

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FENÔMENO HISTÓRICO:

modelos e conceitos-chave

Fernando Nagib Marcos Coelho¹

RESUMO: A Administração Pública se constituiu teoricamente através de modelos gerais de Administração que historicamente se sucedem, mas na prática se sobrepõem, em conflito e em convivência. O projeto de “racionalização” tomado como necessário para o desenvolvimento da sociedade capitalista e do Estado moderno se mostra consolidado na esfera da Administração e do Direito Público na forma de discurso instituído, porém uma história da Administração Pública pode mostrar um caráter diverso para as organizações públicas: capazes de suportar o convívio entre modelos altamente burocratizados e práticas profundamente patrimonialistas. Para se chegar a esta revisão teórica que possibilitará uma perspectiva crítica sobre as *realidades* e as teorias vigentes em organizações públicas, e sendo que os principais conceitos sobre Administração Pública são cotidianamente usados de forma não refletida, é a perspectiva histórica que pode melhor servir de base para a reflexão destes *conceitos-chave* tão fundamentais para a compreensão das organizações.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia; Estado Moderno; História dos Conceitos

ABSTRACT: Public Administration has theoretically constituted itself through general models of administration that historically succeed one another, but in practice overlap, conflict, and coexist. The project of "rationalization," deemed necessary for the development of capitalist society and the modern state, appears consolidated in the realm of Administration and Public Law as an established discourse. However, a history of Public Administration can reveal a different character for public organizations: capable of sustaining the coexistence between highly bureaucratic models and deeply patrimonial practices. To achieve this theoretical revision, which will enable a critical perspective on the current realities and theories in public organizations, and given that the main concepts

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia, Departamento de Estudos Jurídicos Fundamentais. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

of Public Administration are routinely used unreflectively, the historical perspective can best serve as the basis for reflecting on these key concepts, which are fundamental for understanding organizations.

KEYWORDS: Bureaucracy; Modern State; Conceptual history

SUMÁRIO

1. Introdução
2. As abordagens comparadas em história da Administração
3. Burocracia e modernidade estatal
4. O conceito de Estado Moderno
5. As raízes conceituais no medievo
6. Os fundamentos do pensamento administrativo moderno
7. A Administração dos Estados em formação, origens da burocracia
8. Reflexões finais

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FENÔMENO HISTÓRICO:

modelos teóricos e conceitos-chave

Introdução

A Administração Pública moderna possuiu por muito tempo um discurso hegemonicamente burocrático e a partir da década de 1980 passou eventualmente a lançar mão de uma proposta *pós-burocrática*, *gerencialista*, e ainda mais recentemente mesmo uma postura *pós-gerencialista*, ou de *novo serviço público*. A perspectiva da “evolução” de diferentes modelos que se sucedem, no entanto, pode dar a impressão ao estudante de Direito ou Administração Pública que a História da Administração Pública é uma linear progressão em direção à modernização do Estado. Raymundo Faoro (2001) evidenciou a não consumação do modelo burocrático de organização na gestão pública do Estado no Brasil, seguindo as raízes históricas e políticas da herança portuguesa. Não consumação esta que é posta em convivência com as práticas patrimonialistas daquela história política complexa. Mas esta insistência da realidade patrimonialista diante do modelo burocrático não representa somente um defeito na qualidade normativa do modelo burocrático, uma exceção persistente à regra geral; mais do que isto, ela demonstra a compatibilidade entre uma lógica patrimonial e o modelo do capitalismo tardio dos países periféricos como o Brasil. Essa compatibilidade entre diferentes modelos traz uma reflexão histórica ao estudo da Administração que ultrapassa a perspectiva de “evolução” de modelos.

Este artigo visa destacar os principais conceitos a serem desenvolvidos para o estudo crítico sobre modelos de gestão na Administração Pública. Para superar a visão monocrática dos modelos organizacionais tradicionais deve-se ser capaz de *atualizar* as próprias teorias organizacionais, de revê-las criticamente usando conceitos reconstruídos por uma reflexão teórica que possa orientar a prática da Administração. Portanto, os conceitos clássicos presentes das teorias organizacionais vigentes – *burocracia*, *Estado*, *Administração*, *lei* etc. – devem ser os elementos chave para a constante revisão teórica sobre as teorias organizacionais.

É preciso, portanto, ressaltar que cada conceito utilizado no âmbito da Administração Pública possui uma historicidade que é chave para a sua compreensão e seu

uso crítico quanto à reformulação das teorias vigentes. Sendo a Administração Pública um conceito que só existe modernamente e está necessariamente associado ao conceito de Estado, Estado é também uma palavra-chave para este estudo. Este Estado, por sua vez, tem suas características enraizadas historicamente, e mesmo a concepção moderna de Estado Soberano traz consigo um longo histórico que atravessa o medievo sob as ressignificações dos conceitos de suserania e soberania, de lei natural e lei fundamental.

Escritores, pensadores e filósofos que destinam suas obras aos governantes, à política, ou ao Estado por eles idealizados marcam a história humana, demarcando a relação entre o pensamento filosófico, heurístico, científico, e a organização política, as relações de poder vigentes e os próprios meios materiais envolvidos e *administrados* em um certo contexto. Mas esta relação às vezes vaga, outras vezes direta, entre autores como Aristóteles ou Maquiavel e a prática do governo e sua *administração*, não constituiria um sistema teórico próprio desta *administração*, separadamente da teoria política ou do Direito até a sistematização voltada para a *prática dos negócios do governo* trazida pela *Cameralística*² germânica do século XVIII (HEADY, 1979), nem se desenvolveria como uma disciplina – chamada “Administração Pública” – com poderes e direitos diferenciados antes do século XIX (MANNORI, SORDI, 2003).

