

VIOLÊNCIA LEGAL, INTERESSES E DISCRICÃO BUROCRÁTICA
NA HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A PROPÓSITO DO SESQUICENTENÁRIO DO DEPARTAMENTO DE
ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ - DEAP¹

Valter Fernandes da Cunha Filho*

RESUMO

Este escrito pretende oferecer aos estudiosos de história um caminho de análise para futuras pesquisas focadas na administração pública. Fornecer um quadro de referências e apontar possibilidades de investigação é seu objetivo. Apresento algumas categorias que podem balizar outros trabalhos. O intento é mostrar como o Estado é determinado tanto pelas relações sociais como pela ação burocrática autônoma. Deste modo, acredito estar contribuindo para despertar o interesse de estudantes e pesquisadores por um tema importante para as sociedades modernas.

Palavras-chaves: História, Estado, Poder, Administração Pública.

ABSTRACT

This paper has thought to propose for history scholars a path of analysis for subsequent researches public administration centred. To provide a map of references and to aim possibilities of investigation is its goal. I present several categories that can to orient other works. I attempt to demonstrate as the state is determined as for the social relations as for the bureaucratic autonomy action. In this way, I believe to be contributing for to awaken students and researchers interest for a important subject in modern societies.

Key-works: History, State, Power, Public Administration

Biografia

*Graduado em História – UFPR. Mestre em História Urbana – UFPR. Doutor em História, Cultura e Poder – UFPR. Leciona História e Teoria Política na UniBrasil. E-mail: fernandescunha@uol.com.br

1 Este texto é uma versão modificada de uma conferência proferida durante as comemorações dos 150 Anos de fundação do Departamento de Arquivo Público do Estado do Paraná, em abril de 2005. Acrescentei algumas discussões, alterei outras passagens e mantive o formato de uma exposição oral. Agradeço ao Governo do Estado do Paraná que, na pessoa da historiadora Daysi Lucia Ramos de Andrade, Diretora do DEAP-PR, me lisonjeou com o convite.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é apontar algumas possibilidades de pesquisa que os arquivos públicos encerram. Penso, no entanto, que só aparentemente essa seja uma tarefa fácil. Só se pode identificar possíveis objetivos de investigação segundo determinadas opções teórico-metodológicas. Portanto, devemos estar cômicos de que os problemas que levantamos para pesquisa só são problemas mediante a variedade dessas opções disponíveis no mercado científico. Por isso é uma tarefa difícil. Pois há inúmeros documentos nos arquivos que não são sequer manuseados por ainda não dispormos de instrumentos de investigação que propiciem a extração de informações neles contidas. Sem contar que um grande número de questões, para pesquisas empíricas, não foram levantados e só o serão mediante o aparecimento de novos modelos explicativos e novos procedimentos metodológicos. Por esse motivo não tenho condição e nem pretensão de esgotar o assunto. Vou limitá-lo. Meu interesse estará focado nas possibilidades de investigação do desenvolvimento do Estado (enquanto aparelho administrativo) paranaense. A questão que norteia este escrito é: será possível construir um quadro de referências que possam balizar futuras pesquisas sobre história da administração pública paranaense? Como resposta a questão proponho o entrelaçamento de três categorias que considero essenciais para a compreensão da formação do Estado moderno: o monopólio da violência legítima, a influência da configuração social sobre a ação estatal e o poder do funcionalismo sobre as políticas públicas.

1. O MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA LEGÍTIMA

De acordo com uma vertente da literatura sobre o Estado, essa grande máquina de administração da multidão se formou através de processos sócio-políticos conflituosos que, em certos lugares, chegaram às vias da guerra. Um dos expoentes dessa vertente interpretativa chegou a descrever o processo de formação dos modernos Estados europeus como movimento competitivo pela monopolização dos meios de dominação (econômicos, militares, legais, ideológicos, e etc).

De fato, Elias (1993) entende a formação do Estado como movimento nascido das lutas existentes entre os vários poderes concorrentes na sociedade e que, em um dado momento se desequilibram. Resulta daí que um poder passa a aglutinar outros até que finalmente ele reúna todos os recursos de dominação da sociedade. Assim, enquanto a reforma carolíngia, que tornou tais recursos fragmentados e distribuídos nas mãos de poderes concorrentes que mais ou menos se neutralizavam, respondeu bem a necessidade político-social de oferecer segurança (interna e externa) aos reinos bárbaros, por volta do século XII, sob a dinastia dos Capeto, este sistema já não se justificava. Não há espaço aqui para discorrermos sobre os fatores que tornaram aquele sistema caduco. Basta fazermos menção à revolução urbana do século XII, ao desenvolvimento das atividades comerciais, ao aparecimento de uma tímida, mas crescente, manufatura, e a diferenciação social que estas mudanças acarretaram, dando origem à burguesia. Iniciava-se um processo de competição pela monopolização dos recursos de poder, até então fragmentados. Os reis que, do ponto de vista do poder efetivo, se equiparavam aos senhores feudais, iniciaram um movimento no sentido de concentrar poderes que se encontravam distribuídos pelos feudos.

Luis VI, rei de 1108 a 1137, preocupou-se, durante toda a vida, com duas missões: ampliar sua posse direta da terra no ducado de Francia – as propriedades e castelos ainda não, ou apenas parcialmente, enfeudados, isto é, as propriedades de sua própria família – e, na mesma área, subjugar todos os possíveis rivais, todos os guerreiros que podiam igualá-lo em poder. Um dos propósitos facilitava o outro: dos senhores feudais que subjugava ou derrotava tomava toda ou parte de suas propriedades, sem enfeudá-las a qualquer outra pessoa; através desses pequenos passos, aumentou as posses de sua família, a base econômica e militar de seu poder (ELIAS, 1993: 88).

Tal movimento aglutinador foi tão forte que tendeu a deixar frente a frente dois poderes rivais que lutavam pela monopolização dos recursos de dominação. Este último processo foi mais demorado que os anteriores, e os Estados só se

consolidaram após a unificação completa do território, isto é, após um dos dois poderes rivais ter sido derrotado.

Está claro como essa concepção do *sociogênese* do Estado foi fortemente influenciada por Weber. Para este sociólogo alemão,

O desenvolvimento do Estado moderno tem por ponto de partida o desejo de o príncipe expropriar os poderes “privados” independentes que, a par do seu, detêm força administrativa, isto é, todos os proprietários dos meios de gestão, de recursos financeiros, de instrumentos militares e de quaisquer espécies de bens suscetíveis de utilização para fins de caráter político (WEBER, 2000: 61).

É nesse sentido que o Estado moderno se constitui

(...) num agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 2000: 62).

