

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA *VERSUS* GERENCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Marco Antonio Henrique¹, Fábio Ricci² (orientador)

UNITAU - Universidade de Taubaté. Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação.
Rua Visconde do Rio Branco, 210, centro, Taubaté – SP
Tel. (12) 3625 4217. www.unitau.br/prppg

¹Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional- PPGDR- UNITAU. Contador Público Federal.
marcohenrique@hotmail.com

²Doutor em História Econômica – FFLCH-USP. Professor Doutor da Universidade de Taubaté
professorfabioricci@gmail.com

Resumo- Nos últimos anos a administração pública brasileira passou por mudanças significativas que acompanharam o estágio de evolução em que a sociedade passou. A burocracia tinha como objetivo o combate a corrupção e um maior e melhor controle dos recursos, no entanto tornou o sistema lento. Surge então a Administração Pública Gerencial. Atualmente, com as pessoas mais conscientes de seus direitos e com o conceito de “governança” cada vez mais presente, tornou-se necessário uma forma de gestão que trouxesse resultados práticos e visíveis para aqueles que realmente são os detentores dos recursos: o povo brasileiro. Como consequência, a nova forma de administração pública gerencial muitas vezes acaba trazendo consigo maior flexibilidade para os gastos públicos e para a gestão de pessoas no serviço público.

Palavras-chave: Administração Pública; Gerencial, Burocrática, Controle

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas – Administração Pública

Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar as formas de administração pública, em especial as formas: Burocrática e Gerencial.

O Brasil que teve em seus primórdios a administração pública patrimonialista, onde predominava o coronelismo, depois de um longo período chega a administração pública burocrática, consagrada com a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu normas, princípios e regulamentos que tinham por objetivo combater a corrupção e controlar os recursos públicos. Tinha como meta a eficácia da utilização dos recursos.

Surge então a Administração Pública Gerencial, Gestão Pública ou Gerencialismo. A promessa era obter resultados práticos e mensuráveis com a aplicação dos recursos públicos, flexibilizar a gestão de pessoas e diminuir o tamanho do Estado.

Metodologia

Segundo Vergara (2000, p.12) “método é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”. Nesse aspecto, o método é a maneira utilizada pelo autor para se chegar aos resultados esperados na pesquisa, é a maneira utilizada pelo pesquisador para desenvolver uma pesquisa. Neste sentido, com o método chega-se a

conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista, significa a escolha dos procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos, ou seja, ao estudar determinado objeto, a metodologia mostra quais os procedimentos utilizados pelo pesquisador para atingir seu fim (RICHARDSON, 1999; LAKATOS, 2003).

Quanto aos objetivos, esta é uma pesquisa exploratória e descritiva, já que busca tornar explícito, explorar descrever e conhecer as características das formas de administração pública: discute e propõe novos entendimentos para posteriormente permitir a proposta de estudos mais aprofundados. É uma pesquisa exploratória, pois foi realizada em uma área em que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 2000).

Com relação ao delineamento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, uma vez que foram utilizados livros, leis e outros materiais de natureza bibliográfica. Com a pesquisa bibliográfica foram possíveis: recolher, selecionar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre o assunto. A análise desses trabalhos já existentes possibilitou o conhecimento das contribuições científicas sobre o assunto abordado no trabalho (MARTINS, 1994).

Resultados**As formas de Administração Pública**

No Brasil, as três formas de administração pública foram:

- Administração patrimonialista: aquela que não visa o interesse público antecede a democracia e o capitalismo, entretanto sobrevive em regimes democráticos imperfeitos, é o clientelismo.
- Administração pública burocrática: baseada em serviço civil profissional e em regimes burocráticos, possui procedimentos rígidos administrativos, e;
- Administração gerencial: pode ser chamada de nova gestão pública, é aquela introduzida pela Reforma do Estado e trouxe mudanças significativas que refletem a situação atual.

O que se convencionou chamar de “Administração Gerencial” ou “Gestão Pública” é a forma de administração atual que tem por objetivo resultados práticos e mensuráveis (HENRIQUE, 2011).

De acordo com Bresser Pereira (2000), das três formas de administrar o Estado: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial, somente a Burocrática e a Gerencial podem ser considerada pública, uma vez que a patrimonialista não visa o interesse público. Nesta forma, o patrimônio particular da realeza confunde-se com a do público. A administração patrimonialista surge em monarquias absolutas que antecedem o capitalismo e a democracia. No Brasil o coronelismo marca esse período “patrimonialista”.

Esta forma de administração funcionava como uma extensão do poder soberano (monarca). Era um sistema em que aqueles que estavam no poder ou próximo dele possuíam status de nobre e gozavam deste privilégio em detrimento de outros. Com o avanço do pensamento social e a idéia de democracia cada vez mais difundida, esse sistema tornou-se inaceitável, embora ainda presente em alguns lugares do mundo (COSTA, 2008).

