

DA ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: O PROCESSO DE GESTÃO

PATRIMONIAL ADMINISTRATION TO GERENCIAL PUBLIC ADMINISTRATION: THE MANAGEMENT PROCESS

Willyan Wilson MILAN¹
Fabiano Martin TIOSSI²

RESUMO

A administração pública passou por um intenso processo de reformulação na metodologia de gestão pública nestes últimos anos, desde D. João VI até os dias atuais. A reformulação proporcionou a administração pública brasileira transitar de administração patrimonial, a qual tem como característica fundamental a confusão do público com o privado que configura o patrimonialismo, para administração pública burocrática que se firma na burocracia e tecnocracia quanto aos processos de gestão, contudo apresentando ainda a presença do patrimonialismo na forma do paternalismo, e posteriormente para administração pública gerencial que tem por objetivo descentralizar o poder e oferecer a população uma administração mais social e próxima do povo. Desta forma este estudo tem por objetivo apresentar o processo de administração pública brasileira, construindo uma percepção das mudanças sociais, administrativas e políticas na nação. O estudo será desenvolvido por meio de uma revisão de literatura de estudos focados na administração pública brasileira, considerando livros e periódicos do tema, sendo que mediante este estudo será possível apresentar os agentes de mudança e as características que estão presentes em toda a história da administração pública independentemente da forma de gestão pública aplicada e consequentemente os avanços proporcionados em cada etapa do processo de reformulação das políticas administrativas do país.

Palavras-chave: Administração patrimonial. Administração pública burocrática. Administração pública gerencial. Gestão pública.

ABSTRACT

The public administration moved by a higher reformulation process in methodology gerencial public these last years, since D. João VI to actual day. The reformulation proved a brazilian public administration transit of patrimonial administration, that has fundamental characteristics the confuse of the public with the private that configure the patrimonialism, to bureaucratic public administration that firm in the bureaucracy and technocracy as to as the management process, however show even the presence of patrimonialism in form of paternalism, and before to gerencial public administration that has to objective decentralize the power and give to population a social and next people administration. So this review has to objective show the brazilian public process administration, constructing a perception of social, administration and political changes in the country. The review has been done by means of literature revision of focus study in brazilian public administration seeing books and newspapers of topic, has been that by this review will be possible show the change agent and the characteristic that are present in bought history of public administration independently of

¹ Acadêmico do curso de Administração das Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul

² Professor do curso de Administração das Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul

form of public management applied and consequently the advanced provided in each time of reformulation process of administration politics of country.

Key Words: Patrimonial administration. Bureaucratic public administration. Gerencial public administration. Public management.

INTRODUÇÃO

A história da Administração Pública no Brasil como um órgão burocrático, regido por leis que determinam a conduta dos órgãos e entes públicos, se configurou com a chegada de D. João VI no país, sendo que anteriormente a esta chegada regiam as regras do sistema colonial. Nas palavras de Costa (2008) a instalação da corte no Brasil transformou um oceano de organismos caóticos e superpostos em um Estado, favorecendo assim a independência nacional. Contudo segundo Paiva (2009) o controle estatal dos patrimônios e leis detinha menor alcance devido ao poder colonial, sendo que esta resistência perdurou até o término da República Velha e início da forte migração para as cidades e conseqüente urbanização, que remodelaram as relações públicas.

Costa (2008) relata que D. João VI ao chegar ao Brasil, determinou reformas estruturais, haja vista que não havia instalações próprias para seu governo, construindo assim tanto um local estratégico para tomada de decisões quanto um domicílio, caracterizando um modelo de gestão patrimonialista. D. João VI formulou um aparato administrativo, criando pastas, subpastas, secretarias e desde já alocou tantos quantos vieram com ele de Portugal no funcionalismo público, determinando os moldes paternalistas de governo, que como relata Motta (2007) é a cultura que perdura até os dias atuais.

Costa (2008) ainda relata que após o retorno de D. João VI a Portugal com a derrocada de Napoleão Bonaparte, o príncipe regente D. Pedro I assumiu o governo brasileiro e após sucessivos atos políticos declarou independência do Brasil de Portugal no ano de 1822, possibilitando assim em 1824 a promulgação da primeira Constituição.

Ao se analisar o curso da história da Administração Pública no Brasil é indissolúvel contemplar um estudo dos moldes europeus uma vez que a Constituição, bem como os atos posteriores de criação de poderes, foram alicerçados nos moldes portugueses e franceses como apresenta Costa (2008) ao relatar a criação do poder legislativo, judiciário, executivo e moderador.

HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Administração Pública brasileira passou por grandes entraves, segundo Costa (2008), em 1847 surgiram pressões quanto à escravatura, autonomia das províncias e o desequilíbrio das finanças públicas decorrentes da Guerra do Paraguai, sendo que está última exauriu os cofres públicos, com isso surgiram duas vertentes de movimentos republicanos: os paulistas e gaúchos defendiam um governo liberalista com maior autonomia regional e os cariocas o federalismo com a centralização do poder em âmbito nacional, sendo que o sistema adotado fora o republicano proposto pelo Rio de Janeiro. Nesta etapa do processo brasileiro de formação de uma nação, emergiu a forte presença da oligarquia, principalmente a oligarquia do café como exposto por Paiva (2009), pois, os grupos dominantes regionais dispunham de grande poder, uma vez que o poder público era centralizador e o comando se encontrava longínquo e com pouco domínio regional. Esse domínio oligárquico, porém teve seu fim por volta de 1930, mais precisamente segundo o autor em 1929 com a crise do café.

