



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

CAMPUS DE CHAPADÃO DO SUL

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**GESTÃO PÚBLICA COM ÊNFASE NO CONTEXTO HISTÓRICO DA
ADMINISTRAÇÃO.**

EDELSON FERNANDES DE MELO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

CAMPUS DE CHAPADÃO DO SUL

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**GESTÃO PÚBLICA COM ÊNFASE NO CONTEXTO HISTÓRICO DA
ADMINISTRAÇÃO.**

EDELSON FERNANDES DE MELO

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Administração da Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul, sob orientação da Professora Dr^a Janaina Cabral da Silva.

Chapadão do Sul

Abril-2023

EDELSON FERNANDES DE MELO

**GESTÃO PÚBLICA COM ÊNFASE NO CONTEXTO HISTÓRICO DA
ADMINISTRAÇÃO.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no curso de Administração da Universidade
Federal de Mato Grosso Do Sul, sob
orientação da Professora Dr^a Janaína Cabral da
Silva.

Prof^a. Dr^a. Orientadora Janaína Cabral da Silva
Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul

Prof^a. Dr^a. Narle Silva Teixeira

Prof^a. Dr^a. Jennifer Cícera dos Santos Faustino

Chapadão do Sul, 2023

Dedicatória

A conclusão deste trabalho resume-se em dedicação. Dedicção vista ao longo dos anos em cada um dos professores deste curso, a quem dedico este trabalho, assim como a todo o curso de administração da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, ao corpo docente e discente, a quem fico lisonjeado por dele ter feito parte. À professora Janaína Cabral, pela sua paciência, conselhos e ensinamentos que foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso

“Evitar a felicidade com medo de que ela
acabe é o melhor meio de se tornar infeliz.”
(Albert Einstein)

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
1 INTRODUÇÃO.....	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA.....	9
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	12
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	15
3 METODOLOGIA.....	19
4 RESULTADOS	20
5 CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS	21

GESTÃO PÚBLICA COM ÊNFASE NO CONTEXTO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO.

-Resumo

Planejar de maneira estratégica é de suma importância para as organizações privadas, bem como, também, para os órgãos públicos. Então, visto que este tema desperta o interesse destas duas esferas, torna-se fundamental a aplicação de uma gestão de recursos de forma que atenda os anseios da população. O presente trabalho tem por objetivo descrever o contexto histórico da gestão pública no Brasil. Para tanto, explana-se, de forma geral, os três períodos em que tal gestão se encontra dividida, iniciando pela administração pública patrimonialista, passando pela administração pública burocrática e, por último, apresentando a administração pública gerencial. Para o desenvolvimento deste estudo, realiza-se uma pesquisa bibliográfica, mostrando os avanços e retrocessos a partir da chegada dos portugueses ao país. Com este levantamento histórico, percebe-se, portanto, que o modelo de gestão pública brasileira necessita de várias adequações em variados setores, além disso, pode-se dizer que a gestão pública mais adequada é um misto entre a administração pública burocrática e a gerencial, uma vez que, mediante as publicações pesquisadas, ambas possuem vantagens e desvantagens.

Palavras-chave: Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática, Administração Pública Gerencial.

Abstract

Strategic planning is of paramount importance for private organizations, as well as for public agencies. So, since this topic arouses the interest of these two spheres, it is essential to apply resource management in a way that meets the wishes of the population. This paper aims to describe the historical context of public management in Brazil. Therefore, it explains, in general, the three periods in which such management is divided, starting with the patrimonialist public administration, passing through the bureaucratic public administration and, finally, presenting the managerial public administration. For the development of this study, a bibliographical research was carried out, showing the advances and setbacks since the arrival of the Portuguese in the country. With this historical survey, it is clear, therefore, that the Brazilian public management model needs several adaptations in various sectors, in addition, it can be said that the most appropriate public management is a mix between bureaucratic and managerial public administration. since, according to the researched publications, both have advantages and disadvantages.

Keywords: Patrimonial Public Administration, Bureaucratic Public Administration, Managerial Public Administration.

1 Introdução

A administração pública ou gestão pública pode ser caracterizada como a forma de gerir do Estado que, para que isso aconteça, cabe a ação de aplicar leis, cobrar impostos, syndicar e regimentar, por meio de suas secretarias e outras pastas. O intuito destas operações é de desenvolver um serviço público efetivo e de qualidade.

No entanto, um erro recorrente na administração pública é que as tomadas de decisões, ao que se refere as execuções de atividades e serviços por meio de pastas, secretarias ou ministérios, são usados como privilégios para algumas pessoas e, em sua maioria, nestes casos reina sempre a vontade própria de quem está com o poder nas mãos como, por exemplo: secretários municipais estaduais e federais, prefeitos, governadores e presidentes da república. Tais atribuições possibilitam assegurar a superioridade absoluta de interesses particulares sobre o interesse do público, indo na contra mão do que é certo perante a lei.

A administração, de modo geral, é definida em um âmbito institucional-legal, fundamentada na Constituição, tendo como base os conceitos de serviço público, autoridade, poder público e especialidade de jurisdição. No caso da administração pública brasileira, é possível notar que esta encontra-se dividida em três partes, a saber: administração patrimonialista clientelista, administração burocrática de procedimento formal e administração gerencial focada nos resultados e na satisfação da população como um todo.

