

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: CONSIDERAÇÕES
HISTÓRICAS DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO¹
CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION: HISTORICAL
CONSIDERATIONS FROM HERITAGE TO MANAGEMENT**

Tassia Tabbille Steglich²

¹ Recortes do Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública (UFRGS).

² Aluna do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RESUMO

Os cidadãos estão cada vez mais conscientes acerca do papel que deve ser desempenhado pela Administração Pública e, neste contexto, transformações nas formas de atuação estatal se fizeram necessárias ao longo da história, buscando uma Administração Pública de qualidade, eficiente e comparativa aos sistemas privados de gestão. Este artigo aborda os modelos históricos de gestão pública, elencando as principais características do modelo patrimonialista, do modelo burocrático e do modelo gerencial. Em seguida, busca-se mencionar a eficiência como uma das facetas da gestão pública contemporânea, corroborando com as demandas da sociedade atual. Evidencia-se a existência concomitante dos modelos de gestão abordados, ensejando a possibilidade e necessidade de transformações constantes, tendo em vista as demandas sociais e estatais da atualidade.

ABSTRACT

Citizens are increasingly aware of the role that Public Administration should play and, in this context, changes in the forms of state action have been necessary throughout history, seeking a quality Public Administration, efficient and comparative to private systems of public administration. This paper discusses the historical models of public management, listing the main characteristics of the patrimonialist model, the bureaucratic model and the managerial model. Next, we seek to mention efficiency as one of the facets of contemporary public management, corroborating the demands of today's society. It is evident the concomitant existence of the management models approached, giving rise to the possibility and necessity of constant transformations, considering the current social and state demands.

Palavras-Chave: Administração estatal. Eficiência. Estado. Gestão pública.

Keywords: State administration. Efficiency. State. Public administration.

1 INTRODUÇÃO

As novas formas de atuação da Administração Pública ensejam a implementação de

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

transformações, muitas das quais já se encontram explicitadas através das legislações das últimas décadas (principalmente a partir da Constituição Federal de 1988).

Historicamente, a ausência de limites entre o patrimônio público e privado foi cedendo espaço para o formalismo e a legalidade e, neste contexto, ensejou as transformações evidenciadas a partir da década de 90, as quais permanecem acontecendo na contemporaneidade, tendo em vista a evolução cada vez mais rápida dos instrumentos de gestão pública.

Buscando elucidar esta situação, este artigo elenca os modelos históricos de gestão pública (patrimonialista, burocrático e gerencial), contextualizando suas principais características. Após, aborda-se a eficiência enquanto instrumento essencial para a Administração Pública contemporânea, tendo em vista as demandas estatais e sociais da atualidade.

2 METODOLOGIA

Considerando as técnicas utilizadas para a realização deste estudo, o mesmo se classifica como pesquisa bibliográfica, entendida como aquela "desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos" (GIL, 2009, p. 50). Ainda, trata-se de um estudo que "abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo", propiciando "o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras" (MARCONI E LAKATOS, 2003, p. 183).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 DO PATRIMONIALISMO AO MODELO GERENCIAL DE GESTÃO PÚBLICA

Perceber o Estado sob as novas perspectivas é uma demanda atual da sociedade, tendo em vista que, conforme Bresser-Pereira (2005), os indivíduos estão se tornando cidadãos cada vez mais conscientes acerca do papel que deve ser desempenhado pela Administração Pública, cujos processos devem ceder espaço para a contemporaneidade.

No decorrer da história, os governos e os Estados foram sendo transformados pelas ideias e ideais da sociedade. Sistemas patrimonialistas e burocráticos de gestão governamental foram cedendo espaço a modelos gerenciais, na busca por uma Administração Pública de qualidade, eficiente e comparativa aos sistemas privados de gestão.

A Administração Pública entendida como Ciência Jurídica, no início do século XX, conferia similaridades entre a gestão do setor público e o próprio Direito Administrativo e, por este motivo, vinculava-se à rigidez das leis. A partir da década de 1930, passou-se a compreender a possibilidade de se estudar a Administração Pública sob o ponto de vista administrativo, deixando de destacar o viés jurídico como o mais importante (KEINERT, 1994).