Historicamente, na Europa continental, pelo menos até a década de 1970, os acadêmicos da área de Administração Pública estiveram quase sempre embasados em uma formação jurídica que valorizava a prática jurídica da Administração e tinha como referencial primário as disposições do Direito administrativo. O próprio Max Weber, que desenharia os fundamentos de uma teoria administrativa burocrática, mantinha uma formação jurídica que precedia os seus estudos em sociologia e economia (ZILLER, 2003)³. Mas para além da formação dos profissionais ligados à área da Administração, os próprios conceitos – de *Estado de Direito*, de *legalidade* – e seus sentidos de comum uso

² A Cameralística constitui um conjunto de disciplinas voltadas para as atividades do Estado que, no século XVIII, vai se desprender das disciplinas jurídicas e teológicas tradicionais, formando assim um conhecimento universitário voltado para o poder político tendencialmente absolutista (FOUCAULT, 1994), nas universidades de Halle, Frankfurt an Main, Rinteln, Liepzig, dentre outras (STOLLEIS, 2008, pp. 500-3).

³ “In continental Europe, until the last quarter of the twentieth century public administration studies were developed in most countries by scholars who had received their main education in law, and by legal practitioners of public administration. For the large part, public administration studies have been primarily a by-product of administrative law. Even Max Weber, the founder of sociology of administration, had been educated as a lawyer before becoming interested in economics and in sociology” (ZILLER, 2003, p.260).

nas mais diversas organizações públicas tem origem em uma história bastante vinculada com o desenvolvimento das burocracias da Prússia durante o iluminismo do século XVIII e da França durante e após a era napoleônica⁴. Estes foram modelos de administração burocrática que historicamente influenciaram a prática de grande parte dos países europeus no século XIX e XX – sem deixar de orientar também, de modo indireto, o desenvolvimento das burocracias americanas⁵ – mas mais do que isso, consolidaram um conjunto conceitual que estabeleceria a base para um pensamento administrativo moderno próprio da área pública, distanciado da administração privada não pela sua forma burocrática, mas pelo seu conteúdo semântico próprio. Os conceitos que formam a base histórica deste pensamento administrativo serão abordados após uma breve discussão sobre os estudos comparados.

As abordagens comparadas em história da Administração

O estudo da Administração Pública sob uma perspectiva histórica pode proceder mediante diferentes abordagens. A percepção de um estudo histórico para um objeto de pesquisa como a Administração Pública não é recente, tendo sido já utilizada em pesquisas e livros especializados principalmente sob o tema Administração comparada. As comparações históricas constituem um útil artifício teórico, mas podem muitas vezes ser demasiadamente amplas e ambíguas. Heady (1979, pp. 11-15) classifica os estudos sobre Administração Pública comparada até então sob quatro diferentes abordagens temáticas. As pesquisas nesta área tendem então a focar (1) as modificações tradicionais, (2) o seu desenvolvimento, (3) a construção de modelos gerais e (4) a formulação de teorias de

⁴ “The two main models of contemporary European continental public administration were developed in Prussia during the eighteenth century and in France at the turn of the nineteenth century, mainly during the time of Napoleon. Whereas the Prussian model had an early influence on the Austrian administration, the attraction of the Napoleonic model has also been important for both countries, as well as for the Netherlands – and thus consequently for Belgium and Luxembourg – Italy and Spain. [...] As far as the role of law is concerned, the Prussian tradition of *Rechtsstaat* and the French tradition of the *principe de légalité* both explain the importance of law for public administration” (ZILLER, Jacques. 2003, p.260).

⁵ No grande clássico americano que “funda” a Administração Pública como disciplina, W. Waldo, jurista da área de Direito Constitucional, debate diretamente com o modelo burocrático prussiano, criticando inclusive o apelo à eficiência combinado com o autoritarismo de Bismarck e defendendo a Administração como forma de servir à democracia (SHAFRITZ, J.; HYDE, A.; PARKES, S., 2004).

médio alcance. Esta classificação buscava descrever os estudos americanos sobre Administração Pública comparada até 1979, mas traz para a presente pesquisa uma importante reflexão metodológica. O estudo histórico em Administração precisa delimitar o seu foco temático e a sua forma de abordagem. Segundo o autor, aqueles estudos preocupados com as *comparações tradicionais* demonstravam um “paroquialismo” da academia americana quanto aos temas de comparação por categorias fixas, como educação administração fiscal, etc. Por sua vez, os estudos focados no *desenvolvimento* estariam demasiadamente comprometidos com uma linearidade histórica e com a justificação do *status quo* presente como melhor modelo, justificando ainda a superioridade do capitalismo americano sobre o comunismo soviético. Diferentes das duas primeiras abordagens, as seguintes buscariam por um melhor entendimento sobre a Administração como um todo, o que levou os pesquisadores a orientar os seus estudos no sentido de produzir generalizações, através de hipóteses teóricas e métodos *axiologicamente neutros*, construindo *modelos gerais* que pudessem ser aplicados nos mais diversos casos. Estas teorizações genéricas, no entanto, acabavam levando, por sua pretensão ampla, a um “*gap*” entre as grandes teorias e os fenômenos empíricos analisados na prática, o que trouxe a necessidade de teorias de um *alcance intermediário*, restritas a conceitos determinados e a procedimentos voltados à adequação mais do que à generalização (HEADY, 1979, p. 14).

