

Reflexões Epistemológicas Acerca dos Modelos da Administração Pública Brasileira: Potencialidades, Problemas e Perspectivas

Autoria: Ronan Pereira Capobiango, Edson Arlindo Silva, Aparecida de Lourdes do Nascimento

Resumo

As recentes discussões sobre administração pública e reformas do Estado têm chamado a atenção de diversos estudiosos que buscam compreender as recorrentes transformações implementadas nos mais variados setores públicos no Brasil. Neste sentido, realizou-se este ensaio teórico com o objetivo de discutir os modelos de administração pública no Brasil, refletindo os três modelos marcantes da organização pública das instituições brasileiras, a saber: o patrimonialismo, o burocratismo e o gerencialismo. Para tanto, efetuou-se um levantamento bibliográfico a fim de apresentar os principais aspectos no que condiz ao Estado Patrimonialista, ao Estado Burocrático e ao Estado Gerencialista, tendo em vista o enriquecimento do debate e a geração de novas discussões. Pretende-se, assim, contribuir para uma reflexão mais crítica ao se discutir as novas tendências da administração pública, ainda em processo de construção. No Brasil, os estudos sobre a administração pública ora ou outra envolveram sempre elementos diversificados e dimensões herdadas das crenças e práticas advindas da formação sócio-cultural e histórica do país. Esses elementos e dimensões têm se manifestados em traços característicos que prevalecem até os dias atuais na maneira de gerir e de se apropriar do aparato público institucional. Nesse sentido, da confrontação literária, observa-se que a administração pública no Brasil é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, existe a convivência de diversos tipos de práticas como o nepotismo, corrupção, personalismo, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático, que juntos, contribuem para alavancar as mazelas políticas existentes nos espaços institucionais de domínio público. A literatura clássica, existente no Brasil referente à Administração Pública, destaca que a relação entre Estado e administração pública possui sua raiz no desenvolvimento das práticas patrimonialistas ocorridas desde o período colonial mediante a supremacia de Portugal sobre o Brasil. As marcas deste período vão fomentar as atitudes políticas e as formas de gerenciamento da “coisa pública” expressas principalmente, nas práticas administrativas e estamentais. Neste contexto, parece não existir uma linha do tempo que defina o início e o fim de cada modelo, sendo que cada um apresenta características dos modelos que lhe antecedeu, mas que também busca se diferenciar em alguns pontos dada a necessidade de mudanças e modernizações no modo de gestão das organizações públicas. Entretanto, a situação da administração pública no Brasil pouco tem se alterado, apesar de todas as reformas realizadas. Talvez, seria o momento de refletir uma proposta que, de fato, considere as realidades vivenciadas pelo País, bem como, seus aspectos culturais e não em modelos estanques, que podem ter funcionado bem em outros países, cuja realidade é outra e, por esta razão, inadequados para solucionar os problemas da administração pública brasileira. A temática referente às reformas administrativas gera questionamentos que sustentam diversas discussões que fazem deste tema um assunto sempre relevante e importante para os avanços nos debates e reflexões desta área.

1 Introdução

As recentes discussões sobre administração pública e reformas do Estado têm chamado a atenção de diversos estudiosos que buscam compreender as recorrentes transformações implementadas nos mais variados setores públicos no Brasil. São transformações que objetivam atender as demandas do Estado brasileiro, de um lado, e da sociedade civil, de outro.

Neste contexto de transformações, várias reformas são propostas ao longo dos anos por diversos países, porém, na ânsia de querer mudar apenas por mudar, como uma forma de acompanhar as tendências bem sucedidas de outros países, muitos Estados têm suas experiências de reformas frustradas. Modelos que são bem implementados em outros países quando trazidos para uma realidade distinta da qual o mesmo foi elaborado, sem considerar os aspectos das bases culturais que se encontram, se deparam com barreiras que impedem o bom funcionamento dos mesmos, não apresentando os resultados que tais modelos buscavam oferecer.

No caso brasileiro, o modelo cultural traz consigo as raízes de nossa colonização, ou seja, o patrimonialismo e o clientelismo. Desta forma, os modelos de gestão propostos pelas organizações brasileiras devem considerar uma realidade que inclua os elementos culturais e não apenas o fato de satisfazer o desejo pelo novo.

À medida que se reconhece as limitações de certo modelo no atendimento dos objetivos almejados por um Estado e pelas partes que o compõem, novas propostas se apresentam como alternativas capazes de melhorar o funcionamento deste sistema que, continuamente, necessita ser reajustado e adaptado a uma realidade exposta em um ambiente dinâmico de mudanças permanentes.

No Brasil, ao assumir o poder em 1930, Getúlio Vargas implementa ações na tentativa de romper com as oligarquias dominantes, pela profissionalização da administração pública. Foi um tempo marcado pela criação do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, pelas conquistas sociais, como o voto secreto e as leis trabalhistas, além do direito de voto para as mulheres.

A primeira reforma administrativa, conhecida como Reforma Burocrática, de 1936 tem como característica, segundo Matias-Pereira (2009), a ênfase na reforma dos meios em detrimento dos fins, ou seja: focou nas atividades de administração geral; buscou montar um corpo burocrático clássico, de funcionários do Estado, não contemplando as atividades substantivas; pautou-se na teoria administrativa que consagrava a existência de “princípios de administração”; e, adotou como modelo o prescrito na teoria administrativa, importado dos países mais desenvolvidos, buscando modernizar a máquina pública, inspirando-se no modelo taylorista/fayoliano/weberiano (COSTA, 2008).

