



CONCEITOS E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O DESENVOLVIMENTO DO PAPEL ADMINISTRATIVO

Thiago Antunes da Silva

Resumo: A Administração Pública é o aparelhamento do Estado, organizado para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Para satisfazer as necessidades de seus cidadãos a Administração Pública inevitavelmente precisa manter-se em constante evolução. Este estudo tem como objetivo recuperar os conceitos da expressão “Administração Pública”, bem como sua evolução ao longo dos anos, retomando também os íntimos conceitos de governança e governabilidade. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica. O estudo ora proposto também traz consigo a intenção de contribuir com o debate, com vistas a publicizar junto à comunidade acadêmica e profissional, uma análise sobre a evolução da conduta dos gestores públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Governabilidade. Governança. Evolução.

Introdução

A Administração Pública brasileira vem se transformando em função dos objetivos dos administradores e principalmente das necessidades apresentadas pelos administrados, que cada vez mais clamam pelos seus direitos e se conscientizam da importância que possuem no controle das ações públicas. Essa consciência de seus direitos impõe à Administração Pública a necessidade de profissionalização, primando pela qualidade e transparência na execução de suas ações.

A Administração Pública, na história dos governos republicanos no Brasil, evoluiu por meio de três modelos de gestão, sendo eles o modelo Patrimonialista, o modelo Burocrático e o modelo Gerencial.

Na administração Patrimonialista o “nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 10). Outra característica deste modelo é a não distinção entre o público e o privado. Este modelo, herdado da Corte Portuguesa em 1808, predominou durante a República Velha (1989 a 1930), e suas práticas tais como o



caráter arbitrário das decisões, corrupção, nepotismo, descaso pelos cidadãos e pelas demandas sociais, tornaram-se inaceitáveis, tendo a Administração Pública que evoluir em sua forma de gestão.

A Administração Burocrática surgiu sendo o modelo para combater o patrimonialismo. Seu principal objetivo era realizar a modernização administrativa. Para De Paula (2003, p. 91) o “tipo ideal burocrático é marcado pelo formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional”, características necessárias para combater o patrimonialismo e modernizar a máquina administrativa. No entanto, o modelo burocrático não vigorou na sua essência e não atingiu o objetivo de acabar com as práticas patrimonialistas e ainda criou um enrijecimento na Administração Pública considerado em alguns momentos sinônimo de ineficiência.

Diante da crise da Administração Burocrática, uma nova reforma na administração do Estado tornou-se indispensável. Surge então o modelo de Administração Gerencial. O Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 é considerado a primeira tentativa de implementação da Administração Gerencial no Brasil, com o objetivo de superar a rigidez do modelo Burocrático.

Em 1995 é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado tendo como Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Bresser-Pereira assume um papel importante na tentativa de consolidar o modelo de Administração Gerencial.

A Administração Gerencial, também definida como “Nova Administração Pública”, abarcou três configurações distintas dentro de um processo de evolução. Essas fases da Administração Gerencial foram denominadas de: Gerencialismo Puro, *Consumerism* e *Public service orientation*.

Administração Pública

Neste item são abordados os principais conceitos sobre Administração Pública incluindo características marcantes na evolução (desenvolvimento) da Administração Pública no Brasil, identificando as mudanças que ocorreram nos ordenamentos e postura envolvendo a gestão e gestores públicos. São abordados também conceitos relacionados a atuação administrativa, tais como governança e governabilidade.



Administração Pública: sentidos desta expressão.

A Administração Pública¹ é o aparelhamento do Estado, organizado para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Para Meirelles (1994, p. 55), o estudo da Administração Pública em geral, “compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados”.

O termo Administração Pública, devido à amplitude de seu campo de atuação, carrega diferenciações em sua conceituação, conforme a especificidade que se pretende apresentar em determinada situação. Junquillo (2010, p. 16) ressalta que “definir o conceito de Administração Pública não é fácil, dada a sua amplitude e complexidade”. Isso faz com que esse conceito seja desdobrado [incluindo a grafia] para englobar a amplitude de sua expressão e, assim, contemplar diversas referências². Em sentido amplo, refere-se ao conjunto de órgãos de governo com função política e de órgãos administrativos, com função administrativa. Em sentido estrito, define-se a Administração Pública como o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que desempenham a função administrativa do Estado.

