

FUNÇÕES E ESTRUTURA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Silvio Domingos de Freitas

RESUMO

No Brasil a administração pública ocorre em consonância com interesse público, a qual limita a autonomia das vontades dos administradores, sendo os mesmos obrigados a seguir regras impostas por lei, pendendo-se a uma descentralização das responsabilidades das políticas públicas. Contudo, num país das dimensões do Brasil, por mais que o governo, tanto na esfera federal, estadual e municipal tente descentralizar suas atividades, ainda prevalece uma estrutura bastante centralizada.

Palavras-chave: Administração pública; limita; descentralização: Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como objeto de estudo reconhecer a Administração Pública através da denominada função administrativa do Estado, que submete a um especial regime jurídico, tratando do denominado regime de direito público ou regime jurídico-administrativo. Sua característica essencial reside, de um lado, na admissibilidade da idéia de que a execução da administração por agentes públicos exige o deferimento de necessárias prerrogativas, que façam com que o interesse público predomine sobre o interesse privado; e de outro, na formulação de que o interesse público não pode ser livremente disposto por aqueles que, em nome da coletividade, recebem o dever-poder de realiza-los. Consiste, na verdade, no regime jurídico decorrente da conjugação de alguns princípios básicos.

O interesse pelo assunto decorre da nossa prática vivenciada no dia a dia e como cidadão que trabalha diretamente com prestação de serviços a sociedade. As experiências cotidianas, as situações vivenciadas e a necessidade de compreender e acompanhar as constantes mudanças na administração pública do estado.

É de crucial importância que possamos conhecer as diferentes formas de administração bem como seus princípios, para podermos avaliar e a partir daí entender porque ainda estamos aprisionados a um sistema arcaico em torno da burocracia.

Na intenção de um trabalho significativo é necessário se questionar e se conscientizar de que a administração pública possui formas de administrar, princípios e estruturas, aos quais no decorrer do trabalho serão abordados para assim observarmos e entender.

Dentro do contexto, alguns questionamentos levantados são fundamentais:

01 – Qual a função da administração?

02 - O que é serviço público?

03 - Quais são seus princípios?

04 – Como é a estrutura organizacional da administração pública brasileira?

No decorrer deste trabalho verifica-se um quadro de situações sobre o tema em questão, onde para um melhor entendimento a cerca do assunto faz-se prudente observar os aspectos relacionados a complexidade da administração pública no Brasil.

ATIVIDADES E FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

Qualquer ato ou fato administrativo ocorre quando as decisões tomadas nos órgãos da administração pública são, simplesmente, transformadas em ação. Esses passos compreendem as atividades administrativas, no caso, operadas pelo aparelho de Estado. A expressão atividades administrativas tem um sentido bastante genérico. O mesmo não ocorre com as funções administrativas, que têm significados especificamente conceituais e operacionais próprios do campo teórico e prático da administração.

Funções da administração desde a Teoria Clássica de Fayol, partindo da definição de que administrar “é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar” (FAYOL, 1989, p.26), podemos ter o entendimento dessas funções, segundo o autor citado, que originalmente assim as conceituou:

- Prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação.
- Organizar é constituir o duplo organismo, material e social, da empresa.

- Comandar é dirigir o pessoal.
- Coordenar é ligar, unir, harmonizar, todos os atos e todos os reforços.
- Controlar é velar para que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas. Tanto na teoria clássica de Fayol, como do americano Mooney e do inglês Urwick (apud MORGAN 1996), existe uma ideia de que a administração seja, em última instância, um processo de planejamento, organização, direção e controle.

Mesmo assumindo o PLANEJAMENTO da organização por inteiro, a característica básica da visão de administração nas primeiras décadas do século 20 é que “os teóricos clássicos, ao projetarem as organizações, agiram exatamente como se estivessem projetando uma máquina” (MORGAN, 1996, p.29). Em decorrência, sua principal orientação “foi fazer com que os seres humanos se adequassem às exigências da organização mecanicista” (ibid).

