

Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais

SILVA, Adival do Carmo⁽¹⁾

RESUMO

Na evolução da gestão pública no Brasil tivemos três fases: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Esses modelos de administração evoluíram ao longo do histórico político-social brasileiro sem que nenhuma dessas tenha sido totalmente desconsiderada. O objetivo do presente artigo é apresentar a evolução dos modelos de gestão pública, considerando esses três modelos básicos, mas também apresentando um breve relato da Reforma do Estado – 1995. Para tanto, o artigo foi elaborado a partir de um levantamento das características de cada período de gestão mencionado e também apresenta conceito e ideais sobre a nova gestão pública.

Palavras-chave: gestão pública, administração pública, Plano de reforma do Governo.

ABSTRACT

In the evolution of public administration in Brazil had three phases: the patrimonial administration, bureaucratic administration and management administration. These management models have evolved over the Brazilian political history-social without any of these have been completely disregarded. The aim of this paper is to present the evolution of public management models, considering these three basic models, but also presenting a brief account of the State Reform - 1995. To this end, the article was drawn from a survey of the characteristics of each management period mentioned and also introduces the concept and ideals of the new public management.

Keywords: public management, public administration, government reform plan.

⁽¹⁾ **Adival do Carmo Silva**

Pós-graduando em Gestão Pública com ênfase em Licitações e Contratos – ICE – Cuiabá - 2013
adivalcs@yahoo.com.br

1- INTRODUÇÃO

A Administração Pública pode ser entendida com 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. Dessa forma, a evolução da administração pública é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado.

O presente artigo é resultado de breve pesquisa bibliográfica e tem por objetivo mostrar o conceito de cada modelo de gestão pública utilizado no Brasil assim como a tendência da Nova Gestão Pública. Além disso, o artigo também descreve o ambiente no qual foi concebido o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995).

Dessa forma, a primeira parte do artigo enfoca a evolução histórica no que diz respeito aos modelos de gestão pública, na sequência, relata-se tendências da nova gestão pública. Na terceira etapa será apresentada breve contextualização sobre o plano de reforma do Estado.

2 – MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Pode-se definir modelo de gestão pública como sendo o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados. Assim, esses métodos administrativos tendem a se modificar de acordo com cada organização, amarrado às metas e objetivos traçados. Conceitualmente, os modelos de gestão pública, já aplicados no Brasil, classificam-se em patrimonialista, burocrático e gerencialista. Esse último pode ser entendido também como a nova administração pública.

Dessa forma, os modelos apresentados buscaram ao longo da história se aperfeiçoar de acordo com as novas situações e pelas deficiências e necessidades que os modelos anteriores deixavam.

2.1. - ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA

A administração pública patrimonialista é típica dos Estados absolutistas europeus do século XVIII, onde o Estado é a extensão do poder do administrador público e os seus servidores eram vistos como nobres que recebiam este título por indicações do governante. Essas indicações eram feitas como prova de gratidão e também como estratégia para defesa de seus interesses. Na visão patrimonialista a visão de que a gestão pública deveria servir a população para satisfazer ou dar condições para que suas necessidades fossem atendidas era antagônica, ou seja, entendia-se que o Estado era uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas por meio do trabalho dos seus governados. Os governantes consideraram o Estado como seu patrimônio, havendo uma total confusão entre o que é público e o que é privado. Como consequência desse pensamento, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. Com o advento da Revolução Francesa, os ideais democráticos passaram a pressionar para que haja uma administração pública profissionalizada, atendendo os princípios constitucionais como isonomia, moralidade, publicidade, entre outros. Junto com o esse movimento e com o crescimento do pensamento capitalista a sociedade e o mercado se distinguiram do Estado. É a partir dessa junção que a administração patrimonialista torna-se um modelo ineficiente e inaceitável.

2.2. - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Com o capitalismo industrial e as democracias, que surgem no século XIX a administração patrimonialista torna impraticável, pois é primordial para o capitalismo a secção entre o Estado e o mercado e a democracia só pode existir quando a sociedade distingue-se do Estado, controlando-o. Surge então a necessidade de desenvolver um tipo de administração que separasse o público do privado. Dessa forma, a administração pública burocrática foi adotada para suprir a administração patrimonialista, onde o patrimônio público e o privado tinham sua utilização distorcida e embaraçada. Ela surge também para repreender a corrupção e o nepotismo, características do modelo anterior. A administração burocrática tem por princípios: a impessoalidade, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor. Pelo histórico nepotista e corrupto do outro modelo, os controles são rígidos e prévios

em todos os processos, como na contratação de servidores, nas contratações de produtos e serviços e em todo o atendimento da população.

Entre as principais críticas à administração pública burocrática pode-se citar a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado. O modelo burocrático está presente na Constituição de 1988 e em todo o sistema do direito administrativo brasileiro. Ele está baseado no formalismo e na presença constante de normas e rigidez de procedimentos.