Posto isso, o presente estudo tem por objetivo descrever o contexto histórico da gestão pública no Brasil, abordando, de forma geral, os três períodos em que esta gestão se encontra dividida – administração pública patrimonialista, administração pública burocrática e a administração pública gerencial. Para tanto, realiza-se uma pesquisa bibliográfica, mostrando os avanços e retrocessos a partir da chegada dos portugueses ao país.

O estudo, além desta seção introdutória, segue organizado por meio de quatro outras seções. Na próxima seção, apresenta-se o arcabouço teórico básico associado a discussão sobre a evolução histórica no contexto da administração pública. Na terceira seção, expõe-se a metodologia utilizada para descrever o contexto histórico da gestão pública no Brasil. A quarta seção, destina-se a apresentar os resultados obtidos a partir da exposição teórica desenvolvida. E, por fim, a quinta seção sintetiza as principais conclusões derivadas do estudo.

2 Referencial teórico

2.1 Administração pública patrimonialista

De acordo com Paludo (2010), apesar de ter acontecido sem organização, o modelo patrimonial foi o começo da Administração do Estado. O autor ressalta que nesse modelo não havia diferença entre o patrimônio particular do Rei e o patrimônio público, tudo que estava nos limites territoriais era tido como do reinado, fazendo assim a majestade uso indiscriminado de qualquer coisa sem a necessidade e uma prestação de contas à população.

Segundo Paludo (2012), no modelo patrimonialista o Estado era tratado como pertencente ao Rei, descartando assim as necessidades da população e dando prioridade para uma pequena parte que estava diretamente em contato com o reinado. Esta fase do patrimonialismo foi evidenciada com muita desigualdade entre o rico e o pobre, uma vez que uma pequena parte da sociedade disponibilizava de grande poder aquisitivo. É sabido que o Rei governava de acordo com seus arbítrios e interesses, em que para a sociedade era disponibilizado apenas a justiça que para ressaltar era o próprio Rei quem a fazia, e a segurança que na ocasião tinha como objetivo proteger o Estado contra invasão.

Chiavenato (2012) afirma que, em decorrência dos acontecimentos descritos acima, o corrompimento e o parentelismo são comuns neste tipo de administração. No instante em que o capitalismo e o democratismo passam a dominar o mercado, a população passa a não depender do Estado. Neste contexto a administração patrimonialista torna-se intolerável. Para uma melhor compreensão deste assunto, segundo Bresser Pereira (2001), o contexto de patrimonialismo consiste na incapacidade ou teimosia do príncipe ou rei diferenciar o patrimônio público dos seus bens particulares.

Faoro (2003) ressalta que o patrimonialismo dentro das organizações públicas se baseia em aspectos burocráticos. Porém, o autor destaca que não é a burocracia conhecida e sim a que se refere a apropriação de cargos que são carregados de vontades próprias. Neste contexto, Faoro (2003) ainda afirma que aqueles que detém o poder do Estado nas mãos o distribui sem muita legalidade.

Seguindo ainda neste cenário, Paludo (2010) sugere que no modelo patrimonialista dentro dos setores públicos não existia cargos devidamente organizados, tampouco divisões de trabalho. A nomeação de cargos era feita pelo soberano que os fixava aos parentes e amigos da família, oferecendo partes diferenciadas do poder, seguindo sempre seus critérios pessoais. Um acontecimento corriqueiro que merece destaque é a troca de interesses por

cargos públicos. Neste quesito, o autor ressalta que isto não ocorria entre parentes e amigos, mas sim por favores relacionados a interesses políticos e econômicos.

Paludo (2010) aponta como regra que aqueles que tinham cargos públicos os consideravam como bem próprio, passando de uma geração para outra dentro da família. Não existia divisão do trabalho, os cargos eram chamados de benefício e aqueles que os recebiam eram considerados nobres. Assim, em decorrência deste modo de governar, a corrupção e o nepotismo foram traços evidentes neste modelo de administração.

Alguns acontecimentos ocorridos após a chegada da família do rei no país, e todos os empregados da coroa, dado o contexto histórico empregado até o presente momento, Gomes (2007) descreve a seguir:

Mais complicado foi encontrar habitação para os milhares de acompanhantes da corte, recém-chegados a cidade que ainda era relativamente pequena, com apenas 60.000 habitantes. Por ordem do Conde dos Arcos, criou-se o famigerado sistema de ‘aposentadorias’, pelo qual as casas eram requisitadas para uso da nobreza. Os endereços escolhidos eram marcados nas portas com as letras PR, iniciais de Príncipe Regente, que imediatamente a população começou a interpretar como ‘Ponha-se na Rua’ (GOMES, 2007, p. 95,96).