A partir da Revolução de 1930, defendia-se a racionalização da administração pública, com a implantação do modelo burocrático weberiano, em busca da eficiência. No entanto, a marca do clientelismo se manteve, impossibilitando a prática do que se propunha. Neste contexto, a República Nova chegou ao fim, em 1937, com um golpe de Estado desfechado pelo mesmo presidente Vargas, iniciando-se o Estado Novo.

Posteriormente, com o Golpe Militar de 1964, o “modelo clássico” foi substituído pelo modelo de “administração para o desenvolvimento”, que visava essencialmente a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público.

Verifica-se a descentralização administrativa do Estado, com a criação da figura da “Administração Indireta”, com maior autonomia de ação, inclusive podendo contratar funcionários sob regime celetista e não mais estatutários. Surge a figura do Estado-Produtor

de bens e serviços atuando diretamente no domínio econômico, como condição necessária na fase inicial de desenvolvimento de um país.

Nesse contexto, foi implementada a segunda Reforma Administrativa, que tem como símbolo o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que introduziu o tríplice sentido da descentralização “dentro dos quadros da administração federal; da administração governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais” e o “estabelecimento do conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que em princípio facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças)” (MARCELINO, 1988 *apud* COSTA, 2008, p. 275).

Ambas reformas de 1936 e 1967 foram implementadas em contextos de ditadura política, com restrição a participação da sociedade. Conforme Bresser-Pereira (1998) a crise do modelo burocrático de administração pública, introduzido no País nos anos 30, com o governo Vargas, começou ainda no regime militar, em razão de sua incapacidade em desenraizar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração.

A Nova República nasce, com o fim do regime militar, num cenário caracterizado por cinco disfunções gerais: a ineficácia do planejamento governamental, as deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos, a atuação pouco integrada e coordenada de órgãos ligados à área, e pouca prioridade à área de recursos humanos (VIEIRA, 2008).

Na sequência, registra-se a reforma administrativa implementada pelo Governo Collor que promoveu um amplo e profundo rearranjo estrutural, visando a racionalização (redução de gastos) e a desestatização (reduzir a interferência do Estado no domínio econômico). Neste sentido, fechou ministérios, promoveu fusão e extinção de instituições, promoveu afastamento e/ou remanejamento de pessoal, extinguiu, privatizou e descentralizou empresas, além de ter promovido a desregulamentação do mercado.

A instabilidade política instalada durante o processo de *impeachment* do Presidente Collor, que culminou com sua renúncia em dezembro de 1992, fez com que o processo de reforma administrativa perdesse o seu fôlego sendo, momentaneamente, colocado em segundo plano. Em 1994, com a inauguração do Plano Real e a retomada da estabilidade econômica do país, criou-se as condições para a retomada da agenda de reformas, implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, após 1995, sob a coordenação do MARE, capitaneado pelo então Ministro Bresser-Pereira.

A partir desta contextualização, este ensaio teórico busca, a partir do levantamento bibliográfico, discutir os modelos de administração pública no Brasil, refletindo os três modelos marcantes da organização pública das instituições brasileiras, a saber: o patrimonialismo, o burocratismo e o gerencialismo.

A relevância deste estudo está relacionada à importância do mesmo para a área de administração pública, tendo em vista o enriquecimento do debate e a geração de novas discussões. Pretende-se, desta forma, contribuir para uma reflexão mais crítica ao se discutir as novas tendências da administração pública, ainda em processo de construção. Dentre estas tendências, a vertente da administração pública societal, sob a égide do Novo Serviço Público, tem se apresentado como alternativa para a gestão pública, trazendo novas propostas para a produção dos serviços públicos.

2 Modelos de administração pública

No Brasil, ao longo de sua origem e evolução histórica, os estudos sobre a administração pública ora ou outra envolveram sempre elementos diversificados e dimensões herdadas das crenças e práticas advindas da formação sócio-cultural e histórica do país. Esses

elementos e dimensões têm se manifestados em traços característicos que prevalecem até os dias atuais na maneira de gerir e de se apropriar do aparato público institucional (JANOTTI, 1987; LANNA, 1995; NUNES, 1997; FAORO, 2000).

Nesse sentido, da confrontação literária observa-se que a administração pública no Brasil é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, existe a convivência de diversos tipos de práticas como o nepotismo, corrupção, personalismo, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático, que juntos, contribuem para alavancar as mazelas políticas existentes nos espaços institucionais de domínio público.

Paralelamente, a trajetória histórica da administração pública brasileira revela três modelos marcantes da organização pública das instituições brasileiras (nos níveis federal, distrital, estadual e municipal), podendo ser destacados o patrimonialismo, o burocratismo e o gerencialismo.

2.1 Estado patrimonialista

Notadamente, a literatura clássica existente no Brasil referente à Administração Pública, destaca que a relação entre Estado e administração pública possui sua raiz no desenvolvimento das práticas patrimonialistas ocorridas desde o período colonial mediante a supremacia de Portugal sobre o Brasil (LEAL, 1993; LANNA, 1995; FAORO, 2000; HOLANDA, 2000). As marcas deste período vão fomentar as atitudes políticas e as formas de gerenciamento da “coisa pública” expressas principalmente, nas práticas administrativas e estamentais.

O modelo patrimonialista de administração pública, formalizado nas ações e práticas políticas no Brasil, permeou, e ainda permeia, as relações sociais, fere a constituição federal e legítimas atitudes e costumes, advindos das relações de poder e dominação, encontradas em nossa estrutura política e no aparato da administração pública. Este mesmo modelo ainda se mantém arraigado na esfera política atual, principalmente no interior do país e em regiões, como o nordeste brasileiro, em que a dependência da “máquina pública” se tornou cultural, mediada pela defesa de interesses particularizados.