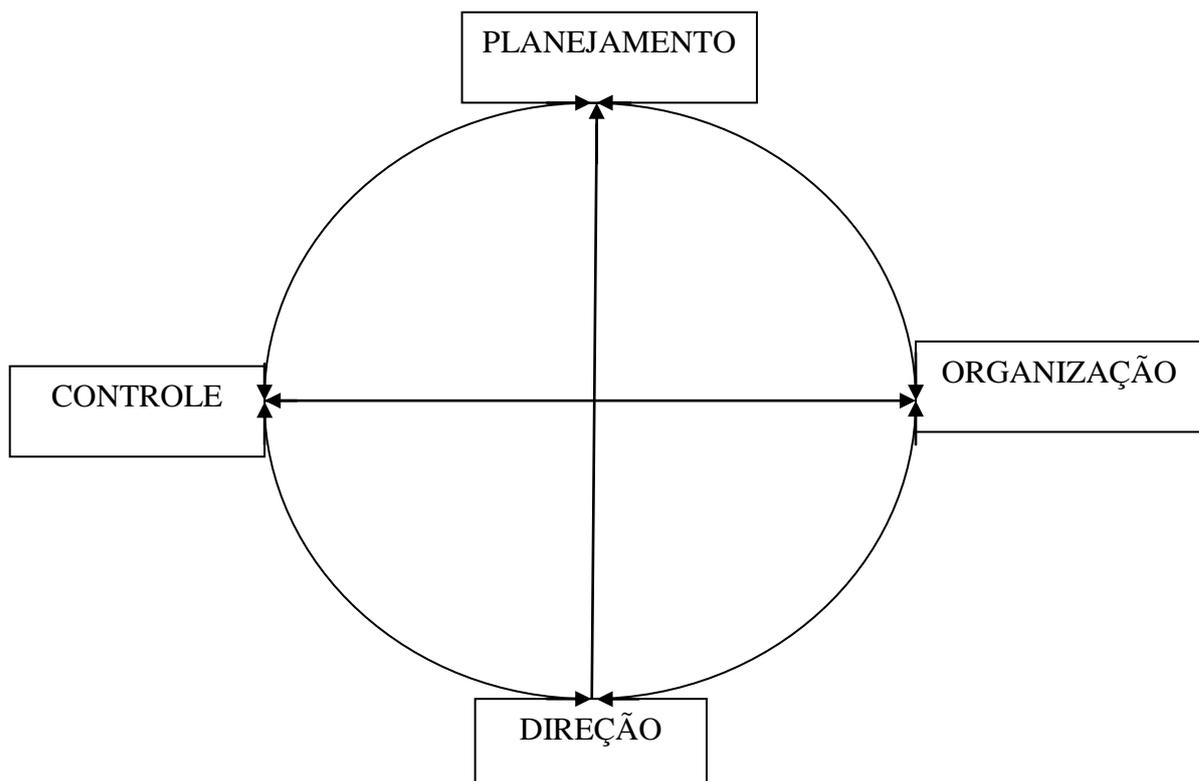
A ORGANIZAÇÃO também era compreendida principalmente como um problema técnico (MORGAN, 1996). Dentro dessa concepção, Fayol (1989) define seus princípios de hierarquia, assessoria e linha, divisão do trabalho e centralização da autoridade, entre outros. O organograma empresarial representava um padrão de cargos precisamente definidos e organizados de maneira hierárquica através de linhas de comando ou comunicação também precisamente definidas (MORGAN, 1996, 29). Em sua visão organizacional “os teóricos da administração clássica reconheceram a necessidade de conciliar os requisitos contraditórios da centralização e da descentralização para preservar a flexibilidade apropriada nos diferentes setores de grandes organizações”. Tais habilidades passaram a ser desenvolvidas somente na segunda metade do século XX, pelos autores neoclássicos da administração. Ainda na concepção clássica, o mesmo autor acima afirma que a organização foi “concebida como uma rede de partes: departamentos funcionais, tais como produção, marketing, finanças, pessoal, pesquisa e desenvolvimento que são mais bem especificados como rede de cargos precisamente definidos” (ibid).

