

Quando Será Eficiente? Uma Análise dos Aparatos Administrativos Públicos no Século XX.

Leandro Roberto Neves¹

RESUMO

Este artigo apresenta uma discussão, a priori, da etiologia do Estado na sociedade brasileira, apontando a constituição do Estado brasileiro elencada com a gênese dos aparatos públicos, centrado nos objetivos do Departamento de Administração do Serviço Público, criado em meados da década de 1930. A laboração dos aparatos públicos pela administração pública central brasileira, ora apresentou-se como tentativa de melhorar o serviço público, ora explicitou a constituição do projeto ideopolítico dos representantes do poder executivo no século XX.

Palavras Chaves: Estado, Administração Pública e Serviço Público

PERSPECTIVA HISTÓRICA

A evolução do Estado, está alicerçada pelas transformações sociais. No período cultural da barbárie (ENGELS, 1980), em que a complexidade da organização social não atingia o patamar atual da sociedade contemporânea, o Estado embrionário se configurava como um organismo

1. Mestre em "Gestão e Desenvolvimento Regional", professor de Psicologia na UFRR, pesquisador do Grupo de Pesquisa em Subjetividade e Exclusão - 3PSI - e do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas de Praxis Contemporâneas - JIPPC- da Universidade de Taubaté. leandorneves@ig.com.br.

regulador das funções contábeis e militares, entre os proprietários e os não proprietários.

Na transição da barbárie para a sociedade civilizada, predomina um estado social difuso e desorganizado, tal processo impeliu a consolidação de um organismo social, regulador e organizador da sociedade emergente.

No século XVIII, dissolvido pelas revoluções francesa e inglesa, o Estado deixa de atender os ditames da nobreza e da aristocracia, legados do período feudal, para se submeter ao domínio da classe burguesa em ascensão. A luta de classes na sociedade emergente (burguesia x proletariado) e as transformações produtivas do trabalho promovem uma reestruturação desse organismo, o qual, passa a incorporar uma função pública. Tal função, se configurou como um rol de atividades voltadas para os interesses da nação. O Estado-Feudal dá lugar ao Estado-Nação.

No Brasil, o Estado surge de uma economia colonial. Segundo, Rizotti "o Estado esteve sempre subordinado à dominação dos países capitalistas centrais" (2001, p.40), na esteira do desenvolvimento nacional dessa instituição assentava] as funções de agente económico, cuja atuação visava garantir as formas essenciais de acumulação.

O Estado brasileiro, até o início do século XIX era dominado pelas oligarquias rurais e a sua estrutura se assemelhava em: "pequena medida" ao Estado-Feudal. Na idade média, nos feudos europeus, o Estado mantinha os grandes latifúndios e a milícia, no Brasil, dois séculos depois, a função principal dessa instituição era manter os privilégios de uma pequena classe de latifundiários e da classe aristocrática, legado da dominação portuguesa.

Nesse período, a economia brasileira era agrária-exportadora, utilizava predominantemente, mão-de-obra rural, o Estado tinha como escopo garantir e assegurar a propriedade privada nas mãos da oligarquia rural, visto que, havia um contingente de escravos libertos e um intenso fluxo de imigrantes europeus em busca de terra.

A passagem do Estado-Colonial para o Estado-Burguês (IANNI, 1971, p.15), começou com a Revolução de 1929, "período detonador de várias manifestações populares e uma aguda crise económica no país" (NEVES, 2004, p.43). A pressão social exercida pelos movimentos sociais, enfraqueceu as oligarquias coloniais. O país atravessava um período de desorganização administrativa, tal estado social, impeliu uma reorganização estatal brasileira, promovida pelo governo populista nos anos posteriores a 1930. Esse governo, instituiu no aparelho estatal federal, órgãos de apoio que dessem conta das demandas sociais emergentes. A reestruturação estatal no governo populista, tinha o objetivo de implantar as políticas liberais, no molde dos países hegemónicos.

O modelo do Estado populista de Vargas predominou até o golpe militar de 1964. Logo no início da ditadura foi instituído o decreto-lei n.º 200/67, que criava os órgãos paraestatais, as autarquias e as sociedades de economia mista, com o objetivo de melhorar o serviço público e diminuir as disfunções burocráticas da máquina administrativa.