Apesar de Weber retirar as classes do debate em torno do poder estatal, deixa claro o caráter político do Estado, isto é, sua destinação a realização de interesses. Além disso, salienta que o Estado goza de uma institucionalidade, entendida como uma materialidade que o torna algo mais do que simples manifestação de interesses oriundos da sociedade. Reunidas todas as peças que dão forma a esse monstruoso ente administrativo, cria-se um autômato que luta pela independência com relação aos seus criadores. A idéia de institucionalidade do Estado, em Weber, se refere ao fato de que a intercomunicação entre as várias partes desta máquina administrativa (burocracia e recursos militares, burocracia e recursos administrativos, burocracia e recursos financeiros, burocracia e recursos ideológicos, burocracia e recursos jurídicos, etc) acaba por dotá-la de vida própria (e, portanto, de interesses próprios), o que o autor alemão considerava prejudicial às sociedades democráticas modernas (Weber, 1997).

A institucionalização do Estado moderno, isto é, a crescente aquisição de autonomia frente aos interesses privados, resultou também num processo de abstração do Estado. A história da administração pública moderna é a história da constituição de meios de gestão não-privados para administrar negócios que podem ser públicos ou não. Desta maneira, fora essencial a constituição de meios pelos quais a Receita pública se separasse da coerção fiscal privada (a primeira exercida pelo Estado, a segunda pelo senhor), e a Justiça não se confundisse com a prática de

justiceiros privados.

A transição de um nível ao outro, da gestão privada para a pública, requereu, segundo Torres (1989), a transformação da sociedade em três dimensões. A primeira, foi a *despatrimonialização* do poder. Ela consistiu na substituição (nunca gratuita, mas por pressão dos interesses sociais conflitantes) dos instrumentos privados de exercício da dominação por meios comuns que não estivessem submetidos à ordem econômica privada. Esta primeira transformação possibilitou que a dominação da coletividade (é bom lembrar que para Weber toda dominação se exterioriza como administração), portanto, da administração pública, fosse exercida sem a necessidade da detenção direta dos meios de produção. Em outras palavras, a despatrimonialização permitiu o divórcio entre a dominação política e a dominação econômica, impedindo que o poder político continuasse a constituir-se propriedade particular de um senhor.

A segunda, foi a *despersonalização* do poder. Enquanto a despatrimonialização impôs a cisão entre o privado e o público, a despersonalização criou a oposição entre o pessoal e o impessoal. Os reis da Europa moderna buscaram promover a despersonalização por necessidade de legitimidade da dominação estatal. Uma vez que a dominação pessoal tem menos possibilidade de obter aceitação da coletividade, a legitimidade passou a demandar crescente impessoalidade no exercício da administração pública. A partir de então, a administração, que era de caráter pessoal ou estamental, passou a se revestir cada vez mais de racionalidade e fazer uso de critérios científicos e universais.

A terceira, foi o surgimento da idéia de *soberania*. Pareceu evidente, à época, que pouco adiantaria os esforços para desprivatizar e despersonalizar o poder se as concepções privatistas e personalistas não cedessem espaço à concepção de um poder que se faz contra todos. Um poder *erga omnes*. Mas este poder, tanto em Bodin quanto em Hobbes, tem sua origem na própria comunidade política. É tanto a força dos interesses comuns das famílias que forma o poder incontestável do rei, quanto o pacto entre os membros da sociedade que dá origem ao poder do soberano. Em qualquer um dos casos, o interesse da sociedade cria um poder maior do que os poderes individuais ou de grupos, que os submete para impor o interesse comum ao particular. Tal poder era necessário não apenas para forçar o privado ao público ou o pessoal ao impessoal, mas também para subordinar o local (ou regional) ao central, e mais tarde ao nacional.

Grande parte das variáveis que interferiram na construção dos Estados europeus também contribuem para compreensão da realidade brasileira. A especificidade da colonização portuguesa da América do Sul possibilita identificar

algumas questões presentes na formação dos Estados no velho mundo.

No século XVI a coroa portuguesa se viu às voltas com sério problema de integridade territorial da vasta possessão na América. A criação das capitânias hereditárias não tinha outro objetivo senão delegar à iniciativa privada as tarefas de defender, explorar e desenvolver a colônia do novo mundo. O resultado disto foi que a forma específica da colonização, daquilo que um dia seria chamado Brasil, deu origem a práticas de autonomização regional, quando não de isolacionismos e separatismos. Em troca dos serviços prestados, os donatários recebiam vastas jurisdições sobre suas regiões, estando alguns, inclusive, isentos da inspeção real (CARVALHO, 1993).

Por volta de 1549, a coroa criou o governo geral da colônia procurando retomar todos os recursos de dominação que outrora distribuía à iniciativa privada. Apesar de, mais tarde, Pombal ter pretendido aprimorar tal centralização, o governo metropolitano sempre foi limitado pela incapacidade de controlar e explorar tão vasto território. Ao longo do século XVIII, a exploração continuou a ser exercida pela iniciativa privada. As chamadas entradas promovidas pelas bandeiras (verdadeiros exércitos particulares que chegavam a contar com três mil homens entre brancos, índios e escravos) atestavam esta dependência da iniciativa privada para a execução de tarefas públicas. À coroa faltava grande parte dos recursos de dominação necessários à construção do Estado. Ainda que buscassem a centralização, o poder régio não possuía os instrumentos tão necessários à dominação efetiva. Esses meios ainda eram privados. A arrecadação dos impostos, por exemplo, era contratada com particulares (CARVALHO, 1993).

Desde o princípio, portanto, podemos notar um caráter venal nas relações entre poder estatal e iniciativa privada. Esta confusão entre interesse do estado e interesse particular marcou e tem marcado as relações políticas no Brasil.

A independência da colônia portuguesa na América e a questão sobre a maioria de Dom Pedro II, reanimaram as discussões sobre a autonomia das regiões. A luta das províncias por maior independência, quando não por separação, conturbou a política no Primeiro Reinado. Neste sentido, a inconfidência mineira foi um anúncio do porvir: Pará (1821-1824); Ceará (1824); Mato Grosso (1830-1834); Nordeste (1825-1850); Bahia (1808-1856); Minas Gerais (1831-1844); e São Paulo (1821-1842). Note-se que não eram movimentos articulados, de caráter nacional, mas regionalistas e, no caso de alguns, separatistas.

O *animus* que embalava todos esses movimentos era a busca pela autonomia decisória que beneficiaria os interesses privados regionais. Ao fim do período regencial parecia pouco provável, a alguns observadores, que o liberalismo

fosse compatível com a unidade nacional. A política conservadora que substituiu a regência Feijó, o chamado *regresso*, procurou reconquistar os meios de dominação que até então estiveram nas mãos de chefes privados². Foi assim que, para contornar a falta de confiança no Exército, o governo imperial resolveu fortalecer outros setores do executivo. O Ministério da Justiça converteu-se numa verdadeira máquina de despacho para legitimar uma “ditadura legal”, para utilizar a expressão de Castro (2002). A criação da Guarda Nacional foi o primeiro passo para a centralização dos recursos de violência legítima no referido ministério.

