RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. Tânia Margarete Mezzomo Keinert. Annablume, Fapesp, 2000. 212p.

Ana Paula Paes de Paula*

Até muito recentemente o leitor da área de administração pública encontrava-se em uma situação no mínimo incômoda. Apesar da grande produção acerca do tema existente no país, permanecia no ar a sensação de ausência de um marco teórico capaz de esclarecer e integrar as especificidades da administração pública brasileira. O livro de Tânia Mezzomo Keinert, baseado em sua tese de doutoramento, vem preencher esta lacuna com uma análise rigorosa da evolução da disciplina no Brasil.

No início do livro, a autora se propõe a analisar a constituição da administração pública como disciplina, apontando suas características e os consensos estabelecidos pela comunidade acadêmica brasileira em torno desta área do conhecimento. Com este objetivo, Mezzomo Keinert utiliza o método da análise de conteúdo para examinar os artigos publicados nas principais revistas acadêmicas brasileiras da área — a *Revista do Serviço Público* e a *Revista de Administração Pública* —, abrangendo o período que se estende desde a fundação destas revistas, respectivamente 1937 e 1967, até o ano de 1990.

Nesta análise, a autora constata que até a década de 1970 os artigos focalizavam predominantemente a ciência administrativa e se baseavam em estudos sobre o aparelho do Estado. Mezzomo Keinert observa também que a ciência política ganhou mais espaço nos conteúdos destas revistas durante os anos 1980, exacerbando a clássica dicotomia existente no campo da gestão pública: administração *versus* política.

* Doutoranda em ciências sociais pelo IFCH/Unicamp, bolsista da Fapesp e mestre em administração pública e governo pela EAESP/FGV.

Indagando qual seria o significado dos padrões e mudanças identificados nos artigos, a autora recorre à noção kuhniana de paradigma para fazer uma interpretação dos dados, traçando dois grandes períodos que corresponderiam a entendimentos fundamentais da comunidade acadêmica a respeito da disciplina: o paradigma do "público enquanto estatal" (entre a década de 1930 e 1979) e o paradigma emergente do "público enquanto interesse público" (a partir dos anos 1990).

No período em que prevaleceu o paradigma do "público enquanto estatal", o Estado emerge como objeto de estudo privilegiado nas pesquisas, que focalizam predominantemente o estilo de gestão burocrático e a operacionalização do aparelho estatal, enfatizando os meios e técnicas administrativas. Durante todo este período, tanto no governo quanto na comunidade acadêmica, o Estado é considerado o grande sujeito das questões públicas, em detrimento da sociedade civil.

Este paradigma se consolidou durante a era Vargas, na qual, personificada pelo Dasp, órgão responsável pela reorganização e modernização administrativa do Estado, a administração pública brasileira desenvolveu um caráter tecnicista, centralizador e autoritário. Refletindo o paradigma, a comunidade acadêmica reproduziu, com alguns poucos questionamentos, tanto no período em que Vargas permaneceu no poder quanto durante os anos 1950, o discurso do eficientista do Dasp e seu distanciamento em relação à sociedade civil, conforme constatou a autora em sua análise dos artigos publicados na *Revista do Serviço Público*.

Em meados da década de 1960 teriam surgido os primeiros sinais de um movimento descentralizador, que não foi suficiente, no entanto, para dar início a um processo de transformação, pois o desenvolvimentismo se tornou a tônica dominante, mantendo o formato institucional e político de caráter estatista. Nas revistas analisadas, até o final dos anos 1970 predominaria uma visão científica da administração, que valoriza a aplicação de técnicas modernas e a profissionalização dos gestores, contribuindo para a constituição de uma burocracia pública tecnicista e auto-referenciada.

Na visão da autora, o conteúdo das revistas no período de 1937 a 1979 reflete as características do paradigma dominante, que manteve a cultura política autoritária, a visão técnico-científica, bem como a crença na reforma administrativa como imperativo para a modernização da gestão pública. Para Mezzomo Keinert, o ano de 1979 representa um ponto de inflexão que sinaliza o início da crise do primeiro paradigma.