Esse decreto teve a função de "revigorar" o serviço público, antiga missão do Departamento Administrativo do Serviço Público criado em meados da década de 30. A partir dessa conjuntura, o aparelho estatal sofre progressivamente reformas estruturais, alicerçadas pelo projeto de implementação das políticas neoliberais, como pode ser percebido a seguir:

- 1970, Criação da SEMOR (Secretaria da Modernização)
- 1980, Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização.
- 1995, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.²

A Crise pela Ineficiência: o Planejamento do Estado Brasileiro.

O desenvolvimento das relações de força entre economia, sociedade civil e Estado (nas mediações entre política e governo), fez surgir a necessidade de um aparato administrativo público.

Para explicar tal fenômeno, pautaremos nossa análise do planejamento do Estado brasileiro nos pressupostos marxistas.

A premissa central do capitalismo é acumulação privada do capital. Isso é possível através da relação entre o capital e o trabalho. Nessa relação, estão em movimento os fatores de produção: como a força de trabalho, a comunicação, a tecnologia* o espaço, etc, configurando-se em elementos substanciais que promovem e mantêm o sistema capitalista.

Os fatores produtivos são organizados e reproduzidos no âmbito das ações das organizações públicas e privadas. A forma de expropriação do excedente é o que os diferencia, tanto na esfera pública como na esfera privada.

2. O Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, em novembro de 1995, foi aprovado pelo presidente da República, FHC.

Na relação capital x trabalho, se o excedente produzido é absorvido somente pelo capitalista, gera-se a desigualdade social. E quando uma parte do excedente produzido é distribuído para os trabalhadores, ou seja, é investido novamente na produção, gera-se um desenvolvimento económico e social.

Isso não quer dizer que o desenvolvimento económico promove uma melhor condição de vida, pois historicamente o capitalismo vem gerando cada vez mais a exclusão social. Mas aponta que, quando há apropriação da parte do excedente, pelos trabalhadores, existe nos diversos setores da instituição estatal uma valorização política da equidade social.

Portanto, essa condição ocorre quando as estruturas políticas estabelecem como prioridade as condições "não económicas de produção" (IANNI, 1971, p.6) e há a apropriação do excedente económico nacionalmente.

Faz-se relevante salientar que a instituição estatal é comandada pelo governo e o governo, por sua vez, segue políticas provisórias advindas de um partido político, cuja sustentação ideológica provém da "classe burguesa".

A constituição do "Estado burguês" (IANNI, 1971, p. 15), no Brasil, começou com a Revolução de 1930, período detonador de várias manifestações populares e uma aguda crise económica no país. O Brasil sofria os efeitos da Depressão Económica de 1929, quando o café, carro chefe da economia brasileira, entrou em decadência acarretando, além da recessão, uma mudança no investimento de capital.

O país transitava de economia de base primária para uma economia urbano- industrial, no molde hegemónico dos países centrais. O caos político-administrativo que atravessava o país

impeliu um estado social de reorganização, na estrutura estatal. São fenómenos decorrentes de tal reorganização:

- Início da implementação do modelo industrial;
- Urbanização;
- Deposição do presidente Washington Luís;
- Democratização do sistema político;
- Protecionismo alfandegário;
- Fomentação na esfera privada de novas atividades económicas;
- Instalação de uma política governamental.

A sociedade aspirava por uma atuação do Estado diferente do Estado oligárquico, que gestava uma política económica pautada na economia primária. O país passou a ser preparado para a implementação das políticas liberais.

Na estrutura do Estado brasileiro, anterior à década de 1930, o poder político- económico era centrado em um pequeno grupo, cuja a maior parte dos componentes eram latifundiários. O modelo económico do período era o agrário-exportador. Ou seja, o país era sustentado por uma economia primária de exportação que exigia uma mão-de-obra rural predominantemente.