O liberalismo que levou a regência a fazer certas concessões aos que reclamavam mais autonomia para as regiões, como a da reforma constitucional de 1834 que instituiu as Assembléias Provinciais, a divisão de impostos entre o poder central e as regiões e aboliu o Conselho de Estado (do projeto de lei original, de 1832, o Senado não aprovou a criação de Executivos Municipais, a extinção do Poder Moderador e o caráter vitalício do Senado), foi paulatinamente trocado pelo conservadorismo que caracterizou o período imediatamente posterior ao final da década de 1840.

Diminuição da autonomia das províncias, fortalecimento do aparelho repressor, enfraquecimento do poder parlamentar, bem como o ressurgimento do Conselho de Estado consistiram nas ações que promoveram a guinada do governo imperial para o conservadorismo. Foi neste contexto que, em 1853, se instituiu a Província do Paraná. A principal meta do poder central era deter o poder dos liberais sulistas (OLIVEIRA, 2001), notadamente São Paulo - tradicionalmente “bairrista” - e Rio Grande do Sul, com tendências centrífugas (HOLLANDA, 2002; CARDOSO, 2002). É por esta mesma razão que o Império apresentava grande resistência em colocar na Presidência da Província alguém que fosse “paranaense”³. O padrão de recrutamento de chefes de governos regionais era mediante a nomeação de líderes políticos de regiões distantes e que eram fiéis ao Império. A intenção era precisamente criar governos comprometidos com o poder central. Referindo-se à Província do Paraná, um estudioso observou que

Ao tempo da Província o cargo de presidente era ocupado por políticos em trânsito para o parlamento nacional e para o ministério. Raro era um desses presidentes demorar-se um ano na administração da Província, e, assim, durante os 35 anos de sua existência no Império teve ela 27 presidentes e 25 vice presidentes (MARTINS, 1995: 419).

2 Exemplo disso, era a atuação do Exército. Neste tempo as tropas estavam mais propensas a obedecerem a chefes particulares do que as determinações da coroa.

3 Aqui entendido como alguém que fosse da região e estivesse comprometido com os interesses dos grupos dominantes regionais.

Como representantes do governo imperial na região, os Presidentes da Província do Paraná tinham uma função de suma importância: construir uma província no Sul (a partir do desmembramento da 5ª Comarca de São Paulo) que servisse de isolamento entre dois “Estados – condutores” de “energia negativa” (regionalismo e separatismo), isto é, Rio Grande do Sul e São Paulo. O Paraná nasce com a condição de ser um “Estado isolante”, de constituir-se numa ilha de fidelidade ao Império no Sul. Minha hipótese é de que dificilmente poderemos entender a construção de uma administração pública paranaense sem levarmos em conta este fator. Se não o fizermos poderemos correr o risco de atribuir a certos indivíduos “iluminados” decisões que só são tomadas por pressões conjunturais.

Tomemos um exemplo. Numa de suas obras sobre o Paraná, Wilson Martins apresenta as realizações do primeiro presidente da província do Paraná, o político baiano Zacarias de Góes e Vasconcellos, como obras de seu distinto caráter e talento pessoal. Zacarias é retratado como um “herói civilizador” que durante todo seu governo esteve preocupado com a segurança pública.

O uso de armas defesas (sic !) [proibidas] era, por assim dizer, um direito consuetudinário neste país. O vasto poncho, de que serve-se a maioria dos habitantes, e as largas e estrepitosas chilenas não eram artigos mais essenciais ao trajar de um homem de povo do que inseparável cartucheira, a faca e as pistolas, já não digo em viagem, nas estradas, ou em seus trabalhos de campo, mas em passeio à cidade e (parece incrível) até nos templos do Senhor. Ora esse costume [...] era eminentemente oposto à segurança individual, porque, de um momento para outro, pelo mais insignificante pretexto, podiam funcionar, como tantas vezes funcionaram, aqueles instrumentos mortíferos e, pois, cumpria por termo à moda. Expediu, por consequência, o chefe de polícia ordens terminantes contra o uso de armas defesas, que foram seguidas do melhor resultado nesta cidade e nas grandes povoações, onde a ação da polícia pôde tornar-se efetiva (citado por MARTINS, 1999: 65-66).

Ora, sabemos que Zacarias viera à Província com a incumbência de conciliar, com quem estivesse disposto a sair das extremidades e vir para o centro, e também de reprimir com a violência estatal quem quer que resistisse nas extremidades. Fiel ao projeto imperial de minar a autonomia das elites regionais, Zacarias iniciou sim um “processo civilizador” mas não por iniciativa individual. Tal como demonstrou Elias (1993) este processo é social, pois é determinado pela ação de diversas forças conflitantes. A “civilização” é também estratégia, que surge dentro do próprio processo de luta, de uma força social para controlar outras. Sendo assim, a passagem “do sangue à doce vida”, como demonstrou Ribeiro (1990), não significou outra coisa senão a forma encontrada pelo Estado para retirar dos agentes

privados o poder de exercer a violência, proibindo os *duelos*, por exemplo. A partir de então o Estado torna-se Estado, na concepção weberiana, pois se torna uma associação que reivindica para si o direito do exercício exclusivo da violência sobre uma determinada população que habita certo território. O “processo civilizador” foi, portanto, o processo de construção do Estado moderno.

Mas, se a Igreja e o soberano admitem as proezas de guerra, vêem com maus olhos esta outra fonte ilimitada de honra que é o duelo. Para a Igreja, ele lembra de muito perto os velhos combates judiciais, proscritos há séculos, quando os combatentes apelavam para o “juízo de Deus”, que se manifestaria dando força ao direito: batendo-se, o homem de honra tenta a palavra divina. Já os reis vão proibir os duelos: se houve um tempo em que todo gentil-homem tinha o direito de resolver pelas armas suas pendências de qualquer natureza (...), no século XVII os monarcas, em nome da paz nos seus domínios, em nome da justiça que seus tribunais ministram, punem de morte quem tira satisfações pela espada (RIBEIRO, 1990: 70).

A pulverização dos meios de exercício da violência entre a coletividade, como o uso de armas, constitui-se no maior impedimento à constituição de um poder soberano, com capacidade de organizar a sociedade. Portanto, a construção de uma sociedade ordenada está na dependência do confisco dos instrumentos de exercício da violência das mãos particulares. É a exclusividade (ou monopólio) do uso de tais meios que caracteriza o poder soberano. Foram notáveis os esforços dos pensadores modernos para desenvolverem os argumentos que convencessem seus contemporâneos da necessidade de tal poder. É neste sentido que devemos entender as propostas de Bodin, Maquiavel e Hobbes. Cada qual procurou convencer a sua geração da importância social de um poder estatal com capacidade para organizar ou reformar as instituições com objetivo de promover o bem comum que, num primeiro momento, se consubstanciava na unidade territorial e política, bem como na paz social. A importância do poder soberano para a construção de instituições que mantêm a ordem pública é destacada por Ribeiro (1992):

Em tempos medievais, é difícil se determinar qual a última instância para qualquer decisão que seja; cabem recursos ininterruptos do rei ao seu parlamento, deste ao rei, do papa ao concílio ou ao imperador, e deste àquele; opõem-se assembléias ao Um, inferiores a superiores, e inversamente; etc. Ou seja, o importante não é quem decide, mas que o valor principal, o da justiça, triunfe, e para tanto tanto faz quem o aplique. Se isto não leva a uma guerra de todos, à desagregação dos Estados e da Igreja, é apenas porque também faz parte da justiça dar ao rei e ao papa legítimos o lugar que é seu. A novidade hobbesiana, e nesse sentido moderna, estará em negar sentido a esse juízo de conteúdos sobre a ação governamental, e centrar a atenção na pura forma. Quem tem

poder para legislar legisla. Hobbes dirá que é justo o que vem do soberano. Maquiavel diria que pouco importa se é justo ou não segundo a moral. Nos dois casos, o sentido crítico é o mesmo: se cada qual puder impugnar, por injustos, os atos do governante, a governação se mostrará impossível (RIBEIRO, 1992: 104).

