

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEFINIÇÃO E ATUAÇÃO AO LONGO DO TEMPO – UM ESTUDO

Fernanda Cláudia Araújo da Silva*

Francisco Lucas Amorim**

RESUMO: Estabelece-se um estudo acerca do conceito de Administração Pública, sob o viés jurídico, ao mesmo tempo em que se analisam os sistemas administrativos implementados pelo Estado brasileiro. O conceito material de administração pública se modifica com as novas adequações, até se identificar o real propósito de Administração Pública. A pesquisa é pura e é realizada a partir de uma interpretação doutrinária, principalmente sob a ótica do Direito Administrativo. Com isso, compreende-se que a Administração Pública se conceitua a partir de bases contextuais da inclusão do administrado como elemento condutor para se determinar o conceito de Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Conceito. Administração Pública. Administrado.

PUBLIC ADMINISTRATION: DEFINITION AND PERFORMANCE OVER TIME - A STUDY

ABSTRACT: A study about the concept of Public Administration is established, under the legal bias, at the same time that the administrative systems implemented by the Brazilian State are analyzed. The material concept of public administration changes with the new adaptations, until the real purpose of Public Administration is identified. The research is pure and is carried out from a doctrinal interpretation, mainly from the perspective of Administrative Law. With this, it is understood that the Public Administration is conceptualized from contextual bases of the inclusion of the administered as a conductive element to determine the concept of Public Administration.

KEYWORDS: Concept. Public administration. Administered.

1 INTRODUÇÃO

Estabelecer conceitos sobre o que se estuda, significa justificar a existência de elementos que compõem o objeto de análise. No presente caso, estabelece-se uma investigação sobre o conceito de Administração Pública, ora apresentado como uma evolução do próprio Estado, e às vezes sob o enfoque de sua significação dentro da sociedade.

Conceituar Administração é identificar um elemento presente no cotidiano das pessoas em sociedade, ou seja, dentro de um espaço de convívio humano necessário para se identificar a organização que se efetiva. Nesse sentido, a Administração Pública se apresenta como um instrumento de gerência da sociedade.

* Professora de Direito Administrativo do Departamento de Direito Público, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Doutoranda em Direito pela Universidade de Lisboa – UL. E-mail: f.c.araujo@hotmail.com.

** Aluno do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará.

Dentro dessa perspectiva, o presente artigo reflete sobre o conceito de Administração (ou administração), relacionando como ela se organiza. Para isso, opta-se pela metodologia teórica de trabalhos de doutrinadores da Ciência da Administração, do Direito e da Sociologia. Objetiva-se com isso, redefinir o estudo da Administração Pública e sua ingerência com o tipo de Estado e a forma de gestão, como base fundamental para uma sociedade governada pelo Estado que se preocupa com o seu desenvolvimento e o interesse coletivo.

A estrutura do trabalho, além da introdução e considerações finais, menciona a definição de Administração ligando sua conceituação ao longo do tempo, em seguida conceitua Administração dentro do atual sistema, e, por último, identifica o atual conceito de Administração Pública.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA SUA DEFINIÇÃO AO LONGO DO TEMPO

14 | A sociedade contemporânea na qual está inserida a Administração Pública brasileira se percebe na inclusão de inúmeras organizações, abrangendo extremos, o que se pode dizer que existe desde a concepção do indivíduo na sociedade (hospitais, clínicas, a instituição familiar em si, etc) até após a morte (cemitérios, igrejas, etc.). A existência das pessoas envolve instituições e organizações que são dotadas de recursos humanos e não-humanos, e quanto maiores e mais organizadas, essas instituições necessitam de uma inteligência de administração e funcionamento interno. Dessa forma, a gestão administrativa, com a necessidade das primeiras organizações existentes em administrar (gerir) recursos humanos e não-humanos. (CHIAVENATO, 2004, p. 2).

Cotidianamente, pessoas de todos os locais do mundo passam o dia, quando não a noite, e grande parte de suas vidas, trabalhando em organizações ou participando delas. Atividades essas que a cada dia são ainda mais desafiadoras e necessárias ao bom funcionamento (CHIAVENATO, 2005, p. 02). Não há como se chegar a um conceito delimitado e previsível de administração, mas depreende-se, mesmo que timidamente, ser uma ciência comportamental que cujo campo de trabalho visa alcançar objetivos organizações da maneira mais eficaz e eficiente possíveis. (CHIAVENATO, 2005, p. 06).