Esta pesquisa assume a tensão apresentada entre as duas últimas abordagens sobre os estudos comparados em Administração, o antagonismo entre as tendências teóricas generalizantes e as análises mais empíricas e preocupadas com o caso concreto.

Burocracia e modernidade estatal

“Do mesmo modo que o chamado progresso em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, é o critério unívoco da modernização da economia, o progresso em relação ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão de trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado, tanto do monárquico quanto do democrático”.⁶

⁶ WEBER, 2004b, p.529

Para o entendimento da relação entre *burocracia* e *estatalidade*, também o estudo da Administração Pública burocrática se encontra em Weber a análise que permite maior funcionalidade conceitual, tendo em vista que, a partir de sua originalidade em teoria social, desenvolveu-se por outros autores grande parte das teorias para a Administração. Os conceitos paralelamente desenvolvidos por Tönnies (1942), como *comunidade e sociedade*, representações dos *ânimos* afetivo, tradicional e arbitrário, são aplicados por Weber como relações sociais de *dominação* carismática, tradicional e racional, mantendo-se a correlação das primeiras à última entre *patrimonialismo* e *burocracia*.

Do conceito de burocracia moderna

A burocracia pode ser entendida como um dos modelos típicos de gestão na Administração, mas também como um fenômeno social de relações entre indivíduos e organizações próprio de uma época moderna. Ao pensá-la como fenômeno sociológico e temporal é necessário pensá-la na História, e, historicamente, os conceitos *burocracia*, *Estado* e *Administração Pública* precisam ser analisados em sua interdependência.

O que caracteriza especificamente o fenômeno da burocracia como forma de organização e gestão? A burocracia é a priorização do uso da racionalidade formal em todas as relações em torno da administração, dos recursos e das funções de uma organização, é a busca pela máxima racionalização das ações e potencialização dos instrumentos. A burocracia é essencialmente uma relação de dominação instrumental sobre a conduta dos indivíduos em uma organização.

O acentuado desenvolvimento da racionalidade formal nas organizações burocráticas, como apontam diversos autores, é fator crítico das diversas *disfunções da burocracia*.

O conceito de racionalidade *material*, ao contrário, é inteiramente vago. Seus diversos significados só tem uma coisa em comum: que a consideração *não* se satisfaz com o fato puramente formal e (relativamente) inequívoco de que se *calcula* de maneira racional, com vista a um fim, e com os meios tecnicamente mais adequados possíveis, senão que estabelece *exigências* éticas, políticas, utilitaristas, hedonistas, estamentais, igualitárias ou outras quaisquer, e as torna como padrão dos resultados da gestão econômica – por mais racional, isto é, de caráter calculável,

que esta seja do ponto de vista formal –, procedendo assim de modo *racional*, *referente a valores* com racionalidade *material* referente a fins (WEBER, 2004a, p. 52).

A análise sociológica de Weber estrutura a modernidade como um processo histórico de racionalização das relações sociais e das estruturas normativas e organizacionais. Deste modo, a história do desenvolvimento da modernidade é a história da evolução da racionalidade como orientadora da ação social e a superação dos tradicionalismos que formam barreiras ao desenvolvimento de uma ética racionalista específica da cultura ocidental, que traz como referência o formalismo econômico como norteador das relações sociais. Weber aponta o papel da racionalidade instrumental no processo de modernização da sociedade e dá destaque à emergência das organizações burocráticas que refinam ao máximo a procedimentalização e a formalidade em contraposição ao tradicionalismo e à pessoalização das ações dos seus agentes. Esta racionalidade própria das organizações burocráticas expressa o aprimoramento de um pensamento orientado aos resultados buscados pelos indivíduos nas relações normatizadas e representa um *ethos* que se generaliza com o protestantismo e principalmente com o estabelecimento do capitalismo como modo de produção e de pensamento, sob a égide de um eficientismo econômico e de uma conduta social formalizada (WEBER, 2004a). Ao contrário de Weber, para Foucault (1994) não há uma racionalização geral da sociedade, mas diferentes práticas de poder que se sustentam em discursos de *Razão*. Desta forma, a racionalidade se enquadra em uma das faces do binômio saber-poder e não pode ser entendida como norma universal, nem mesmo *resgatada* dos clássicos como norte ético da ação humana.

O conceito de Estado Moderno

O Estado é claramente um conceito que surge com o tempo e que tem seu lugar na História e que de forma alguma é *atemporal*, como se pode pensar no cotidiano da prática da Administração Pública. Estado, no sentido de Weber, é uma forma de organização baseada em uma dominação⁷. Esta autoridade, no entanto, tem sempre um sentido

⁷ O Estado, para a sociologia weberiana, é uma das formas de associação política baseada em uma das formas de dominação “Do ponto de vista da consideração sociológica, uma associação ‘política’, e particularmente

particular, não universal. Todo Estado possui uma justificativa formal na qual se fundamenta – legitimidade racional-legal de um ordenamento jurídico, no caso moderno – e uma estrutura material pela qual se sustenta – o quadro administrativo pessoal e os recursos administrativos materiais, a própria Administração Pública.