O historiador da administração pública não pode perder de vista o fato de que para cada ato institucionalizante do poder público foi preciso a submissão de inúmeros poderes privados. Penso que no Paraná, a construção de um aparelho de administração pública tenha servido aos mesmos propósitos.

Este movimento de construção de um poder soberano institucionalizado não pode ser entendido como iniciativa individual. Ele é constituído a partir de processos sociais complexos, parafraseando Elias (1993), o que ocorreu foi uma “sociogênese” da Administração. A construção do aparato estatal paranaense esteve intrinsecamente ligado à tentativa do poder imperial submeter as elites regionais tradicionalmente rebeldes⁴. Portanto, entendo que um projeto de história da administração pública do Paraná não pode prescindir da investigação do lento processo pelo qual o poder do Estado monopolizou os meios para o exercício da *violência legal*.

2. A INFLUÊNCIA DA CONFIGURAÇÃO SOCIAL

A estruturação da administração pública não se faz apenas pela monopolização dos meios de violência. Exércitos, guardas nacionais e forças públicas são mantidas com recursos financeiros que, obviamente, os Estados não são capazes de gerar (não sem sérios prejuízos à sua própria existência). Por isso, para além do exercício exclusivo da violência, os Estados precisam desenvolver outra atividade tão essencial quanto a violência legal: a *atividade extrativa*. De fato, a administração pública não se sustenta senão pelos recursos que consegue extrair da população que administra. Elias (1993) defende a idéia de que estas duas atividades nasceram concomitantemente. Exércitos não são criados e sustentados sem receita. Recursos não são extraídos da população sem o monopólio da violência.

É por esse motivo também que o Estado tem uma *sociogênese*. Seu nascimento, crescimento e manutenção está intimamente relacionado à processos sociais complexos.

4 São elucidativas as palavras de Artur Martins Franco, em 1941, “atentando a medidas indispensáveis à melhoria da Força Pública, sobrepondo-se aos interesses individuais e dos magnatas da ocasião para tender apenas à conveniência pública, no louvável empenho de distinguir o mérito onde lhe pareceu achar e dar-lhe o lugar que lhe competia...” (citado por MARTINS, 1999: 82).

históricos dificilmente se apreenderá o processo de constituição e sustentação da administração pública moderna. Assim, para garantir a manifestação do seu poder, Estados precisam zelar pela prosperidade dos negócios privados. A primazia dos seus esforços estará focada no incremento das atividades econômicas, com vistas ao crescimento do processo de acumulação, a partir do qual mais valores são injetados na sociedade. Quanto mais as administrações estatais se modernizam, mais elas cuidam diligentemente do “seu” Produto Interno. A verdade é que é sobre este rendimento nacional que incide todo o eficiente aparelho extrativista (OFFE, 1984).

Neste sentido, a administração pública, ora em maior ora em menor grau (dependendo do equilíbrio entre as forças sociais), estará comprometida com a satisfação dos produtores, isto é, dos proprietários dos meios pelos quais se produzem bens e serviços. Se as atividades de produção declinarem, diminuirão os ingressos pela receita estatal. Sabe-se que quando chegou a Curitiba, Zacarias de Góis e Vasconcellos trazia inúmeras recomendações do Governo Imperial. Entre elas, a de que se realizasse um amplo levantamento sobre a situação de diversas atividades da região, tais como, agricultura, comércio, mineração e indústria em geral, “lembrando e propondo todas as medidas que parecessem mais azadas (sic!) e eficazes para conseguir o desenvolvimento de qualquer desses ramos” (citado por MARTINS, 1995, 416-417). Zacarias e seus sucessores não descuidaram das atividades produtivas nem da infra-estrutura necessária ao surgimento e manutenção dessas atividades.

Esta constatação nos remete a algumas questões de suma importância. Em primeiro lugar, como o Estado surge e se mantém pelas relações sócio-históricas (*sociogênese*) então ele tende a refletir as transformações que porventura venham ocorrer nestas relações. As primeiras burocracias que deram início à administração governamental foram aquelas afetas ao aparato extrativo (receita) e aos “aparelhos repressivos” (exército, polícia, justiça), para usar um termo caro a Althusser (1985). As burocracias seguintes surgiram de acordo com as exigências da configuração momentânea que as relações sócio-históricas adotaram em cada época. Se passarmos em revista aos relatórios dos Presidentes de Província e às mensagens dos Presidentes (e depois governadores) de Estado veremos que existe uma conexão (ora explícita, ora implícita) entre o surgimento de burocracias específicas e necessidades específicas postas pela correlação de forças sociais que sustenta o Estado.

Em segundo lugar, alguns grupos sociais partícipes daquelas relações sócio-históricas, que não somente fazem surgir mas sustentam o Estado, têm mais poder do que outros para fazer com que suas necessidades se tornem políticas do Estado. Em outros termos, alguns setores sociais têm mais condições que outros de fazer

com que suas reivindicações se tornem “políticas públicas”. Isto se deve ao fato do Estado estar estruturalmente dependente da atividade econômica desses grupos sociais. Por isso, eles tendem a possuir mais poder de decisão sobre as políticas do Estado. Desta forma, muitas políticas públicas têm a função de incrementar o poder social de certos grupos em detrimento de outros, às vezes da maioria.

Exemplo disso foi o fato do governo provincial ter criado uma política para a erva-mate, no século XIX. Por ela o Estado se utilizava do aparato repressivo (judiciário e política) para garantir uma produção de “qualidade” para os comerciantes, que reclamavam dos inúmeros produtores individuais, por não obedecerem aos padrões requeridos pelo mercado internacional. Com a intervenção do Estado, estes comerciantes criaram as “casas de soque”, onde reuniam todos os processos de produção (dantes isolados) num único ambiente. Esta passagem de um *putting-out system* para o *sistema de fábrica* só ocorreu mediante a proibição do beneficiamento do mate por produtores isolados (agora clandestinos) e pela repressão policial dos recalcitrantes (PEREIRA, 1996). A elite ervateira paranaense utilizou-se dos aparelhos de Estado para tornar o negócio de beneficiamento do mate um oligopólio (controlando também as exportações), retirando dos trabalhadores pobres o poder de produzir e beneficiar a erva-mate.