A questão fundamental que parece surgir dessa brevíssima discussão é: qual a natureza específica da hierarquia no Nordeste brasileiro? A comparação entre costa e sertão aparecerá aqui como pano de fundo desta que será a questão fundamental desse trabalho. Como foi dito, veremos que a hierarquia no Nordeste não exclui, mas pressupõe violência e arbitrariedade, e ao mesmo tempo se nutre das relações de classe. Esse trabalho pretende demonstrar a possibilidade da existência de uma síntese entre hierarquia, violência e relações de classe, mas sua ênfase recairá no primeiro desses termos. Veremos que categorias como “respeito” fundam relações estruturais, mesmo num contexto cada vez mais impessoal; isso não exclui que, ao mesmo tempo, a arbitrariedade do patrão possa também contribuir, em grande medida, para a constituição da realidade social (LANNA, 1995, p. 46).

Com o advento da República, as elites agrárias assumiram o poder, constituindo por mais de três décadas a chamada *República Oligárquica* (1894-1930). Segundo Faoro (2000) a transição entre o regime monárquico imperial para o republicano “irá acentuar e exacerbar a função eleitoral do coronel. Tirar-lhe-á as albardas centrais não para autonomizá-lo, mas para entregá-lo aos poderes estaduais e federal. Esta transição está na essência dos acontecimentos que partem do 15 de Novembro de 1889” (FAORO, 2000, p. 243).

A partir de então, esse cenário político da história do Brasil tornou-se solo fértil para a proliferação de ações de “mandos” e “desmandos”, caracterizando ainda mais o Estado Patrimonial. O fenômeno denominado coronelismo foi o retorno ao poder, dos fazendeiros que detinham o controle político e econômico no meio rural, desde os tempos da monarquia. Faoro, (2000) e Holanda, (2000), em suas análises sobre o patrimonialismo, afirmam que

desde a colonização do Brasil pelos portugueses, os fazendeiros, conhecidos por “coronéis”, sempre detiveram prestígio social, ora assumindo o poder diretamente em certas localidades, ora se opondo aos governantes que tentavam interferir em suas “terras” e “redutos” políticos, como foi, a título de exemplo, a disputa entre os partidos políticos conservadores e liberais que abrigavam os “coronéis”, entendidos aqui como grandes fazendeiros e políticos influentes.

Para Leal (1993) a história brasileira ocorrida entre os séculos XIX e início do XX revela que no âmbito rural, o coronel era um bem amado. A sua clientela – isto é, a imensa maioria de camponeses miseráveis, que dele dependiam e giravam ao seu redor e dispunham dos favores – lhe devotava absoluta fidelidade. Para ter devoção de seus clientes, o coronel lhes cedia partes de suas terras para a sua subsistência, ajudava-os nas doenças, com médicos e remédios, e lhes garantia proteção nos problemas com a polícia e, por vezes, com a justiça. Em troca, essa clientela era forçada a votar nos candidatos que ele apoiava. Diversos autores detiveram-se em entender a gênese e as práticas do coronelismo, buscando elucidar suas ações de poder e dominação. Neste caso, observa-se ainda que o *habitat* dos fazendeiros que detinham o poder eram os:

municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como sejam o comércio e a indústria. Conseqüentemente, o isolamento é fator importante na formação e manutenção do fenômeno (LEAL, 1993, p. 251).

Sob outro enfoque, Lanna (1995), ao analisar o coronelismo no Nordeste brasileiro, observou que dois são os elementos fundamentais que ainda mantêm vivo a chama deste fenômeno secular. Esses elementos são as práticas comuns entre as relações de patronagem e compadrio que dão forma e legitimidade à figura do “coronel”, que produz ou reproduz, no interior da comunidade, sua autoridade e controle. Tanto os laços de patronagem como os de compadrio são vistos enquanto formadores de comunidades em que as pessoas se aproximam ora para prestar serviço ao fazendeiro, ora para convidar esse mesmo fazendeiro para apadrinhar seus filhos, o que, na maioria das vezes, acarreta em trocas recíprocas de “favores”, gerando uma nova relação, qual seja, a de clientelismo, como observou Lanna (1995). Esses valores e práticas também encontram-se presentes em muitas de nossas instituições como forma de perpetuar o poder e a dominação sobre os demais indivíduos. Elementos como o clientelismo, prática comum entre os políticos da “elite agrária brasileira”, contribuiu significativamente na configuração hierárquica de diversas instituições de nosso país e disseminou as tradições patrimonialistas ao longo da história da República.

De acordo com Faoro (2000), a formação e a disseminação das tradições patrimonialistas foram reproduzidas no Brasil com maior vigor no período imperialista, principalmente a partir da reformulação do Estado brasileiro, com o advento da Carta Magna de 1824. Um dos problemas desta época era que os representantes da “colônia” se preocupavam em representar seus próprios interesses em detrimento dos interesses acordados nas bases de apoio político-eleitoral. Assim, o caminho era preparado para receber os portugueses que chegavam ao Brasil objetivando a ocupação de cargos públicos administrativos. Neste caso, as funções públicas só eram determinadas pela tutela do rei ou do imperador. Entretanto, enfatizam Leal (1993) e Faoro (2000), que em decorrência desses tipos de relações, a posição e o status adquiridos no meio social da época, mesmo sendo “vendido ou dado” pelo rei, demonstrava pouca ou nenhuma preocupação em separar o público do privado, já que as regras do jogo somente permitiam a concessão de cargos e funções públicas aos letrados e às pessoas que faziam parte do ciclo de convivência da realeza (Nobreza,

Exército e outros que possuíam credenciais do rei), gozando das benesses oferecidas pelo poder público.