Segundo Paludo (2012) o sentido amplo compreende tanto o governo - responsável por tomar as decisões políticas - a estrutura administrativa, bem como à administração - que executa essas decisões. Já o sentido estrito compreende apenas as funções administrativas relacionadas à execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

A expressão administração pública [além de suas divisões em sentido amplo e sentido estrito e sua diferenciação gráfica] é tratada e diferenciada em subjetivo/orgânico/formal - em sua essência, relacionado aos órgãos da Administração Pública – e pelos termos

¹ A Administração compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade. (PALUDO, 2012, p. 21).

² Meirelles (2001) utiliza a grafia da palavra para distinguir os sentidos. Sugere que a palavra Administração Pública seja escrita com letras maiúsculas quando fizer referência à entidades e órgãos administrativos e, com letras minúsculas, quando referir às funções ou atividades administrativas.



objetivo/material/funcional - em sua essência, relacionado às atividades executadas pela administração (MEIRELLES, 2001).

Meirelles (2001) diferencia esses dois termos e destaca a respeito:

um, normalmente chamado de subjetivo, orgânico ou formal, no qual essa expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro, conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses agentes. (MEIRELLES, 2001, p. 59).

Pessoa (2003) descreve que a Administração Pública, em seu sentido orgânico ou subjetivo, designa a estruturação e organização dos órgãos, repartições, unidades e entidades Públicas. Cretella Júnior (1966), lembra que em

Adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado. (CRETELLA JÚNIOR, 1966, p. 24).

Ao considerar o sentido subjetivo, esse engloba a estrutura administrativa, conjunto de órgãos da administração³ que são utilizados para atender à sociedade na execução das funções administrativas.

O sentido subjetivo/formal/orgânico: corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criado para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos. O conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes. (PALUDO, 2012, p. 21-22).

A Administração Pública, tomada pelo sentido objetivo ou material, designa as próprias atividades administrativas do Estado. Sobre isso, Cretella Júnior (1966) destaca que ao se decidir pelo critério objetivo, considera-se "a administração como a atividade concreta do

³ Para Meirelles (2016, p. 71) os órgãos são "centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem".



Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato" (CRETELLA JÚNIOR, 1966, p. 24).

Desse modo, faz referência à função administrativa. Ou seja, às atividades realizadas pela administração para o atendimento aos cidadãos, bem como às atividades de sua própria existência, o que para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 10) é designado como "o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal".

Paludo (2012) refere que o sentido Objetivo/Material/Funcional corresponde

[...] à função administrativa propriamente dita e às atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. Nesse conceito, inclui-se tanto a função administrativa desempenhada pelo Governo (decisões de governo), quanto as desempenhadas pelos órgãos e demais entes públicos (decisões administrativas e ações de execução). Insere-se nesse contexto tanto a prestação dos serviços públicos, como a intervenção no domínio econômico e o exercício do Poder de Polícia, e, ainda, o fomento e incentivo às atividades em geral de interesse ou de utilidade pública. (PALUDO, 2012, p. 23).

Para De Mello (2007), a função administrativa é responsável por atender os interesses do Estado. Assim,

[...] consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário. (FIGUEREDO, 2004, p. 34).

O entendimento desses autores até aqui referenciados leva a considerar a Administração Pública como o conjunto de todos os órgãos que executam os serviços [tutelados ou controlados] do Estado e que integram o seu aparelho administrativo e suas funções. Ou seja, não somente no sentido formal, por meio de seus órgãos, mas também como atividade, dada as tarefas orientadas para a movimentação das engrenagens de funcionamento de governos.



Administração Pública: Modelos Teóricos e Evolução

Historicamente, a Administração Pública sofreu grandes mudanças em sua forma de Gestão, tendo como base os seguintes “modelos”: Patrimonialista, Burocrático e Gerencial. A "evolução" da administração pública,

[...] é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado. (SILVA, 2015, p. 2)

Modelo Patrimonialista

No Brasil, predominou até 1930 o modelo Patrimonialista. Neste modelo, os governantes consideram o Estado seu patrimônio, dispondo dos bens públicos como sendo de sua propriedade. O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano. A característica principal é a indistinção entre a *res publica* (coisa pública, patrimônio do povo) e a *res principis* (patrimônio do príncipe ou do soberano). Essa indistinção colabora para que haja uma grande confusão entre o patrimônio público e o privado e essa confusão proporciona aos Soberanos um cenário propício para a apropriação indevida dos bens públicos. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Conforme Paludo (2012), mesmo de forma desorganizada, o patrimonialismo foi o primeiro modelo de administração do Estado. Neste modelo administrativo não havia distinção entre a administração de bens públicos e bens particulares: “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” (PALUDO, 2012, p. 50).