Os produtos manufaturados eram, na sua maioria importados, a necessidade do consumo começava a emergir com a chegada precoce do progresso industrial, as relações trabalhistas eram primárias - os direitos eram usurpados - o contingente de trabalhadores era formado pelos escravos libertos, pelos imigrantes e pelos operários, que constituíam a base da força produtiva nacional.

Nesse período, temos uma instituição estatal que valoriza a propriedade privada na sua extensão. A terra era o principal meio]

de produção e o homem, a força de trabalho. Nessa relação, terra/força de trabalho, assentava a dominação da política agrária.

O aparato público orbitava em torno da exportação agrícola e pecuária, sustentado pela política econômica incipiente de exportação, da época. O controle das exportações brasileiras era feito pelas empresas estrangeiras, assim, os excedentes produzidos saíam do país, ocorrendo uma apropriação estrangeira do excedente nacional.

Essa lógica de expropriação obstaculizou o desenvolvimento sócio-econômico nacional, por vários séculos. Dentre os seus efeitos estavam a desigualdade social e o subdesenvolvimento. A sociedade, diante de tal exploração, manifestou-se na Revolução de 1930. A partir de então, o Estado nacional, comandado pelo governo populista de Getúlio Vargas, passa a formular políticas públicas.

Segundo Rizotti (2001), no pós-guerra, na Europa Ocidental, houve o fortalecimento da ideologia socialista e a mobilização social das classes trabalhadoras devido a insuficiência do capitalismo.

"Apesar de constituírem respostas às reivindicações da sociedade civil, a constituição do Estado de Bem Estar naqueles países inaugurou uma era na qual a manutenção do modelo econômico e social capitalista encontra-se fortemente vinculada à implantação de políticas sociais que formavam sistemas de seguridade crescentemente abrangentes. Isso assegurou uma melhora na qualidade de vida da população"(2001 ,p.40).

No Brasil, o Estado surgiu de uma economia colonial e esteve sempre subordinado à dominação dos países capitalistas centrais. Toda interferência do Estado no processo de

desenvolvimento nacional processava-se através de suas funções de agente económico, cuja atuação visava garantir as formas essenciais de acumulação.

Neste sentido, o Estado, legitimado como ator público, funciona como o mediador das relações sociais e das estruturas económicas. As reflexões posteriores têm a função de elucidar tal mediação e realçar as imbricações da função pública, desdobradas na dinâmica estatal.

O DASP (Departamento de administração do serviço público)

Segundo Ianni (1971), pelas Constituições Federais do Estado brasileiro a estrutura do Estado Nacional compõe-se de três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Porém, na prática, houve um predomínio do poder Executivo.

Historicamente, o poder executivo predominou no campo da política económica. Constitucionalmente, a este foram garantidos recursos financeiros e pessoal especializado, o que permitiu que o Executivo desenvolvesse ações nos diversos setores produtivos, como: mineração, agricultura, indústria, comércio etc.

Devido à hegemonia do Executivo em relação aos outros dois poderes, a ação do governo confunde-se como a ação do Executivo. Mesmo que uma ação seja tomada no Legislativo, é reconhecida publicamente como ação do Executivo.

O Estado, por sua vez, privilegia um exercício do poder Executivo diluído em aparatos administrativos, órgãos técnicos e recursos materiais e de pessoal. Nesse contexto, segundo Ianni (1971), as ações do parlamento são reinterpretações pelo governo da ocasião.

"[...] para exercer essas funções, no entanto, o Executivo conta com ministérios, superintendências, autarquias, institutos, empresas públicas, sociedade de economia mista, serviços de informação, etc. Isto é, ele dispõe de organizações, técnicas e pessoal (administrativo, burocrático, técnico, político, etc.)[...]pouco a pouco, constitui-se toda uma complexa estrutura governamental, voltada para os problemas económicos do País" (IANNI, 1971, p. 8).

Portanto, para conceituar os aparatos público faz-se necessário reconhecer sua estrutura histórica correlata à formação do Estado e seus elementos, visto que, a mesma constitui-se na dinâmica que institui o próprio Estado moderno³. Assim, o exemplo da organização da administração pública, a partir do Estado populista de Vargas, é importante.