A seguir, Dimenstein (1988) detalha, em seus estudos, o alvoroço aliado à corrupção e fraude, na Nova República, importante período da história, a primeira governança civil, pós-golpe militar de 1964:

A coleta de informações para A República dos Padrinhos começou em março de 1987, numa investigação concluída apenas em junho deste ano. Quando o presidente José Sarney nomeou para a chefia do Ministério do Planejamento, cargo rigorosamente técnico, um político sem expressão, candidato ao governo de Minas Gerais, hábil na troca de favores políticos, forneceu o ponto inicial do livro. [...] A palavra ‘planejamento’ em breve seria uma espécie de cômica provocação. Parlamentares corriam à Seplan em busca de dinheiro para suas bases; iam sem projeto, apenas com o pedido e, na maioria das vezes, com a garantia de que achavam o mandato presidencial de cinco anos ideal para o país. Os pedidos não eram submetidos a exame técnico. O critério era a importância de quem pedia, se amigo ou inimigo. O processo chegava a tal ponto que o presidente Sarney assinava liberação de verbas sem fundos, sem cobertura orçamentária (DIMENSTEIN, 1988, p. 7-8).

Pinho (1998) defendia que este fenômeno seria decorrente da existência de uma impressionante resiliência do patrimonialismo, que é capaz de absorver as mudanças de um mundo moderno na sociedade brasileira, além de se adequar a novas situações contemporâneas. Entretanto, Bresser Pereira (1996) destaca que, naquela época, para que alguma reforma obtivesse êxito era necessário que aqueles que detinham o controle antes se

livrassem do sentimento da vontade de governar de acordo com as próprias vontades, que acompanhava o modelo patrimonialista, motivo este que o autor defendia uma modernização radical no que tange a administração pública.

Seguindo este pensamento, Nogueira (2003) aponta que as reformas na administração pública precisavam ter uma ampla mudança estrutural e também de cunho político, assim como um emparelhamento nas relações Estado Sociedade. Neste sentido o autor deixa evidente que estes itens listados possuía um padrão medíocre a quem do que realmente era necessário.

A grande problemática apontada até o presente momento é que as reformas administrativas sempre estão nos pensamentos dos governantes. Entretanto, na grande maioria das vezes, as mudanças necessárias permanecem nas teorias, não chegando a serem colocadas em prática. Nesta temática, Tenório e Saraiva (2006) destaca que o ponto principal nunca é tratado, ou seja, o Estado na maioria das vezes vai adiando o problema, e nas poucas ocasiões em que algumas reformas são feitas quase sempre os resultados são insatisfatórios, não chegando realmente a atender as necessidades da população.

De acordo com Faoro (2001), os costumes da coroa portuguesa foram recriados no Brasil através de Dom Pedro I, nos tempos do império. Neste período, acontece a reformulação do Estado brasileiro, na carta de 1824. Dentre os obstáculos daquele período destaca-se a apreensão dos comandantes da União em deixar claro suas próprias preferências em desfavor do cenário político existente. Segundo Faoro, estes atos aconteceram por um longo período, enraizando no país mesmo após o Brasil não estar mais ligado a colônia.

Para Weber (2004), o modelo Burocrático tem por principal característica a administração, a interpretação e o serviço pessoal executado por todos os funcionários, enquanto no modelo Patrimonialista predominava a falta de profissional especializado, a escolha dos colaboradores acontecia por intermédio de currículo, e não existia distinção da burocracia e o setor público. Ainda segundo Weber (2004), o modelo patrimonialista é caracterizado como forma tradicionalista de domínio, em que o superior coordena o poder público de forma semelhante a que faz com seus bens particulares.

Bresser Pereira (2001) destaca que o corrompimento, a utilização dos recursos públicos e o favorecimento de familiares era tido como normas a serem seguidas no modelo patrimonialista. Ainda neste assunto, Bresser Pereira (1996) e Spink (2006) afirmam que com o surgimento da plutocracia, foi preciso adotar um novo modelo apto a impedir os governantes de resguardar os bens públicos ante aos movimentos de privatização executados

pelo Estado. Nas palavras dos autores, mediante a estes acontecimentos, a administração pública foi obrigada a criar um modelo de gerência que tinha como intuito diferenciar o político do administrador público e, também, o particular do governamental.

2.2 Administração pública burocrática

Bresser Pereira (1996) afirma que a administração burocrática, embasada nos fundamentos da administração do exército prussiano, foi estabelecida nos principais países europeus ao fim do século XX, nos estados Unidos no começo do século XXI. No Brasil foi constituído por volta de 1936, baseadas na reforma administrativa executada por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, seguindo os princípios da burocracia que Max Weber descreveu, fundamentada no princípio do mérito profissional.

Bresser Pereira (1996) aponta, ainda, que a administração pública burocrática foi criada para suceder a administração patrimonialista, que estabeleceu as monarquias, em que os bens públicos eram usados como se fossem privados. O autor explica que na administração patrimonialista o rei usava o Estado como se fosse sua propriedade, predominando no período práticas de nepotismo, empreguismo e corrupção.

A abordagem burocrática descrita por Weber (1999) tinha como objetivo fundamental oferecer mais eficiência para o funcionamento organizacional, superando assim o modelo patrimonialista, que como já descrito acima, fazia o uso da máquina pública pelos seus governantes em benefício próprio.