Sobre isso, Bendix (1979, p. 464) faz referência como aquela na qual “o livre arbítrio do senhor, no exercício do poder decisório, é legitimado socialmente pela crença ancestral (tradicional) de sua capacidade para possuí-lo”⁴. Por sua vez, Junquillo (2010) pontua como principais características do modelo Patrimonialista a arbitrariedade nas ações do "Soberano", a confiança e obediência de seus servidores, a fidelidade das forças militares e a pessoalidade enraizada nas ações administrativas.

Modelo Burocrático

Com o objetivo de proteger a coisa pública, surge o modelo Burocrático, idealizado pelo sociólogo alemão Max Weber. A Administração Pública Burocrática foi implementada no Brasil durante o Governo Vargas (1930), tendo sido impulsionada uma reforma na lógica desse modelo, com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP).

Esse modelo foi implementado com o objetivo de suprimir o modelo Patrimonialista, de modo a organizar e racionalizar a Administração Pública no Brasil. Para Silva (2015) os ideais democráticos foram propulsores nessa transição entre os modelos de administração, pois, passaram a pressionar para que houvesse uma administração pública profissionalizada, sem a pessoalidade do modelo Patrimonialista, com tratamento igualitário entre os administrados.

A administração burocrática se orienta pelo cumprimento às normas, à formalidade e ao profissionalismo, ou seja, a igualdade sendo manifestada por meio de regras formais. Nessa perspectiva,

[...] trouxe novos conceitos à Administração Pública: a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais previamente definidas, reestruturação e reorientação da administração para atender ao

⁴ Para Weber (1984, p. 180), "o soberano não é um superior mas sim um senhor pessoal, seu quadro administrativo não se constitui por funcionários e, sim por servidores, os dominados não são membros da associação, mas sim: 1) companheiros tradicionais ou 2) súditos. As relações do quadro administrativo para com o soberano não se determinam pelo dever objetivo do cargo, mas sim pela fidelidade pessoal do servidor".



crescimento das demandas sociais e aos papéis econômicos da sociedade da época, juntamente com o conceito de racionalidade e eficiência administrativa no atendimento às demandas da sociedade. (PALUDO, 2012, p. 56).

Diferentemente do conceito popular que a Burocracia simboliza, Max Weber *apud* Chiavenatto (2003, p. 262) a define como sendo uma “organização eficiente por excelência, e para atingir esta eficiência a burocracia explica detalhadamente como as coisas deverão ser feitas”. O modelo burocrático parte de uma desconfiança prévia nos Gestores Públicos. Por isso, o cumprimento às normas e o controle rígido nas ações dos administrados o caracterizam. Existe uma atenção especial para coibir os abusos e, nesse sentido, os controles são focados principalmente na legalidade da admissão de pessoal, na legalidade das aquisições públicas e na legalidade do atendimento das demandas (PDRAE, 1995, p. 15).

Secchi (2009, p. 351), assinala que no modelo burocrático, o poder emana das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição, reforçando o entendimento de que “[...]a partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo”.

Assim, a administração Burocrática é caracterizada pelo que Junquillo (2010) chama de "dominação legal":

Na dominação legal a legitimação das relações de mandato e obediência se estabelece pela crença em ordenamentos, regras e estatutos legais, formais e impessoais. Ou seja, a obediência não é exercida em relação a um senhor por uma tradição institucionalizada, mas sim por meio de regulamentos de caráter racional. (JUNQUILHO, 2010, p. 49).