Como já foi descrito acima, a partir da década de 1930, o poder executivo tornou-se central, no que se refere às responsabilidades estatais. A crise sucessiva a este período impeliu uma reestruturação na administração pública federal, que atendesse as demandas sociais emergentes com o surgimento do Estado Moderno.

No Estado Moderno, o governo federal criou e reorganizou diversos órgãos administrativos anexados a estrutura executiva. Esses órgãos tinham como objetivo, a priori, responder ao caráter eminentemente económico das atividades estatais e, secundariamente, dar respostas às reivindicações populares por melhores condições de vida.

3. Maquiavel, em "O Príncipe", já apontava para a necessidade de formação de um corpo de administradores, que possibilitasse um melhor controle do exercício do governo, na política moderna.

Seguem, abaixo, alguns órgãos criados nesse período:

1930 - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

1932 - Ministério da Educação e da Saúde Pública;

1933- Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool;

1934 - Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral de Viação Nacional, Instituto de Biologia Animal;

1937 - Conselho Técnico de Economia e Finanças;

1938 - Conselho Nacional do Petróleo, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Etc.

Contudo, havia uma intenção velada do governo populista na criação dos órgãos, das leis e dos decretos em todas as esferas nacionais, "[...] tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral" (IANNI, 1971, p. 22). Ou seja, preparava o Estado Nacional e as forças produtivas para a dinâmica capitalista de base liberal que se instaurava, no molde dos países centrais.

É nessa conjuntura política administrativa que o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público - tentou reorganizar o modelo de administração dos aparatos públicos (coisa pública), com duplo objetivo: a) revalorizar o serviço público; b) torná-lo eficiente e moderno.

Entretanto, antes de apresentar a discussão do DASP, faz-se relevante uma análise sucinta do serviço público na concepção jurídica.

Segundo Rafael, "a principal atribuição da administração pública é prestar serviços à coletividade, essenciais ou apenas úteis, à comunidade, recebendo, por esse motivo, a denominação de serviços públicos e serviços de utilidade pública" (1997, p.344).

Os serviços públicos podem ser classificados em:

- Públicos - caracterizados como essenciais e necessários para a sobrevivência da comunidade e do Estado.
- De utilidade pública - caracterizado como conveniente e não essencial para os membros da coletividade.
- Próprios do Estado - caráter essencial à sobrevivência da comunidade.
- Impróprios do Estado - os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem a interesses comuns de seus membros e, por isso, a administração pública os presta remuneradamente, através de seus órgãos ou na forma descentralizada (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações governamentais).

Os serviços públicos podem ser prestados como:

- Serviços centralizados-tutelados pelo Estado;
- Serviços descentralizados - titularidade ou, simplesmente, execução que (por outorga ou delegação) o poder público transfere para as autarquias, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares, individualmente.

Segundo Rafael (1997), haverá outorga quando o Estado criar entidade (como por exemplo uma fundação) e lhe transferir, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública. E existirá delegação, quando o Estado transferir, por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização),

unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal.

Assim, a partir da década de sessenta, por necessidade do poder público federal, nasceram várias fundações com o objetivo de auxiliara administração pública centralizada. Rafael, comenta

"a fim de conseguir maior elasticidade, por meio da autonomia administrativa e financeira, visando atingir níveis de eficiência comparáveis aos da iniciativa privada, pensou o poder público na criação de fundações inseridas no direito privado, nasceram as fundações paraestatais[..] 1) para dar maleabilidade ao dinheiro público centralizado, tão sujeito ao rigor da lei e conseqüente controle legal, ocorreu o nascimento das fundações governamentais privadas, 2) para que a entidade fundacional, uma vez instituída, não tivesse como alçar vôo próprio, sem nenhum controle do poder público instituidor, surgiram as fundações governamentais públicas"(1997, p.361).

Na concepção de Telles, a administração pública é regida pelo direito administrativo e "mediante a sujeição do Estado administrador ao Estado-legislador, que se estabeleceu regularidade legal da Administração Pública, conferindo aos indivíduos direitos subjetivos, contra o próprio Estado, cujo exercício, entretanto, é condicionado, de acordo com os limites jurídicos constitucionalmente traçados"(1995, p.27).