Um dos motivos da adoção desse modelo seria porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto a hipótese de eficiência em que se baseava não se revelou autêntico, pois se constatou que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é cara, lenta, autorreferida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

2.3. - ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

Principalmente após as duas guerras mundiais do Século XX, o Estado se viu na obrigação de se reerguer política, econômica e socialmente. A partir de então surge o Estado Social, que tinha como deveres, o acesso da população à educação, moradia, saúde etc. Com esses novos deveres aumentou o número de pessoas que realizavam seu trabalho. Nessa mesma época pensamentos neoliberalistas propuseram que a economia e o mercado tinham suas próprias regras. Com o passar do tempo esses pensamentos ganharam força, principalmente após a queda do muro de Berlim e o Consenso de Washington, no ano de 1991. A partir de então o conceito de aparelho de estado foi sendo evoluída para o modelo gerencial.

Pode-se dizer que a necessidade de uma administração pública gerencial decorreu de problemas não só de crescimento e mudança nas necessidades e exigências da população como também as dúvidas a respeito da legitimidade da burocracia perante as demandas da cidadania. Dessa forma, a administração pública gerencial se apresenta como corretor para esses sintomas emblemáticos da burocracia. O foco da administração gerencial é o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Propõe também o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, orientada para resultados e o aumento da governança do Estado, ou seja, da

sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa de plateia/executores para ator/parte do Estado. No entanto, o gerencialismo não é o antônimo da burocracia, pois a primeira apoia-se na segunda conservando os seus princípios básicos (admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a meritocracia na carreira pública).

Podem-se citar como principais diferenças entre a era burocrática e a era gerencial que a primeira concentra-se no processo e é autorreferente enquanto que a segunda orienta-se nos resultados e é orientada para os cidadãos.

Além dos acontecimentos políticos internacionais e nacionais ocorridos deve se dedicar essas transformações da mudança de consciência dos cidadãos, onde a sociedade já não reconhecia a administração burocrática como autossuficiente para atender às demandas que a sociedade civil apresentava aos governos, bem como de que suas exigências, ao Estado, eram muito superiores ao ofertado.

Hoje em dia, o modelo gerencial vem cada vez mais se consolidando em virtude das mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais, da redução da máquina estatal, da redução de custos, da descentralização dos serviços públicos, da criação das agências reguladoras para zelar pela adequada prestação dos serviços e pela busca pela padronização dos processos para otimização de tempo e recursos, etc.

3 - A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Como visto anteriormente, os três modelos de gestão pública apresentados não foram totalmente descartados, havendo o aperfeiçoamento dos métodos eficazes e descarte dos métodos ineficazes. As críticas mais conexas realizadas ao modelo gerencial não dizem respeito à volta ao modelo burocrático, mas sim a correção do *managerialism* (gerencialismo puro) no sentido de incorporar novos significados. A busca somente pela eficácia pode, se levada às últimas consequências, retardar e atrapalhar seriamente o gerente público.

Dessa forma surge uma tendência que agrega um conjunto de importantes idéias sobre a temática “Nova Gestão pública”. No gerencialismo já havia o foco na busca de instrumentos para melhorar os processos administrativos. A nova gestão pública supõe

uma significativa mudança de perspectiva sobre a maneira de alcançar resultados no âmbito público servindo como celeiro de orientações, métodos e diversas técnicas. Uma das formas de buscar esse aperfeiçoamento é através da transição da lógica do planejamento que prevalece o conceito de plano e da racionalidade para a lógica da estratégia onde prevalece a montagem de cenários que permitam flexibilidade necessária para eventuais mudanças do planejamento público.

Este modelo visa contribuir de forma significativa para o aumento da igualdade no acesso aos serviços públicos, requer o planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, maior autonomia gerencial, elaboração de indicadores de desempenho e, sobretudo, a avaliação dos resultados obtidos. Além disso, a sociedade passa a atuar como observadora da utilização dos recursos de forma transparente introduzindo os cidadãos no debate público, com o objetivo de garantir que os direitos da coletividade se façam valer.

4 – O PLANO DE REFORMA DO ESTADO

A crise do Brasil, iniciada nos anos 1980 e agravada na década de 1990, levou à busca de novas soluções, pois o ambiente estava marcado por crises fiscal, social e de gestão das Políticas Públicas desafios e contradições centradas num regime de altíssima inflação e incertezas quanto à condução política que seria tomada para uma nova tentativa de descimento desse fenômeno econômico. Dessa forma torna-se imprescindível repensar o modelo de intervenção do Estado na economia.

Nesse período, pensadores começam a discutir um novo papel do Estado, segundo o qual este deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de serviços e passaria a ser o regulador e indutor do desenvolvimento. Análogo a esse processo, a nova Constituição Federal brasileira de 1988 motivou um processo de padronização dos procedimentos.

Em 1995 foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Estado que com o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública se transformou em 1998 na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso a reforma foi executada ao nível federal, no MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Após esses quatro primeiros anos, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão. Com a reforma de sua gestão pública, o Brasil tornou – se o primeiro país em desenvolvimento com essa iniciativa. É importante

ressaltar que desde que a Reforma da Gestão Pública foi implantada, a mesma vem avançando no país.

Um dos objetivos da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação um Estado mais forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: uma voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado, uma segunda, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle e a terceira e última na dimensão cultural visando maior confiança dos governados em relação aos gestores públicos.