Neste ambiente de incertezas e não separação do particular com o público surge a Administração Pública Burocrática: com procedimentos rígidos e profissionalismo do serviço público. na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo (PEREIRA, 2000).

Essa nova forma de administração pública surge da necessidade de um maior controle das ações e dos recursos públicos. A burocracia tinha como objetivo controlar os recursos através de: leis, normas e regulamentos, e esse controle

excessivo foi a maior crítica a Constituição Federal de 1988 que consagrou esse regime (HENRIQUE, 2011).

A Reforma Burocrática ocorrida na Europa no Século XIX, nos Estados Unidos no início do Século XX e no Brasil nos anos de 1930 foram os precursores da burocracia. Ela surge não da necessidade democrática, mas do liberalismo econômico que estava em alta no mundo. A reforma no Brasil marcou um grande avanço ao estabelecer regras e marcar o início da profissionalização do serviço público (PEREIRA, 2000).

De acordo com Costa (2008), com a reforma burocrática, inicia-se no ambiente público uma fase de profissionalização: a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Tais fatores tornaram-se de indiscutível importância nas organizações, uma vez que atraíam pessoas qualificadas que tinham por objetivo fazer carreira no serviço público.

Com a Constituição Federal de 1988 o sistema avança. São estabelecidos os princípios da administração pública:

I. **Legalidade:** As ações da administração pública têm de estar definidos em lei e o agente deve agir de acordo com a legalidade, fazendo estritamente o que a lei determina;

II. **Impessoalidade:** As ações devem estar orientadas para o interesse coletivo em detrimento ao interesse de particulares, próprios ou de terceiros, sob pena do ato ser considerado nocivo ao interesse público e desta forma nulo ou sem efeito;

III. **Moralidade:** A moralidade é percebida pelas ações do administrador, que diante das possíveis escolhas, opta por aquela que traz maiores vantagens para a administração pública. As ações devem ser norteadas pelo interesse da coletividade e diante do que a lei coloca como certo.

IV. **Publicidade:** Os atos públicos devem ser públicos, ou seja, levados ao conhecimento das pessoas, já que o que está envolvido é dinheiro público. A publicação dos atos mostra a transparência do ato público.

V. **Eficiência:** Os atos praticados devem resultar em benefícios efetivos para a administração pública.

Tais princípios são necessários e indispensáveis no Estado Democrático de Direito, uma vez que tornam-se mais difíceis as ações ilícitas e que não visam o interesse público (HENRIQUE, 2011).

A crise neste sistema de administração pública começou ainda no governo militar que não foi capaz de implementar o sistema burocrático na sua totalidade, já que não conseguiu extinguir privilégios oriundos da forma patrimonialista de

governo. Outro problema foi a questão do profissionalismo do serviço público: foram criados concursos para diversos cargos, no entanto para os cargos de alto escalão, inclusive para os cargos das estatais continuaram através de indicação política (PEREIRA, 1996).

A rigidez da burocracia tornou inviável a administração eficiente, promessa da própria burocracia, as ações tornaram-se cada vez mais rígidas e inviáveis. Com a crise do sistema, a partir dos anos 80 teve início, em países da OCDE (Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, a segunda grande reforma administrativa nos quadros do sistema capitalista: a Reforma Gerencial. Nos anos 90 essa reforma se estendeu para os Estados Unidos e para o Chile e o Brasil, e, mais recentemente, para o México (PEREIRA, 2000).

A Reforma Gerencial vindo depois da burocracia ocasionou uma reestruturação na administração pública federal e uma teve por objetivo uma melhoria na informação do setor público (antes inexistente) e o fortalecimento das carreiras do Estado. O ideal meritocrático do modelo weberiano foi aperfeiçoado e os objetivos antes definidos foram mantidos (ABRUCIO, 2007).

Foram introduzidas ideias novas e assim definidos novos paradigmas como a do “cidadão – cliente”. O Estado, administrador dos recursos do cidadão, deveria apresentar resultados satisfatórios da utilização de tais recursos uma vez que o cidadão seria considerado o cliente e cobraria a eficiência na aplicação de seus recursos (PEREIRA, 2000).

Em junho de 1988 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que modificou o regime e estabeleceu princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e outras providências (BRASIL, 1988).

De acordo com Bresser Pereira (2000), o conceito de Reforma Gerencial do Estado ocorreu em diversos países e pode ser dividido em duas fases:

1. Primeira fase: ocorrida nos anos de 1980, tinha como base estabelecer ajustes estruturais das economias em crise, em especial aquelas que possuíam um alto nível de endividamento e em desenvolvimento, como o Brasil, era o “Estado mínimo”.
2. Segunda fase: Surgiu nos anos 1990 a partir da impossibilidade da primeira fase. Tem caráter institucional: o projeto fundamental é reconstruir ou reformar o Estado, estabelecer a governança.