Wilson Granjeiro (2006) refere que nesse modelo de administração a legitimidade da dominação é o que a mantém. Por esse ângulo, Paludo, (2012) reforça:

A legitimidade facilita o exercício do poder pelos Governos, na medida em que mais facilmente os governados se dispõem a aceitar esse poder, na forma de obediência às ordens recebidas (cumprindo as normas definidas pelos governos); por outro lado, o poder que estiver destituído de legitimidade encontrará fortes resistências e tenderá a desaparecer. (PALUDO, 2012, p. 61).



Segundo Junquillo (2010), na concepção weberina as características da burocracia seriam fundamentais e superiores às demais (tradição e carisma), desde o ponto de vista técnico, para o pleno funcionamento das organizações e, em particular, do Estado diante das constantes evoluções do mundo moderno. Por isso a importância das características da burocracia na Administração Pública, pois permitiria o fim do abuso do poder patrimonial, dos benefícios indiscriminados e favores pessoais, bem como a garantia da “precisão, velocidade, eliminação de equívocos, conhecimento do registro documental, continuidade, sentimento de disciplina, uniformidade operativa, sistema de subordinação.” (BENDIX, 1979, p. 399).

Embora sejam reconhecidas vantagens ao modelo de Administração Burocrático (ancorado pela concepção weberiana), a capacidade do ser humano de agir de forma distinta ao que está previsto nas regras ou até mesmo não agir, nos dois modos, infringindo a legislação, não era considerada. Segundo Junquillo (2010), a formalização do comportamento humano adequada à formalidade da lei, não é possível. Assim, criou-se uma discrepância entre o que é legal (oficial), formal e o que é informal, entre o que devia ser feito e o que era feito, “um hiato entre os mundos prescrito - das normas, da impessoalidade e o real – da pessoalidade, isto é, de sentimentos humanos como o afeto, a inveja, o ciúme, dentre outros” (JUNQUILHO, 2010, p. 54).

Paludo (2012, p. 63-64) cita algumas questões que configuram as desvantagens (disfunções) desse modelo burocrático: quais sejam: apego exagerado às regras e regulamentos internos; formalismo exagerado e excesso de papelório; resistência a mudanças; desconsideração à pessoa do servidor (despersonalização); rigidez e falta de flexibilidade; desconsideração do cidadão; decisões distantes da realidade.

Para Paludo (2012), as novas ideias de gestão, fundamentadas nos princípios da confiança e da descentralização das decisões na busca pelos resultados pretendidos, passam a exigir formas flexíveis de gestão, descentralização de funções e incentivos à criatividade, características não contempladas pelo modelo burocrático.

A inaptidão governamental para resolver problemas é que gera todo um conjunto de críticas ao modelo da Administração Pública do tipo Burocrática, que passa a ser tomada como causa para a lentidão, o inchaço,



emperramento, a inflexibilidade e a ineficiência do Estado. Dito de outro modo, a má governança estatal. (JUNQUILHO, 2010, p. 58).

Com a ineficiência do estado no atendimento das necessidades dos cidadãos, somadas às disfunções enraizadas na burocracia, o modelo burocrático é considerado insustentável. Faz-se então necessário a implementação de um novo modelo de administração. Um modelo em que se priorize a qualidade do serviço público, profissionalizando e aperfeiçoando continuamente seus servidores, objetivando um atendimento de melhor qualidade aos cidadãos que passam a ser vistos como clientes.

Para Silva, (1994, p. 7):

O Estado então passa a buscar o atendimento das necessidades tanto de regulação quanto dos serviços de seus clientes ou cidadãos, através de incentivos a programas de flexibilização da gestão pública, tornando sua máquina administrativa mais barata, ágil e receptiva à inovação gerencial e a autonomia administrativa.

Nessa lógica, o Estado passa a ser visto como um prestador de serviços ao cidadão devendo se utilizar de instrumentos de mercado para garantir a eficiência de suas organizações. Assim, a Administração Burocrática vai perdendo referência na Administração Pública.

Modelo Gerencial

A administração Gerencial surge com o objetivo de corrigir as disfunções da burocracia. Possui um posicionamento que privilegia a inovação, contrariando a Administração Burocrática, com mecanismos de gestão que valorizam o cidadão, objetivando oferecer serviços de qualidade. Um novo modelo de Administração baseado “em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, 354).