A partir da década de 1980, a Administração Pública enquanto Ciência Política produziu novos estudos "relacionados à questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência que à equidade

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

e à adequação social” (KEINERT, 1994, p. 45). Assim, aspectos relativos à influência da política como fator mais relevante que a técnica perduraram por toda a década, ensejando transformações somente a partir de 1990, quando as habilidades técnicas passaram a ser consideradas fundamentais no novo contexto estatal, agora marcado também pela mobilização social e pelo exercício da cidadania na forma do controle estatal exercido pelos indivíduos.

Entretanto, é relevante retomar sua contextualização desde antes do século XX, buscando elucidar a sua evolução enquanto ciência política, administrativa, jurídica e, principalmente, pública. Até a década de 1930, conforme Bresser-Pereira (1998), o modelo patrimonialista predominava nas ações do Estado. Não havia separação entre patrimônio público e particular e, desta forma, os governantes, até então, dispunham dos bens públicos como se fossem próprios.

Neste período, “prevalece o imaginário do privado absorvendo o público [...] em que os representantes da monarquia eram figuras praticamente divinas, que representavam, na terra, a vontade de Deus” (CAMPELO, 2010, p. 299). Paludo (2012, p. 50) afirma: “tudo que existia nos limites territoriais de seu “reinado” era tido como domínio do soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade”. Esta ausência de separação e, ainda, a utilização indiscriminada dos bens públicos e próprios colaborava para a apropriação indevida do patrimônio público, com amplo espaço para a ocorrência de corrupção e nepotismo, entre outras condutas antiéticas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Campelo (2010) afirma que a transição do patrimonialismo para o modelo burocrático se confunde, historicamente, com a transição do período imperial para o período republicano no Brasil. As idéias clientelistas passaram a gerar desconfiança aos administradores públicos e na sociedade em geral, “sendo necessária a implementação de controles rígidos dos processos públicos, para inviabilizar as mazelas deste modelo” (CAMPELO, 2010, p. 306).

A partir do processo de industrialização, o modelo de administração burocrática passou a exercer papel preponderante no Estado brasileiro. Conforme Campelo (2010, p. 309), “não seria exagerado entender que a implantação da administração burocrática é uma consequência da emergência do capitalismo no País”. Até o final do século XX, esse novo modelo era utilizado em todo o mundo. Estas transformações ocorreram tanto na esfera pública quanto na esfera privada (CORDEIRO, 2017). Sobre o modelo burocrático, afirma-se que o mesmo trouxe novas acepções para a Administração Pública, como a separação do patrimônio público do privado, a adoção de regras legais para as ações estatais, a reestruturação do Estado visando o atendimento das demandas sociais, entre outros. Destaca-se, também, a ênfase aos conceitos de racionalidade e eficiência na conduta da Administração Pública (PALUDO, 2012).

Para Cordeiro (2017), o conceito de burocracia, em sua essência, foi sendo distorcido ao longo da história, passando a ser considerado apenas como um entrave às mudanças e à evolução necessária e inerente aos processos históricos, tanto no setor público quanto no privado. Entretanto, o modelo burocrático possui aspectos positivos e negativos que devem ser contextualizados e aplicados a cada realidade considerada.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

A contextualização negativa do modelo burocrático evidencia que o mesmo seria responsável por uma "lei de ferro nas organizações", entendida como a monopolização das decisões e a perpetuação do poder nas mãos de poucos; ou, ainda, pela adoção de "círculos viciosos" de processos de gestão (CORDEIRO, 2017). Paludo (2012) também realiza algumas críticas à Administração Pública burocrática, entendendo-a como uma administração apegada ao formalismo, a regras e regulamentos internos, pautada na ausência de flexibilidade e resistência às mudanças, além da desconsideração da pessoa do agente público e do próprio cidadão.

Por outro lado, o defensor do modelo burocrático, Max Weber, evidencia as características objetivas da burocracia, tais como a hierarquia organizada, a necessidade de know-how dos funcionários, a padronização e fixação de aspectos legais, a capacidade e qualificação laboral, o desempenho e a meritocracia e, principalmente, o caráter formal das comunicações (CORDEIRO, 2017).