Governança diz respeito a participação do cidadão nas ações públicas.

Para Costa (2008), na administração pública gerencial predomina: valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, estes muitas vezes sendo medidos por indicadores de desempenho, o que gerou o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Não se contrapõe a valores essenciais da administração burocrática, pois visa o interesse público e conserva, embora flexibilizando-os a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a remuneração, as carreiras, a avaliação do desempenho e o treinamento, e é aí que atingiu os servidores públicos.

No ano de 1995, no mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso surge uma nova possibilidade de Reforma do Estado (a ideia do Estado mínimo) em busca da eficiência, mudanças no aparelho do Estado e de Pessoal. São criados programas de exoneração de servidores públicos: demissão voluntária; definição clara de teto remuneratório para os servidores; modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido; a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor do benefício proporcional à contribuição. Essas medidas contrariaram a Constituição Federal, fator que levou a necessidade de Emendas Constitucionais (EC 19/1998). A ideia do Estado mínimo parte da premissa de que existe quatro setores básicos: núcleo estratégico do Estado; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado (PEREIRA, 1996).

De acordo com esse ponto de vista, em alguns setores seriam imprescindíveis a atuação do Estado, sobretudo no primeiro e segundo caso: as áreas estratégicas e as atividades exclusivas do Estado. Nas outras duas áreas: serviços competitivos e produção de bens e serviços o mercado sairia melhor que o setor público – fator que levou as privatizações das empresas públicas.

De acordo com Abrúcio (2007), a Emenda Constitucional nº 19 trouxe medidas que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Tais alterações implicaram em mudanças nos direitos conquistados pelos servidores públicos, entre os quais o tempo para que o servidor público adquirisse estabilidade que passou de 2 para 3 anos. Tais mudanças constituíram peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de

restrição orçamentária e de otimização das políticas.

Visando o maior controle dos recursos, surge a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal. Tal lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu novas formas de controle dos recursos públicos através da adoção limites para os gastos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal implantou mecanismos de controle das receitas, os casos de renúncia de receita, previsão de despesa, inclusive controle das de caráter continuado visando o planejamento da dívida pública. No aspecto das despesas com pessoal, colocou limites de salários e de contratação. Outro aspecto de grande importância foi o controle dos recursos públicos e a punição dos casos de desvio e corrupção.

No aspecto de planejamento dos recursos, surgiram o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual. Com essas ferramentas de gestão, foi possível planejar, acompanhar e avaliar os resultados das ações dos agentes e os resultados das aplicações dos recursos públicos.

A partir de então, surgiram leis e normas (ex: lei 8.666/93 entre outras) que tornaram o sistema de compras de bens e serviços, licitações e contratações cada vez mais rígidas e fiscalizadas pelos órgãos de controle, estabelecendo punições aos agentes públicos que agissem de maneira contrária ao estabelecido pelo sistema legal (BRASIL/TCU, 2010).

Para Costa (2008), a principal diferença entre a Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial é que o controle da primeira esta baseado nos processos, enquanto que o da segunda esta nos resultados. Na burocrática a maneira como as ações são executadas estão atreladas a rigidez do sistema de normas e leis, na gerencial o importante são os resultados trazidos por tais ações.

A “Reforma Bresser” propunha um espaço público não estatal, sobretudo através do “sistema S” e mais tarde através das Parcerias Público Privadas. Seria a mudança do Estado interventor para o Estado Regulador. Analisando o contexto da Reforma do Estado, é preciso levar em conta o período em que ela foi implantada. Grande parte das propostas foi rejeitada devido ao desmantelamento do Estado e as mudanças prejudiciais no serviço público do período do governo Collor. A Reforma foi vista como sendo a continuação do caminho neoliberal visto anteriormente (ABRÚCIO, 2007).

De acordo com Coutinho (2000) os princípios da administração pública gerencial tiveram sua inspiração na administração privada no que diz

respeito aos resultados da aplicação dos recursos públicos. No entanto, manteve sempre em voga a idéia da defesa do interesse público.

Discussão

A partir da análise dos diversos pontos de vista foi possível conceituar e discutir as diferentes formas de Administração Pública. Da patrimonialista não se pode extrair dados concretos uma vez que baseava em um sistema não aceitável no sistema democrático.

A administração burocrática, com todos os pontos positivos e negativos, trouxe um maior controle dos recursos e combateu as imperfeições do antigo sistema. Então, porque o sistema burocrático não funcionou? Talvez devido a uma herança cultural do antigo regime (patrimonialista).