Esses princípios formulados por Fayol (1989) permitem depreender um entendimento de DIREÇÃO existente na abordagem gerencial daquele contexto, sem ser referido a esta expressão especificamente. Ao dar atenção detalhada aos padrões de autoridade, atrelada à responsabilidade como contraponto, ao processo geral de direção, disciplina e subordinação do indivíduo ao interesse geral da organização, os teóricos clássicos procuraram assegurar que, quando os comandos fossem expedidos de cima da organização, deveriam fluir através da organização de forma precisamente determinada, para também criar um efeito precisamente determinado (MORGAN, 1996, p.29).

Em termos de CONTROLE, na organização departamentalizada “as várias unidades são autorizadas a operar de maneira semi-autônoma, sob uma supervisão e controle mais gerais que específicos, por parte daqueles que, em última análise, detêm a autoridade final” (MORGAN, 1996).

Da forma como foram conceituadas anteriormente, as funções administrativas originalmente foram pensadas como um processo seqüencial:

- tudo iniciava com o planejamento;
- seguia com a organização dos recursos materiais e humanos para reunir condições organizacionais de executar o planejado;
- no momento da execução se procedia ao comando e coordenação;
- para finalmente, controlar se o plano estava sendo alcançado na realidade. A partir da crítica à linha seqüencial proposta por Fayol (op. cit.) para as funções administrativas de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, entre as diferenciações elaboradas pelos autores neoclássicos, sobressai a condensação das ideias de comando e coordenação na função direção, a priori depreendendo-se as repercussões de uma função na seguinte: do planejamento à organização e desta à direção, chegando-se finalmente ao controle. Segundo Chiavenato (2000), o desempenho dessas funções forma um ciclo administrativo no momento em que o controle reorienta o planejamento, mantendo-se um movimento cíclico e unidirecional entre as funções.



A visão neoclássica para Morgan (1996) corresponde, basicamente, a uma abordagem que traduz “as idéias dos teóricos da administração clássica reforçadas sob o disfarce de administração moderna” (p.30). De uma forma sintética o autor afirma que “toda a crença básica da teoria da administração clássica e a sua aplicação moderna é sugerir que as organizações podem ou devem ser sistemas racionais que operam de maneira tão eficiente quanto possível” (ibid).

INTRODUÇÃO AOS FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E FUNÇÕES DO SETOR PÚBLICO

O que é serviço público? São aqueles serviços realizados por entidades públicas, vinculadas ao governo, portanto, o que implica que sejam direcionados para o bem-estar da população em geral.

Segundo Drucker, as entidades públicas necessariamente “não fornecem bens públicos no sentido econômico do termo: (pois) elas governam” (1998, p.188). Para o autor, nas entidades pertencentes à esfera governamental não existe a possibilidade de conceder autonomia de direção. “Essas entidades precisam estar sob o controle direto do governo e ser operadas diretamente por ele, mas suas atividades requerem a disciplina imposta pelos objetivos, prioridades e medições dos resultados” (ibid). As entidades públicas, sendo órgãos governamentais, “precisam, portanto, de uma auditoria organizada e independente em relação às suas promessas, às suposições em que se baseiam e ao seu desempenho. Não há qualquer modo de conseguir uma retroalimentação a partir dos resultados por ela alcançados. Dessa forma, a única disciplina a que poderão sujeitar-se será a da análise e revisão” (DRUCKER, 1998, p.189).

As entidades públicas precisam se submeter a mais provas de desempenho, “[...] precisam raciocinar com base em suas funções, finalidades e missões específicas.” (ibid).