Paiva (2009) corrobora que o desenvolvimento da administração pública brasileira se dá ainda no período imperial devido à necessidade da burguesia mercantil, que não constataavam satisfação as suas demandas políticas, econômicas e sociais. Desta forma com a maciça

urbanização das cidades as necessidades se remodelaram, se alterando de acordo com as novas perspectivas da sociedade, neste âmbito que segundo Paiva (2009) surge o Partido Comunista (1922) e Ação Integralista Brasileira (1932), assim:

[...] a partir dos anos 20, e muito claramente com Getúlio Vargas, o foco das disputas não mais se restringiu ao conflito por cargos menores na política clientelista de outros tempos. O que estava em jogo era a tomada de postos-chave para a definição das políticas econômicas e sociais do país (PAIVA, 2009, p. 782).

Com a crise oligárquica proveniente da crise do café, a máquina pública a fim de controlar os empregos e a economia nacional intervém e prove um controle estatal sobre a economia privada, firmando assim a base de domínio do Estado como o ente maior. “Daí em diante, as decisões relativas às políticas públicas passaram a depender, mais do que na década de 1920, de negociações com a burocracia central do governo” (PAIVA, 2009, p. 784).

Ao se contemplar essa passagem do período imperial iniciado com o governo de D. João VI para o período democrático com o surgimento dos partidos políticos é que se contempla uma ruptura nos modelos de gestão da administração pública. O modelo inicialmente adotado é denominado modelo patrimonialista, que se configura com o aparelho de Estado girando em torno das decisões do soberano, ou seja, o rei bem como seus auxiliares, os quais detinham *status* de nobreza real, concentrando o poder. O modelo burocrático de gestão surge no ímpeto de frear o nepotismo e a corrupção o qual o modelo patrimonialista apresentava, desta forma surge o ideário do exercício do poder legal, mediante a profissionalização, hierarquização do poder e o princípio da impessoalidade os quais orientava o novo modelo de gestão apresentado.

Marini (2002) relata que grande parte das reformas políticas ocorridas nos países latino americanos tem uma relação estreita com falácias sociais, desequilíbrios financeiros e tributários e/ou estado de guerra, independentemente do período, sendo estas remontadas e apresentadas sob outras óticas, contudo com a mesma origem. Portanto pode ser verificado os novos modelo e suas proposições diretamente ligado a estes eventos, como é o caso do modelo de gestão pública burocrática, fruto de crise financeira-política em 1930 e a presente iniciativa de uma NGP (Nova Gestão Pública), modelo de gestão pública gerencial, fruto de reformas propostas em 1995, diante de desequilíbrio econômico-financeiro brasileiro. Em seu estudo sobre os 200 anos de Administração Pública no Brasil, Costa (2008) corrobora que houve 03 grandes reformas (1937, 1967 e 1995) que delinearam os moldes da Administração Pública brasileira, fato este também exposto por Bresser-Pereira (1996). Há de se destacar que dentre as 03 grandes reformas propostas pelo autor, a reforma gerencial de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, propôs segundo Marini (2002) uma estabilização econômica do país mediante a implantação do Plano Real, fato este decorrente da crise do Estado e a necessidade de iminente reforma estrutural. Neste contexto que surge a proposta da implantação da (NGP) que trata de um reaparelhamento do Estado e um alinhamento rumo à administração privada, em busca de eficiência, eficácia e qualidade nos serviços pela Administração Pública.

Nesta proposta apresentada em 1995 surge um novo modelo de gestão da administração pública brasileira, ou seja, o modelo de gestão contingencial, conservando alguns princípios da administração pública burocrática, contudo reconfigurando o Estado quanto a uma flexibilização de alguns princípios. Com isso o modelo de gestão contingencial tem por finalidade privar os resultados da administração pública, realinhando estrategicamente seus serviços a fim de busca da eficiência, alinhando-se e assemelhando-se as estratégias dos serviços prestados pela administração privada.

Voltando um pouco no tempo e tentando reconstruir o cenário que fez emergir o modelo da NGP, os principais elementos que motivaram esse movimento ainda estão presentes na realidade latino-americana: crise fiscal, persistência da cultura burocrática em meio a práticas patrimonialistas e profundo déficit de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos, dentre outros (MARINI, 2002, p. 48).

A necessidade gritante de qualidade nos serviços públicos propostos pela NGP em tese é oriunda da proposta apresentada na Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, fundamentada em valores sociais e de valorização da pessoa humana, representada em grande parte pelos Direitos e Garantias Fundamentais resguardadas pelo art. 5º.