A teoria da burocracia de Weber (1978) entende que a forma de superar o patrimonialismo é através da autoridade racional legal, ou seja, as pessoas serão dominadas se seguirem determinadas normas e regras, e essas regras e normas fariam a sociedade funcionar como um todo. Weber (1978) preocupou-se com a questão burocrática ao tratar na sociologia da dominação das formas pelas quais o poder e a dominação modelam a ação social e as interações entre as pessoas. De acordo com Max Weber (1999, p.187) “Todas as áreas da ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação”.

Weber (1999) fala na existência de diferentes características para a organização burocrática. As principais vantagens da burocracia são que os objetivos tem bastante racionalidade, os cargos e tarefas são bem definidos e as tarefas são rápidas. Quando se trata deste quesito em particular da administração burocrática, não se pode esquecer que, no período da sua criação, predominava o pensamento do Estado Liberal, que uma de suas

atribuições seria interferir menos nos assuntos de ordem privada e econômica, recebendo também o nome de estado mínimo, restringindo-se os mesmos em limitar, manter a ordem e administrar a justiça, garantindo os contratos e a propriedade.

Neste mesmo contexto de ideias, está subentendido o modelo padrão de Taylor da administração científica como passo necessário para superar o que ele alto denomina de administração empírica. Nesse caso, também era imprescindível, sobretudo, para desenvolver métodos de caráter científico na administração industrial, como a preparação e o treinamento de profissionais, como pode ser verificado a seguir:

E os princípios gerais, nos quais o sistema científico difere do sistema comum ou empírico, são de tal modo simples em sua natureza que parece ser razoável descrevê-los antes de começar a exemplificá-los. Sob o sistema antigo de administração, o bom êxito depende quase inteiramente de obter a iniciativa do operário e raramente esta iniciativa é alcançada. Na administração científica, a iniciativa do trabalhador (que é seu esforço, sua boa vontade, seu engenho) é obtida com absoluta uniformidade e em grau muito maior do que é possível sob o antigo sistema; e em acréscimo a esta vantagem referente ao homem, os gerentes assumem novos encargos e responsabilidades, jamais imaginados no passado. À gerência é atribuída, por exemplo, a função de reunir todos os conhecimentos tradicionais que no passado possuíram os trabalhos e então classificá-los, tabulá-los, reduzi-los a normas, leis ou fórmulas, grandemente úteis ao operário para execução do seu trabalho diário. Além de desenvolver deste modo uma ciência, a direção exerce três tipos de atribuições que envolvem novos e pesados encargos para ela. (TAYLOR, 2011, p. 40).

Ligações aparentemente corriqueiras, como o idioma pelo qual as pessoas se comunicam são, portanto, influenciadas pela estrutura de dominação e não apenas pela cultura ou pela escolha dos indivíduos.

Somente onde a sujeição dos funcionários ao senhor era absoluta também em sentido puramente pessoal, isto é, no caso da administração por parte de escravos ou empregados tratados como se fossem escravos, podia ser alcançada, pelo menos sob uma direção muito enérgica [do senhor], uma precisão semelhante àquelas que apresentam, no Ocidente da atualidade, os funcionários contratados (Weber, 1999, p.207).

De acordo com Chiavenato (2003), para garantir a eficiência organizacional em uma empresa, é necessária uma maneira excepcional de autenticidade, coerência, obediência e controle de alcance. Na tangente burocrática de Max Weber (1978), o efetivo consiste no relatório adiantado da maneira de como as coisas precisarão ser realizadas, o desmoroamento da Administração Pública Burocrática teve seu início durante o período militar apesar de valorizar significativos processos, como a consolidação do concurso público e capacitações

contínuas. Entretanto, ficou comprovado que a administração burocrática não deu importância para políticas voltadas a recursos humanos responsáveis por satisfazer as necessidades no período.

Nas palavras de Bresser Pereira (1997), em algumas ocasiões, o governo da época optou por contratar administradores advindos das estatais, a fortalecer a burocracia profissional no Brasil. Porém, Ferreira (1999) sugere que o modelo burocrático não pode ser taxado como responsável por criar falhas na administração pública. Ante isso, tal modelo auxiliou no período de adequação dos governos, quando optou por diminuir as ações do governo.

Parafraseando Marini (2003), a admissão do início do modelo burocrático por meio da administração pública foi de extrema importância para reduzir os pensamentos patrimonialistas. Bresser Pereira (1996) explica as fronteiras do modelo burocrático na administração pública. De acordo com o autor, tal modelo se mostra sem eficiência a partir do momento que o Estado assimilou um número progressivo de atividades sociais e frugais.

Desta maneira, respondendo esses limites, referentes ao aumento das funções econômicas e sociais, ao desenvolvimento da tecnologia e a mundialização da economia, que surgia na metade do século 20, a administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

Schommer (2003), afirma que agentes como formas de poder, a maneira como a política está disposta, a educação de baixa qualidade empreendedora por parte da população são descritos como espólio do método da construção sociocultural brasileira, responsáveis por reforçar os sistemas de coerção e prejudicam a capacidade de formação.