Como esclarecem diversos autores (HESPANHA, 1996; SEELAENDER, 2006; GROSSI, 2008; MANNORI, SORDI, 2003), não é possível caracterizar a Administração Pública anteriormente à constituição do Estado moderno. Mesmo tendo em vista a existência de instituições de características semelhantes às modernas organizações públicas – exércitos, tribunais, fazenda – estas de maneira alguma encontravam a força e a amplitude das instituições modernas (HESPANHA, 2006) e menos ainda uma verdadeira distinção entre público e privado (GROSSI, 2008). O baixo medievo e as monarquias nacionais européias – anteriores aos séculos XVIII – caracterizavam-se então pela não-consumação do poder público como força de coerção e de ordem sobre o complexo corpo social. Em vez de um único e simples *Estado*, havia sim um emaranhado de *sociedades e estamentos* diferenciados e relativamente autônomos (GROSSI, 2008). Weber destaca que, naquelas sociedades estamentais, a *Administração Pública* (a área das finanças e da guerra – atividades entendidas como essenciais à Coroa – não possuía um aparato próprio de recursos e de pessoal competente, a Coroa que possuía os títulos legítimos para comandar as instituições da época não possuía os meios materiais necessários para a consumação das relações de dominação próprias do Estado moderno. Aquela administração medieval mantinha a titularidade formal do poder na figura do Rei enquanto os estamentos nobiliárquicos detinham os recursos e o pessoal⁸; assim, na sociedade feudal aqueles que possuem os recursos, que detêm o patrimônio, prestam o serviço ao reino, e a administração é assim daqueles que dispõe de seu patrimônio pelos títulos, dos *honoratios*. A

um ‘Estado’, não pode ser definida pelo conteúdo daquilo que faz. (...) Ao contrário, somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um *meio* específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física” (WEBER, 2004b, p.525).

⁸ São comuns os relatos sobre as cortes monárquicas européias endividadas e necessitadas do apoio estamental para a sua manutenção. Os estamentos e a Coroa encontram-se, no quadro medieval, também em constante conflito e concorrência pelo poder político e, evidenciando a sua deficiência de pessoal permanente, a Coroa necessita recorrentemente contratar mercenários de diferentes estamentos, ou mesmo estrangeiros, para a manutenção de suas posições contra o avanço da nobreza. Sobre os mecanismos de expansão da Coroa ver: SEELAENDER, 2003. Sobre as diversas formas de resistência do pactismo estamental consultar: TOMÁS y VALIENTE, 1996.

não-separação entre os recursos e materiais e os funcionários que executam as funções de poder político é a característica fundamental do modelo de gestão patrimonialista, na qual os donos dos recursos econômicos exercem diretamente o poder político (WEBER, 2004b).

É somente quando o detentor do poder político possui os próprios meios materiais para a administração da associação política e passa a se apoiar em um grupo extenso de despossuídos ou de dependentes, que não reivindicam para si honra ou diferenciação social próprias, o poder político pode se centralizar e se estabelecer mais fortemente sem concorrência de autoridade. Esta forma de dominação pode ser patriarcal-patrimonial, despótica, ou, no contexto mais moderno, estatal-burocrática.

Em suma, na associação feudal os meios administrativos (patrimônio, exércitos) pertencem aos diversos agentes (senhores feudais) que administram um território e mantêm uma relação pessoal de fidelidade (e eventualmente conflito) com um rei, desta forma, como vassalos, os nobres adquirem um status honorífico que descende da “legitimidade” simbólica do rei. Assim a dominação sobre a associação política é dividida entre o governante e a aristocracia. É, então, importante destacar que: 1. o quadro administrativo não se sustenta pela legitimidade, mas pela recompensa material e pela honra social; 2. os recursos administrativos materiais podem ser propriedade do quadro administrativo (sociedade estamental) ou podem estar separados destes (Estado moderno).

As raízes conceituais no medievo

A paralela análise sociológica dos modelos puros a partir de Tönnies (1942) destacou a matriz conceitual de comunidade e sociedade, que indica o longo processo de evolução das comunidades arcaicas para as sociedades modernas como uma gradual libertação da racionalidade contra as amarras comunitárias da idade média, ou em termos weberianos, a longa transição do patrimonialismo para a burocracia. Esta análise útil para a sociologia pura, esconde alguns elementos importantes para a revisão daqueles conceitos fundamentais para o entendimento da Administração Pública moderna e seus modelos ideais. As transformações dos conceitos de autoridade, propriedade, direito privado e direito público e Estado situação política tem a sua raiz na longa experiência medieval.