Considerando a prioridade dada à igualdade de direitos as pessoas, o Estado tem por iniciativa uma aproximação da administração pública com o povo redirecionando seu aparelho público e de direito para oferecer serviços de qualidade fundamentados nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Constituição da República Federativa do Brasil como é possível notar fora criada segundo uma ótica humanista, desta forma a fim de se tornar legais os atos da administração pública quanto a obediência aos dispositivos legais da Carta Magna surge conseqüentemente esta necessidade de readequação da administração pública na prestação de serviços.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma detalhada carta de direitos de cidadania e uma importante reorganização federativa, ampliando as obrigações estatais e introduzindo a necessidade de modificações no padrão de relacionamento entre as esferas de governo e entre governos e sociedade (RIBEIRO, 2009, p. 820).

Ao se analisar a adoção do federalismo como forma de governo, fica visível à centralização do poder da administração pública em âmbito nacional, possibilitando menor autonomia aos governos subnacionais, desta forma a pressão na administração pública suscitou uma reformulação, proporcionando maior autonomia aos governos subnacionais a fim de minimizar as diferenças sociais e o distanciamento da máquina pública com a população. Desta forma as políticas outrora centralizadas na esfera federal foram descentralizadas e ampliadas para os municípios, a fim de aproximar o poder público da população. A história da administração pública apresenta um lapso nos governos subnacionais, ou seja, as prefeituras, sendo que a autonomia destes governos foi adquirida apenas há pouco tempo com a adoção da Carta Magna de 1988, após um período ditatorial, o qual concentrava a administração político-financeira no governo federal.

O período ditatorial, que sucedeu Getúlio Vargas e precedeu a NGP e Constituição de 1988 é um obscuro na governança brasileira, uma vez que o processo de censura desmobilizava os ímpetus de acompanhamento e avaliação da gestão pública e esta estava centrada na figura de um líder e totalmente centrada em uma hierarquia vertical que não permitia uma maior aproximação da política com o povo.

Os avanços na máquina pública são visíveis, contudo como ressalta Motta (2007) mesmo com o avanço democrático após um período ditatorial, a grande expectativa de modernização da esfera pública foi limitada pela cultura enraizada em preceitos tradicionalistas dos agentes de mudança, os políticos. Castro e Carvalho (apud Ribeiro, 2007), conceituam igualmente que a década de noventa se caracterizou pela ampliação dos direitos políticos e das políticas macroeconômicas no aspecto da gestão governamental.

A implementação do projeto constitucional de universalização de direitos e de fortalecimento dos governos subnacionais encontrou uma estrutura

institucional centralizada administrativa e financeiramente, emergindo de um longo período de ditadura militar, em que o governo federal concentrara recursos políticos e coercitivos para um planejamento centralizado das intervenções públicas, à custa do esvaziamento do poder político e financeiro das esferas subnacionais de governo e da sociedade (RIBEIRO, 2009, p. 821)

A autora conceitua ainda que as novas diretrizes adotadas pós-período ditatorial quanto à atenção destinada ao cidadão fez com que o governo público em suas três esferas repensasse suas estratégias quanto à implementação de políticas sociais, desta forma os governantes eleitos em regime democrático de direito necessitaram realinhar suas diretrizes a nova relação do Estado com a população.

A crescente necessidade de humanização do serviço público demanda serviços de melhor qualidade e em maior quantidade, sendo que devem suprir as necessidades da população e garantir o acesso irrestrito de todos os que deles fizerem necessários se tornaram pilares para uma nova forma de pensar a gestão pública. Portanto diferentemente de políticas anteriores, as quais pregavam centralização do poder, as atuais políticas públicas visam descentralizar e desburocratizar os serviços públicos quanto à questão gerencial-financeira a fim de propiciar a população um serviço mais ágil, efetivo e que contemplem as reais necessidades das pessoas.

A capacidade da administração pública de realizar e obter resultados em benefício da sociedade depende, em geral, do modo como se encontra estruturada. É sabido que a organização é o ponto de partida para o sucesso da administração pública. Nesse esforço de se organizar está implícita a necessidade de definir com clareza a dimensão, o papel e as funções do Estado. Um Estado com dimensões excessivas e que interfere em todas as áreas tende a não cumprir adequadamente as suas funções. Nesse contexto, um Estado moderno é aquele que tem a capacidade de distinguir as funções essenciais que somente cabe ao Estado executar, das funções acessórias, que podem ser exercidas por outras entidades, sob a supervisão do Estado, bem como as funções inúteis que, como tal, não faz sentido nem têm razão de ser executadas (MATIAS-PEREIRA, 2003 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 76).

Nesta vertente que em 1995 se inicia um processo de privatização do poder público, com a despatrimonialização, transferindo alguns serviços de exclusividade da administração pública para a administração privada, que detêm um nível de satisfação e qualidade percebida pela população maior que a pública. Portanto ao se contemplar um estudo sobre a história da administração pública no Brasil fica implícitas suas evoluções, sendo que o serviço público passa por uma intensa reformulação tecnológica. O avanço tecnológico da administração pública deve respeitar “o da utilização de algo novo ou a melhoria de um produto, processo ou costume com “sucesso no mercado”, por meio da criatividade, da responsabilidade, do comprometimento ou da simplicidade.” (BARACCHINI, 2002, p. 106)

Paula (2005) expõe ainda seu pensamento quanto às formas de administração pública contemplada atualmente, desde a escolha inicial de uma administração pública gerencial no pleito de Fernando Henrique Cardoso até uma administração pública societal com o pleito de Luiz Inácio Lula da Silva, que respectivamente enfatizam eficiência administrativa e participação social, contudo não se deslocando muito de uma política modelo paralela para ambos os governos.

