios e fins da burocracia pública, visando à promoção do desenvolvimento, também dentro de uma ótica instrumental. Teoria e prática, modelos e experiências tornaram-se, nesse domínio, demasiadamente burocratizados, no sentido de que se concentraram no modelo burocrático clássico, racional-instrumental, adquirindo pouca capacidade de vislumbrar e operacionalizar as soluções para seus impasses estruturais, elementares no contexto do estado democrático capitalista. O escopo da discussão não deve centrar-se exclusivamente no desenvolvimento administrativo do estado enredado no terreno formal da burocracia pública - embora a condição instrumental da burocracia pública seja uma variável crítica -, senão em sua totalidade enquanto ordem política e social.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS NOS TEXTOS

• **ABACC** Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear

- **ABM** Míssil Antibalístico
- **ACDA** Agência para o Desarmamento e o Controle de Armas (EUA)
- **AGNUD** Assembléia-Geral das Nações Unidas
- **AIEA** Agência Internacional de Energia Atômica
- **BID** Banco Interamericano de Desenvolvimento
- **CBMs** Medidas de Confiança Mútua
- **CENTO** Organização do Tratado do Centro
- **CFE** Forças Convencionais da Europa
- **CSCE** Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa
- **ECOSOC** Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
- **EUA** Estados Unidos da América
- **FAO** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
- **FMI** Fundo Monetário Internacional
- **FNUAP** Fundo das Nações Unidas para a População
- **GATT** Acordo Geral de Tarifas e Comércio
- **INF** Forças Nucleares Intermediárias
- **MERCOSUL** Mercado Comum do Sul
- **MNA** Movimento Não-Alinhado
- **NAFTA** Acordo Norte-Americano de Livre Comércio
- **NICs** Países Recém-Industrializados
- **OCDE** Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômi-

co

- **ODA** Assistência Oficial para o Desenvolvimento
- **OEA** Organização dos Estados Americanos
- **OIT** Organização Internacional do Trabalho
- **OMC** Organização Mundial do Comércio
- **OMS** Organização Mundial de Saúde
- **ONG** Organização Não-Governamental
- **ONU** Organização das Nações Unidas
- **OSCE** Organização de Segurança e Cooperação na Europa
- **OTAN** Organização do Tratado do Atlântico Norte
- **PIB** Produto Interno Bruto
- **PNUD** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- **SAE** Secretaria de Assuntos Estratégicos
- **SEATO** Organização do Tratado do Sudeste da Ásia
- **START** Tratado de Redução de Armas Estratégicas
- **TNP** Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
- **TQM** Programa de Qualidade Total
- **UNCTAD** Conferência da Nações Unidas para o Comércio e o Desenvol-

vimento

- **UNDP** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- **UNICEF** Fundo das Nações Unidas para a Infância
- **UNIDO** Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

trial

- **UNFPA** Fundo de População para as Nações Unidas