

ESTADO BRASILEIRO: FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

LUIZ GUILHERME BELLETTI¹; MARA ELIS FERREIRA FREDES²; MARIA SIBILLA DIECKMANN SIQUEIRA³; RAQUEL BALBINOTTI NOGUEIRA⁴; DARY PRETTO NETO⁵

¹Universidade Federal de Pelotas – l.belletti@yahoo.com.br

²Universidade Federal de Pelotas – meffredes2@gmail.com

³Universidade Federal de Pelotas – sibilla1957@gmail.com

⁴Universidade Federal de Pelotas – raquelbalbinott@gmail.com

⁵Universidade Federal de Pelotas – darypretto@gmail.com

1. INTRODUÇÃO:

Ao longo do tempo o Estado Brasileiro sofreu diversas mudanças drásticas no que tange à Administração Pública. As lacunas de um modelo de Administração Pública para gerenciar o país, foram preenchidas através da correção realizada através do modelo seguinte, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos deficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado e assim sucessivamente, até chegar ao modelo atual de gerir o país.

Segundo Silva (2013), “A Administração Pública pode ser entendida como um conjunto de órgãos e de servidores que, mantidos com recursos públicos, são encarregados de decidir e implementar as normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública”. Desta forma, a evolução da administração pública é um processo de aperfeiçoamento contínuo dos serviços prestados pelo Estado à sociedade.

Posto isto, o presente estudo visa trazer à tona um breve histórico de cada um dos três modelos, objetivando a reflexão sobre os conceitos de cada modelo de gestão utilizado no Brasil, bem como a tendência da Nova Gestão Pública.

Sob a perspectiva histórica é possível destacar três modelos distintos de Administração Pública no Brasil: administração Patrimonialista, Burocrática e a Gerencial. Tais modelos surgiram ao longo do tempo de modo gradativo, não de modo substitutivo, pois cabe ressaltar que a transição entre os modelos se dá de modo gradual e contínuo, e não por ruptura dos preceitos do modelo anterior (MARE, 1995).

O patrimonialismo é uma herança do feudalismo vigente nas sociedades pré-democráticas. Dessa forma, a Administração Pública deixa de atender à função de defesa da coisa pública e dos interesses da sociedade, dando-se mais atenção aos assuntos que privilegiam a vontade de uma minoria. São características deste modelo a corrupção e o nepotismo.

A revolução industrial e o surgimento do Estado Liberal contribuíram para uma nova ótica sobre o papel do Estado, dando espaço ao surgimento do “modelo burocrático”, baseado na impessoalidade, no profissionalismo e na racionalidade (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Tal modelo foi analisado e sintetizado por Max Weber, inicialmente, no livro *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1904), e teve suas bases mais bem definidas somente em 1922, com a publicação do livro *Economia e Sociedade*, do mesmo autor.

Segundo Weber, "patrimonialismo" é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado pelo aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território.

O modelo surgiu como uma resposta aos abusos e demais vícios trazidos pela Administração Pública patrimonialista. Desta forma, são características inerentes a este tipo de administração a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor público, como também a ideia de poder racional legal. Os controles administrativos funcionam visando evitar a corrupção.

Como reação ao modelo patrimonialista surge uma ideia de desconfiança da sociedade em relação aos administradores públicos. Por essa razão são necessárias formas de controles rígidos em todos os processos, como por exemplo, a admissão pessoal, nas contratações do Poder Público e no atendimento às necessidades da população.

O modelo Burocrático caracteriza-se por uma ideia de submissão à lei, onde as funções a serem exercidas levam em conta elevados padrões de conduta moral. O objetivo que norteia este pensamento é o de defesa do interesse público, através de um conceito de integridade com a redução da corrupção e a maximização da democracia (LONGO 2008).

A administração burocrática, embora seja efetiva no controle dos abusos, corre o risco de transformar o controle a ela inerente em uma finalidade do Estado, e não um simples meio para o atingimento de seus objetivos. Desta maneira, a máquina administrativa volta para si mesma, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. O seu maior problema é a possibilidade de se tornar ineficiente, autorreferente e incapaz de atender aos anseios dos cidadãos.

Na segunda metade do século XX, atendendo à ampliação das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização, foi emergindo um novo modelo de Administração Pública e "Gerencial" (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2011), ou "nova gestão pública"— *new public management*.

Há doutrinadores, que paralelamente ao conceito de Administração Pública gerencial, apresentam o conceito de *Estado Empreendedor* que, em conjunto com aquela, compõem o gerencialismo (*managerialism*) (SECCHI, 2009).

Este modelo tem como base as seguintes prioridades: eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos, além da redução de custos.

A nova gestão pública se baseia nos critérios de eficiência, eficácia, qualidade e desempenho.

A administração pública gerencial apresenta-se como solução para estes problemas da burocracia. Prioriza-se a eficiência da Administração, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos.