Nas palavras de Martins (1997), as significantes alterações econômicas e sociais ocorridas no Brasil nunca chegaram nem perto de diminuir a cultura do favorecimento e de clientelismo, ao que tange a cultura responsável por modelar a organização da administração pública e a capacidade de aceitar tais práticas como regulamentos.

De acordo com Marini (2003), os últimos resultados da reforma da administração pública brasileira ainda não têm uma conclusão, assim como Ramos (1966) define a burocracia como fenômeno formal pertencente a comunidade brasileira. Ainda no quesito da retificação dos componentes tradicionais no Brasil, Nunes (1997) indaga que o clientelismo, tradição formada no período patrimonialista, esteve forte durante o período conhecido como democrático, não enfraqueceu no período da tirania, e manteve-se firme perante os processos de industrialização e abertura da política.

2.3 Administração pública gerencial

O New Public Manager como ficou conhecido, ou simplesmente NPM, é voltado para um serviço público de maior qualidade, focado na melhoria dos resultados, apoiado em melhores salários para os servidores, seguindo critérios de desempenho, na disputa entre as organizações, e acima de tudo na competência, eficácia e uso real do aparelho do Estado. (COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, 2008, p. 16.).

Keinert (2007) afirma que o modelo burocrático está apoiado na divisão do trabalho, embasado nas teorias de Adam Smith, no livro *A riqueza das nações* de 1776. A mecanização industrial empurrada pela revolução Industrial originou uma maneira de pensar voltada para o lado mecanicista com resquícios militaristas.

Beetham (1998) mostra que alguns estudiosos como Morgan (1996) e Mintzberg (1994, 1996) criticam de maneira enfática o modelo burocrático. Explicam que o alto número de regras, leis, formalidades, impessoalidade, hierarquias enrijecidas, centralização de poder, vagareza nos processos e flexibilidade já não atendem mais as necessidades da administração pública, em especial ao cidadão que está no fim desta complexa cadeia.

Nas palavras de Osborne (2010), Denhardt (2012), Keittl (2000), do ponto de vista mercadológico era preciso aumentar a competição, descentralizar e privatizar, dando mais autonomia para os líderes do serviço. Para tanto, a esfera pública ficaria incumbido de executar suas funções exclusivas. De acordo com Osborne e Gaebler (1995), em alguns aspectos o setor público executa algumas tarefas de maneira mais eficiente que a iniciativa privada, da mesma maneira que em alguns casos o setor privado trabalha de maneira mais produtiva.

Parafraseando Bresser Pereira (2010), deixar o Estado como agente de promoção social provocaria na atualidade um acréscimo considerável no quantitativo de organizações controladas pelo governo, ocasionando assim um gerenciamento com mais qualidade, reduzindo os custos andando lado a lado com a oferta de serviço consumido pelo público em geral. Os ideais da Administração pública gerencial evoluíram aceleradamente, uma vez que várias metodologias de gestão estavam sendo implantadas. Neste caso, vale ressaltar que naquele período as contas do governo já deixavam qualquer gestor assustado.

O pensamento de um novo modelo de Administração pública era visto com bons olhos pelas comunidades, pois havia um sentimento otimista, dado que a nova ideia prometia

um modelo mais limpo e objetivo. A necessidade de mudanças aceleradas e de certo ponto drásticas estava favorável para a implantação de tal modelo.

Neste sentido Brugué e Subirats (1996), pressupõe-se o pensamento de que gestão é uma maneira complexa de agir, resultando em uma política menos complicada. Assim, está cada vez mais claro que desde os anos de 1970, o mundo vem se transformando nas formas de governar, e que estas mudanças atingem tanto as empresas estatais quanto as privadas, apesar de tais mudanças afetarem de diferentes formas cada país em momentos distintos.

Peters (1996) afirma que este tema ganhou mais espaço para discussão no novo gerencialismo, ficando evidenciada a partir dos anos de 1980 uma mudança na forma dos estudos, tornando-se um novo estilo de estudos sobre a administração pública voltada para o modo gerencial de forma exagerada e o começo do racionalismo econômico que passou a fazer parte do sistema organizacional dos serviços públicos.

De acordo com Hood (1991), o avanço progressivo da administração pública parecia um regresso progressivo. Com a implantação da denominada New Public Management (NPM), a estabilização e predomínio do neoliberalismo conduzem a criação e concretização de uma agenda de reformas e direção do mercado, com ênfase em reduzir as intervenções do estado na economia, assim como reestruturar o âmbito organizacional das organizações que o mesmo governa.

Nas palavras de Kettl (2005), após a década de 1980 quase todos os modelos governamentais tem feito algum tipo de esforço a fim de melhorar suas estruturas, focando em um ambiente cada vez mais moderno e assim tornando mais ágil os modelos de administração pública. Nesta época, era imprescindível diminuir o alcance do atual modelo governamental.

Quanto ao que tange as redefinições das atribuições desempenhadas pelo Estado, o pensamento neoliberal propõe uma troca de papel de intervenções para um papel regulador, conseguindo obter materialidade dentro dos projetos políticos (KETTTL, 2005; SPINK, 2005; PIERRE, 2009).