Assim, as pessoas que ocupavam cargos e funções públicas sob a tutela real, eram consideradas infiéis e corruptas, já que em um ou outro momento não seguiam a “cartilha real” em termos de como agir com a “máquina pública”. Sobre esta época analisa Bresser-Pereira (2001) que elementos como o mandonismo, a corrupção, a utilização de bens e recursos públicos, o empreguismo e o nepotismo eram considerados como princípios do Estado Patrimonialista. As funções e cargos ocupados, bem como a organização hierárquica por detrás de cargos e funções não eram bem definidas, devido ao fato de que a posição que ocupavam no controle do Estado lhes permitia mandar e desmandar, e aproveitar de suas posições objetivando retornos pessoais e a defesa de interesses particularizados. Assim, as formas de gestão pública que se perpetuaram pela história do Brasil, sob os olhares do patrimonialismo, revelam que,

tais costumes ficaram caracterizados pela cordialidade, que tratam de situações que deveriam ser de interesse geral e caráter impessoal da mesma maneira como tratariam de seus problemas pessoais, mas sempre mantendo as relações de poder intacta, na qual os mesmos grupos sempre se encontram acima dos demais e das leis (HOLANDA, 2000, p. 132).

Essas práticas contribuíam para alavancar os princípios ligados ao patrimonialismo, ou seja, a partir de uma interpretação weberiana do assunto prevaleciam à tradição e os costumes em detrimento da impessoalidade da lei e do profissionalismo administrativo institucionalizado. Nesse caso, Weber (1991) chama de “tipos ideais” as modalidades de “dominação” por ele concebidas. Essas modalidades de dominação apresentam-se sob os seguintes “tipos ideais”: “Tradicional ou Patrimonial”, “Legal ou Racional Burocrático” e “Carismático”. Sendo as duas primeiras (Patrimonial e Burocrática) discutidas e analisadas nesta tese.

No tipo de “dominação tradicional ou patriarcal” sobressaem os laços de submissão, marcada por relações de “patriarcalismo”, onde prevalecem valores como a honra, a amizade, o parentesco, o protecionismo e a reprodução da tradição entre dominantes e dominados. A obediência ao “outro” desenvolve-se por meio do respeito a toda uma “tradição”, em que o dominante é visto como possuidor de “valores superiores”, detentor do “dom da graça” ou pela relação de “servidão” e “interesses pessoais”, em que o ser dominado se encontrará sempre em posição de dependência em relação ao dominante, pois, esse último lhe oferece abrigo e proteção, mantendo para com aquele um caráter de fidelidade e obediência irrestrita. Desse modo, a relação de dominação apresenta características determinantes em que “o conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação desconsiderada por parte do senhor poria em perigo a legitimidade do seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas” (WEBER, 1999, p. 131). Nesse tipo de dominação, valores que acarretam posições de controle e autoritarismo são fundamentais para legitimar e institucionalizar o poder de dominação e autoridade entre os envolvidos.

Sobre este assunto analisado e discutido por Weber (1999), os estudos de Janotti (1987), Lanna, (1995) e Nunes, (1997) oferecem uma síntese crítica em relação ao patrimonialismo e retrata que a questão do autoritarismo das elites brasileiras, a título de exemplo, aponta para o próprio exercício da dominação econômica, política e cultural que se situa em um quadro de tensão permanente. Sobretudo porque a dominação se estabelece em um “campo de guerra” onde seu próprio exercício se caracteriza pela incompletude e resistência. Incompletude que se manifesta através das próprias contradições do projeto de dominação, embora recorra a um permanente esforço de cimentar essas contradições, instituindo uma representação de harmonia, completude e totalidade.

Seguindo a mesma análise investigativa, resguardados os contextos, Holanda (2000) e Faoro (2000) ressaltam que estas práticas se caracterizaram como seculares, firmando raízes no Brasil, apesar do fato de que o Brasil já gozava de certa “independência”, enquanto nação. No entanto, Holanda (2000) destaca que a manutenção das bases políticas pós-independência continuou concentrada nas mãos da minoria, ou seja, saiu das mãos da realeza e foi para as mãos da elite ruralista, que dominava o Brasil a partir da institucionalização do período republicano. Nesse contexto, as profissões liberais e a política eram exercidas por descendentes da elite rural, que se autodenominavam responsáveis pelo desenvolvimento e progresso urbano do país. Prevaleciam, de acordo com Holanda (2000) e Faoro (2000), os costumes, práticas e crenças herdadas pela tradição, passando de geração em geração, como bem identificou Weber (1999) em outro contexto, ao analisar as raízes do patrimonialismo, no espaço da vida pública.

Segundo Weber (1999), a manutenção e a garantia do poder da dominação tradicional (patrimonial) vem da crença no passado eterno, na justiça e na pertinência da maneira tradicional de agir. O chefe de Estado tradicional é o senhor, que mantém seu poder e controle sob seus súditos, em detrimento da sua posição de sucessor, de uma relação de poder que lhe é transmitida ao longo do tempo, por gerações passadas e que possuem a mesma coesão grupal de crenças e valores. Apesar de suas ordens possuírem um caráter personificado e arbitrário, sua área de abrangência é garantida pelos costumes e hábitos, sendo que seus súditos o obedecem por respeito à sua posição tradicional ou pela coação.