Busca-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, e aumentar a governança do Estado, em sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa a ser visto com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário, o cliente dos serviços prestados pelo Estado.

A administração gerencial constitui um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática, pois não nega todos os seus métodos e princípios. Na verdade, o gerencialismo apóia-se na burocracia, conservando seus preceitos

básicos. A diferença reside na maneira como é feito o controle, que começa a focar mais nos resultados, e não nos processos em si, buscando-se desta forma garantir a autonomia do servidor público para que se atinja tais resultados, que serão analisados posteriormente.

Aceita-se também uma maior participação da sociedade civil nas prestações de serviços que não sejam exclusivos do Estado. São as chamadas entidades paraestatais, que constituem o terceiro setor, constituído por entidades da sociedade civil e organizações não lucrativas, como as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público – (OSCIPs). Este setor passa a coexistir com o primeiro setor, que é o Estado, e com o segundo setor, que é o mercado.

Na administração gerencial, a noção de interesse público é diferente da que existe no modelo burocrático.

A burocracia vê o interesse público como o interesse do próprio Estado. A administração pública gerencial nega essa visão, identificando este interesse com o dos cidadãos, passando os integrantes da sociedade a serem vistos como clientes dos serviços públicos.

O modelo gerencial de Administração Pública ganhou forças, com as mudanças de estruturas organizacionais, o estabelecimento de metas para alcançar a redução da máquina estatal, a descentralização dos serviços públicos, assim como a criação das agências reguladoras para zelar pela adequada prestação dos serviços etc. O modelo propõe-se a promover o aumento da qualidade, da transparência e da eficiência dos serviços oferecidos pelo Poder Público aos cidadãos.

Colocados os conceitos e informações acima, nos resta uma questão: qual o modelo de administração pública que rege este país?

2. METODOLOGIA

A metodologia escolhida para a concepção deste estudo será documental e este será o norte utilizado neste estudo.

Como abordado por Prodanov e Freitas (2012) “A pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. A utilização da pesquisa documental neste estudo se dá através de documentos, como livros e arquivos eletrônicos e ao final deste comparar seus resultados quanto a sua qualidade.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de buscar modelos exógenos, um primeiro passo seria aprofundar o conhecimento do Estado brasileiro, levando em consideração seus aspectos positivos e negativos, bem como sua identidade cultural e, a partir daí, analisar para saber qual o Estado que se quer, e precisa ter, para iniciar um processo de reforma.

Essa mudança deveria ser construída pela nação, pelos cidadãos deste país, com base em seus preceitos, respeitando as suas singularidades, reforçando seus aspectos positivos e traçando um modelo de gestão de Estado à forma brasileira.

4. CONCLUSÕES

Como já mencionada inicialmente, a proposta deste estudo é provocar uma reflexão sobre a administração pública e os três diferentes modelos de gestão.

Referências são importantes, e as boas práticas devem ser disseminadas, mas é importante salientar que muitas vezes apenas “adaptações” podem não ser suficientes, levando-se em consideração a diversidade de opções e alternativas poderá ser muito mais saudável formular e implementar um modelo que respeite a nossa cultura, bem como as fragilidades da máquina pública brasileira como uma escolha mais apropriada na área de Administração Pública.

Conclui-se ao final deste estudo que o Estado Brasileiro nunca deixou de lado um modelo ou outro, pois as adaptações e aperfeiçoamentos da máquina Estatal resultaram em um modelo de Administração Pública, onde os três modelos – patrimonialista, burocrático, e gerencial – são combinados entre si e que foram parcialmente “substituídos” um pelo outro, como também “melhorados”, de forma gradual, e deste modo originaram um modelo híbrido, o qual atualmente rege este país.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais, 2013.** Disponível em: <http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>

BRASIL, **Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO Pública Gerencial.** 4. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 314 p.

GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. **REINVENTANDO O GOVERNO: COMO O GOVERNO EMPREENDEDOR ESTÁ TRANSFORMANDO O SETOR PÚBLICO.** 9 ed. Brasília. MH comunicação 1997.

LONGO Francisco. **LA GESTIÓN PÚBLICA COMO DISCURSO DE VALORES.** In: LONGO, Francisco; YSA, Tamiko (Eds.). Los Escenarios de La Gestión Pública del Siglo XXI. Barcelona: Bellaterra, 2008.

PRODANOV, Cleber C., FREITAS Ernani C. de. **METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTÍFICO: MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA E DO TRABALHO ACADÊMICO** 2ª edição. Editora FEEVALE, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/cultura/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>.

SECCHI, Leonardo. **MODELOS ORGANIZACIONAIS E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2 mar/abr. 2009

WEBER, Max. **ECONOMIA E SOCIEDADE: FUNDAMENTOS DE SOCIOLOGIA COMPREENSIVA.** Brasília op. cit., v. 2, p. 239.

WEBER, Max. **ENSAIOS DE SOCIOLOGIA.** 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982