Qual o principal fundamento da ação do setor público? Os princípios e as regras jurídicas que regem a atividade da administração pública brasileira estão previstos na última Constituição Federal, segundo a qual, o fundamento de toda atividade da administração pública é o interesse público. A gestão pública traz em seu bojo as regras de direito

administrativo, que irão conferir prerrogativas à administração para limitar sua autonomia da vontade – fundamento do direito privado – mediante atos unilaterais do Estado como:

Natureza e fins da administração

Conforme esclarece Meirelles (2002, p.84), a natureza da administração pública para quem a exerce significa “[...] um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa que regem a sua atuação”. Já os fins da administração pública podem ser resumidos em um único objetivo: “o bem comum da coletividade administrada. [...] Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade” (ibid).

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) reitera um conjunto de princípios nos quais, em tese, tem se pautado a administração pública brasileira, desde o último século. Meirelles (2002) resume os princípios básicos da administração pública por meio da seguinte dezena de regras (sendo que os cinco primeiros princípios estão previstos no art. 37 da C.F.), as quais devem ser observadas de forma permanente e obrigatória pelo administrador público:

LEGALIDADE - no desempenho de todas as suas atividades funcionais, o administrador público não tem a liberdade de procurar outro objeto ou ações, sendo permitido fazer somente o que estiver explicitamente previsto em lei. Em toda e qualquer atividade desempenhada pelo agente ou funcionário público investido de seu cargo e funções, seja sua atividade qual for, o mesmo deverá conduzir com todo empenho o que sua função lhe atribui, independente para quem seja.

MORALIDADE - este princípio é pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Ao legal acima assegurado é mister associar o honesto, a conduta ética e o respeito aos interesses sociais.

IMPESSOALIDADE OU FINALIDADE - o princípio da impessoalidade se associa ao princípio da finalidade, ao significar simplesmente que o administrador público só pode praticar o ato para o seu fim legal, independentemente das suas motivações pessoais.

PUBLICIDADE - este princípio impõe a divulgação oficial dos atos administrativos para seu conhecimento público e respectiva transparência.

Conforme destaca Meirelles (2002,p.92): O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais – mandato de segurança, direitos de petição, ação popular, habeas data, suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa, e, o fornecimento obrigatório de certidões requeridas.

EFICIÊNCIA - a eficiência, como princípio da administração pública, exige que a atividade administrativa seja realizada com presteza, perfeição e rendimento funcional. Pressupõe a busca de resultados positivos e o atendimento a contento das necessidades da população.

RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - aqui se trata de ser razoável, quer dizer, este é o princípio da proibição de excesso. Nos processos administrativos do setor público, conforme prevê a Lei 9784/99, deve ser observado o critério de “adequação entre os meios e fins”, quer dizer, há que se preservar a proporcionalidade entre as obrigações comprometidas e os benefícios públicos gerados.

AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO - cabe aos ocasionadores de litígio (os litigantes e não somente quando existe acusados) em processo administrativo o direito do contraditório e ampla defesa, utilizando-se dos meios e recursos inerentes ao caso.

SEGURANÇA JURÍDICA - enquanto uma das vigas mestras da ordem jurídica e próprio conceito de Estado de direito, este princípio trata da boa-fé dos administrados e da proteção da confiança.

MOTIVAÇÃO - inserido no regime político representativo da nação, o princípio da motivação está atrelado à motivação legal, uma vez que “todos são iguais perante a lei”. Existe uma tendência moderna de substituir a vontade individual pela vontade jurídica, pois segundo a norma da motivação o sistema de governo deve explicar legalmente suas decisões. Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (presupostos de direito) que autorizam sua prática (MEIRELLES, 2002, p.97).

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO - segundo a Constituição Federal esse princípio corresponde ao “atendimento a fins de interesse geral”, obviamente sobre o privado como condição inerente à atuação estatal. A supremacia do interesse público se mantém mesmo em contratos de terceirização de serviços públicos para o setor privado.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Veja a seguir o mapa com a divisão política dos estados-membros que juntos formam a União Federativa do Brasil, o que permite visualizar o tamanho e complexidade da administração pública de um país dessas dimensões.