A administração pública gerencial é orientada para o cidadão⁵. Barzelay (1992, p. 8) diferencia os momentos e foco ao referir que “a agência burocrática concentra-se em suas

⁵ O mundo mudou, a sociedade mudou e as pessoas mudaram, assim como a economia das nações apresentou grandes mudanças e tecnologias inusitadas surgiram. A competitividade das nações, a eficiência na administração e a busca por resultados se tornaram palavras de ordem. O Estado



próprias necessidades e perspectivas, a agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor”. Esse tipo de administração parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos. (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p. 29).

De acordo com Prado (2011, p. 264) “a emergência do gerencialismo se deveu à crise de credibilidade que a administração pública atravessava em vários países, abrindo espaço para uma demanda crescente por práticas da administração empresarial”.

A abordagem gerencial, também conhecida como “nova administração pública”,

[...] parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006, p. 7).

Os autores acima citados ressaltam que “à nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar” (2006, p. 27). Nessa perspectiva, a Administração Pública Gerencial “nasce como um novo modelo de administração, em que se prima pela qualidade do serviço público, profissionalizando e aperfeiçoando continuamente seus servidores” (BARBOSA, 2012, p. 6),

Esse modelo gerencial se tornou realidade no mundo desenvolvido como capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. Paludo (2012) pontua que a definição clara de objetivos em cada unidade da administração, a descentralização das atividades administrativas, a mudança de estruturas organizacionais e a adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, foram fatores determinantes nesse processo.

político estava em crise e procurava redefinir seu papel. Era necessário que a Administração Pública também mudasse para dar conta de atender às exigências da nova ordem mundial, e à expansão das funções econômicas e sociais do Estado. (PALUDO, 2012, p. 64).



Chaves e Silva (2010, p. 3) explicam que a Administração Pública Gerencial

[...] constitui uma evolução na história da administração pública, por focar aspectos de eficiência e eficácia, da necessidade de se reduzir o custo da máquina do Estado e aumento da qualidade dos serviços públicos. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de ser no processo para se concentrar no resultado. Assim sendo, em vez de privilegiar a eficácia (utilização dos meios e recursos disponíveis), privilegia-se a eficiência (resultados previstos X resultados alcançados).

Embora se utilize da mesma ideia e pensamento de ação do mundo de gestão empresarial, algumas particularidades são consideradas, dado o seu caráter público:

Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a Administração Pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a Administração Pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. (PALUDO, 2012, p. 65-66).

Bresser-Pereira e Spink (2006) traçam características básicas na lógica da administração pública gerencial: orientada para o cidadão e obtenção de resultados; pressupõe que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau [limitado] de confiança; serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação.

Junquillo (2010, p. 71) reforça esse entendimento dando ênfase à descentralização das atividades administrativas e o incentivo ao envolvimento de todos os gestores públicos no processo: “como gestores públicos devemos incentivar a gestão participativa via trabalho em equipe, em busca não só de democratização das relações de trabalho, bem como para atenuar a sua hierarquização excessiva e incentivar a delegação de autoridade”.

O modelo gerencial evoluiu em três estágios distintos, motivados pelos objetivos dos administradores e anseios dos administrados. O primeiro deles, preocupa-se com a eficiência da máquina pública e redução de gastos, sendo que o "usuário-cidadão" passa a ser tratado como financiador da máquina pública. O segundo, considera o usuário como um



cliente, em que seus anseios passam a ser motivo de preocupação e as atenções se voltam para atender o "cliente consumidor" como pagador dos serviços. Já o terceiro estágio contempla a questão de cidadania, equidade, independente de financiamento dos serviços ou não.

O *Gerencialismo Puro ou Managerialism* como primeiro estágio, segundo Paludo (2012), foi inspirado na administração de empresas privadas e surgiu na Administração Pública como resposta à crise fiscal do Estado. A busca da eficiência no setor público era o principal objetivo desse estágio. Os programas implementados eram focados na redução de custos, enxugamento de pessoal e aumento da eficiência. Havia clara definição das responsabilidades, dos objetivos organizacionais, mas sobretudo, maior consciência acerca do valor dos recursos público, buscando reconstruir o Estado ao introduzir técnicas de gerenciamento, a fim de

[...] tornar a Administração Pública mais ágil no atendimento das demandas sociais, ao mesmo tempo em que pretendia devolver ao Estado a capacidade de investir, mediante a contenção da dívida pública e a redução do custo dos serviços prestados. Foi trazido da iniciativa privada para o setor público o conceito de produtividade (fazer mais com menos), e iniciaram-se as grandes privatizações. (PALUDO, 2012, p. 72).