Parece evidente que o Estado se mostra mais disposto a atender grupos cuja atividade econômica gera mais poder social. Esta constatação levou alguns autores a dar ao Estado um caráter instrumental. O exemplo maior foi Marx (2002), quando se referiu ao poder estatal como sendo o “comitê executivo da burguesia”.

Em terceiro lugar, é preciso relativizar o poder que a influência econômica tem sobre as políticas públicas. Assim, serão os proprietários dos meios de produção os únicos capazes de imprimir atividades regulares, ou melhor, de configurar administração pública para agir de determinada maneira? Minha hipótese oferece uma resposta negativa a esta indagação. Acredito que, dependendo da conjuntura histórica e dos recursos disponíveis, grupos e setores sociais (subalternos) podem fazer com que o Estado responda afirmativamente, às suas reivindicações por meio de políticas públicas. Em outros termos, nem sempre as transformações na administração pública podem ser explicadas pelo reducionismo economicista. Ninguém é capaz de negar a importância do poder econômico na influência sobre o poder estatal. Contudo, é preciso levar em conta outros fatores (não apenas os econômicos) que também podem alterar os rumos das políticas públicas. Grupos menos poderosos economicamente não só podem influenciar as políticas governamentais usando a mídia, ganhando a opinião pública, exercendo a violência, ou a simples desobediência

civil, mas também pelo acordo com outros grupos estratégicos e etc.⁵ Vou citar um exemplo a fim de tornar a explicação mais clara.

Com a criação da província do Paraná, em 1853, Curitiba foi escolhida para sediar o Governo tornando-se, portanto, a capital. A partir de então vários setores sociais, notadamente os setores médios, passaram a reivindicar reformas urbanas que dotassem a cidade dos contornos de uma capital. Um número significativo de jovens que iam estudar em Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo ou na Europa, voltavam com uma nova sensibilidade urbana. Curiosamente, quando retornavam a Curitiba passavam a perceber coisas que antes não eram percebidas, ou que eram interpretadas como parte da natureza do ambiente urbano. Depois da Proclamação da República, em 1889, intensificaram as críticas desses jovens intelectuais às administrações estadual e municipal, cobrando ações que visassem o melhoramento urbano.

Eles exerciam profissões variadas, mas os mais combativos eram jornalistas, engenheiros-sanitaristas, arquitetos-urbanistas e médicos-higienistas. A origem deste conflito estava no fato da administração pública (estadual e municipal) não reconhecer a existência dos “problemas urbanos”, impossibilitando por isso que o ambiente físico da cidade tornasse alvo de políticas públicas. Enquanto isso os jovens intelectuais, que voltavam dos centros de formação com a sensibilidade mais aguçada, acusavam a existência de fossas expostas, de esgotos a céu-aberto, de ruas lamacentas, falta de água potável ou de tratamento de esgoto. Em outras palavras, acusavam a existência de problemas, isto é, de “problemas urbanos”. Até os primeiros anos do século XX a municipalidade de Curitiba não tinha um departamento de urbanismo ou de engenharia. O Estado não reconhecia a falta de conforto, o mau cheiro, ou as péssimas condições sanitárias da urbe, como “problemas urbanos”, menos ainda como problemas para a administração estatal.

A estratégia utilizada por este grupo de intelectuais foi “tomar de assalto” o próprio Estado. Aos poucos começaram a fazer parte da burocracia estatal (tanto

5 As estratégias de influência são tão numerosas quanto os grupos que podem influenciar a formulação das políticas governamentais. Segundo um dos maiores estudiosos do assunto: “Alguns grupos de cidadãos comuns se transformam em rebeldes e sabotadores (...). Mas, para poder ter um papel mínimo (que, contudo, nunca é insignificante) no jogo do poder, os cidadãos muitas vezes não precisam sequer falar ou agir – desde que os governantes temam que falem ou ajam a qualquer momento. Não precisam tentar obter controle sobre a sociedade, ou perceber que exercem alguma influência. Entre os formuladores de políticas e os cidadãos comuns há muitos outros participantes especializados no processo de decisão política, que têm um desempenho variável, de sistema para sistema: são os líderes de grupos de interesse, os membros ativistas dos partidos, os jornalistas e outros formadores de opinião, homens de negócios, terroristas, funcionários municipais, etc.” (LINDBLUM, 1981: 40).

no nível regional quanto no local). Depois se tornaram governadores do Estado, e então prefeitos de Curitiba. Em 1912, o engenheiro Candido Ferreira de Abreu era alçado à Prefeitura da Capital. A partir de então, até 1916, impôs à cidade um plano urbanístico que alterou profundamente seu traçado até o dia de hoje. Como não haviam conseguido que a administração respondesse afirmativamente às suas demandas, por intermédio de políticas públicas urbanas, resolveram levar “pessoalmente” suas demandas (ou seus interesses) para dentro do Estado. Assim tornava um interesse específico de grupo, interesse de Estado (CUNHA FILHO, 1998).

A pesar de extenso, este exemplo nos permite algumas conclusões. Primeiro, dependendo da conjuntura histórica e das estratégias adotadas, grupos sociais, cujos interesses não são relevantes para o Estado, podem alterar a configuração da administração pública. Segundo, a adoção de certas políticas governamentais não só têm a ver com as relações sócio-históricas que sustentam a burocracia, mas também com referências simbólicas e estratégias argumentativas dos agentes. Uma recente, porém vigorosa, historiografia das políticas públicas tem utilizado uma abordagem construtivista dos assuntos públicos. Assim, questões são levantadas mediante um determinado quadro simbólico, “problemas” são identificados por meio de visões de mundo alternativas, que alteram a sensibilidade do observador. Para um estudioso do assunto, os “problemas urbanos” não existiram antes dos urbanistas os terem inventado (TAPALOV, 1996).

Terceiro, a ação da administração pública de forma alguma é isenta de interesses ou de expectativas políticas. Suas ações, isto é, as políticas públicas, são determinadas e determinam as relações sócio-históricas, que dão origem e sustentam a administração. Portanto, não é politicamente neutra. Segundo Topalov (1996), “os problemas sociais assim constituídos pelos novos profissionais adquire a qualidade de realidades objetivas, como pode comprovar qualquer mente livre de preconceitos. Ficam, deste modo, despolitizados e escapam ao âmbito das controvérsias fictícias e perigosas do enfrentamento democrático” (p. 37).

Em outros termos, a invenção dos “problemas sociais”, por parte de especialistas que fazem ou farão parte da burocracia estatal, é uma forma de reduzi-los à simples questão de ajuste técnico. Assim, a questão de moradia se reduz a uma questão da construção civil, o problema de saúde pública se reduz a uma mera questão de saneamento, a questão da pobreza se reduz a um problema de ajuste técnico na economia, com vistas ao crescimento, a questão da segurança pública torna-se simples problema de material bélico e técnicas de repressão. A conveniência política é que nenhuma destas questões precisa mais ser remetida a assuntos que

podem ferir o *status quo* que sustenta o próprio Estado, os problemas da violência, da saúde, da moradia ou da pobreza, deixam de ser questões ligadas à distribuição de renda ou à dominação econômica. Tornam-se problemas “técnicos”. Um Estado que se sustenta da renda gerada a partir dos negócios capitalistas não pode tratar estas questões de modo a questionar o próprio sistema que o mantém.