À medida que os ideais e princípios de organização democrática passam a fazer parte da esfera pública e da sociedade brasileira, novos modelos de gestão da “máquina pública” começam a se fazer presente em detrimento da manutenção e continuidade do patrimonialismo. Um desses novos modelos refere-se à burocracia que será mais bem discutida na seção abaixo. Assim, pelas análises e inferências feitas por Bresser Pereira (2005) nota-se que a adoção da burocracia no espaço público, para além de significar uma quebra de paradigmas, simbolizou um importante instrumento de combate aos elementos ligados ao patrimonialismo como o nepotismo, o clientelismo, o mandonismo e a corrupção, contribuindo, mesmo que em passos lentos, para a proteção do bem público e encampando lutas pontuais contra a privatização do patrimônio estatal. Esse cenário impôs à administração pública, a necessidade de desenvolver um tipo de administração que vislumbresse distinguir o “espaço político” do “espaço de atuação do administrador público”, mas também implementou ações que permitiram separar o “privado” do “público”.

A partir do chamado “Estado Novo”, que teve Getúlio Vargas como protagonista, surge então a “Administração Burocrática Estatal”, fundamentada no modelo burocrático de Weber (1991), tendo como ponto de partida determinar um conjunto de procedimentos legais para organizar racional e eficientemente o espaço institucional das organizações públicas, em substituição ao modelo de gestão tradicional ou patrimonial.

Nesse momento a burocracia surge como alternativa de organização das instituições públicas, criando condições para que as ações políticas e governamentais sejam combatidas a partir do momento em que governantes, políticos e demais servidores públicos se comportassem contrários aos interesses coletivos e públicos da sociedade brasileira.

2.2 Estado burocrático

Historicamente a burocracia começa a fazer parte no Brasil da esfera pública quando o mundo se reorganizava dos traumas da primeira grande guerra mundial, sendo que a partir da década de 30 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O DASP, enquanto órgão público foi considerado um importante instrumento de difusão dos ideais da burocracia.

Em 1933 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), que se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Do ponto de vista prático, o departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal. Entre 1945 e o golpe de 1964, ocorreram várias tentativas de se retomar a reforma com o mesmo ímpeto inicial, fortalecendo o sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e a organização do Estado (PAULA, 2005, p. 106).

Sua principal função de acordo com as análises feitas por Bresser-Pereira (2005) era a de ser um agente modernizador dos processos administrativos, de acordo com as orientações dos princípios burocráticos de organização, promovendo mudanças significativas no aparato estatal brasileiro.

Para Weber (1991) a “Dominação Racional Legal” consiste em um modelo de organização burocrática, pois “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma” (WEBER, 1991, p. 128). Neste caso, a relação entre dominantes e dominados reduz-se a uma formalidade legal preestabelecida, em que as ações desenvolvidas são amparadas por um “contrato” ou “leis” que regulamentam e orientam todo o processo de dominação burocrática.

O processo de organização do poder burocrático, que garante a sua legitimidade, provém de normas legais estatutariamente definidas em bases racionais e impostas em equivalência de igualdade a todos. Na dominação burocrática, a observância da justiça da lei é o pano de fundo de sua legitimação. Nesse caso, as pessoas obedecem às leis, e não à pessoa propriamente dita, como nas dominações tradicional e carismática, porque acreditam que as leis são constituídas e elaboradas por um procedimento escolhido, tanto pelos subordinados quanto pelos dirigentes. Além disso, nesse tipo de cenário o dirigente é visto como uma pessoa que alcançou tal posição, exclusivamente por procedimentos legais via promoção, nomeação, progressão automática de cargos, concursos, entre outros, e é em consequência de sua posição conquistada que ele exerce o poder dentro das áreas preestabelecidas estatutariamente pelas regras e regulamentos sancionados legalmente.

Ao analisar o pensamento weberiano sobre a burocracia, Bresser-Pereira (2005) enumera um conjunto de princípios que irão dar forma e visibilidade a então moderna forma de organizar o espaço público. Neste momento a administração burocrática passa a ser pensada e praticada sob as seguintes orientações: formalização das funções e atividades administrativas; unidade de comando fundamentada na organização hierárquica das instituições; centralização de poder via processo decisório; profissionalismo por meio do desenvolvimento de competências e habilidades administrativas; impessoalidade nas formas de tratamento da gestão pública; configuração organizacional pautada na estrutura piramidal de cargos e funções; estabelecimento de rotinas pouco flexíveis; normas e regras de controle atreladas aos processos administrativos; e, foco em uma burocracia de Estado constituída por administradores profissionais, preferencialmente isentos das tramas e seduções políticas.

Ao invés da velha administração pública burocrática, uma nova forma de administração, que tomou de empréstimo os imensos avanços por que passaram, no século XX, as empresas de administração de negócios, sem contudo perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 26-27).

Apesar das fragilidades e limites do modelo burocrático analisado por Bresser-Pereira (2005) no âmbito público, pode-se observar que o conceito moderno de burocracia weberiano, tinha no princípio da eficiência um porto seguro para planejar, organizar, executar e controlar as funções administrativas praticadas na administração pública. Assim, procurava-se com a administração pública burocrática gerar ambientes favoráveis à meritocracia, competência,

profissionalismo e formalização das relações de trabalho. Com todo este histórico de “boas” intenções o modelo burocrático se mostrou insuficiente para acompanhar as mudanças globais e a acentuada complexidade do Estado.