Tendo em vista tais discussões em torno dos aspectos positivos e negativos deste tipo de modelo administrativo, pode-se auferir que o caráter formalista da Administração Pública torna-se essencial para as atividades públicas, destacando-se características como precisão, clareza, objetividade, velocidade e conhecimento das informações, entre outros atributos necessários a uma correta gestão das organizações públicas e privadas (CORDEIRO, 2017). Tais características evidenciam a necessidade de um embasamento objetivo e formal na administração das organizações, servindo de esteio para a tomada de decisões e para a flexibilização destas mesmas decisões.

No entanto, considerando as transformações sociais e as novas abordagens administrativas que passaram a destacar a relevância do capital intelectual, da cultura organizacional e do fator humano enquanto essencial ao sucesso das organizações (principalmente as privadas), este modelo de gestão começou a apresentar alguns déficits, principalmente em virtude do excesso de burocratização. Neste sentido bem coloca Castro (2006), ao afirmar que o formalismo, os procedimentos rígidos e a separação entre o público e o privado não mais atendiam as demandas originadas no seio da Administração Pública.

Entretanto, tais mudanças se iniciaram no âmbito privado, sendo disseminadas para o setor público a partir dos anos 80, iniciando-se na Inglaterra através do New Public Management, ou seja, da "nova maneira pública de gerir" que, conforme Clark e Souza (2015, p. 348) foi "responsável pela introdução de mecanismos de gestão orientada ao mercado na atuação governamental", tendo por objetivo "tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis por suas ações e, no campo institucional, descentralizar a prestação de serviços sociais por meio de agências executoras" (CLARK E SOUZA, 2015, p. 328).

No início de sua implantação, o modelo gerencial contemplava a administração da res publica de maneira semelhante ao setor privado, adotando uma postura empreendedora e assumindo a necessidade de satisfação do usuário/cidadão. Neste mesmo sentido, Pereira (2017, p. 249) afirma que, no decorrer da década de 80, "as ideologias voltadas à defesa da economia de mercado

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

transformaram-se em tendência mundial. No Brasil, iniciaram-se as reformas constitucionais e a participação da iniciativa privada no processo de delegação de serviços públicos”.

A transição para um novo modelo de gestão foi marcada por alguns desafios, elencados por Clark e Souza (2015): o incentivo aos servidores públicos para que apresentassem melhores resultados; a punição aos maus servidores; a responsabilização dos gestores pelos resultados (bons ou ruins); a criação de agências executivas e reguladoras para a oferta de determinados serviços públicos; a transferência de serviços sociais para organizações sociais específicas; entre outras situações que ensejaram preocupações para o Estado e a sociedade.

O fenômeno da globalização foi responsável pela adoção de novos modelos para a gestão pública e privada. Segundo Clark e Souza (2015, p. 328), este fenômeno proporcionou transformações em escala mundial, tais como “o avanço tecnológico, a mundialização dos mercados, a divisão internacional do trabalho e a expansão das grandes corporações pelos diversos países”, entre outras mudanças sociais significativas.

A utilização de um modelo mais atual, visando a excelência administrativa e, no contexto público, o enfoque no cidadão, tornou-se essencial para as organizações. Para Castro (2006) a capacidade de gestão torna-se o centro das discussões no âmbito da Administração Pública e, neste sentido, um dos vieses da Administração Pública contemporânea refere-se ao papel do administrador público, denominado atualmente como gestor público.

Considerando tais concepções, as reformas estatais vêm de encontro aos novos desafios impostos pela conjuntura social atual, em um cenário marcado pelas incertezas e pela necessidade constante de qualificação profissional, econômica e política dos gestores públicos (CARDOSO, 2005). Pode-se dizer que “a competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos” (KEINERT, 1994, p. 46).