Por isso, concordamos com MARX (1979), quando afirmou que o Estado não tem história própria. O historiador da administração pública não pode perder de vista o jogo de forças que define e sustenta seu objeto. É precisamente por isso que a Administração não pode satisfazer exclusivamente os interesses dos proprietários dos meios de produção. Se assim proceder ela pode atrair a antipatia da maior parte da população, ou seja, os não-proprietários. Portanto, o Estado precisa se legitimar. As estratégias de legitimação são as mais variadas. A ampliação do acesso à educação é uma das formas mais antigas. Uma quantidade considerável de autores tem se dedicado a estudar a educação como forma de tornar o *status quo* aceitável pela população (ALTHUSSER, 1985; FOUCAULT, 1979). Mais especificamente, a disciplina de História esteve umbilicalmente ligada ao nascimento dos Estados modernos. Sua função era contribuir para a legitimação do Estado por meio da criação de uma identidade nacional (ELIAS, 1993). Há quem afirme que, na França, a disciplina nasceu com esta finalidade (FURET, 1985).⁶

3. A DISCRIÇÃO BUROCRÁTICA

A forma de organização, encontrada pelo Estado moderno, que melhor cumprisse a função de administrar os assuntos comuns com impessoalidade e poder soberano foi a burocrática. A comunidade de funcionários permanentes encarregada do exercício de funções rotineiras e integradas, e que percebe uma remuneração fixa, tende a desenvolver uma identidade de grupo, um *esprit de corps*. Contudo, outros dois fatores que, combinados com a identidade, tornam a burocracia estatal um poder capaz de determinar a vida da sociedade. O primeiro desses fatores Weber (1997) caracterizou como “o conhecimento técnico no sentido mais amplo do termo, adquirido mediante treinamento especializado” (p. 66). Esta característica do funcionalismo o torna distinto do restante da sociedade, uma vez que detém um conhecimento específico que faz com que o Estado funcione. Neste caso, a sociedade se torna dependente do grupo, pois ele sabe como operar as políticas (*know-how*)

6 O historiador paranaense não pode deixar de pensar na conexão que pode existir entre a necessidade, sentida pelas elites regionais, de se construir uma identidade para a região, que foi constituída artificialmente, e a fundação de um Departamento de História na Universidade do Paraná.

que administram os interesses da coletividade. O segundo fator que contribui para o aumento do poder burocrático, Weber (1997) caracterizou como o fato de que o “burocrata tem informações oficiais que só são conseguidas mediante canais administrativos e que lhe fornecem os dados nos quais ele pode fundamentar suas ações” (p. 66). Além das ações da burocracia se revestirem de argumentos técnico-científicos, nem sempre acessíveis ao cidadão comum, elas se fundamentam em um *stock* de informações que só é gerado e acessado por meios burocráticos. É bom lembrar que tais dados dizem respeito à vida e aos interesses de cada cidadão. Todo este poder produz, nas sociedades modernas, aquilo que Weber (1997) chamou de “crescente indispensabilidade da burocracia estatal” (p. 50).

O sufrágio universal e o conseqüente atendimento a determinadas demandas históricas da maioria de não-proprietários aumentou a percepção de indispensabilidade, a partir da segunda metade do século XIX. A ampliação dos direitos políticos, até atingir os grupos menos privilegiados, possibilitou a pressão da sociedade sobre as elites político-econômicas com o fito de exigir reformas sociais. Tais reformas, como a criação de uma política de seguridade social e previdenciária, de um sistema de instrução pública, bem como de assistência social, começaram a ser implementadas em alguns países da Europa Ocidental já no século XIX, mas só foram aprofundadas no século XX, após a crise de 1929. A construção do Estado de Bem-Estar no Ocidente, que teve a participação concreta de forças sociais antagônicas, enquanto função institucional do Estado, não está desconectado do projeto intelectual moderno de construção de um poder soberano que monopoliza o exercício da violência⁷. O principal argumento de autores como Maquiavel, Hobbes ou Locke para a criação de um Estado monopolizador da violência (poder soberano) era a necessidade de proteção para sociedade. Erigir um Estado-protetor era o objetivo daqueles autores modernos que defendiam a reorganização do poder

7 É preciso deixar claro que não estou advogando que a transformação do Estado Liberal do século XIX em Estado de Bem-Estar foi fruto da evolução do espírito ocidental, ou qualquer coisa parecida. Assim como tenho defendido ao longo desta exposição, assumo que esta transformação ocorreu a partir de processos sociais concretos. As precárias condições de vida da classe trabalhadora no século XIX, a super-exploração por parte da burguesia e a resistência de um Estado atrofiado em se posicionar como mediador dos conflitos de classe, proporcionaram ocasião para o surgimento do movimento operário que lutava pela revolução socialista. A pressão do movimento socialista exigiu um reposicionamento da classe burguesa no sentido de admitir reformas sociais. O medo da repetição, na Europa Ocidental, dos episódios ocorridos na Rússia de 1917, atuou como catalizador no conflito entre Estado Liberal e movimento socialista, produzindo como resultado a transição para o Estado de Bem-Estar. Um observador contemporâneo apreendeu bem a dialética da transformação quando disse que “o Estado Liberal produziu o socialismo, e o socialismo a social-democracia”.

político, cuja função seria a proteção dos direitos de cada membro da sociedade. O Estado moderno, portanto, é a realização do Estado-protetor, e o Estado de bem-estar é a sua atualização. Por este motivo o Estado-providência de hoje, cuja crise lhe provoca um efeito corrosivo, tem sua raiz intelectual na filosofia política moderna.

O Estado novo, cuja arquitetura intelectual eles elaboraram, se baseia na realização de uma dupla tarefa: a produção da segurança e a redução da incerteza. Pensar o Estado e reconhecer o direito dos indivíduos à proteção é, para eles, a mesma coisa. São dois momentos de uma afirmação única. “O objetivo da República é a segurança dos particulares”, dirá Hobbes. O nascimento do indivíduo e o do Estado moderno participam, assim, do mesmo movimento. Um não pode existir sem o outro. É o Estado que faz o indivíduo existir como sujeito, e, portanto, com direitos, porque ele tem por objetivo proteger estes direitos: não há Estado-protetor sem indivíduo portador de direitos, não há indivíduo que realize estes direitos sem Estado-protetor (ROSANVALLON, 1997: 18-19).

Enquanto uma noção primária de proteção foi a principal justificativa para o desenvolvimento de políticas públicas que realizassem os direitos civis e políticos, uma noção mais elaborada de proteção, associada à redução da incerteza, justificou a institucionalização de políticas governamentais que promovem os direitos sociais. Seja como for, a consequência desta ampliação das funções do Estado foi a expansão do poder da burocracia, uma vez que dela resultou o aumento da concentração de recursos administrativos em suas mãos.