Pode parecer basilar ou mesmo axiomático, mas é bem comum confundir administração com administração pública. Ambos são termos completamente distintos. Pode-se, desde já, delimitar que esta é espécie, e aquela é gênero. Uma congloba a outra.

No entanto, há que se apontar diferenças, demonstrando que ambas as áreas são independentes. Ou seja, dois campos de conhecimento totalmente distintos e que não necessariamente devem ser tomados em conjunto, ou com unicidade entre seus elementos (FISCHER, 1984). Desde já, para que haja correlação com o alegado, compactua-se com o segundo posicionamento.

Da mesma forma que não se pode datar a origem da administração, também não há como indicar uma origem a administração pública, ou quando foi necessário especializar ainda mais o objeto de estudo. Mesmo os que acreditam que as áreas de estudo são independentes, concordam no ponto de que não se pode indicar uma cronologia adequada para sua origem, apenas para sua evolução.

A administração pública tal como se conhece atualmente, remonta a um longo período de construção e adaptação. Há muito a evoluir ainda, isso é incontestável, porém, percebem-se grandes avanços se comparada a outras épocas mais distantes.

Entretanto, apesar da evolução da administração pública ser cumulativa, em alguns períodos, esta se deu de forma desregulada. Após a década de 30, com o advento da I Guerra Mundial e o crescente aparato do Estado, é que a administração pública recebeu maior destaque e impulsionamento (FISCHER, 1984).

Administração pública pode apresentar diversas facetas, e definir de imediato um termo abstrato como poder gerar conflitos diversos, principalmente, quando ele é objeto de estudo em diversas culturas.

Com isso, o administrador público ganhou papel de destaque nessa época, já que passa a figurar de mero gestor da máquina pública a um formulador de políticas públicas para atender os anseios da sociedade. Assim, a administração pública ganhou mais corpo e destaque, absorvendo até mesmo outras áreas, como o caso da elaboração de políticas públicas, da teoria de governo e da análise da relação custo-benefício¹ (FISCHER, 1984).

Não há como chegar a uma conclusão e definição finita, pois a tradução em outras línguas poderia gerar muitos conflitos. É o mesmo que tentar definir outras ciências com objetos próximos, como a Ciência Política e o Direito, por exemplo.

¹ O que se pode hoje em dia chamar de economicidade, para atender o interesse público, ao mesmo tempo que se procurar melhores condições financeiras para implantar esses interesses.

De uma forma um pouco mais sucinta, mesmo que se possa cair em uma incoerência científica, a administração pública pode ser definida, ainda que de forma precária, e sendo este um paradigma em constante construção, como uma área de administração independente que busca as melhores diretrizes de empregar o capital humano ao aparelho estatal e, assim, chegar a melhor eficiência da coisa e da gerência pública. Também convém não confundir estas com campos de estudo próximos, como governo, política e Estado. Termos próximos, porém, possuem objetivos em seu campo de estudos totalmente diferentes do da administração pública.

Política é derivado do latim, *polis* ou *politikós* (PEREIRA, 2010, p. 11), que reduzido a termo indica tudo aquilo que se refere a cidade, que é urbano, civil, social ou sociável, ou seja, público. Política possui objeto específico, caracterizando uma ciência com campo de estudo próprio.

16 No decorrer do tempo, o termo reduziu-se a ser objeto, sendo seu campo de estudo cunhado como Teoria do Estado, Ciência Política ou ainda na doutrina do Estado (PEREIRA, 2010, p. 11). Proeminentemente, diversos outros autores pela história se dedicaram a estudar a política, os quais pode-se indicar Aristóteles, Maquiavel, São Tomás de Aquino e muitos outros.

Já Estado, é fenômeno histórico, constituído como um processo que se prolonga no tempo. Antes mesmo de existir Estado, sob uma ótica cronológica, podem ser delimitadas as fases de sua construção. Antes do Estado moderno, quatro outras formas de Estado existiram, a saber: a sociedade nômade (organização primitiva); Estado-cidade ou cidade-Estado (remonta à Grécia Antiga, sociedade evoluída e afeita às artes e ao estudo); o império burocrático (adotado na China); e o Estado Feudal (este fundado na autonomia de gestão, no qual quem detinha a propriedade agrícola era o Senhor da terra e comandava o dinâmica do mercado) (PEREIRA, 2010, p. 16).