Após a decadência do Império Romano do Ocidente os conceitos sobre o governo e as suas instituições foram severamente desestruturados pela nova ordem feudal. As relações de *autoridade* e de *dominação*, antes entre o império e seus súditos, passam para o nível da vassalagem, entre os diferentes senhores e seus respectivos vassallos⁹. A construção de sistemas relativamente centralizados de administração, controle e poder se desestabilizam e ruem, enquanto uma ordem de dependência e reciprocidade emerge como elemento de agregação e reestabilização. Como descreve Preuß:

A ordem da sociedade feudal, medieval e pré-estatal, consistia de uma pirâmide social que se caracterizava pela vassalagem, ou seja, por uma reciprocidade vertical dos senhores, que lhe eram associados hierarquicamente, e os vassallos donatários: uma relação de fidelidade e obediência, que era mediada por disciplina, provocava relacionamentos de mútuo compromisso e dependência entre senhor e vassallos, nos quais a posição dos vassallos não era de ‘submissão impotente’ mas de ‘subordinação auto-responsável’ (2003, p. 160).

Neste novo quadro torna-se quase impossível delimitar uma organização administrativa para este complexo social pluralista aparentemente caótico. No entanto, esta aparência caótica e desorganizada – fruto em parte da imagem idealizada da ordem centralizadora do *clássico* e do *moderno* – não representa no *medieval* uma falta de ordem ou um enfraquecimento das instituições de “direito” ou das jurisdições. Pelo contrário, o longo período medieval vai desenvolver uma noção de ordem e de instituições que, apesar do grande contato com as concepções clássicas romanas, estabelecerá por um milênio um regime próprio de organização das coisas e das pessoas, conforme uma concepção universal e cósmica do natural e do divino.

À medida que as instituições romanas se enfraqueceram e o suporte do poder central foi se desfazendo e perdendo a sua eficácia diante dos poderes locais, os reinos bárbaros superaram as suas próprias instituições tribais mais antiquadas, absorvendo alguns poderes enraizados na prática romana e incorporando a estes os elementos tradicionais do direito consuetudinário germânico¹⁰. O rei germânico instituiu ordens e interditos diretamente entre os súditos, como fazia parte do costume bárbaro, mas também, ao longo do tempo, foi

⁹ “The dominant authority relationship in feudalism was between lord and vassal, with reciprocal ties providing an element of stability. [...] Legal rights were personal rather than territorial; each man belonged to a jurisdictional group, which determined his rights and duties for him” (HEADY, 1979, p. 151).

¹⁰ Interessante efeito do desenvolvimento do direito germânico na alta idade média é representado pelo *Codex Visigotorium*. A este respeito ver HESPANHA, 2009.

ganhando a capacidade de criar e arrecadar impostos como era típico dos líderes romanos. A doutrina da lese-majeste, ou do *Crimen Laesae Maietatis*, representa o exemplo de uma continuidade relativa quanto à concepção romana da “pessoa do Rei” assimilada pelo “rústico” direito germânico de diversos reinos, como o Franco e o Longobardo¹¹. Por outro lado, as pretensões “despóticas” do direito imperial romano perdem força em favor do problema cada vez mais evidente para os reis quanto à manutenção de sua soberania diante da escassez dos meios materiais próprios para a consolidação do rei como governante contra seus inimigos políticos internos e externos.

Aqueles meios instrumentais necessários para o monarca consumir o seu governo foram radicalmente reduzidos em comparação com o período romano, o *Palatium* serviu como herança do império, mas tornou-se um aparato relativo, próprio do governante, não fixo ou burocrático, não formado mais uma administração centralizada, ao contrário, constituiu uma administração do patrimônio do governante – patrimônio que abrangia os meios materiais de governo (recursos, exércitos e também os direitos de soberania—suserania e de comando sobre os súditos). A administração medieval se caracterizaria então por ser uma administração voltada para a conservação do “estado”, mas não do Estado conceituado modernamente, conservação do *estado do governante*, seu patrimônio de bens e de direitos, pois não havia ainda a “idéia do Estado como *locus* de poder político distinto dos poderes do príncipe”(SKINNER, 2006, p. 622).

Os fundamentos do pensamento administrativo moderno

O renascimento das cidades italianas da baixa Idade Média é o cenário descrito por Skinner (2006) como o berço de uns dos conceitos políticos mais influentes de toda a teoria política moderna, *soberania* e *liberdade*. Lutando constantemente no plano jurídico e teológico, mas também bélico e diplomático, as cidades “renascentistas” de Florença, Milão, Veneza, e suas outras aliadas e concorrentes, buscavam constituir um aparato legal e

¹¹ Como indica Dal Ri Jr.: “É muito provável que tenha sido tal rusticidade do direito germânico a fazer com que, por exemplo, no Édito de Rothari – uma das principais leis do reino longobardo -, seja utilizado até mesmo um linguajar semelhante ao da antiga norma romana para configurar o delito contra o Estado” (DAL RI JÚNIOR, 2006, pp 85-6).

material que garantisse a sua autonomia contra o seu maior e mais iminente inimigo, o Sacro Império Romano-Germânico, do qual seriam súditas *ratio imperii*. Contra a pretensão universal do Imperador, no entanto, acabavam sendo colocadas como súditas então do poder do papado romano por *Direito Divino*. Contra as ordens previamente instituídas pelo Império e pela Igreja, as Cidades construiriam novos direitos políticos que na história moderna constituir-se-iam em conceitos fundamentais, e assim, usando de uma nova argumentação de *Direito Natural*, defenderiam sua liberdade e sua soberania como a não submissão a uma ordem política e jurídica superior a elas mesmas, coisa muito diversa do modelo medieval de sociedade cósmica e transversalmente regulada por poderes difusos e divinos¹².