Nessa lógica, Telles (1995), afirma que a Administração Pública é o meio de atuação do governo, através do Direito Administrativo. A mesma compreende um conjunto de órgãos e de seu respectivo pessoal, devidamente empenhados na prestação de serviços públicos, segundo suas competências. A ela compete trabalhar, fiscalizar, e, em suma, executar as diretrizes fixadas pelo Estado.

Esse recorde da administração pública na concepção jurídica, teve o objetivo de elucidar o caráter funcional e pragmático do aparato público, ou seja, a função pública do Estado é regulamentada por lei constitucional através do poder Legislativo - na democracia representa o interesse da coletividade - cabe a administração pública a execução.

Ocorre que, mesmo a lei representando uma vontade coletiva popular, há um distanciamento da sua aplicabilidade, ora de caráter estrutural - a desestrutura dentro das estruturas dos órgãos públicos -, ora, de entraves políticos - a multiplicidade de interesses particulares escusos em tirar proveito da não execução da lei.

Sobre essa última reflexão, acrescenta-se a função ideológica da lei: *formar uma Constituição Federal democrática que garanta direitos sociais, indica que foi possível construir uma sociedade de direitos, mas não necessariamente uma sociedade estruturada na execução dos direitos adquiridos*, ou seja, a ineficiência da aplicabilidade decorre, substancialmente, do jogo político em volta dos interesses particulares e corporativos.

Essa lógica é percebida historicamente na estrutura do Estado brasileiro, e a então falha da aplicabilidade das leis compõe um conjunto de aspectos que "empurrou" a instituição estatal direta a delegar, através decretos lei, a administração pública para os aparatos públicos - instituições paraestatais, fundações, autarquias e sociedade de economia mista.

O DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) foi criado em 1938 e tinha a função de melhorar a qualidade do serviço público, introduzindo um modelo de administração científica racional. Esse modelo de administração priorizava a

especialidade técnica dos funcionários do Estado e procedimentos normativos rigorosos na execução dos serviços.

O objetivo do DASP era sanar as limitações da instituição estatal (legado do período colonial) através da implementação de um modelo administrativo que respondesse às necessidades do governo moderno, que exigia que o aparato público fosse centralizado e orientado para as atividades económicas do governo.

Com o governo de Vargas, pós 1930, o DASP tinha a intenção central de revalorização do serviço público, que estava em descrédito na sociedade brasileira, devido à política clientelista e colonialista que assombra as instituições públicas. A este respeito, Schwartzman, comenta:

"[...] o DASP, criado em 1938, foi a primeira tentativa realmente séria de dar ao serviço público brasileiro uma organização racional baseada no mérito e na competência, em um período de grande concentração de poder no governo federal. A abertura democrática de 1945 teria introduzido, pouco a pouco, elementos de clientela e empreguismo na administração pública federal, diminuindo a capacidade de ação do DASP e colocando em segundo plano todos os seus princípios de racionalização e eficiência[...]"(1987,p.59).

Este processo de submissão do serviço público ao poder político perdurou até 1967, quando foi promulgado o Decreto Lei nº 200, pelo Sistema Administrativo Brasileiro. Tal decreto produz e introduz novos princípios na administração pública, com o objetivo de aumentar a sua eficiência, já que os salários do funcionalismo público foram cada vez mais achatados; havia uma discrepância entre normas prescritas e comportamento humano, e cada vez mais o clientelismo político aumentava o seu poder dentro das instituições públicas.

É através do Decreto Lei nº 200/67 que o serviço público criou as autarquias e as sociedades de economia mista, descentralizando a atuação do Estado Federal.

"[...] o Decreto Lei nº 200/67, cujo artigo 4º, Inciso II, inclui na administração pública federal indireta os seguintes entes jurídicos: autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista[...]" (RAFAEL, 1997, p. 361).

Essa medida de criação dos órgãos paraestatais, continha as seguintes características: descentralização do sistema administrativo federal; delegação da responsabilidade pública federal para órgãos estaduais; eficiência e agilidade na execução e criação das políticas públicas; autonomia financeira para as entidades paraestatais; e desburocratização do serviço público.