Na administração gerencial imperou a flexibilidade em nome dos resultados alcançados. Mas e os servidores públicos que pagaram com seus benefícios? E as empresas públicas que foram vendidas a preços baixos em nome do Estado mínimo? O que precisa ser considerado é que muitas dessas encontravam-se na beira da falência quando foram privatizadas e hoje são umas das maiores do mundo na sua área de atuação.

Atualmente estamos vivendo em uma época em que a atuação estatal esta crescendo, sobretudo na área da educação e obras públicas. Esse crescimento significará novas medidas de controle no aparelhamento estatal e no funcionalismo público. Diante deste quadro de possíveis mudanças futuras, espera-se que a sociedade civil esteja preparada para cobrar seus direitos.

Conclusão

As diferentes formas de administração pública representam mais do que convenções adotadas pelos governantes na determinação da forma de gerenciar, mas o estágio de evolução em que se encontra a sociedade na qual estão inseridas.

A administração patrimonialista surge numa época anterior ao atual sistema democrático de governo, numa época em que os governantes ofereciam “privilégios” para conseguir apoio. Nessa época existiam os “amigos do rei”.

A Administração Pública Burocrática surge em uma época em que era necessária uma forma de governo que combatesse esses privilégios. Com ela vieram “as amarras” do sistema, normas e leis que controlavam as ações dos agentes e os recursos públicos. No entanto, com a obediência às normas estabelecidas, as ações tornaram-se lentas e com isso a demanda do setor público foi por uma forma de gestão que trouxesse resultados e flexibilidade na forma de gerenciar as pessoas e

os recursos. Surge dessa necessidade a Administração Pública Gerencial.

Com essa nova forma de administração pública foram introduzidas novas idéias e novos paradigmas foram criados: reforma do Estado e mudanças no serviço público.

As idéias neoliberais vindas com a Reforma do Estado traziam consigo o conceito de atividades prioritárias (fins) e atividades meios do Estado além do Estado mínimo. Deste conceito surgiram as privatizações e a conseqüente dilapidação do patrimônio público.

As reformas no funcionalismo público, se por um lado trouxeram diminuição dos gastos com folha de pagamento do governo federal por outro lado trouxeram diminuição dos direitos (muitos deles direitos adquiridos) dos servidores, além das chamadas “demissões voluntárias”.

A administração gerencial que priorizava os resultados em detrimento a forma trouxe uma maior “flexibilização” na forma da utilização dos recursos. Desta forma os órgãos fiscalizadores passaram a agir de maneira cada vez mais intensa no controle de tais recursos.

Atualmente o que se observa na administração pública atual são alguns lugares onde predominam sistemas parecidos com o “patrimonialismo”, alguns órgãos públicos extremamente “burocráticos” e outros em que prevalece o excesso de “gerencialismo”, preocupados apenas com os resultados, sem se importar de como as coisas estão sendo feitas.

Conclui-se que é necessário trazer para os dias atuais o de melhor que cada forma possui. Se por um lado o inchaço da máquina pública tem como conseqüência o aumento na arrecadação de recursos (muitas vezes através do aumento na arrecadação de impostos), a diminuição da atuação do Estado muitas vezes significa cercear a população de seus direitos e benefícios essenciais.

Referências

ABRUCIO, L. F. Trajetória da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa, p. 67 -86. 1967 -2007, 2007. Disponível em <<http://www.ebape.fgv.br>> Acesso em 24 de jun de 2011.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 de mai de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>, Acesso em 21 de jun. de 2011.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/92 a 64/2010, pelo Decreto n°186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 64/94 – Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 544p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. Ed. rev., atual. E ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

COSTA. F. L. Brasil 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro 42(5): 829-74 Set./Out. 2008. Disponível em < <http://www.ebape.fgv.br/academico>> Acesso em 24 de jul. de 2011.

COUTINHO. M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n 3, jul - set 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em 20 jun. 2011.

HENRIQUE, M. A. **Gestão Pública e a Questão Tributária**: um estudo sobre o ISS e o IPTU nos municípios de São José dos Campos e Taubaté. 2011.162f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2011.

LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia Científica** / Maria de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 5. ed. – São Paulo: Atlas 2003.

MARTINS, G. A. **Manual para a Elaboração de Monografias e Dissertações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

PEREIRA. L. C. B. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro 34 (4) p. 55-72, jul. 2000. Disponível em < <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp>> Acesso em 24 de jul de 2011.

_____. Da Administração Burocrática a Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47(1) janeiro-abril 1996. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/>>. Acesso em 24 de jun. 2011.

XVINIC

Encontro Latino Americano
de Iniciação Científica

XI EPG

Encontro Latino Americano
de Pós Graduação

VINIC Jr

Encontro Latino Americano
de Iniciação Científica Júnior

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas** / Roberto Jarry Richardson: colaboradores José Augusto de Souza Peres... (*et al*). São Paulo: Atlas, 1999.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.