Essa manutenção de uma direção política em tese é virtude do amadurecimento político brasileiro e da fuga do personalismo, o qual o ente público coloca a administração como deste ou daquele político.

O PROCESSO DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O estudo da gestão na administração pública brasileira se assemelha em demasia com a contemplação do estudo da história brasileira de formação de um país enquanto nação, pois, o desenvolvimento político-administrativo da administração pública está diretamente ligado às transformações sociais ocorridas no país, fato que fica evidente na constatação a seguir:

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 223).

Desta forma as transições da administração pública brasileira se misturam com as transformações político-sociais do país, pois, o regime administrativo acompanha as revoltas e acontecimentos históricos nacionais, determinados pela velocidade dos acontecimentos propostos no país, o qual em suma mantém sintonia e semelhança segundo Marini (2002) com outros países da americana latina.

A administração pública brasileira passou por três fases distintas de administração as quais Bresser-Pereira (2000) conceitua como: administração patrimonialista, referente à monarquia absoluta, a qual tem como característica dominante a confusão do patrimônio privado do príncipe com o público, sendo que pode ser determinada como do Estado sem ser pública, pois, em nada denotava o interesse público; administração pública burocrática, pautada em serviço civil profissional em normas rígidas quanto a seus procedimentos administrativos, sendo que carrega como característica da administração pública a confusão do privado com o público, mediante o clientelismo; e por fim administração pública gerencial conceituada como nova gestão pública (NGP) a qual segundo Ferlie *et al.* (1999 *apud* AYRES, 2006) contempla o impulso a eficiência, descentralização, excelência e persuasão da excelência, contudo Motta (2007) corrobora que mesmo diante de grandes transformações nas últimas décadas algumas características tradicionais não foram removidas e vícios como o personalismo são ainda decorrentes na administração pública vigente. A herança maldita deixada pelo patrimonialismo é acentuada por Bresser-Pereira (2000) que apresenta a figura do fisiologismo como herança do patrimonialismo, Paiva (2009) que corrobora as manobras dos partidos políticos para loteamento dos cargos públicos como modalidade de premiação por apoio político e Albernaz e Azevedo (2011) que conceitua o paternalismo, o familiarismo, o personalismo, o patrimonialismo, o Estado centralizador e a corrupção.

A administração patrimonialista criada como uma forma de estruturar o país em uma máquina pública que obedece a questões de cunho pessoal travestidas sob o manto de proteção nacional foi segundo Costa (2008) possível somente com a chegada da família real ao país, pois, consigo vieram aparatos para a construção de uma política de Estado, se utilizada a palavra Estado, pois, como demanda Bresser-Pereira (2000), no advento da administração patrimonial não se gracejava o povo, mas sim única e exclusivamente interesses pessoais da monarquia, impossibilitando a definição da administração patrimonial como pública.

Paiva (2009) acentua como características predominantes da administração patrimonial o personalismo, paternalismo e patrimonialismo fatores estes combatidos na forma de gestão que sucedeu a administração patrimonial, a qual é denominada administração pública burocrática.

O importante nesse momento é se frisar a ideia de que a gradual passagem da dominação patrimonial à dominação burocrática do aparelho do Estado, a qual se manifesta pelo menos desde o século XIX, não merece ser confundida apenas com o surgimento de nova ordem administrativa, embora também o seja. Tem a ver, antes de tudo, com um paradigma moderno que, pela primeira vez, vincula o domínio público brasileiro a um conjunto de regras e normas diferentes daquelas que regem a esfera privada (PAIVA, 2009, p. 783).

Paiva (2009) corrobora que o surgimento do pensamento de separação entre o público e o privado demandou relevantes transformações na relação entre ambos, abrindo espaço para o surgimento de uma nova metodologia de administração pública, e conseqüentemente um controle mais rígido que é tida como a característica central da administração pública burocrática. Esse controle rígido das relações entre público e privado era em tese essencial para reformulação da administração pública, uma vez que o modo operante da administração patrimonial estava defasado e exauria a riqueza do povo no consumo desenfreado e desmedido da monarquia. Contudo há de se ressaltar que este modelo de gestão petrificou as relações criativas e dinâmicas das pessoas que fazem com que as empresas adquiram uma vantagem competitiva e se tornem únicas. Nesta vertente que Marini (2005) e Coutinho (2000) conceituam que a cultura tecnocrática e burocrática deste modelo de gestão condicionou o comportamento das pessoas e gerou um comportamento marcado pelo: “excessivo formalismo e ritualismo das regras, privilegiando rotinas administrativas departamentalizadas, baseadas em estruturas hierárquicas rígidas e pouco interpessoais que reduzem o comprometimento, a responsabilidade e a criatividade do corpo de funcionários.” (COUTINHO, 2000, p. 55)

Duas considerações há de se realizar sobre a transição da gestão patrimonial para a gestão pública burocrática, “Na gestão pública, o país nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidada. Constata-se a existência de um padrão híbrido de burocracia patrimonial [...]”. (MARTINS, 1997 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 76) e o fato de que a instauração do Estado burocrático segundo Bresser-Pereira (2001) foi tardio encurtando em tese sua vida, considerando que a industrialização brasileira foi tardia e em um curto espaço de tempo foi substituída por uma sociedade pós-industrial, necessitando assim de um novo modelo de gestão pública, o qual posteriormente ficou marcado como modelo de reforma gerencial, imposta pela globalização e exercício da democracia.