É notório que as medidas acima foram alavancadas em período histórico de expansão econômica do país (milagre econômico), o qual visava promover e executar políticas públicas e a sua efervescência, durou enquanto não foram explicitadas para a sociedade as contradições entre o discurso político e a prática, então, hegemônica.

Porém, o DASP fracassou na tentativa de revalorização do serviço público, os órgãos paraestatais criados pelo decreto-lei n.º 200/67, progressivamente incorporaram-se à letargia e ineficiência da administração direta, a qual os criou com a tentativa de superação dos entraves corporativos estatais.

Logicamente, esta afirmativa não se aplica a todos os órgãos, como pode ser percebido nessa passagem,

"[..] as unidades descentralizadas tinham autonomia financeira, podiam fixar salários por valores competitivos com o mercado privado, e ter a sensação que desempenhavam uma função socialmente útil [...] as Autarquias formadas, a princípio, deforma descentralizada e com bastante autonomia, terminaram revertendo aos controles rígidos e formalizados da administração direta. Outros setores do governo foram capaz de manter sua qualidade e competência, ao lado de um forte sentimento de lealdade dos funcionários às suas instituições[...]" (SCHWARTZMAN, 1987, p.64).

O desdobramento da prática política, desde o período colonial até os dias de hoje, fez com que o aparato administrativo público ficasse amparada nas leis e na ordem legal. A noção popular de "burocracia" ficou resumida às disfunções do sistema - organização em que o papelório multiplica-se, impedindo soluções ágeis e eficientes.

Assim, o DASP/1938 e os órgãos paraestatais, autarquias e as sociedades de economias mistas criados em 1967, tiveram êxito no aspecto da descentralização das atividades centradas na administração direta, mas naufragaram na revalorização do serviço público, pois, atualmente, pode ser percebido nos noticiários diários dos meios de comunicação de massa, o descrédito funcional dos aparatos públicos, ou seja, do serviço público.

Contudo, a Constituição de 1988, além de amparar as reivindicações populares, garantindo direitos sociais,; secundariamente, podemos dizer que houve uma tentativa de revalorização do serviço público. A esfera estatal sofreu um redimensionamento estrutural, devido: a pressão da iniciativa popular exigindo novos parâmetros de execução das políticas

públicas e a garantia dos direitos sociais através das leis, esses foram incorporados à prática da administração pública progressivamente.

Sposati comenta que "o avanço constitucional dos direitos sociais não inclui apenas direito, o acesso a um serviço, mas também o processo todo de produção deste serviço"(1998, p.13). Como exemplo, temos: Criação dos Conselhos de Gestores nas instâncias federal, estadual e municipal; a LDB (Lei de diretrizes básicas); as Leis Orgânicas; e o Fortalecimento das ONGs (Organizações Não Governamentais), etc.

A instância pública, através dos seus órgãos competentes, ordenou as novas demandas. A este respeito, Vieira (1998), ao fazer a discussão entre governança - capacidade administrativa de governar - e governabilidade -legitimação popular do governo -, aponta que, pós a CONSTITUIÇÃO DE 1988, para o Estado conseguir a governança era necessário instituir quatro níveis diferentes de propriedades:

Propriedade do núcleo estratégico - necessariamente estatal, agrega os poderes: executivo, legislativo e judiciário nas instâncias municipal, estadual e federal, incluindo a receita federal e as forças armadas e militar (polícias).

Atividades exclusivas do Estado - "serviços ligados ao cumprimento e à execução das leis" (VIEIRA, 1988, p.24).

Propriedade estatal e privada pública - serviços em que há a possibilidade de competição no mercado (saúde, educação, habitação, transporte e etc.) e são, ao mesmo tempo, "direitos humanos fundamentais. Portanto, os direitos fundamentais localizam-se, para a proposta oficial de reforma do Estado, no âmbito da competição, passíveis de parceria, de convênios, não

se encontrando assim no núcleo estratégico, nem nas atividades exclusivas" (Idem).