De acordo com Kettl (2005) e Pierre (2009), as atitudes contrárias a regulamentação e privatização tende a somar com as iniciativas que por hora focavam na reestruturação do equilíbrio fiscal por meio de corte dos gastos públicos. Assim, tem-se um maior controle em sua expansão que reflete principalmente nas manifestações e políticas sociais.

No que diz respeito a reforma da administração pública, Dunleavy e Hood (1994), sugerem que o neoliberalismo entra na NPM explicando de maneira formal as preocupações

voltadas para a melhoria da eficiência gerencial no fornecimento de bens e serviços prestados para a população.

Na visão de Secchi (2009) e Pierre (2009), as discussões geradas pela reforma da administração pública vêm sofrendo um aumento tangente quanto as suas interpretações, voltando para o pensamento de governo democrático, valorizando a ampliação da participação dos membros da sociedade nas decisões sociais, ou na gestão pública, não apenas como consumidores e sim como cidadãos. Não foram poucas as críticas nesta reforma, Tenório e Saraiva (2006) escreve que este feito serviu para convencer muitas pessoas relacionadas com a Administração Pública.

Nesta atmosfera de críticas, Silva (2002) indaga que o enraizamento de clientes e do patrimônio público dentro das instituições, somadas a servidores despreparados, transforma-se em problemas para o surgimento de um modelo de gestão mais flexível. Já Motta (2013) afirma que a experiência de deixar o sistema menos rígido não exonerou os controles já exercidos pelos servidores de maior escalão, e sim escancarou o aumento da burocracia.

Todos os modelos de reformas já aqui descritos, mesmo sendo analisadas superficialmente, demonstram uma série de infelicidades e decepções. Neste contexto, Rezende (2002) defende que tais reformas estão sucumbidas a falharem drasticamente enquanto existir empecilhos de rendimentos e clientelismos. A partir do momento que o Estado aumenta suas atribuições, a melhoria na competência torna-se critério indispensável, necessitando assim de maior rapidez na prestação do serviço público. Entretanto, neste protótipo, a burocracia deixou o processo vagaroso, caro e sem eficiência.

Tavarez (2002) defende que estes acontecimentos estão associados aos valores dados aos instrumentos de comando, que vieram a ter relativa importância nos resultados da companhia, relacionados a maneira como a sociedade é atendida. Já Abrúcio (1998) afirma que, a partir do fim dos anos 70, a reforma Estatal tornou-se o pilar central em praticamente todo mundo, obrigando o modelo de gestão pública a se tornar mais forte.

Seguindo esta mesma temática, Pimenta (1999) cita oito métodos da Reforma Gerencial: popularização, descentralização, clareza, responsabilidade, princípios morais, idoneidade, concorrência e foco no cidadão. De acordo com Bresser Pereira (1997), no Brasil constata-se como fundamental referência de Reforma Gerencial a realizada por Luiz Carlos Bresser Pereira, na ocasião, responsável pelo ministério da Administração e Reforma, no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Bresser Pereira (1998) aponta três propósitos com a reforma: ampliar o rendimento e efeito dos órgãos do Estado, aperfeiçoar a maneira como as decisões estratégicas do governo são tomadas e garantir a democracia dentro das repartições públicas. Keinert (2007) aponta que a década de 80 e 90 caracterizou-se dentro da administração pelas chamadas reformas administrativas do Estado em praticamente todo o mundo. No entanto, no Brasil este período ficou marcado pela crise estadual, colapso tributário e pela maneira que o modelo burocrático interferiu na economia.

Saraiva (2010) se opõe a abordagem burocrática. Para o autor, este modelo é ultrapassado e tem sua base no modelo de administração gerencial resultante da Nova Gestão Pública. Para Keinert (2007), a modalidade chamada New Public Management começa a partir de conhecimentos práticos de métodos de atualização administrativa organizacional que vigorava a partir dos anos 80, tendo seu início na Europa, para ser mais específico, em países como Reino Unido e Suécia e posteriormente Japão, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos.

Para tanto, é preciso ressaltar que alguns estudiosos como Morgan (1996) e Mintzberg (1994, 1996) são totalmente enfáticos ao declararem suas críticas quanto ao modelo burocrático. Os autores apontam que as grandes quantidades de normas, princípios, planos de carreiras, personalidades, condições difíceis de trabalho, poder de decisão centralizado, demora nos processos e facilidades em alguns quesitos eram desnecessários para as atuais necessidades da administração pública, especificamente na parte que interessa o cidadão principal empenhado em um sistema público efetivo.

Entretanto, Garutti Moreira (2001), em seus conhecimentos teóricos que abrange a Sociologia e a Ciência Política, destaca que é preciso existir burocracia, e reforça que a partir do momento que se consolida na instituição, dificilmente é dissociada.

Neste mesmo paradigma, Garutti Moreira (2001) afirma que uma vez instalada a burocracia, se torna um dos modelos mais difíceis de ser revertido. Logo, como resultado, para que o Estado Moderno funcione a burocracia se torna pilar central.

Ferreira (1997) conta algumas vantagens existentes na burocracia, destacando que dentro da burocracia é mais fácil supervisionar e controlar os funcionários públicos, uma vez que provavelmente já possuem uma boa noção de suas atividades, assim como o que seus superiores esperam deles.