Ao apontar um conjunto de disfunções (problemas) herdado pela prática burocrática na administração pública, Bresser-Pereira (2005) constata que no período da ditadura militar a administração pública burocrática passou por mais um momento de dificuldades, já que foi substituída em grande parte por um regime pautado no uso da força e na cassação dos direitos políticos e sociais. Nesse período, o autor enumera os limites da administração pública burocrática enfatizando que a partir do momento em que o Estado brasileiro passa a assumir novas responsabilidades públicas, o modelo de gestão burocrática começa a mostrar pontos de exaustão.

Assim, observa-se que o aumento da demanda em relação aos serviços ofertados pelo Estado como a saúde, educação, trabalho, segurança pública, previdência social, controle da economia, dentre outros, não receberam na mesma proporção às intervenções necessárias do aparato público burocrático. Nesse contexto, em resposta às fragilidades e limitações demonstradas pelo modelo burocrático, Paula (2005) afirma que houve a necessidade por parte do Estado brasileiro em acompanhar as tendências mundiais que vinham ocorrendo a partir dos anos 80 e 90, sendo a administração pública gerencial um modelo de gestão amplamente discutido e defendido pelo grupo político que gerenciava o Estado brasileiro em meados da década de 90.

2.3 Estado gerencialista

Diante de fragilidades e disfunções apresentadas tanto pelo modelo patrimonialista quanto pelo modelo burocrático no âmbito da administração pública, novas formas de gestão na esfera pública ganham vigor e força. Como forma de gestão emergente surge no interior das discussões públicas tendências organizacionais voltadas ao gerencialismo, prática muito difundida nas empresas privadas e que obteve certa atenção da iniciativa pública a partir da década de 70 do século passado e que encontrou principalmente, nos Estados Unidos e na Inglaterra, condições e apoios necessários para a sua difusão.

O modelo gerencial de organização administrativa do espaço público focou seus objetivos em duas frentes: de um lado, predominou a incorporação por parte dos gestores públicos de técnicas e ferramentas gerenciais como as utilizadas no meio privado; do outro, houve a propagação de idéias de Estado Mínimo e enxugamento da “máquina pública”. Ambas as frentes de perspectivas gerencialistas procuravam reestruturar o Estado-Nação nos moldes da administração privada e das orientações advindas do processo de globalização (PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2001; SPINK, 1998).

Paula (2005) ao analisar o papel da administração pública gerencial no Estado brasileiro constatou um conjunto de limites e pontos positivos que caracterizaram esta forma de administrar as instituições públicas:

Em relação aos limites da administração pública gerencial são considerados aspectos como: a) centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social; b) enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas de gestão; c) implementou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país. Em contrapartida, os pontos positivos deste modelo de gestão desenvolveram-se sob a orientação de duas características básicas: primeiramente, possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão. Segundo, alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro (PAULA, 2005, p. 178).

Se um dos focos da administração pública burocrática era nos resultados, com a emergência da administração pública gerencial o Estado brasileiro amplia suas funções para além dos resultados, enfatizando a importância dos princípios administrativos de eficiência e eficácia tendo nas ações gerenciais pontos norteadores para a orientação das funções estatais. Este cenário está diretamente ligado à importância dada às ferramentas de planejamento e controle que passaram a ser mais utilizadas sobre os resultados das instituições públicas em detrimento das reais demandas da sociedade (MOTTA, 2007; MARTINS 1997).

Para estes autores, guardadas as peculiaridades empíricas de seus estudos, o cenário atual vem apontando necessidades em redesenhar o Estado brasileiro desde a sua maneira de atuação até as formas de organização do espaço público, na medida em que a oferta dos bens e serviços públicos torna-se mais competitiva e diferenciada, emergindo demandas que vão de encontro à utilização de “modelos inovadores” de como administrar as instituições públicas. Assim, constata Spink (1998) e Abrúcio (1998) que a partir da segunda metade do século passado a reforma do Estado se tornou em uma prerrogativa essencial em quase todo o mundo, contribuindo para que a administração pública gerencial se tornasse em uma opção viável para reorganizar as orientações de gestão praticadas nas instituições públicas. Para Abrúcio (1998), tal opção somente foi amplamente difundida nas modernas democracias a partir do momento em que a crise mundial da década de 70 reorientou os procedimentos econômicos e as intervenções estatais para um novo cenário que começava a se fazer presente em proporções globais.

Nesse contexto de adversidades, o neoliberalismo foi considerado a alternativa mais plausível para superar as vulnerabilidades ocasionadas pela crise mundial e serviu como instrumento orientador para garantir a governabilidade nas nações em que o modelo de administração pública gerencial se tornou hegemônico no contexto do capitalismo contemporâneo. Neste caso, a ideologia neoliberal vislumbra desenvolver no âmbito da administração pública a noção de “Estado Mínimo” apresentando as seguintes características centrais para a sua consolidação: menor interferência do Estado nas questões econômicas; foco na eficiência e na efetividade dos setores públicos prestadores de serviços e produtores de bens para a sociedade; privatizações de setores públicos considerados impróprios para a responsabilidade estatal; descentralização das políticas públicas; garantia e manutenção do livre comércio; enxugamento da máquina pública; reforma ampla e profunda do Estado; utilização de técnicas e instrumentos gerenciais nos moldes da iniciativa privada.

A administração pública gerencial é frequentemente identificada com as idéias neoliberais por outra razão. As técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam a enfrentar a crise fiscal do Estado. Como observa Nunberg (1995: 11), a primeira fase da reforma, geralmente chamada de ‘gerenciamento diluído’, consistiu em medidas para reduzir o gasto público e o número de funcionários, como resposta às limitações fiscais. Isso ocorreu na Grã-Bretanha, no Canadá, na Austrália, na Nova Zelândia, no Japão e nos EUA. E ocorre atualmente na América Latina, incluindo o Brasil, onde a reforma administrativa é formalmente orientada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 31).