Propriedade privada - "na qual se dá a produção de bens e serviços a serem vendidos no mercado [...] neste setor de serviços não exclusivos surge o denominado 'setor público não estatal" (Idem).

Referente a esse último nível, Vieira (1988), comenta que as Ongs e Organizações Sociais são públicas e estatal, "pois não existe um setor público não estatal", a confusão está na aceção do terceiro setor organizacional como um tipo de propriedade que pode ser privada ou pública, e não como uma estrutura social constituída com o fundo público. "O terceiro setor nasce de incentivos fiscais, decorrentes de tributos não recolhidos pelo Estado, para estimular determinada atividade, por meio de isenções totais ou parciais na taxaço. Trata-se de um fundo público transferido para certa organizaço administrar" (VIEIRA, I 1988,p.23-24).

A análise do terceiro setor não é foco desta discussáo, a reflexáo desenvolvida teve a intenço de atualizar as estratificaço na esfera estatal, a priori pautadas na concepço jurídica do Rafael, antes da constituço de 1988, e nesses últimos parágrafos, apropriado da concepço jurídico - social de Vieira, pós Constituço.

CONCLUSÃO

As diversas reformas implementadas no aparelho estatal brasileiro, no século XX, não foram suficientes para extinguir as disfunço burocráticas dessa instituiço. Perduram, na atualidade, problemas históricos, como letargia no atendimento, I excesso de burocratizaço, ineficiêcia na execuço das I

políticas públicas e outros. As reformas estatais conjunturais, efetivadas ao longo do século, demonstram um jogo de forças políticas em antagonismo, tal jogo, demonstra que a função pública dessa instituição, estrategicamente está sendo minada e repassada progressivamente a sociedade civil.

Isso, pode ser verificado na proliferação de organização não governamental, no aumento de entidades filantrópicas e no aumento da demanda popular pelos programas de políticas públicas, nas últimas décadas. Nesse sentido, podemos afirmar uma predominância da ineficiência nas tentativas de reestruturação do Estado brasileiro e apontara indagação "quando será eficiente?", como uma premissa a ser refletida na atualidade política do país.

BIBLIOGRAFIA

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade e do Estado**. 4 ed. Lisboa: Editorial Presença, 1980.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Económico no Brasil**. RJ: Civilização Brasileira, 1971.

IANNI, Octávio (org.) **Karl Marx**. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). 8ª ed. SP: Editora Ática, 1986.

NEVES, LR. **Transformações Societárias, os Aparatos Públicos e os Bolsões de Pobreza: Circunscrevendo As Políticas Públicas Habitacionais no Vale do Paraíba, SP**. Dissertação de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, Departamento de Economia, Ciências Contábeis e Administração. São Paulo: Universidade de Taubaté, 2004.

RAFAEL, E. J. **Fundações e Direito**. SP: Educ/Melhoramentos, 1997.

RIZOTTI, M. L. A. **Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Públicas Sociais Brasileiras**. Revista Cultural e Científica da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da UEL. V.22. Paraná, pp.39-56, set. 2001.

SCHWARTZMANN, Simon. **A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública**. In: CASTOR, B.J.V.; FRANÇA, CF.; PERES, J.A.S.; WALTER, CP.; SCHWARTZMANN, S. Estado e Administração Pública: Reflexões. Brasília, DF: FCFSP, 1987.

SPOSATI, Aldaíza. **A Constituição de 1988 e o Percurso das Políticas Sociais Públicas no Brasil**. In: LOPES, J. R. (org.) O Processo de Democratização na Sociedade Brasileira Contemporânea: 20 anos de luta pela cidadania. SP: SESC/NIPPC-UNITAU, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. In: VERAS, M. P. B.(org.). Por Uma Sociologia Da Exclusão Social: O debate com Serge Paugam. SP: Educ, 1999.

TELLES, A. A. Q. **Introdução ao Direito Administrativo**. SP: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

VIEIRA, Evaldo. **A Constituição de 1988 e o novo cenário político-social do Brasil**. In: LOPES, J. R. (org.) O Processo de Democratização na Sociedade Brasileira Contemporânea: 20 ano