Desta maneira, Pereira (2006) afirma que a administração pública burocrática se tornou vagarosa e a burocracia no setor público e está sendo obrigada cada vez mais a assumir

uma interpelação gerencial, focada no distanciamento e em controlar resultados e não nos processos e controle social.

Butler (1993) e Caiden (1991) destacam as qualidades que determinam o modelo de administração pública gerencial. Para os autores, o sistema gerencial busca obter resultados positivos. Já Pollitt (1990), destaca o gerenciamento como um objetivo concreto para buscar produtividade, e a inserção do modelo de gestão das empresas privadas no setor público.

3 Metodologia

Para a confecção deste trabalho foi realizado uma pesquisa bibliográfica a partir de referências teóricas em artigos e periódicos científicos, publicados em meio eletrônico, sendo utilizados os métodos histórico e dedutivo na concretização do estudo.

Nas palavras de Godoi (2010), o método histórico está relacionado com a forma em que a narrativa é conduzida, este método é referenciado por meio de um corpus heurístico, analítico e interpretativo, para tanto é validado de acordo em que se sustenta apoiando-se em modelos racionais científicos.

Dando sequência neste assunto Gil A.C (1994), afirma que método dedutivo é uma forma racional que enfatiza a razão com a única forma de chegar ao conhecimento autêntico, para tanto faz uso de vários pensamentos oriundos da análise geral particular.

De acordo com Almeida (2011), a pesquisa bibliográfica procura uma relação entre concepções, atributos e pensamentos, na maioria das vezes procurando uma ligação entre dois ou mais temas.

Para a busca de trabalhos como fonte de pesquisa ao tema proposto foram empregados os seguintes filtros: administração pública patrimonialista, administração pública burocrática, administração pública gerencial, NPM, gestão pública, administração e direito administrativo. Para tanto, utilizou-se o google acadêmico no período compreendido entre julho de 2022 a fevereiro de 2023.

Como limitações da pesquisa está o levantamento em apenas um banco de dados, bem como periódicos e artigos somente nacionais, apesar de muitos autores considerarem sua abrangência, pode haver publicações que tratam de gestão no setor público, mas que, pelos filtros utilizados neste estudo, não tenham sido identificados.

Dentro da temática escolhida foi separado para desenvolver a pesquisa um total de 73 livros e artigos em português, entretanto, 19 foram descartados e 54 selecionados. A análise das informações foi realizada por meio de leitura exploratória do material encontrado focando na abordagem qualitativa.

4 Resultados

O presente trabalho analisou de forma integral e organizada artigos científicos e livros sobre a administração pública. Os estudos demonstraram as vantagens e desvantagens da gestão estratégica dentro do contexto das organizações públicas, com ênfase no planejamento que direciona as ações organizacionais a atingir os objetivos esperados. Dentro dos modelos de administração pública demonstrados no decorrer deste estudo, é possível notar, principalmente nas partes que tratam da aplicação e adequação de novos conceitos, advindas das conhecidas reformas administrativas, as seguintes considerações abaixo mencionadas.

O Brasil possui um ciclo de reformas administrativas, em que primeiro nota-se a administração patrimonialista, depois uma administração burocrática e atualmente uma administração gerencial. Porém, não se pode afirmar que existe um modelo próprio que resolva de uma vez por todas as necessidades da população de modo geral assegurados em apenas um dos três modelos citados.

Para tanto, deve ser levado em consideração os desafios que os gestores públicos encontram quando tentam buscar mais eficiência, eficácia e efetividade, tentando sempre atingir um equilíbrio dentro dos procedimentos da administração burocrática e da gerencial, visando sempre uma administração pública responsável, estando sempre ciente das enormes dificuldades que acompanha todo processo de mudança organizacional dentro do cenário público.

Como principais vantagens da burocracia é possível definir os objetivos que são estabelecidos com muita racionalidade, assim como cargos e tarefas. Neste modelo específico, as tarefas são realizadas com mais agilidade. Entretanto, tem-se como desvantagem do modelo burocrático no Brasil o fato de que durante o regime militar, principal período da burocracia brasileira, as políticas humanas e sociais foram tratadas com pouca relevância.

Na administração pública gerencial, destaca-se como vantagem o serviço público prestado com mais qualidade, uma vez que este acontece sempre visando melhores resultados, assim como melhor valorização salarial dos servidores. Por ser este o atual modelo de gestão

vigente no país, e por ser um modelo considerado novo, torna-se difícil apontar desvantagens, entretanto, alguns estudiosos preferem manter cautela quanto a flexibilidade do modelo.

Nesta temática, a expectativa é que as organizações públicas escolham os melhores caminhos que a história demonstrou até aqui, passando da administração clientelista (patrimonialista) ao modelo de administração pública, pensado para preservar os interesses internos do Estado (burocrática), visto que no modelo anterior os bens do Estado muitas vezes eram usurpados pela coroa, e por fim chegando ao ponto de a máquina pública ter total foco nos interesses e satisfação dos cidadãos (gerencialismo).