Todavia, Paula (2005) observa que governos de diversos países aderiram, nos anos 80 e 90, ao modelo de administração pública gerencial fundamentado nos princípios do neoliberalismo, tendo como pretensão fazer valer as demandas de reformas que o Estado necessitava, bem como contribuir para a reestruturação dos procedimentos e das práticas até então utilizadas na maioria das nações desenvolvidas ou em processo de desenvolvimento. Nesse contexto, observa-se que as principais críticas feitas ao modelo gerencial de organização vão de encontro ao fato de que esse modelo, ao valorizar as responsabilidades de

cunho deliberativo, enfrenta constantes obstáculos advindos dos costumes e das práticas tradicionais que ainda perpetuam no seio das instituições públicas. Mas, por outro lado, a administração pública gerencial ainda se configura como um modelo de gestão em fase de consolidação e maturidade, no que tange ao acompanhamento das novas tendências gerenciais usualmente praticadas no âmbito da globalização.

Entretanto, nos anos iniciais do terceiro milênio, o modelo de administração pública gerencial começou a demonstrar pontos problemáticos de estrangulamento e novas propostas de administrar a “coisa pública” começaram a chamar a atenção dos “reformadores do Estado”. Apesar de raríssimos embasamentos empíricos ou experiências que comprovassem a sua eficácia, a “administração pública societal” surge como um dos modelos alternativos a ser utilizado no espaço público em detrimento das fragilidades e limitações demonstradas pela administração pública gerencial.

As características e os limites da administração pública gerencial resultaram em uma concepção limitada de democracia, que começou a gerar contestações de setores da sociedade ligados aos movimentos sociais. Isso contribuiu para o processo de crise da aliança social-liberal, que aumentou com o fracasso da “novíssima dependência” quanto ao desenvolvimento do país, abrindo espaço para a ascensão de uma nova vertente de reforma e gestão do Estado: a vertente societal. Em relação à democracia, verificamos que o Estado pós-reforma confiou à burocracia pública as decisões estratégicas e optou por uma abordagem política instrumental. O resultado foi uma democracia meramente formal, que enfatiza as instituições e os procedimentos administrativos, e não uma democracia voltada para o desenvolvimento da dimensão sociopolítica da gestão. O governo da aliança social-liberal foi marcado pela concepção formal e restrita de democracia, o que não chega a surpreender, pois isso já é perceptível nas suas raízes (Paula, 2005, p. 149).

Contudo, a partir do histórico apresentado fica evidente que a administração pública gerencial de base neoliberal não conseguiu realizar todas as etapas propostas em seu bojo, principalmente, as que se referem à consolidação e permanência do “Estado Mínimo” em nossa época. No entanto, não se podem desconsiderar as importantes contribuições feitas pelo exercício da administração pública gerencial no processo de gerir e organizar o Estado, bem como do progresso atingido até então, apesar dos limites que acompanham este modelo de gestão da “coisa pública”, até os dias atuais. Porém, neste estudo não se optou por discutir a “administração pública societal”, pelo fato de que ainda não existem consensos ou claras definições conceitual-empíricas sobre o que é ou como deveria ser esse “novo modelo” de administração pública. Sabe-se somente que a administração pública societal busca, de modo geral, a promoção de iniciativas voltadas a maior participação popular nas decisões governamentais, controle permanente dos gastos e investimentos públicos e o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, salienta-se que as fases de administração pública (patrimonial, burocrática e gerencial) vivenciadas no espaço público brasileiro não se anulam mutuamente, já que elementos característicos dessas três fases podem ser encontrados de forma isolada ou aglutinada (hibridismo) nas práticas políticas e governamentais ainda existentes no Brasil.

Frente a estas discussões, uma nova vertente, a administração pública societal, sob a égide do Novo Serviço Público, tem-se apresentado como alternativa para a gestão pública, trazendo novas propostas para a produção dos serviços públicos. Entretanto, não é escopo deste trabalho aprofundar nas discussões desta nova vertente, mas o de compreender melhor os modelos anteriores para auxiliar nas reflexões críticas das novas tendências.

4 Considerações Finais

Kettl (2000), Denhardt e Denhardt (2003) e Salm e Menegasso (2006) *apud* Salm e Menegasso (2009b) afirmam existir três modelos relevantes em administração pública: o modelo da administração pública convencional, aquela onde a burocracia é que produz o bem público ou os serviços públicos; o modelo da nova gestão pública, no qual o mercado é o principal alocador dos serviços públicos; e, ainda, um terceiro modelo que seria o novo serviço público, onde o bem público ou o serviço público é coproduzido com a sociedade e pela sociedade.

O Novo Serviço Público surge como uma alternativa para a Nova Gestão Pública, inspirado na teoria política democrática, visando particularmente, a conexão entre cidadãos e seus governos, com abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional sendo mais humanística na teoria da administração pública. (DENHARDT, 2004, *apud* VIEIRA, 2008).

De acordo com Salm e Menegasso (2009a) as bases epistemológicas do modelo do novo serviço público, elaboradas por Denhardt e Denhardt (2003), tomam por princípio que o ser humano é, antes de tudo, um ser político que age na comunidade, ao passo que a comunidade, politicamente articulada, requer a participação do cidadão, para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado.