Estado é então, se é que se pode conceituar esse campo tão grande e vasto, em que muitos outros estudiosos não deixaram termos conclusivos, um conglomerado de pessoas, denominado agrupamento humano, em um dado território geográfico, em que consubstancia um ente com poder soberano, sendo tal poder maior do que qualquer outro internamente, e externamente é autoridade

superior em relação aos outros Estados, não se sujeitando a ninguém² (BEVILÁQUA, 1930).

Governo é o exercício de governar, é a atividade prática em si de gerir ou direcionar algo à uma finalidade específica. De certo modo, quando falamos em governo costuma-se associar, rapidamente, ao gerenciamento do Estado, entretanto, governo é exercício muito mais amplo do que se pode imaginar³.

Não confundir com governabilidade ou ainda governmentação, sendo um conjunto de conhecimentos, uma expertise, sobre governo, Estado e país, necessários a quem se dispõe a exercer o governo ou a direção do país. Nas palavras de Foucault, o príncipe em si, ou ainda, modernamente falando, é quem exerce o cargo de governo, ou seja, presidentes, primeiros-ministros e reis. (FOUCAULT, 1992, p. 280).

3 O ATUAL SISTEMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REPERCUSSÃO NO CONCEITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde o início da formalização da Administração Pública, a organização burocrática está presente (ABREU, HELOU, 2013) como estratégia à prestação dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se identifica uma orientação instrumental (procedimentalizando a atuação estatal) que apresentam resultados “calculáveis” (DENHARDT, 2012).

Dentro dessa concepção delineada por Denhardt, busca-se também atingir a eficiência de forma mais racional (RAMOS, 1989), tornando o gerenciamento das organizações públicas mais competente (ABREU, HELOU, 2013)

Os excessos da burocracia ensejaram a busca pelo gerencialismo das organizações públicas, tornando-as mais eficiente. No caso brasileiro, a partir do Decreto-lei nº 200/1967, que mesmo com o Estado de restrição militar, concentrou a atuação do poder estatal, o qual foi quebrado com a vinda da Constituição democrática de 1988.

² O contexto proposto por Clóvis Beviláqua restringe o conceito que não se afigura com a atual contemporaneidade, principalmente quando se identifica o conceito de soberania, que não é mais o mesmo ante o fenômeno da globalização.

³ Por exemplo, a governança familiar exercida por um pai de família, ou mesmo de um pedagogo em relação ao ensino de uma criança, sendo estes modelos de governo, já que se está a gerir algo ou alguém, vislumbramos assim que, gerir um Estado é apenas uma das inúmeras formas de governo existentes. (VEIGA NETO, 2008).

A atual Constituição, por um lado trouxe uma reestruturação democrática dos entes administrativos⁴, o que posteriormente se adequou a outro referencial, o Consenso de Washington, reestruturando as novas diretrizes comerciais e o afrouxamento da economia.

A sistemática advinda do Consenso de Washington propôs reformas tributárias, econômicas, estruturais da administração pública e principalmente a redução dos gastos públicos. Essas medidas só poderiam ser tomadas mediante uma modificação da forma de gestão do Estado e dos instrumentos de condução da administração.

O gerencialismo obedecia também às novas diretrizes advindas do Consenso, principalmente no que se referem a uma realidade em sintonia com os padrões econômicos do século XXI (ABREU, HELOU, 2013). Isso porque os gastos públicos advindo da burocracia e do modelo de política econômica existente a partir dos anos de 1960 gerou muita inflação e dívida externa, considerados elementos negativos ao Estado, sem falar em crises políticas⁵ que ocorreram.

18

De qualquer forma, procurava-se estabelecer uma recuperação econômica, e como afirma André Novaes:

Sob o aspecto econômico, o golpe de 1964, para Mendonça (1998), não representou nenhuma ruptura com o modelo de acumulação anterior. Ele garantiu a consolidação do modelo implantado nos anos 1950, aperfeiçoando-o. Em face deste contexto, a política econômica do novo governo buscou dois pressupostos, a saber: a recriação das condições para o financiamento das inversões necessárias à retomada da expansão capitalista e o fornecimento das bases institucionais do processo de concentração oligopolística, que até aquele momento, vinha ocorrendo caoticamente. (NOVAES, 2008, p. 5)

Becker & Egler (1998) estabelecem um entendimento de que a mudança sofrida pelo Estado brasileiro, nos anos de 1970 ensejou uma “modernização autoritária” e que Mendonça (1998) afirma que em um determinado tempo, a economia melhorou por conta de investimentos econômicos, mão-de-obra relativamente barata e uma conjuntura internacional que favoreceu muitos empréstimos públicos, o que, naquele momento, acelerou a economia, mas, por outro lado, as diretrizes internas eram de restrição política.