Figura - Mapa com a divisão política dos estados membros.

Fonte: <http://webcarta.net/carta/mapa.php?id=179&lg=pt>

E como todos sabemos, além dos estados federados, o Brasil é formado por uma rede de municípios que se aproxima da casa dos cinco mil. A administração pública, de um país como o Brasil, parte do pressuposto da sua divisão nos três níveis da federação: União, Estados e Municípios.

ESTRUTURA DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Mesmo sob o peso de uma história de centralização, patrimonialismo e burocratização da administração pública brasileira, hoje no país tem-se um Estado democrático, que tenta fazer um movimento entre burocrático e gerencial, sendo dirigido por uma economia capitalista globalizada, com uma sociedade que busca conquistar seu espaço no cenário internacional pós-industrial. O processo de descentralização que tem acompanhado a execução de políticas públicas no país passa pelo processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sócio-política atual, que está orientada para o desenvolvimento sócio-econômico, com a democratização das relações sociais como método e, também, como objetivo último (FELICÍSSIMO, 1992, p.7).

Na estruturação das ações de governo, que a princípio são orientadas por políticas públicas, pode-se observar no Brasil, ao longo da história, uma prática ainda bastante centralizada, conforme se ilustra no desenho a seguir.



Geralmente oriundas do topo da pirâmide, as políticas nacionais traduzem os diversos planos federais, cuja execução tende a ser descentralizada para os extratos estaduais e municipais. Aos governos estaduais cabe a absorção dos planos, programas e projetos, cuja execução por vezes é ainda descentralizada para a esfera municipal. Mas a diretriz política

precisa ser nacionalmente coordenada. E na realidade, ainda se pode constatar atualmente a força de uma estrutura bastante centralizada na administração pública brasileira.

CONCLUSÃO

Portanto, podemos concluir que administração pública deve sempre ocorrer em consonância com um interesse público, conforme estabelecido na Constituição Federal. Pois a gestão pública traz em seu conteúdo as regras de direito administrativo, que irão conferir prerrogativas à administração para limitar a autonomia da vontade, fundamento do direito privado, mediante atos unilaterais do Estado. E que os princípios que assealam o regime jurídico administrativo, por vigorarem segundo determinadas condições, regulamentações e limites, admitindo variantes e qualificações singulares, desempenham o papel de guia, conduzindo à compreensão dos diversos institutos do direito administrativo.

O agente administrativo não desenvolve de modo arbitrário suas atividades, mas as realiza em virtude dos referenciais do interesse público que estão incorporados na rede principiológica que sustenta o exercício da atividade administrativa, com a estrita observância da lei. O art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagra o regime jurídico administrativo pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Os demais princípios assumidos pela administração pública brasileira derivam de outros dispositivos, ou são considerados implícitos a esses que acabamos de citar.

Por fim, podemos verificar a complexidade da administração pública no Brasil, o que dificulta sua execução. Percebemos que por mais que o governo, tanto na esfera Federal, Estadual e Municipal tente descentralizar suas atividades, ainda prevalece uma estrutura bastante centralizada.

BIBLIOGRAFIA

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 7a ed. São Paulo: Atlas, 1989.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Fernando C.P.; VASCONCELOS, Isabela F.G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 1983.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

FELICÍSSIMO, José R. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. ERA – **Rev Adm Empresas**, v. 32, n.1, jan./mar., 1992, p.16-30.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília: Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

FRISCHEISEN, L.C.F. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MOTTA, Fernando C.P.; VASCONCELOS, Isabela F.G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

Disponível no site <http://webcarta.net/carta/mapa.php?id=179&lg=pt>, acessado em 10 Abr 11.

Disponível no site <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3622/a-licitacao-nos-convenios-da-administracao-publica-com-entidades-privadas>, acessado em 10 Abr 11.