Bresser-Pereira (2000) corrobora que a administração pública burocrática rompeu com as raízes do patrimonialismo, o que em suma apresentou um grande avanço para o país, construindo o alicerce para uma administração profissional. É nesta etapa da administração brasileira que segundo Bresser-Pereira (2001) surge o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável pela formulação de estratégias de organização da administração pública, órgão que teve breve tempo de desempenho de funções, haja vista que com o advento do período ditatorial os avanços empreendidos principalmente com a revolução desenvolvimentista de 1967 destituíram e desacreditaram suas funções colocando este órgão como de atraso para uma reforma mais ampla. Contudo dentre as principais realizações nesta curta vida do DASP, Paiva (2009) acentua a classificação de cargos, forma de ingresso por concurso público, organização e aperfeiçoamento de pessoal, administração orçamentária, padronização de compras e racionalização geral de métodos. Sendo que quanto às criações oriundas da administração pública burocrática as quais atribuíam um caráter mais técnico, especializado e racional se destacam “a criação do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira do Estado, em 1934; a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; a constituição de um estatuto para os funcionários públicos, em 1939, entre outras.” (PAIVA, 2009, p. 783)

A administração pública burocrática proporcionou um grande avanço para a sociedade, ao oferecer legitimidade principalmente quanto à forma de ingresso no cargo público, pois, o clientelismo e paternalismo mesmo que continuamente realizadas na administração pública, teve sua disseminação freada. Nesta vertente que Secchi (2009) aponta como contribuição da administração pública burocrática a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo nos cargos públicos, que respectivamente compreendem que as pessoas tem deveres e responsabilidades; não se apropriam da função para benefícios pois o cargo pertence a organização e deixa o ente público assim que este sai do serviço e a meritocracia como forma de diferenciação. Entretanto a administração pública burocrática como grande parte das adesões impostas pelos países latino-americanos como conceitua Marini (2002) foi tardia, logo, após um desenvolvimento industrial retardado, este modelo de gestão se mostrou ineficaz e obsoleto para as novas dinâmicas que norteavam a relação social da era tida como pós-industrial.

A crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas) (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 76).

Em seu estudo Bresser-Pereira (2001) apresenta uma relação de extensa valia quanto à relação sociedade e administração pública no tempo, correlacionando sociedade, Estado e administração pública, sendo que com este estudo fica visível a relação intrínseca entre o desenvolvimento social do país e a administração pública.

O quadro 1 apresenta datas que marcaram o início de cada etapa da administração pública, a sociedade dominante desta época, o estado político e forma de gestão administrativa do aparelho público. O que é essencial observar, porém é que o autor trata de uma data desconhecida para o início do período pós-industrial ao avaliar a sociedade, não apresentando um marco regulatório que ostente o início da sociedade pós-industrial e em tese esta confusão se estende para a administração pública gerencial, uma vez que vários autores constataam 1995, como início da administração pública gerencial, contudo demandando anteriores iniciativas e impulsos nesta ação.

| | 1821-1930 | 1930 - ... | Início? |
|------------------------|---------------------|------------------------|--------------------|
| Sociedade | Mercantil-senhorial | Capitalista Industrial | Pós-Industrial (?) |
| Estado (política) | Oligárquico | Autoritário | Democrático (1985) |
| Estado (administração) | Patrimonial | Burocrático | Gerencial (1995) |

Quadro 1: Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil

Fonte: BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 224.

Esse modelo de administração gerencial segundo Bresser-Pereira (2001) tem seus primeiros passos dados ainda no estado ditatorial, mais precisamente na revolução desenvolvimentista de 1967, o qual em uma política centralizadora fora instituída algumas ações com o cunho de tornar mais eficiente à máquina pública, mesmo que neste período o regime político era o autoritário e os direitos civis marginalizados, sendo que o autor conceitua como início da administração pública gerencial o ano de 1995. Coutinho (2000) corrobora que a administração cidadão-usuário iniciou-se nos anos 80, se alastrando para países como Brasil e

Estados Unidos apenas na década de 90. Ayres (2006) prega que este modelo de gestão teve seu início na França como gerenciamento público e Inglaterra como gerencialismo público. A reforma da administração pública em 1995 tinha como propósito a substituição da administração pública burocrática para um modelo de desenvolvimento contínuo e descentralizado. Bresser-Pereira (2001) constata que como fruto desta iniciativa há a transferência de autonomia de gestão do governo para as autarquias, lhes conferindo autonomia, flexibilizando a meritocracia e desburocratizando o sistema de compras. Contudo segundo o autor a administração pública ainda manteve algumas de suas propostas, principalmente quanto à normalização do sistema de cargo público, estabelecendo privilégios como a estabilidade e aposentadoria com vencimentos plenos independentemente do tempo de contribuição, fatos estes visivelmente expostos nos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quanto à administração pública, contudo segundo Bresser-Pereira (1999) a tentativa constitucional de reinstalação da administração burocrática não surtiu o efeito desejado, expondo ainda que, mesmo com essas garantias o modelo burocrático proporcionou grande avanço ao regular o ingresso no funcionalismo público mediante concurso, reduzindo o empreguismo, cabide de empregos ao qual a máquina pública era vítima,

A reforma gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 18).