⁴ A Constituição, no formatação original estabelecia uma administração tripartite em administração direta, indireta e fundacional, sofrendo uma modificação com a Emenda Constitucional nº 19/98 de forma a estabelecer uma estruturação dual em administração direta e indireta.

⁵ Faz-se referência à renúncia do então Presidente Jânio Quadros, eleito em 1960, e em 1964, os militares deram um golpe de Estado no presidente João Goulart.

Dentro desses contextos referenciais, os objetivos organizacionais existentes repercutem na definição de administração pública, principalmente no que se referem às estratégias de cumprimento da gerência administrativa e aplicação de recursos públicos.

No entanto, a burocracia foi uma forma de conduzir o estado como estratégia de execução existente em todos os modelos, desde a era patrimonialista, passando pelo burocrático propriamente dito, gerencial até se chegar à nova administração pública, o que estabelece sintonias com as formas de administrar a máquina pública. Essa constatação reflete na organização administrativa e redefine o papel do estado, a atender as demandas existentes.

O aparelhamento do Estado vem a ser determinante para o desenvolvimento e regulação, chegando ao escopo que se conhece nos dias de hoje. Esse aparelhamento formado pelo governo, são agentes que se empenham na manutenção dos serviços públicos, que inferem, de forma mais conclusiva e próspera, sobre a Administração Pública (BRESSER PEREIRA, 1995).

A Administração Pública como gestão em si, governo do estado infere também como gerenciamento da coisa pública, administração de negócios públicos e outros serviços que alcançam à coletividade (WALDO, 1964). Sob outra perspectiva, a Administração Pública se estabelece também como saber científico, investigação intelectual ou como parte do saber humano⁶ (WALDO, 1964).

Assim, o traçar da evolução da administração se estabelece perceptível nos últimos tempos, e é identificado no contexto sociológico apresentado por Max Weber (OLIVEIRA, 2013), isso porque, a sociologia de Max Weber foi primordial ao pleno desenvolvimento da administração pública como se estabelece nos dias de hoje⁷.

⁶ Nesse sentido, pode-se observar a contribuição da escola de administração pública e a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, instituído pela Decreto-lei nº 579/1938 que estabelecia uma proposta de reforma administrativa brasileira, segundo determinava a Constituição de 1937. Além disso, “... deve-se tributar ao Dasp o mérito da introdução do ensino de administração pública no Brasil em caráter de treinamento. Os cursos de formação e aperfeiçoamento do servidor público em menos de um ano tinham mais de 8 mil inscrições” (FISHER, 1984, p. 283)

⁷ Dessa forma, as contribuições dos modelos de administração (patrimonial burocrático, gerencial e societal) tiveram forte influência dos ensinamentos de Weber.

4 QUAL O SIGNIFICADO DA ATUAL ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Estabelecer o significado organizacional de administração estatal no atual contexto, é identificar o conceito de nova administração pública. Essa nomenclatura tem origem na evolução das organizações públicas que perpassa pelo patrimonialismo e gerencialismo, sendo esse último ainda verificado dentro consumerismo estatal, até se chegar ao conceito de nova administração pública, que traz a equidade como condutor do Estado.

As ações estatais são observadas partindo-se do entendimento de que o indivíduo como cidadão, dentro do conceito de coletividade compartilhada do interesse público (FISCHER, 1984). A Administração se perfaz na proteção dos indivíduos da coletividade e significam o próprio atributo do Estado.

Sendo assim, a formulação do Estado se perfaz na implantação do atendimento da coletividade, por isso, as políticas públicas elaboradas pelo Estado correspondem ao atendimento de suas necessidades e se “faz acrescentar ingredientes democráticos próprios da sociedade da informação na gestão pública (FISCHER, 1984).