Por isso as atividades da administração pública como campo de pesquisa para o historiador tem se ampliado cada vez mais. É uma pena que uma parte considerável dos historiadores, motivada tanto pelo advento dos *Annales* quanto pela influência do marxismo na promoção da história “a partir de baixo”, ao longo do século XX, tenham perdido o interesse pelo Estado enquanto instituição, isto é, pelo estudo da administração pública. Lembro das palavras de Anderson (1998) ao tentar se explicar, como quem pede desculpas, por estar estudando o Estado numa época que era moda estudar a história a partir “de baixo”, isto é, a partir das relações entre as classes.

É apesar de tudo necessário relembrar um dos axiomas básicos do materialismo histórico: que a luta secular entre as classes resolve-se em última instância no nível político da sociedade – e não no nível econômico e cultural. Em outras palavras, é a construção e destruição dos Estados que sela as modificações básicas nas relações de produção, enquanto subsistirem as classes (ANDERSON, 1998: 11).

As palavras de Anderson (1998), refletem fielmente a idéia que alguns

marxistas fazem do Estado. Parte deles tende a pensar o aparelho de administração pública como algo sem identidade, nem vontade, e que só age mediante impulsos vindos da sociedade, notadamente, da classe dominante. Assim, o Estado não é admitido como ator relevante, senão como instrumento de uma classe. Ele fica reduzido a efeito das transformações sociais, e jamais admitido como causa. Stepan (1985) lembra que tanto marxistas quanto liberais-pluralistas concordam que o Estado não tem vontade própria, portanto, não tem capacidade de agência. Para os últimos a administração pública é impulsionada pelas demandas de grupos da sociedade. A tarefa da Administração seria de processar reivindicações sociais (*inputs*) e responder na forma de políticas públicas (*outputs*). Assim, o Estado não é visto, nem por marxistas nem por liberais-pluralistas, como organização capaz de agir por conta própria.

Poulantzas (1980), por seu turno, chegou a admitir uma “autonomia relativa” do Estado. Contudo, o conceito de “autonomia relativa”, é um instrumento frágil, pois foi edificado sobre a noção de que o Estado constitui-se numa “condensação de forças”. Penso que esta noção é demasiado rígida, uma vez que, não dá margem para se considerar os administradores públicos (*state-managers*) como agentes subjetivos com capacidade de agirem com discrição. Em parte a formulação de Poulantzas é aceitável, pois é certo admitir que o conjunto das agências estatais incorpora as tensões e conflitos que marcam as relações entre as classes antagonicas da sociedade, conforme tenho afirmado ao longo deste texto. No entanto, esta “condensação de forças” não pode ser confundida com o desprovemento de autonomia decisória, por parte do funcionalismo de carreira. É preciso ponderar o exagero do conceito de Poulantzas com o institucionalismo de Weber, que se recusava a admitir a redução da ação do Estado ao reflexo da luta de classes.

Recentemente, os neo-institucionalistas têm questionado a “incapacidade” do Estado de propor políticas próprias ou de organizar a sociedade. Baseados em pesquisas empíricas, eles têm salientado que as burocracias públicas possuem um impulso “natural” (porque intrínseco) para a auto-preservação (manutenção dos cargos) e para a auto-expansão (ampliação das esferas de competência). As burocracias, para justificarem seus cargos, necessitam “mostrar serviço”. Para se perpetuarem na Administração precisam se capitalizar de prestígio social, fama e notoriedade. Portanto, a administração pública, entendida no conjunto do funcionalismo, possui vontade própria que a orienta, algumas vezes, a adotar ações que não são meros reflexos das demandas e reivindicações de grupos ou classes sociais (SKOCPOL, 1985).

Os neo-institucionalistas destacam que as burocracias públicas são capazes

de seguir orientações próprias decidindo, inclusive, contra a classe dominante. Quando Weber (1997) perguntou “qual foi o legado de Bismarck?”, o que ele pretendeu mostrar é que a forma do líder da unificação alemã governar deu tanta liberdade decisória à burocracia que o papel do parlamento foi quase anulado. Às vezes, agências são criadas ou departamentos solicitados pela mera conveniência burocrática. Esta solicitude dos funcionários permanentes do Estado pode promover uma verdadeira irracionalidade das atividades governamentais.

Quando, na segunda metade da década de 1960, o prefeito de Curitiba distribuiu as funções e competências para cada uma das três agências do executivo municipal, encarregadas do urbanismo, o interesse específico de uma agência quase colocou toda a política urbana em cheque. Segundo a legislação municipal, ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) caberia, como o próprio nome assinala, pesquisar e planejar. À Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP) caberia implementar. À Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS) caberia administrar as realizações das duas anteriores. Todavia, depois que o IPPUC pesquisou e planejou as “vias estruturais”, a SMOP se apresentou para implementar a obra, dentro de suas atribuições. O que sucedeu foi uma briga interdepartamental pois o IPPUC defendia que tinha primazia na realização dos serviços de implementação já que o havia concebido e planejado. Esta política pública urbana só não foi inviabilizada graças às intervenções do prefeito para mediar o conflito entre as agências (OLIVEIRA, 2000).

O exemplo acima evidencia que burocracias possuem motivações e metas próprias, que nem sempre podem ser confundidas com o interesse público. Quando se analisa a trajetória da administração pública percebe-se uma grande diferença entre aquilo que as leis atribuem às agências governamentais e o que realmente se pratica. Esta “irracionalidade”, com relação às normas, se explica pela orientação própria da burocracia no sentido de se fortalecer e buscar concretizar um projeto próprio de capitalização de poder social. O caso do IPPUC é um bom exemplo de como as burocracias podem traçar objetivos próprios. Basta calcularmos quantos prefeitos municipais saíram desta instituição para entendermos quanto prestígio social ela conseguiu angariar. Do seu corpo de funcionários saíram três prefeitos da capital e um governador do Estado. O IPPUC, à luz destas considerações, era mais do que um corpo de burocratas orientados apenas por princípios científicos. Seu corpo de funcionários possuía um projeto político.

CONCLUSÃO

Espero que a partir desta exposição tanto alunos quanto pesquisadores interessados em desenvolver trabalhos focados na administração pública possam visualizar um quadro de idéias que sirva de ponto de partida. De forma alguma pretendo que o roteiro exposto anteriormente torne-se a última palavra. Este texto apresenta, antes demais nada, um conjunto de categorias que poderão se constituir em parâmetros de análise.

Uma quantidade considerável de questões pode ser formulada a partir dos elementos aqui abordados. Uma porção de temas para investigação pode ser levantada dos apontamentos feitos aqui. Como se deu o processo de monopolização dos meios de violência por parte do executivo provincial e, mais tarde, estadual? Qual a trajetória da Polícia Militar, enquanto força que se constitui a partir da crescente desapropriação dos instrumentos de coerção dos agentes individuais? A expropriação dos meios de violência atingiu toda a sociedade ou apenas setores dela?