Nesta vertente que o autor designa três dimensões da reforma gerencial: institucional, cultura e de gestão, sendo que inicialmente e mais profundamente é demandada uma reforma institucional brasileira, desburocratizando e descentralizando o controle das empresas estatais a fim de proporcionar serviços mais eficazes a população. Todavia Matias-Pereira (2008) corrobora que para se tornar efetiva, a reforma do estado necessita de continuidade, reduzindo a burocracia e ainda passando por algumas reformas ainda mais difíceis: tributária, previdenciária, judiciária, política entre outras que norteiam a nação brasileira.

Em uma avaliação sobre a forma que foi instituída a administração pública gerencial se comparada com o advento das outras modalidades de administração é imperativo constatar o cenário proposto por Marini (2002), pois, novamente a reforma administrativa brasileira, assim como a cultura e realidade latino-americana é exposta mediante uma crise fiscal e profundo *déficit* de qualidade nos serviços públicos, incluindo a idéia de sustentabilidade, estabilidade econômica, política, institucional e social.

As reformas de 1995 segundo Ayres (2006) imprimiram uma série de privatizações que contribuíram para descentralização, redução e diminuição da inchada máquina do Estado, minimizando uma característica central dos países latino-americanos, que Marini (2002) conceitua como advento de metodologia política de estatização das empresas em um controle rigoroso e intervencionista do Estado na economia, fato que no Brasil este muito presente pós 1930.

| ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA | ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL |
|--|--|
| Gestão tecnocrática | Gestão por objetivos |
| Predomínio da efetividade | Predomínio da eficiência |
| Legitimidade fundada sobre a efetividade | Legitimidade fundada sobre a eficácia |
| Hierarquização vertical acentuada | Transgressões ao princípio da hierarquia |

| | |
|--|--|
| Raciocínio analítico, linear e dedutivo | Raciocínio sintético, sistemático e teleológico |
| Foco na oferta | Foco na demanda |
| Centralização e inflexibilidade administrativa | Descentralização e flexibilização administrativa |
| Avaliação <i>a priori</i> | Avaliação <i>a posteriori</i> |

Quadro 2: Mudanças no modelo de gestão: da administração pública à gerencial

Fonte: Adaptado de Ayres, 2006, p. 33.

Fica evidente no quadro 2 a disparidade quanto o modelo de gestão da administração pública burocrática e gerencial, sendo que tanto os meios como os fins são excessivamente distintos. A descentralização proposta pelos estudiosos é contemplada em suma pela avaliação *a posteriori* da administração pública gerencial, pois, esta não segue uma cultura metódica de pré-requisitos, avaliação *a priori*, mas sim ações destinadas à qualidade e eficiência dos serviços públicos. Outro ponto importante a se ressaltar é o raciocínio da administração pública que transfigura de uma forma linear para uma forma sistemática e o foco na demanda, ou seja, os serviços são pensados de acordo com a necessidade da população e não mais são realizados de acordo com a possibilidade de oferta.

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa a dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública e, principalmente, porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle *a posteriori* dos resultados. É social democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas também mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito alocador de recursos, buscando limitar a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 24).

Baracchini (2002) corrobora que os movimentos da administração pública gerencial são oriundos de uma necessidade de democratização das políticas e extensão do acesso aos serviços públicos para toda a população, sendo que o gargalo apresentado nas empresas públicas é o não cumprimento de metas coletivas, o que traz à tona a comparação entre a eficiência, eficácia e efetividade de empresas estatais e privadas.

A democratização de direitos proveniente da Carta Magna de 1988 tornou amplo o direito irrestrito e garantido de acesso ao serviço público por toda a população, não se fazendo nenhum tipo de distinção, o que torna igualitário e possível a todos o acesso a estes. Consubstancialmente Coutinho (2000) revela que se a qualidade depende irrestritamente da satisfação do usuário o atendimento ao público deve ser o melhor possível e de forma contínua, necessitando de um diferencial qualitativo para que as empresas públicas sejam visualizadas como de qualidade pelo público.

É possível, portanto, constatar que começa a haver algo no país que se pode chamar de “inovação”. Inovação que passa a ter igual significado àquele usado pelo mundo empresarial – o da utilização de algo novo ou a melhoria de um produto, processo ou costume com “sucesso no

mercado”, por meio da criatividade, da responsabilidade, do comprometimento ou da simplicidade (BARACCHINI, 2002, p. 106).

Mesmo que de forma sutil a afirmação do autor esta visível atualmente nos órgãos públicos, pois, diante da intensa pressão da sociedade por serviços mais qualificados a administração pública vem reconfigurando seus serviços para corresponder estrategicamente às necessidades da população, fato decorrente da nova proposta da administração pública gerencial, que salta do foco na oferta para foco na demanda. É necessário anteriormente abstrair um conhecimento pertinente a administração estratégica das empresas privadas para entender esse salto de valor de inovação na administração pública, pois, como ressalta Kim e Mauborgne (2005) a inovação não é em suma fruto de avanço tecnológico, podendo sim a inovação se utilizar da tecnologia, contudo a inovação deve gerar valor para o cliente, desta forma pode ser exposta mediante uma simples idéia criativa do mentor a fim de que o serviço seja mais qualificado quando prestado ao seu consumidor.