A autora menciona, ainda, três habilidades essenciais do administrador/gestor público: a habilidade humana, a profissional e a pública. A habilidade humana diz respeito à capacidade de liderança, comunicação e negociação, administrando conflitos e gerindo crises. A habilidade profissional significa possuir uma visão estratégica, sendo capaz de incentivar a criatividade e a inovação, possível inclusive através de sua própria capacitação técnica. Por fim, a habilidade pública refere-se à responsabilidade pessoal e social, no que tange a uma conduta ética, democrática e cidadã.

Tais habilidades tornaram-se cada vez mais essenciais ao longo das últimas décadas, tendo em vista as reformas administrativas ocorridas no seio do Estado brasileiro. Destaca-se, portanto, a reforma de 1995, onde o Estado passou a ser pautado em escolhas que levam a uma nova gestão pública, capaz de conferir um grau mais elevado de autonomia aos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Bresser-Pereira (1999) afirma que as reformas gerenciais devem ser pautadas em processos

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

organizacionais da esfera privada, buscando inserir estratégias relevantes no contexto da Administração Pública. Promover uma reforma estatal pautada na eficiência das ações públicas requer alterações nas práticas governamentais, muitas destas enraizadas no pensamento político das sociedades. É necessária uma mudança de mentalidade, em um nível de reflexão mais profundo, visando atender aos objetivos contemporâneos da Administração Pública, pautados em valores gerados no seio da sociedade (CARDOSO, 2005).

3.2 O MODELO GERENCIAL E A EFICIÊNCIA PÚBLICA

Conceitos como eficiência, eficácia e efetividade passam a fazer parte do cotidiano do gestor público, sendo necessária a implementação de práticas governamentais capazes de oferecer ao cidadão serviços públicos de qualidade com custos menores e mais justos. Importante atentar para o fato de que práticas relacionadas ao patrimonialismo, como o favorecimento de amigos e parentes, a troca de favores e as intervenções pessoais nas relações entre poder público e sociedade não são fatos excepcionais, encontrando-se incorporadas à forma de agir do Estado (KOSSMANN, 2015).

A existência concomitante dos modelos de gestão da administração pública foi verificada em estudos conduzidos por Marcos Otávio Bezerra, publicados por Kossmann (2015, p. 51-2) “quando os tratamentos formais e burocráticos são transformados em informais e pessoais, assim, as demandas são atendidas” ou, ainda, quando “os interesses são encaminhados mais rapidamente se acompanhados de uma relação de amizade, um sentimento de afeição”. Da mesma forma, destaca-se ser possível verificar, ainda na atualidade, situações relacionadas ao “clientelismo, a troca de favores, o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público” (CAMPELO, 2010, p. 299).

A adoção do modelo gerencial, aliado à busca pela eficiência, veio de encontro aos efeitos retardatários da cultura patrimonialista ainda vigente no país, que contribui de maneira direta para a ineficiência da administração voltada ao setor público (KOSSMANN, 2015). A partir de então, a atuação estatal passou a receber novos olhares, buscando a excelência no atendimento aos cidadãos. O princípio da eficiência impõe ao Estado a busca pelo bem comum, além da “adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social” (PALUDO, 2010, p. 26-7).

Importante se faz contextualizar e diferenciar dois conceitos fundamentalmente relacionados ao princípio da eficiência: eficiência e eficácia. A eficácia sugere o melhor caminho para o alcance dos resultados, enquanto a eficiência mensura os resultados em si, ou seja, se os objetivos pretendidos foram, de fato, alcançados. Para Justen Filho (2005, p. 84), “é necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos”. Nesta seara, trazem-se os conceitos de eficiência e eficácia para a Administração Pública: a eficácia é entendida como a preocupação “com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos” (FERRAZ E

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

TORRES, 2004, p. 175), enquanto a eficiência na gestão pública significa deixar explícito de que maneira os objetivos foram alcançados (FERRAZ E TORRES, 2004).

Por conseguinte, Carvalho (2001) agrega aos conceitos de eficiência e eficácia o conceito de accountability. Para o autor, a eficiência reflete a aplicação dos recursos, ou seja, a obtenção do menor custo para o melhor resultado, mensurado em quantidade e qualidade de benefícios; a eficácia, por sua vez, significaria que as metas atingidas devem ser iguais ou superiores às pretendidas. Já a accountability diz respeito à democratização do público, ou seja, ao compartilhamento de informações sobre receitas e despesas com a sociedade.