Este *direito de autonomia* das cidades representava um amadurecimento das sociedades que já deixavam de ser rurais e tipicamente feudais e passavam a uma maior complexidade social e econômica e consolidavam o seu poder político que, por sua vez, desenvolvia novas estruturas administrativas para o governo das repúblicas. Assim se dará como teoria política também a teoria de governo da república, da cidade, que implementará o discurso da Razão de Estado como artifício de legitimação da autoridade política dos governantes, por autores como Giovanni Botero e Nicolau Maquiavel.

O empreendimento daqueles autores em desenvolver uma teoria sobre a riqueza das cidades e sobre o governo das repúblicas foi também absorvido pelos emergentes Estados monárquicos do Antigo Regime. Estados em formação que ainda lutavam interna e externamente para a consumação de uma soberania ampla e total em torno da figura do Rei. A concepção que seria arquitetada como Soberania vai ser completamente diferente das antigas relações de suserania e vassalagem, como explica Preuß:

A superioridade dos senhores já era designada por suserania na França dos séculos XIII e XIV, significando, porém, segundo a construção feudal do mundo social daquela época, apenas uma superioridade relativa. A mesma forma, também a *plena*

¹² “Essa idéia não se podia aceitar enquanto se acreditasse que o *princeps* do Código de Justiniano deveria ser equiparado ao Sacro Imperador romano, que passara a ser tratado como o único verdadeiro detentor do *Imperium* na Europa medieval. Assim, um dos passos mais importantes rumo à formação do conceito moderno de Estado foi dado quando Bartolo e seus discípulos afirmaram que as *civitates* do *Regnum Italicum* não se encontravam apenas numa posição de independência *de facto* com relação ao Império, mas deviam ser legalmente reconhecidas como *universitates superiorem non recognoscentes*, ou seja, ‘associações independentes que não reconhecem qualquer superior’ a condução de seus assuntos políticos. Já se afirmou recentemente até mesmo que Bartolo e Balo, junto, construíram todos os ‘alicerces jurídicos’ sobre os quais ‘se ergue a moderna teoria do Estado’” (SKINNER, 2006, p. 619).

potestas [autoridade total], pela qual, nas suas lutas pela supremacia, os reis franceses e ingleses, bem como o imperador e o papa pleiteavam, visava uma primazia comparativa diante dos que detinham posições inferiores. Mesmo onde essa *plena potestas* visava a aquisição de uma autoridade que abrangesse tudo, ela consistia, no sentido da concepção feudal e superioridade, em um acúmulo de várias prerrogativas específicas de poder, mas não de um poder soberano uniforme, como passaria a ser característico para o conceito moderno de soberania (2003, pp. 160-1).

A soberania, no processo histórico de construção do Estado moderno, vai se concretizar a partir da redefinição da relação entre o Rei e a Lei. O rei medieval mantém poderes relativos na medida que é submetido às leis, o sentido de Soberania será corporificado na figura do Rei como aquele capaz de fazer a Lei, conseqüentemente não submetido às leis, portador de uma *puissance absolue*, um poder absoluto. Daí se deriva o moderno conceito de governo como estrutura de produção de normas, baseando a Administração em dar ordens e fazer obedecer.

A Administração dos Estados em formação, origens da burocracia

Quando se tem em mente analisar o poder estatal e a sua configuração na relação com a sociedade, através da teoria política a partir do séc. XIX, é comum se preocupar com a concentração e a distribuição dos poderes políticos e da intervenção do Estado na sociedade, pois os limites do poder do *Estado* são normalmente pensados em termos de participação política e divisão de poderes¹³. No entanto, essa perspectiva teórica é muito útil somente a partir da revolução francesa e, principalmente, para analisar as *constituições liberais*; referindo-se a tempos anteriores, ao Antigo Regime, deve-se sim identificar uma estrutura mais diversa e própria de significados que engendra aquele *Estado* e suas características mais primordiais.

A noção ideal de Estado e os limites do seu poder são configurados, para o pensamento político do Antigo Regime, muito mais através da concepção da *natureza* do

¹³ “Os limites do poder, no Estado oitocentista, mediam-se pela existência, ou da divisão dos poderes, ou de instituições representativas. Daí que, naturalmente, se aplicasse o mesmo critério às monarquias de Antigo Regime. E, assim, toda a problemática dos limites do poder fosse reconduzida às questões do carácter concentrado ou não do poder monárquico e da existência de cortes.” (HESPAÑA, 2006, p. 456).

poder e da sociedade do que a partir da organização jurídica das funções ou da participações de *cortes* ou *concelhos*.

À medida que o “Reino” se desenvolve social e economicamente, com o renascimento comercial e urbano, e junto ao declínio do pacto feudal e dos poderes locais, as “Cidades” exigem um maior poder regulador e um Direito capaz de atender a tal transformação social. O comércio, a indústria, a urbanização, diversos fenômenos estranhos à sociedade rural do medievo trazem a necessidade de normas jurídicas relativas ao meio urbano, ligadas à segurança, à utilidade, à produção, ao ascendente “espaço público”, normas estas que constituirão um conjunto de poderes legais e administrativos.