5 Conclusão

Ao analisar o processo histórico da administração pública brasileira por meio de cada um dos três períodos em que se encontra dividido, observa-se a administração pública patrimonialista como início de fundamental destaque para o que hoje é chamado de administração gerencial. Entretanto, fica evidente que o período patrimonialista permaneceu enraizado nas práticas trabalhistas no setor público.

Por outro lado, tem-se a ideia de que os demais modelos de administração pública, o modelo burocrático e o modelo gerencial, sejam assimilados pelo setor público como ponto fundamental para uma real mudança, afim de garantir processos mais eficientes e eficazes no pensamento da gestão como uma nova maneira de administrar.

Portanto, mesmo entendendo a importante contribuição para a administração pública, as práticas patrimonialistas que ainda permanecem enraizadas na atualidade se deparam com a falta de profissionalismo.

Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, L. F. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

BEETHAM, David. **A burocracia**. Editorial Estampa, Lisboa 1988.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 47 v.120, n.1, jan-abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública**. Brasília 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Democracia, estado social e reforma gerencial**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

BUTLER, Robin. **The evolution of the civil service: a progress report**. Public Administration, 71 (3), 1993.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform comes of age**. New York, Walter de Gruyter, 1991.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 3ª Ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a teoria geral da administração**. 7ª Ed. Revista e atualizada Barueri, São Paulo: Eselvier, Rio de Janeiro 2003.

COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL. **Nova Administração Pública: Gestão Municipal e tendências contemporâneas**. Brasília: CNM, 2008.

DENHARDT, R. B. **Teoria geral da Administração pública**. São Paulo: Cengage, 2012.

DIMENSTEIN, Gilberto. **A república dos padrinhos**. 5ª ed. Brasília: Brasiliense, 1988.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do Patronato Brasileiro. / Raymundo Faoro. – Globo, p. 101, 2003.

FERREIRA, Ademir A. (org.). **Gestão empresarial: evolução e tendências da moderna administração de empresas**. São Paulo: Editora Pioneira, 1997.

FERREIRA, F. G. **Desenvolvimento e aplicação de um modelo de programa da qualidade para o serviço público**. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

FLYNN, N. **Public sector management**. Londres: Sage, 2012.
Gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Laurentino. **1808**. Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil. São Paulo: Globo 3ª edição, P. 95,96, 2007.

GODOI, Tavares. **I Simpósio Regional de Teoria e Metodologia na História na UNIVAR**. Barra do Garças, 2010.

HOOD, C. **A public management for all seasons?** *Public Administration*, v. 69, n. 1, 1991.

KEINERT, Tania M. **Administração Pública no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Fapesp, 2007.

KETTL, D. F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122.

Lecturas de gestión pública. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996.

MARINI, Caio. **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães, Salvador, n. 7. 2003.

MINTZBERG, Henry. **Managing Government, Governing Management**. Harvard Business Review, (maio-junho), 1996.

MOREIRA, Edson F. Garutti. **Humanismo de Maritain e a Burocracia**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto de M. **“O Estado da arte da Gestão Pública”**. RAE. Vol. 53. N.º 1. Janeiro/Fevereiro 2013.

NOGUEIRA, R. M. **El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones**. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf>.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. Brasília: ENAP, 1997.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. 6ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

OSBORNE, S. **The new public governance?** Londres: Routledge, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública para Auditor fiscal da receita federal e auditor fiscal do trabalho**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PETERS, B. G. **Gestionando um Estado vaziado**. In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.).

PIERRE, J. **New governance, new democracy?** Gothenburg: The Quality of Government Institute. Working Paper Series, n. Suécia 2009.

PIMENTA, Carlos César. **Descentralização com integração à gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: o caso Brasileiro**. Revista Licitar, v.8, fev. 1999.

PINHO, José Antonio G. de (1998). **Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo**. Organizações & Sociedade. Vol.5, N.º 12, maio/agosto.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford: Oxford University, 2004.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

RAMOS, A. G. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

REZENDE, Flávio. “**Reforma do Estado em perspectiva comparada**”, **Balço da reforma do Estado no Brasil**, Coleção Gestão Pública, Brasília, 2002.

SARAVIA, Enrique J. **Administração Pública e Administração de Empresas**. Revista do Mestrado em Administração da Universidade Estácio de Sá - Rio de Janeiro, 2010, v.14, n.3.

SCHOMMER, P. **Gestão Pública no Brasil**. Revista de Administração de Empresas - RAE. Pensata, vol.43, nº4, out-dez. 2003.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, Francisco C. da Cruz. “**Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade**”. O&S. V. 9, No. 24. Maio/Agosto 2002.

SPINK, Peter (Coords). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

TAVAREZ, R. **Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública tributária**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios da administração científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TENÓRIO, Fernando G., SARAVIA, ENRIQUE J (2006). **Escorços sobre gestão pública e gestão social In: MARTINS, Paulo Emílio Matos et al (Orgs) Estado e gestão pública; visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, pp.107-132.

WEBER, Max. – **Economia e sociedade - fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora UnB, v. 2 p.187, 207,1999.

WEBER, Max. **Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Vol 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, Max. **Sociologia da Burocracia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.