5 - CONCLUSÃO

Mesmo não sendo concebido de forma organizada, o patrimonialismo, foi o primeiro modelo de administração do estado brasileiro. Nesse modelo não havia distinção dos bens públicos e dos privados. Já o modelo burocrático surgiu da desorganização do estado na prestação de serviços públicos aliados à corrupção e ao nepotismo. A era burocrática tem extrema importância na constituição da administração pública brasileira, mas como a principal preocupação era no controle visando combater sintomas da era patrimonialista, este tipo de administração pode ter se voltado somente para o Estado, preocupando-se somente em manter o controle perdendo dessa forma seu verdadeiro significado perante a sociedade.

A partir da segunda metade do século o mundo passou por drásticas mudanças que clamaram por mudanças também na forma de gestão onde surgiu a gestão pública gerencial. O modelo gerencial não é um modelo de gestão fechado, pois vem sofrendo mudanças e adaptações nos países que originaram esse modelo. Já no Brasil cuja estrutura administrativa brasileira é influenciada parcialmente pelo Direito Administrativo ibérico e francês procede em uma rigidez organizacional maior. Por outro lado, a influência americana advinda do modelo presidencialista, resulta em um maior grau de flexibilidade e politização do nosso sistema administrativo. Por sua vez, a Constituição de 1988, tornou a legislação muito mais rígida em relação à burocracia. Somente com a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995 que houve uma reestruturação das bases do projeto governamental brasileiro buscando inovar o modelo de Administração Pública. Essa reforma não desprezou as características patrimonialistas e clientelistas ainda existentes, porém avançou no que

diz respeito a ter uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade.

Pode-se apontar que cada modelo de gestão teve a sua contribuição para o atual modelo de gestão brasileiro. O PDRAE também teve importante papel nesse novo advento. Vale lembrar que nenhum modelo foi totalmente desprezado e sim aperfeiçoado, como é o caso da Nova Gestão Pública que visa assim como a gestão gerencial a gestão orientada para resultados, porém na vertente da transparência, do fazer mais com menos e na adoção dos indicadores de desempenho.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Cecília Vescovi de Aragão. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Disponível em: >><http://www.slideshare.net/vsalasroldan/burocracia-eficincia-e-modelos-de-gestao-publica> <<. Acesso em: 12 jul. 13.

ARAÚJO, Fátima Fernandes Araújo; **CRUZ**, Maria do Carmo M.T. **Novos arranjos organizacionais para prestação de serviços públicos: breve análise legal.** Disponível em: >>http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/NOVOS_ARRANJOS_ORGANIZACIONAIS_PARA_PRESTACAO_DE_SERVICOS_PUBLICOS.pdf << Acesso em: 12 jul. 13.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa no Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

CASTRO, Bruno. **A evolução da administração pública.** Disponível em: >><http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/a-evolucao-da-administracao-publica/50650/> <<. Acesso em: 12 jul. 2013.

MASCARENHAS, Marcos. **A nova gestão pública - seus desafios, tendências e objetivos.** Disponível em: >><http://expertisegestaopublica.blogspot.com.br/2010/05/nova-gestao-publica-seus-desafios.html> <<. Acesso em 12 jul. 13

MINOZZO, Elisandra. **Modelos de Gestão Pública no Brasil.** Disponível em: <http://elisandraminozzo.blogspot.com.br/2010/05/modelos-de-gestao-publica-no-brasil.html>. Acesso em: 11 jul. 2013.

OLIVEIRA, Luciano. Evolução da Administração Pública no Brasil. Disponível em: >> http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf <<. Acesso em 12 jul. 2013.

PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Disponível em: >> www.uece.br/cev/index.php/arquivos/doc_download/66-texto2 <<. Acesso em 12 jul. 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. In Bresser-Pereira e Spink, orgs. (1998) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996. Disponível em: >> <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf> <<. Acesso em 12 jul. 13.

RABELLO, Wagner. Estruturação da máquina administrativa no Brasil desde 1930: dimensões estruturais e culturais. Disponível em: >> http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/toq6_wagner.pdf <<. Acesso em 12 jul. 2013.

SARTURI, Claudia Adrielle. Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Disponível em: >> <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial,43523.html> <<. Acesso em: 11 jul. 2013.

SCHMITT, Daniel Martín; FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira. Modelos de Gestão Pública: Uma Análise Crítica do Modelo Utilizado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em: >> http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/arquivos/Daniel_Martin_Schmitt.pdf <<. Acesso em 12 jul. 2013.

SOUZA, Bianca Tomaino de. Dezesseis anos do plano diretor de reforma do aparelho do Estado (PDRAE): introdução à análise crítica sobre o papel do Estado brasileiro contemporâneo. Disponível em: >> <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1676> <<. Acesso em 12 jul. 2013.

TERTO, Daniela Cunha; PEREIRA, Raphael Lacerda de Alencar. A nova gestão pública e as atuais tendências da gestão educacional brasileira. Disponível em: >> <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/posters/0041.pdf> <<. Acesso em 12 jul. 2013.