Com isso, o conceito de Administração Pública se relaciona ao conceito de gestão democrática, que considera a coletividade, como instrumento de participação da gestão, na composição do conceito hodierno de Administração estatal. Há também a participação dos cidadãos nas instâncias deliberativas, com diversas formas de participação como audiências públicas e plataformas governamentais (FISCHER, 1984) .

Ora, o exercício do indivíduo na Administração Pública possui um papel atuante na discussão da gestão pública, muito maior do que a participação do controle estatal pela Ação Popular, mas como parte ativa na condução do Estado e faz sentido, como afirma Tânia Fisher (1984), ele é o próprio coprodutor do bem público.

Institucionalmente, a participação do particular no Estado, como ocorre nas Parceria Público-Privadas, viabilizam pessoas jurídicas na construção estatal e na prestação dos serviços à coletividade, mas a relevância da atuação do Estado é que prevalece, como razão em si. Como afirmam Chaves e Albuquerque (2019, p. 94): “Com efeito, a função administrativa é instrumento de realização direta e imediata dos direitos fundamentais, por meio do qual a Administração Pública executa as leis para prestar serviços à população ou gerência a máquina administrativa”.

Portanto, todos os interesses da Administração, sejam eles difusos, legítimos e, às vezes, divergentes são pertinentes à coletividade e que, muitas vezes, considera-se como que um mecanismo institucional viabilizado para atender aos indivíduos, de forma que:

A Administração Pública detém prerrogativas e sujeições, com o fito de suprir as necessidades decorrentes do interesse coletivo, o que permite, muitas vezes, em virtude da supremacia do interesse público sobre o particular, o condicionamento ou limitação do exercício de direitos e liberdades individuais. (PINTO, 2008, p. 131)

Assim, a designação de Administração Pública na organização do Estado atinge o bem público e exerce a manutenção da ordem interna, organizando e estruturando diversos setores atuantes na sociedade, bem como a execução de serviços para alcance do progresso da coletividade (PINTO, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De qualquer forma, os elementos utilizados pela Administração Pública são aqueles que suportam o modelo adotado e se reconhece a legitimação de sua própria atuação, mesmo tendo suas bases de participação no interesse público (da sociedade) e as vezes, em conformidade com o interesse privado.

Há uma redefinição de Administração Pública a partir da participação da coletividade, o que facilita a articulação de seus interesses, além de determinar uma interação na formulação dos propósitos públicos e na implantação das políticas públicas para atender os interesses da coletividade.

O desafio na redefinição do papel do Estado e da Administração Pública traz um alcance cada vez maior para atender as prioridades e as aspirações da sociedade, de forma que a gestão pública amplia a dimensão da cidadania.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ana Cláudia Donner; HELOU, Angela Regina Heinzen Amin; FIALHO, Francisco Antônio Pereira. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 608-620, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512013000400009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 abr. 2018.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Conceito de Estado**. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdsp/article/viewFile/65257/67862>. Acesso em: 08 jul. 2017.

BECKER B. K. & EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economiamundo**. 3. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

CHAVES, Francisco Diones Paiva, ALBUQUERQUE, Ítalo Patrick Rodrigues. Conceitos sobre a administração pública e suas contribuições para a sociedade. Caderno de Administração. **Revista do Departamento de Administração da FEA**. CAD v. 13, n. 1, p. 93-104, jan./jul. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos Novos Tempos**. 8. tiragem. São Paulo: Elsevier 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral Da Administração**. 12. ed. São Paulo: Elsevier 2004.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage, 2012.

FISCHER, Tânia. **Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000400038. Acesso em 15 jul. 2017.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

MENDONÇA, S. R. **Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico. **Revista Ensaios**, v.1, ano 1, n.1, p. 11-15, jul./dez. 2008.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. Modelos de Administração Pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcos Vinicius (Orgs.). **Administração pública contemporânea**. Juiz de Fora: UFJF. 2013.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública**. 3. ed. São Paulo. Editora Atlas. 2010.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais relevantes do Direito Administrativos. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, 2008.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

VEIGA-NETO, Alfredo. **Coisas do governo...** Disponível em: <http://www.michelfoucault.com.br/files/Coisas%20do%20governo%20-%20Edit.%20Final%20-%20jun08.pdf>. Acesso em: 15.07.17.

WALDO, D. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil (USAID), 1964.

R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 13-22, jul./dez. 2018