Nestes Reinos tardomedievais é possível distinguir no seu vocabulário jurídico normas de diferentes ramos e funções. Os fundamentos do Reino, sua forma de governo e de sucessão e a ordem da sua administração pública formam as *leis constitucionais*, ou a *lex fundamentalis* da *res publica*. Aquelas normas destinadas à conservação dos direitos em torno da propriedade e do indivíduo compendiam-se no Direito Civil comum. Posteriormente, as leis criadas especificamente para regular o espaço urbano, o comércio, a segurança e intervir mais diretamente nas atividades do Reino se desenvolvem e passam a ser conhecidas como as *leis da Polícia*.

As primeiras leis, as fundamentais, existiam como um elemento de coesão do poder político do Reino, distribuído entre o Soberano /suserano e seus vassalos; sob a ótica medieval representavam a própria ordem social necessária para a harmonia e o bem geral. O segundo ramo, o do Direito Civil comum, consistia na conservação desta mesma ordem cosmicamente estabelecida¹⁴ no que se refere aos indivíduos e às propriedades, sem excluir nem mesmo o patrimônio da coroa e a pessoa do Rei (HESPANHA, 2006, SEELAENDER, 2008). Todo este conjunto de normas escritas ou não constituíam grande parte do *ordenamento jurídico medieval*, produzido durante séculos de muita tradição, muita jurisprudência e muito pouca legislação positiva emanada por um Rei ou parlamento. A característica mais marcante deste *ordenamento* é o seu papel supremo de conservação da ordem estabelecida pela tradição e pelos costumes, ordem que adquire por vezes caráter sagrado para os juristas e teólogos medievais. Qualquer um, por mais soberano que fosse seu título, que ousasse modificar tal ordenamento encontraria todo o tipo de oposição e

¹⁴ Ver GROSSI, 2007, influência platônica sobre o pensamento medieval.

resistência¹⁵ a ponto de ser considerado um interdito fundamental a proibição da interferência de um Rei sobre normas fundamentais do Direito de sucessão ou do Direito Civil.

Diferentemente deste ordenamento disposto à conservação do sagrado *status quo*, diante das transformações econômicas e sociais, surgem com cada vez mais importância as leis e os decretos reais que se relacionam com esta nova ordem econômica e social. A *Arte da Polícia* e sua legislação especial mais do que conservar a segurança ou a ordem, buscam – para promover a segurança e a ordem – intervir na sociedade tradicional, na sua organização, e transformá-la para desenvolver e fortalecer mais e mais o Reino.

Anuncia-se aí uma ruptura histórica sobre o papel do Rei medieval: aquele que antes seria a cabeça de um corpo estático a cumprir o dever de guardião da ordem divinamente estabelecida, agora passa a projetar uma nova ordem a ser desenvolvida para o bem do Reino, mas também para o sucesso deste diante de outros reinos em uma esfera econômica e mesmo bélica internacional¹⁶.

Será a partir da subsunção deste novo papel pelo Rei e pela Coroa – de interventor e desenvolvimentista, próprio do período mercantilista – que um maior conjunto de normas regulatórias será emanadas pela autoridade real. Os regulamentos sobre a atividade dos artesãos e comerciantes, sobre os pesos e as medidas, sobre a circulação de mercadorias e víveres, sobre as construções e sobre o saneamento das cidades, todos passam a constituir a “Ciência da Polícia”, legislação que dispõe sobre a boa organização da “polis”, como indica o nome. Estas normas, de caráter essencialmente urbano, não poderiam ser encontradas no tradicional direito comum (*iuscommune*), regulador das sociedades medievais que era através dos costumes consolidados por uma jurisprudência comprometida com a ordem feudal ambientada em um universo muito mais rural e localista do que se propunha a nova sociedade mercantilista. Pelo contrário, o direito tradicional em geral dificultava o desenvolvimento econômico da indústria e do comércio, pelos vínculos da propriedade à terra, do trabalhador ao feudo, da jurisdição ao nobre local e pelo comprometimento deste

¹⁵ Sobre as diversas formas de pactismo e relações entre o Rei e os poderes locais no Reino espanhol, ver TOMAS Y VALIENTE, 1996, pp. 282-97.

¹⁶ Ver SERRÃO, MARTINS, **Da indústria portuguesa**; do antigo regime ao capitalismo. pp 53-, 64-7, 87-92.

direito com a distribuição de privilégios em um emaranhado de poderes difusos na antiga sociedade.

É a essa altura que vai se tornar crucial o sentido do poder destinado ao Rei e à sua função nesta emergente sociedade; a ele é dada a tarefa de promover o desenvolvimento do Reino ao mesmo tempo em que fortalece a autonomia e a presença da Coroa sobre toda a sociedade.

No contexto do mercantilismo português tem-se um retrato característico do apelo que passa a ser feito ao monarca em função do desenvolvimento do Reino e do país deixado por D. Luís da Cunha:

Digo que S. Majestade deverá concorrer com o seu patrocínio, mostrando o seu desagrado aos que vêm ao paço vestidos de manufacturas estrangeiras e vestindo-se ele mesmo da nacionais. (...) Digo também que o dito senhor deveria concorrer com o seu dinheiro, como fez o czar de Moscóvia e el-rei da Prússia, que à custa mandaram buscar a França, Itália, Inglaterra e Holanda os melhores *artezans*, para industriarem os naturais, em toda a sorte de manufacturas, e assim vemos que hoje se sustentam e florescem nos seus estados com grande utilidade e augmentação dos seus vassallos, porque o que despendem em se vestirem fica no País e crescem os obreiros tendo em que trabalhar. Ouço que em Portugal se tem sumamente apurado a arte de trabalhar no mármore, e a razão não é outra senão que S. A. viu com bons olhos os seus progressos e mostrou que lhe agradava a sua boa execução; de que se seguirá que muita gente se aplicará a cultivá-la por arte e proveito¹⁷.