Por outro lado, como esta força não se constitui sem recursos, qual a relação que ela mantém com outra burocracia que se forma com o objetivo de extrair recursos da sociedade? São diretamente proporcionais o aumento da concentração dos meios de violência e a ampliação da capacidade extrativa do Estado? Qual tipo de relação a administração pública trava com os proprietários dos meios de produção, sabendo que aquela é dependente dos recursos gerados pela propriedade privada destes? Estas questões são pertinentes tanto para identificarmos a natureza da Administração como para propormos formas de políticas mais equilibradas no que se refere à satisfação de interesses conflitantes na sociedade.

Aprendemos com Tocqueville que toda política é política local. Como vários poderes incidem sobre uma única população é possível que em algum momento eles tenham entrado em conflito. Assim, como os governos federal, estadual e municipal se relacionavam, no tocante à administração pública? Havia conflitos? Disputas sobre recursos ou jurisdição? Que tipo de relação federalista se construiu entre os governos estaduais? E entre estes e o poder central?

Se levarmos em conta que as ações da burocracia pública são moldadas pelas relações sociais que se desenvolvem historicamente na sociedade, então como cada agência ou departamento foi originado a partir dessa pluralidade de interesses que forma o tecido social? Quais orientações simbólicas permitem à administração pública fixar objetivos ou propor metas de ação? Quem fornece tais referenciais culturais que, em certos momentos, moldam a ação das instituições públicas?

Estas questões são importantes porque podem impedir que os estudiosos contemporâneos cometam os erros dos historiadores do século XIX, ou do início do século XX, cujas pesquisas em história da administração pública apresentavam um forte caráter jurídico-formalista, uma vez que não passavam de meras descrições da evolução da legislação administrativa. O engano destes trabalhos consistia em desconsiderar que comumente a ação dos administradores públicos fica bem aquém ou vai muito além do que a legislação administrativa prevê. Mesmo quando a conduta dos *state-managers* coincide com a previsão legal, nada garante que o resultado seja o esperado pelos formuladores de políticas (*policymakers*).

Nestes casos, evidencia-se o papel ativo da burocracia no processo decisório. Os estudos mais remotos não consideravam que o funcionalismo pudesse influenciar, às vezes decidindo, sobre as políticas públicas. Considerava que à burocracia cabia apenas a execução da política pública (entendendo a execução como o cumprimento fiel da vontade do legislador que instituiu a política). Frequentemente os funcionários de carreira, aos quais caberia apenas a execução, são levados a decidir sobre as políticas, seja por omissão, por falta de clareza ou inadequação da legislação. Em qualquer caso a execução da política dependerá da interpretação que os burocratas farão dos regulamentos que instituem a política pública. Em outros termos, os historiadores da administração pública precisam considerar a hipótese da burocracia constituir-se num corpo de atores relevantes no processo de decisório, pois, como disse Lindblom, “a execução faz política”.

Um número razoável de questões pode ser levantado a partir das hipóteses propostas neste esquema que propus. Elas só podem ser testadas mediante investigações empíricas. A pretensão não é apresentá-las como verdades irrefutáveis. Mas como referências, como marcos ou pontos de partida para questionamentos futuros. Se na pesquisa empírica estas hipóteses não se sustentarem, que não é improvável, mesmo assim já terá cumprido seu objetivo.

BIBLIOGRAFIA

ALTHUSSER, Louis (1985). **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal.

ANDERSON, Perry (1998). **Linhagens do Estado Absolutista**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense.

CARDOSO, Fernando Henrique (2002). Rio Grande do Sul e Santa Catarina. In: HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **O Brasil Monárquico: dispersão e unidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, t.2, v.2, p. 473-505.

CARVALHO, José Murilo de (1993). Federalismo y Centralización en el Império Brasileño: historia y argumento. In: CARMANANI, Marcello (coord.) **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil e Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica.

CUNHA FILHO, Valter Fernandes da (1998). **Cidade e Sociedade: a gênese do urbanismo moderno em Curitiba**. Dissertação de Mestrado em História Urbana. DEHIS / UFPR.

ELIAS, Norbert (1993). **O Processo Civilizador: formação do Estado e civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

FOUCAULT, Michel (1979). **Microfísica do Poder**. 10.ed. Rio de Janeiro: Graal.

FURET, François (1985). O Nascimento da História. In: _____. **A Oficina da História**. Lisboa: Gradiva, p. 109-135.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de (2002). São Paulo. In: _____ (Org). **O Brasil Monárquico: dispersão e unidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, t. 2, v. 2, p. 415-472.

LINDBLOM, Charles Edward (1981). **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Editora UNB.

MARTINS, Romário (1995). **História do Paraná**. Curitiba: Travessa dos Editores.

MARTINS, Wilson (1999). **A Invenção do Paraná: estudo sobre a presidência Zacarias de Góes e Vasconcellos**. Curitiba: Imprensa Oficial.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (1979). **A Ideologia Alemã**. 2.ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.

_____ (2002). **Manifesto do Partido Comunista**. Barcelona: Alianza.

OFFE, Claus (1984). **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OLIVEIRA, Dennison de (2000). **Curitiba e o Mito da Cidade-Modelo**. Curitiba: Ed. da UFPR.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de (2001). **O Silêncio dos Vencedores: genealogia, classe dominante e Estado no Paraná**. Curitiba: Moinho do Verbo.

PEREIRA, Magnus Roberto de Mello (1996). **Semeando Iras Rumo ao Progresso: ordenamento jurídico e econômico da sociedade paranaense, 1829-1889**. Curitiba: Ed. da UFPR.

POULANTZAS, Nicos (1980). **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal.

RIBEIRO, Renato Janine (1990). **A Etiqueta no Antigo Regime: do sangue à doce vida**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense.

_____ (1992). O Retorno do Bom Governo. In: NOVAES, Adauto (org.). **Ética**. São Paulo: Cia das Letras / Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, p. 101-111.

ROSANVALLON, Pierre (1997). **A Crise do Estado-providência**. Goiânia/Brasília: Editora UFG / Editora UNB.

SKOCPOL, Theda (1989). **El Estado Regresa al Primer Plano: estratégias de analisis em la investigación actual**. Zona Abierta, n. 50, enero-marzo, p. 71-152.

STEPAN, Alfred (1985). **Estado, Corporativismo e Autoritarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TOPALOV, Christian (1996). Da Questão Social aos Problemas Urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO,

Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert. **Cidade, Povo e Nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 23-51.

TORRES, João Carlos Brum (1989). **Figuras do Estado Moderno**: elementos para um Estudo Histórico-Conceitual das Formas Fundamentais de Representação Política no Ocidente. São Paulo: Brasiliense / CNPq.

WEBER, Max (1997). **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída**: uma contribuição à crítica do funcionalismo e da política partidária. São Paulo: Nova Cultural, Col. "Os Economistas".

_____ (2000). **Ciência e Política**: duas vocações. 10.ed. São Paulo: Cultrix.