Nesse contexto, Baracchini (2002), expõem que os governos subnacionais, auxiliados pela descentralização imposta pela administração pública gerencial, detêm o poder de inovar na prestação de seus serviços, fato que propicia uma melhor visualização da qualidade, devido estes governos estarem mais próximos do povo. Com isso o autor propõe que há um processo de formulação e implementação das políticas públicas que estão incluindo as necessidades e o potencial dos governos subnacionais de gerir os processos de prestação de serviços qualitativamente a fim de propiciar um salto de qualidade dos serviços públicos “imitando” a administração privada.

Este processo apresenta como entrave segundo Pires e Macedo (2006) a cultura organizacional do serviço público, porque de um lado imperam as forças da burocracia, corporativista, centralizadora, contrária a mudanças e de outro o poder de inovação gerencial, as quais procuram flexibilizar os processos rumo à eficiência diante da busca por transformação. Desta forma as forças se opõem de forma tal que um jogo político é necessário para que sejam impetradas as alterações necessárias, reinstalando os processos burocráticos de concessão para que os objetivos sejam atingidos.

QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A administração pública é regulada segundo parâmetros distintos dos que regulam empresas privadas, pois, diferentemente das empresas privadas que se adaptam ao mercado com intensa velocidade e dinamismo, empresas públicas são engessadas por legislações que regulam seu funcionamento e necessitam de manobras políticas para alteração de suas leis e normas reguladoras.

Diante do fato de necessitar de leis específicas que determinem os serviços prestados pela Administração Pública o Poder Público cria constantemente normas que regulam e regulamentam os serviços prestados e os procedimentos adotados pelos entes públicos. Entretanto devido às normas que as empresas públicas possuem os serviços se tornam burocráticos e lentos, surgindo assim uma visão de ineficiência da administração pública. A ineficiência da administração pública em partes pode ser explicada pelo excesso de burocracia adotado em suas ações, contudo há de se ressaltar que o excesso de burocracia é fruto do despreparado dos entes públicos, logo, o problema é cíclico e contínuo.

As avaliações recentes sobre o desempenho da administração pública no Brasil indicam que o ponto de estrangulamento do governo federal encontra-se no campo operacional, visto que a administração pública para obter sucesso nas suas políticas públicas depende da competência de seus funcionários (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 75).

Desta forma é visível que os mecanismos de seleção, contratação, treinamento e controle na administração pública não apresentam a eficiência desejada e para amenizar essas falhas apresentadas pelos entes públicos é necessária a outorga de leis para burocratizar o sistema e torná-lo mecânico. Todavia o enrijecimento do sistema minimiza o potencial de criatividade e o sistema se torna estagnado, tanto quanto o desenvolvimento tecnológico como humano, dificultando a administração pública gerencial. Por muito tempo a administração pública foi vista como uma máquina atrasada, burocrática e com técnicas e tecnologias ineficientes, ineficazes e inefetivas. Neste sentido que os serviços prestados pelas administrações públicas Federal, Distrital, Estadual e Municipal são taxados muitas vezes como de má qualidade.

Nesta corrente que o processo de modernização da administração pública brasileira nos últimos quarenta anos como relata Motta (2007), aproximou muito da visão da eficiência do setor privado para o público, visando através de um processo de adaptação da realidade inserir procedimentos da administração privada para a pública, com vista a dinamizar e potencializar o processo de prestação de serviços públicos.

Ao imitar a gestão privada, as propostas contemporâneas assumem a singularidade do cliente e suas demandas como fundamentais na gestão pública. Por presumirem a validade universal do management e, portanto, sua aplicabilidade igualmente às organizações públicas e privadas, vêem a reforma como uma simples questão de modernização gerencial. Antes de planejar suas ações ou oferta de serviços, as organizações públicas devem conhecer as demandas de sua clientela. A organização pública existe para servir o indivíduo: deve centralizar suas ações na demanda do cliente e na sua escolha. Como no mercado, cliente é categoria primordial, e deve ser considerado em todas as instâncias (MOTTA, 2007, p. 93).

Matias-Pereira (2008) conceitua que apesar ímpeto em adotar o *management* privado na governança pública, o processo se mostrou falho, sendo que a formulação e implementação das estratégias foram mal coordenadas e fragmentadas entre as esferas do poder público e a base que articula as políticas públicas.

Ao analisar o pensamento exposto acima “A organização pública existe para servir o indivíduo: deve centralizar suas ações na demanda do cliente e na sua escolha (MOTTA, 2007, p. 93). Há de se expor a afirmativa do mesmo autor quanto ao processo político e sua influência na administração pública brasileira, a fim de correlacionar as afirmativas na obtenção de uma estratégia concisa, pois, questões como o personalismo, informalidade e paternalismo são constantes na realidade da administração pública.