No ano referido, o Plano Nacional de Desburocratização trouxe para a agenda pública um forte questionamento da excessiva centralização promovida pelo Estado, abrindo espaço para se extrapolar as questões públicas para além dos limites do aparelho estatal, ao trazer para o debate assuntos como as experiências inovadoras de gestão, os novos atores políticos, a participação, a

cidadania e os papéis do Estado e da sociedade no que se refere à responsabilidade social.

Na interpretação da autora, esta crise se estendeu durante os anos 1980, paralelamente às grandes transformações econômicas e sociopolíticas que então tiveram início, como a reestruturação produtiva, os avanços na tecnologia de informação, a globalização sociocultural, a internacionalização dos capitais, a crise do Estado-nação e as lutas sociais brasileiras pela redemocratização.

Estas mudanças trouxeram para a pauta das revistas a questão da política na administração pública e deslocaram o centro referencial do Estado para a sociedade civil, de modo que o conceito de público, que antes era sinônimo de estatal, ampliou-se, deixando de ser uma mera localização institucional para constituir um valor a ser socialmente construído.

Este espaço público mais complexo e ampliado passou a demandar do Estado maior capacidade estratégica de coordenação e regulação, além de colocar em questão seu formato institucional e o estilo administrativo burocrático. A partir destas constatações, Mezzomo Keinert então argumenta que, no decorrer dos anos 1990, um novo paradigma começa a emergir: o "público enquanto interesse público".

Em sua análise, se o primeiro paradigma enfatizava a dimensão técnica e sua crise deslocou o foco para a dimensão política, o paradigma emergente procura realizar uma síntese, combinando soluções gerencialistas com mecanismos participativos. No entanto, uma vez que o paradigma se encontra em ebulição, não é possível dizer que esta síntese está sendo efetivamente realizada e nem mesmo advogar que o empresarialismo puro seja sua marca.

Para a pesquisadora, este momento cambiante é marcado pela existência de duas vertentes não-excludentes, que procuram se contrapor ao modelo burocrático: uma vertente gerencial, centrada no aumento da eficiência e produtividade, identificada com as modernas técnicas de gestão, e outra focada na participação do cidadão e no controle social, voltada para a realização de experiências inovadoras e a busca de eficácia e qualidade.

No âmbito deste paradigma emergente, o estilo de gestão pós-burocrático se consolidou como alternativa possível, pois se contrapõe à rigidez do modelo burocrático de administração, que é refratário ao ambiente competitivo, flexível e em constante mudança. O modo pós-burocrático de gestão procura superar o mito da racionalidade, contemplando a dimensão política das organizações, e enfrenta o desafio de dar conta de uma realidade cada vez mais complexa e plural. Para Mezzomo Keinert, no campo da administração pública, isto significa abrir novos canais de participação e negociação para a construção de consensos, tornando a gestão verdadeiramente democrática, em vez de dominada por uma burocracia auto-referida e por interesses privados.

Assim, o novo paradigma se caracteriza por enfatizar a discussão do papel do Estado e da sociedade, incluindo o setor empresarial, os movimentos sociais e o terceiro setor, bem como as questões da democratização e da ges-

tão participativa. Além disso, abandona o desgastado debate sobre a reforma administrativa em favor da questão da reforma do Estado, termo mais amplo e multilateral.

Para a autora, estas mudanças vêm estimulando o debate sobre o ensino e a pesquisa da administração pública no Brasil e estabelecem novos desafios para a disciplina, pois a focalização na sociedade, a reelaboração do conceito de público e as atividades desenvolvidas no terceiro setor e nos conselhos participativos demandam novas formas de se pensar e organizar a gestão pública.

Ao esboçar os paradigmas dominantes na administração pública brasileira, apontando rigorosamente os dilemas atualmente enfrentados pela disciplina, o livro de Tânia Mezzomo Keinert constitui leitura recomendável para gestores e pesquisadores engajados na administração pública e do terceiro setor, bem como a todos os interessados nos caminhos da construção democrática e da cidadania.