Em função deste novo cenário social e econômico a Coroa se torna crescentemente um elemento de concentração de poder político, e ao passo que se estabelece um campo de atuação maior para o domínio da regulação através da *leis* é cada vez mais exigido do soberano um “corpo administrativo” estruturado em seu nome para intervir na ordem social. Assim, a construção de uma estrutura administrativa, ainda que embrionária, é consequência necessária da atividade de regular através da *polícia*, pois:

Logo que qualquer regulamento for acompanhado de huma pena, he preciso que haja hum Corpo, destinado a vigiar sobre a sua execução em cada lugar; e que esse Corpo tenha toda a autoridade precisa para se fazer obedecer, para infligir as penas proporcionadas contra os transgressores: por mais inferior que seja este Tribunal, este representa nestes negócios o Soberano¹⁸.

¹⁷ *Testamento Político de D. Luís da Cunha* in: SERRÃO, J; MARTINS, G. **Da indústria portuguesa: do antigo regime ao capitalismo**. pp 66-7.

¹⁸ ELEMENTOS da Policia Geral de hum Estado, 1787. tomo II p. 7.

Novamente, pode-se usar da análise histórica weberiana para explicar a relação entre os conceitos de Estado emergente na modernidade, Soberania, Rei-legislador e Administração Pública moderna. Para afirmar e fortalecer a soberania do rei e a coesão do Estado diante de um cenário de capitalismo mercantilista no qual a organização econômica da sociedade é baixa e ineficiente, é reservado ao Rei a tarefa de legislar em prol do desenvolvimento do Estado e dos seus súditos, guiando a mão-invisível e dando forma à Administração Pública como instrumento de poder político, naquilo que Weber chamou de “capitalismo politicamente orientado”, um antecessor teórico do capitalismo moderado que é característico dos Estados periféricos.

Reflexões finais

O presente artigo buscou ressaltar o papel de um estudo histórico da Administração Pública como ferramenta de crítica e revisão das teorias e dos modelos vigentes. A história, nesta perspectiva, mostra-se não como um discurso legitimador dos modelos vigentes, elegendo o presente como ponto de chegada de uma longa evolução. O estudo também buscou não refazer uma história dos “acontecimentos” da Administração Pública – suas reformas institucionais, seus eventos políticos importantes. Diferente disso, buscou-se aqui possibilitar uma releitura histórica dos principais conceitos fundamentais da Administração Pública moderna, mostrando a contingencialidade dos seus conteúdos.

Um estudo histórico da Administração porém, longe de definir rigidamente um conjunto de conceitos básicos dentro dos quais o administrador dogmático deve trabalhar, busca abrir o espaço das possibilidades semânticas dos conceitos dogmáticos da Administração. Em outras palavras, historicizar o estudo da Administração Pública não é estabelecer novos dogmas conceituais, nem justificar os tradicionais, mas, sobretudo, possibilitar uma reflexão crítica vinculada aos conceitos usados pelos administradores em seu cotidiano. A partir dessa perspectiva, o administrador deve então ser capaz de, historicizando o seu presente, reformular os meios práticos de uma Administração Pública pensada de forma cada vez mais crítica.

Bibliografia

ELEMENTOS da Policia Geral de hum Estado, 1787. tomo II

FOUCAULT, Michel. Omnes et singulatium. *In*: _____; DEFERT, Daniel; EWALD, François; LANGRANGE, Jacques. **Dits et ecrits**: 1954-1988. Paris: Gallimard, 1994.

GROSSI, Paolo. **Mitologias Jurídicas da modernidade**. Florianópolis: Boiteux, 2004.

_____. Da sociedade de sociedades à insularidade do estado entre o medievo e a idade moderna. *In*: **Revista Seqüência** nº 53, Florianópolis: Boiteux, 2007.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Européia**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____. **Às vésperas do Leviathan**. Coimbra: Almedina, 1996.

_____. **O Direito dos Letrados no Império Português**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

PREUß, Ulrich. Os elementos normativos da soberania. *In*: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz. **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003.

SEELAENDER. A Polícia e o Rei-legislador. *In*: BITTAR, E. **História do Direito Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. O contexto do texto: notas introdutórias sobre a história do Direito público. *In*: **Revista Seqüência** nº 53, Florianópolis: Boiteux, 2007.

SHAFRITZ, J.; HYDE, A.; PARKES, S. **Classics of Public Administration**. 5. ed. Belmont: Wadsworth, 2004.

SKINNER, Quentin. Estados livres e liberdade individual. *In*: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz. **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003.

_____. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia da Letras, 2006.

STOLLEIS, Michael. **Storia del diritto pubblico in Germania**. v.1, Milano: Giuffrè Editore, 2008.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **Manual de historia del derecho español**. Madrid: Tecnos, 1996.

TÖNNIES, Ferdinand. **Principios de sociologia**. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Economica, 1942.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1. Brasília: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004a.

_____. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004b.

ZILLER, Jacques. The continental System of Administrative Legality. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Administration.** San Francisco: Sage, 2003