“O personalismo – normalmente descrito como prevaLENcente no mundo latino-americano – faz ver o poder como centrado na figura de um líder, um dirigente, e não como o resultado da gestão de recursos inerente a estruturas formais.” (MOTTA, 2007, p. 89). Desta forma a administração pública toma a figura do político, sendo este um político que governa para o povo, com prioridades na saúde, educação, segurança, e não assumindo a forma de um planejamento estratégico conciso e contínuo. Quanto a dizer que a administração pública é contínua rebate também na personalidade, ou seja, no pensamento da descontinuidade o qual para se fazer uma administração melhor deve destituir o que foi anteriormente realizado, independentemente do sucesso ou não.

Nestas redes de relacionamento segundo Carbone (2000) para sobreviver é necessário jogo de cintura, esperteza, influência com os detentores do poder, diplomacia quanto suscetibilidade, paciência e compreensão com a incompetência alheia.

Fatores de informalidade continuam a chamar a atenção dos estudiosos e analistas da gestão pública, além de ser retratados cotidianamente na mídia como práticas comuns de gestão. São exemplos marcantes o personalismo paternalista e a presença de grupos preferenciais que se organizam por fora das instituições, mas que procuram manter fortes relações com o Estado. Esses fatores distanciam os cidadãos da gestão pública, desenvolvendo a síndrome nós-eles (MOTTA, 2007, p. 89).

Essas características modificam toda uma dinâmica de gestão, porque os fatores pessoais se sobrepõem as necessidades do povo, logo o distanciamento e o descrédito dos governantes se intensificam e assumem como Motta (2007) ressalta uma síndrome caracterizada como nós-eles, a qual por um lado se encontra a população marginalizada e de outro os governantes que utilizam da máquina pública a seu bel prazer e para motivos pessoais.

Contudo a iniciativa da administração pública gerencial, busca modificar esta realidade, atribuindo um valor distinto a implementação e planejamento de estratégias para intervenção na administração pública e serviços públicos. A administração pública gerencial não subestima as características arraigadas na cultura política brasileira, contudo permeia na sociedade uma necessidade por serviços públicos mais eficientes.

Segundo Ribeiro (2009) o país este imerso por longa data em um período ditatorial, o qual as estratégias e a gestão dos serviços públicos eram centralizadas no âmbito federal, contudo com o advento do período democrático de direito, os governos subnacionais adquiriram força quanto a aproximação com o povo, propiciando assim um estreitamento na distância entre povo e poder público, combatendo vertiginosamente a síndrome nós-eles exposta por Motta (2007).

Como é possível verificar a administração pública gerencial se espelha na administração privada que Motta (2007) conceitua como superior e mais eficaz, contudo segundo Coutinho (2000) mantém a alma da administração pública que é a defesa do interesse público. O que esta nova metodologia de administração visa proporcionar é um ganho de valor na melhoria de qualidade dos serviços públicos, em que todas as atenções estejam dirigidas para o cidadão.

5 CONCLUSÃO

Segundo Bresser-Pereira e Spink (2005) a administração pública gerencial não visa simplesmente importar valores da administração privada, ela reconhece as novas funções do estado quanto a uma abordagem qualitativa dos serviços que devem ser prestados à população, devido ao grau de exigência decorrente de um mundo globalizado, o qual se faz necessárias novas competências, estratégias e instituições.

Desta forma podemos concluir que muitos são os avanços na administração pública brasileira e conseqüentemente a preocupação demandada com os serviços públicos, contudo há de se ressaltar que predominantemente há algumas barreiras a serem transpostas e uma nova crise, seja de qual cunho for, pode dismantelar a reforma administrativa gerencial em detrimento de uma nova reforma, haja vista que a mundialização e globalização acentuaram as necessidades impostas pela sociedade por serviços mais qualificados da administração pública.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, R. O.; AZEVÊDO, A. Pluralização societária e os desafios à administração pública na América Latina. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 2, p. 329-352, mai./ago. 2011.

AYRES, C. B. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 51, p. 29-52, 2006.

BARACCHINI, S. A. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 104-109, abr./jun. 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr., 1996.

_____. Do estado patrimonial ao gerencial *In*: PINHEIRO, WILHEIM, SACHS (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das letras, 2001, p. 222-259.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CASTRO, M. F.; CARVALHO, M. I. V. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Revista de Sociologia Política**, v. 18, p. 109-129, 2002 *apud* RIBEIRO, P. T. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p. 819-828, maio/jun. 2009.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr., 2000.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

COUTINHO, M. J. V. A administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 3, jul./set., 2000.

FERLIE, E. et al. **A Nova Administração Pública em Ação**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999 *apud* AYRES, C. B. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 51, p. 29-52, 2006.

KIM, W. C.; MAUBORGNE, R. **A estratégia do oceano azul**: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MARINI, C. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 1, mar./abr./mai., 2005.

_____. O contexto contemporâneo da Administração Pública na América Latina. **Revista do serviço público**, ano 53, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997 *apud* MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MATIAS-PEREIRA, Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 4, n. 1, p. 39-58, 2003 *apud* MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jun. 2007, p. 87-96, 2007.

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, São Paulo: v. 28, n. 2, 2009.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Eletrônica**, v.45, n.1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PIRES, J. C. de S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./fev., 2006.

RIBEIRO, P. T. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p. 819-828, mai./jun. 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**: Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr., 2009.