No Brasil a administração pública societal tem sua origem, segundo Paula (2005) nos movimentos sociais iniciados nos anos 1960 e que se desdobraram nas décadas seguintes, apesar dos impactos sofridos no Governo Militar. A exemplos de práticas surgidas dentro desse contexto, apresentam-se os fóruns temáticos, surgidos no final dos anos 80, constituindo numa oportunidade para debate de problemas públicos; os conselhos gestores de políticas públicas, também surgidos no mesmo período, durante o processo de redemocratização brasileira, incorporadas à Constituição Federal, promulgada em 1988 (PAULA, 2005.). Ainda como exemplos, Carvalho e Felgueiras (2000) citam os processos de orçamentos participativos, surgido de uma experiência do conselho popular do município de Vila Velha.

A vertente societal propõe um novo modelo de gestão pública, se opondo ao estilo burocrático de gestão e buscando uma ampliação da democracia através de uma maior inserção e participação da sociedade organizada na administração pública. A conquista de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, nas últimas eleições presidenciais, resultou em uma expectativa de que esta vertente se tornasse a marca do governo federal. O observado, porém, é que não houve um rompimento de fato com o modelo anterior, verificando-se a continuidade das práticas gerencialistas nos diversos campos, até mesmo nas políticas sociais (PAULA, 2005).

Neste contexto, parece não existir uma linha do tempo que defina o início e o fim de cada modelo, sendo que cada um apresenta características dos modelos que lhe antecedeu, mas que também busca se diferenciar em alguns pontos dada a necessidade de mudanças e modernizações no modo de gestão das organizações públicas. No entanto, o que tem se observado é a existência de uma estrutura mecanicista, rígida, inflexível que impede ou, pelo menos, dificulta o alcance dos objetivos propostos pelas novas estruturas de gestão que são apresentadas pelas correntes teóricas.

O bom relacionamento entre governo e sociedade civil apresenta desafios que ambas as partes devem superar. As tentativas de introduzir novas práticas na gestão pública, visando a melhoria da *performance* das instituições públicas, ficam muitas vezes comprometidas em razão da herança deixada pelo patrimonialismo, herdada da Velha República e que gera consequências altamente prejudiciais internamente na administração pública, comprometendo a qualidade e a quantidade dos serviços ofertados a população.

Schwartzman (1987:58) representa a trajetória da modernização da administração pública brasileira como “um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional

e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social”.

Na concepção de Denhardt (1990), o pensamento da administração pública ao longo desta trajetória tem evoluído ao passo de criar, criticar e aprimorar modelos e princípios de mudança organizacional planejada, tanto nos níveis micro quanto macro-organizacional, de um enfoque organizacional para um enfoque político-sociológico, tendo como ponto central a tensão entre política e administração.

Neste sentido, apesar da evolução ocorrida no aparelho estatal desde o Estado Patrimonialista, as práticas da administração patrimonialista, típica dos Estados que antecedem o avanço do capitalismo industrial, ainda são comuns no cotidiano da administração pública, em todos os níveis de governo e poderes. Na verdade, a situação da administração pública no Brasil pouco tem se alterado apesar de todas as reformas realizadas. Talvez, seria o momento de refletir uma proposta que, de fato, considere as realidades vivenciadas pelo País, bem como, seus aspectos culturais e não em modelos estanques, que podem ter funcionado bem em outros países, cuja realidade é outra e, por esta razão, inadequados para solucionar os problemas da administração pública brasileira.

A temática referente às reformas administrativas gera questionamentos que sustentam diversas discussões, os quais se voltam em identificar o modelo em que a Administração Pública brasileira melhor se enquadra, em refletir se houve, de fato, avanços frente aos modelos patrimonialista e o burocrático, e neste caso, quais foram estes avanços, ou caso contrário, o que teria impedido tais avanços, dentre outras questões que fazem desta temática um assunto sempre relevante e importante para os avanços nos debates e reflexões desta área. No que condizem as novas tendências da Administração Pública brasileira, estas se deparam ainda em processo de construção, o que sugere a elaboração de pesquisas percorrendo a consolidação ou não das novas abordagens na gestão pública.

4 Referências bibliográficas

ABRÚCIO, L. F. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**. São Paulo: FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 71, p. 77-91, mar. 2005.

_____. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

_____. Sociedade civil: sua democratização para reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 2001. p. 67-116.

CARVALHO, M. C.; FELGUEIRAS, D. Orçamento participativo no ABC. **Pólis**, n. 34, 2000.

COSTA, Frederico L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

DENHARDT, R. *Public Administration Theory: The State of the discipline*. *Compilado por Naomi Lynn e Aaron Wildavsky*. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

JANOTTI, M. de L. M. **O coronelismo**: uma política de compromissos. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LANNA, M. P. D. **A dívida divina**: troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: UNICAMP, 1995.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1, jan./abr. 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTTA, P. R. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. Rio de Janeiro: RAP, 2007.

MURRAY, D.J. Case study as form of enquiry. In: THE OPEN UNIVERSITY. **Social Sciences**. Londres: The Open University, 1974, p.165-172.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1993.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: ENAP, 1997.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M.E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 68-96, 2009a.

_____. Os pressupostos para a implementação do novo serviço público e o capital social. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios, 11, 2009, Salvador. **Anais...Salvador**, BA: [...], 2009b.

SCHWARTZMAN, S. A abertura política e a dignificação da função pública. **O Estado e a Administração Pública**. FUNCEP. Brasília: FUNCEP, 1987.

SPINK, P. **Redução da pobreza e dinâmica locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

VIEIRA, Rejane E. Administração pública democrática no estado de direito: o novo serviço público no cenário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. 4ª edição, 2008.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UnB, 1999.

WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1991.