Contextualizar a eficiência no setor público e no setor privado, apesar de suas similaridades, requer alguns cuidados, uma vez que a administração privada está voltada para a maximização dos lucros, visando o interesse dos acionistas, enquanto a Administração Pública “está explícita e diretamente voltada para o interesse público” (PALUDO, 2012, p. 65-6). Esta é uma das principais discussões contemporâneas no âmbito da gestão pública pois conforme anteriormente exposto, ainda existem resquícios da cultura patrimonialista na atuação Estatal, permitindo que interesses privados e individuais se sobressaiam sobre a coletividade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os modelos de Administração Pública evoluíram significativamente ao longo da história, permitindo a adoção de controles estatais pelo próprio Estado e, também, pelos cidadãos. Entretanto, ainda existem na atualidade aspectos que remetem ao patrimonialismo, conforme se pode perceber na troca de favores, na influência dos relacionamentos de amizade para a celeridade das ações públicas, entre outros fatores.

Há que se ressaltar a relevância dos modelos de gestão aqui abordados, considerando que os mesmos refletem (e ainda refletem) a situação estatal e social ao longo da história. Gradativamente, as mudanças são implementadas com vistas à melhoria da qualidade da gestão pública, tendo por principal objetivo a persecução do bem comum e a observância dos interesses da coletividade.

A Administração Pública atual tem por premissa a eficiência e a eficácia, no intuito de garantir a autonomia estatal na gestão dos serviços e bens públicos, buscando evitar a interferência dos interesses individuais e essencialmente privados. O principal objetivo do Estado é consolidar as demandas sociais, mediante políticas públicas e oferta de serviços públicos de qualidade.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L.C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do serviço público, v. 50, n. 4, 1999. p. 5-30.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. Reforma do estado e administração pública gerencial. 7.ed.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 21-38.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Reforma do estado para a cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.

CAMPELO, G.S.B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Revista Ciência & Trópico, Recife, v.34, n. 2, 2010. p. 297-324.

CARDOSO, F.H. Reforma do estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. Reforma do estado e administração pública gerencial. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 15-20.

CARVALHO, M.C.B. Avaliação de projetos sociais. In: ÁVILA, C.M. (org.). Gestão de projetos sociais. São Paulo: AAPCS, 2001.

CASTRO, R.B. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. 30º Encontro da ANPAD, 23 a 27 de setembro de 2006, Salvador/BA.

CLARK, G.; SOUZA, L.N. Parceria público-privada e eficiência: um estudo de caso da Rodovia MG-050. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, jul./dez. 2015. p. 325-354.

CORDEIRO, W.M. Burocracia na construção da administração pública do século XXI: uma reflexão teórica. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017. p. 851-867.

FERRAZ, A.C.C.P.; TORRES, I.G.E. Transporte público urbano. São Carlos: Rima, 2004.

GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KEINERT, T.M.M. Análise da evolução do campo de conhecimento em administração pública através dos paradigmas dominantes nos diversos períodos entre 1900-92. Revista de administração de empresas, São Paulo, v. 34, n. 3, 1994. p. 41-48.

KOSSMANN, E.L. A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

JUSTEN FILHO, M. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PALUDO, A.V. Administração Pública: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PALUDO, A.V. Administração Pública para auditor fiscal da receita federal e auditor fiscal do

Bioeconomia:
DIVERSIDADE E RIQUEZA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SALÃO DO UNIJUI 2019
CONHECIMENTO



21 a 24 de outubro de 2019

XXVII Seminário de Iniciação Científica
XXIV Jornada de Pesquisa
XX Jornada de Extensão
IX Seminário de Inovação e Tecnologia

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

trabalho. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PERREIRA, M.M.F. Público-privadas: amplitude da capacidade institucional em prestação de serviços públicos. Revista da faculdade de direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 36, ago. 2017. p. 246-264.