Com o objetivo principal de reorganizar a Administração Pública, utiliza-se principalmente da redução de gastos para alcançar a eficiência, aonde "o usuário do serviço público é tido somente como o financiador do sistema" (PALUDO, 2012, p. 72).

Desse modo, um segundo estágio, o da *Administração Gerencial ou Consumerism*, passa a focalizar o cliente, sendo que a qualidade dos serviços se coloca como um aspecto relevante para a administração.

Nesse segundo estágio (meados da década 1980, na Inglaterra e Estados Unidos), o foco da administração passa a ser o cliente-usuário dos serviços públicos, e a qualidade é tida como a satisfação de suas necessidades. A ideia de "redução de custos e eficiência a qualquer preço" é incompatível com os valores democráticos e com as necessidades dos usuários: agora a questão do custo está subordinada à avaliação do destinatário dos serviços, o cliente-cidadão. (PALUDO, 2012, p. 73).



Para Paludo (2012), o *consumerism* não busca a redução de custos “a qualquer preço”, pois em primeiro plano está a prestação dos serviços com qualidade. O foco das ações decorre de um novo modo de reconhecer o cidadão como um cliente das ações do Estado e da Administração Pública, tendo em vista melhorar a prestação de serviços e, conseqüentemente sua satisfação. Segundo Bento (2003), os elementos desse estágio são:

- (1) administração orientada para o mercado; utilização de mecanismos de mercado — os paramercados — como forma de alocação de recursos; (2) mudança da gestão hierárquica do tipo comando e controle para a gestão por contrato; flexibilização de procedimentos e avaliação por metas; (3) horizontalização (downsizing) na administração, com redução das instâncias e graus de hierarquia; (4) descentralização administrativa, vale dizer, desconcentração; (5) separação entre um núcleo formulador de estratégias e a parte operacional, ou de implementação; (6) parcerias entre o setor estatal e o setor privado não lucrativo, mediante contratos de gestão; (7) opinião do usuário como forma de feedback; preocupação com a qualidade e a excelência do serviço. (BENTO, 2003, p. 91).

O terceiro estágio da Administração Gerencial *Public Service Orientation* (PSO) em vigência, surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos no início da década de 1990. Segundo Paludo (2012) agregou princípios relacionados à cidadania, buscando superar a ideia de que a Administração Pública deve tratar os administrados somente como clientes, valorizando a equidade nas ações do Estado e incentivando a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas.

Segundo Abrucio (1997, p. 26), “toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça”. Nesse estágio o o termo cliente fica em segundo plano, e o termo cidadão ganha força, pois

[...] traz consigo a noção de tratamento isonômico e a noção de bem comum. Assim, destaca-se a busca pela equidade, ou seja, a busca por um tratamento igual para os iguais (os que se encontram em situações semelhantes). O termo cidadão não é uma via de mão única, não tem apenas direitos, mas também obrigações, como a de fiscalizar a coisa pública e cobrar o *accountability* (prestação de contas dos responsáveis) dos gestores pelos atos praticados. (PALUDO, 2012, p. 73).



Bento (2003, p. 223) ressalta a diferença entre consumidor e cidadão. Segundo ele o consumidor “comparece representando seus próprios interesses pessoais e é desse ponto de vista que sua decisão é tomada. O cidadão [...], é aquele cuja decisão se baseia na construção de um projeto coletivo [...] de interesse geral”.

Constituem pontos-chave do new public service, na visão de Dernhardt (2003):

1º o Estado serve a cidadãos e a não clientes, devendo focar seus esforços no sentido da construção de relações de confiança e colaboração com os cidadãos, encorajando a assunção de suas responsabilidades como tais, trabalhando conjuntamente na construção de uma cidadania ativa; 2º - a ação administrativa deve estar orientada à identificação do que seja o interesse público; 3º - o Estado deve valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo; 4º - a ação administrativa deve ser concebida estratégica e democraticamente, como caminho de potencialização de seus resultados positivos; 5º - a accountability deve ser reconhecida como desafio à prática administrativa; 6º - o papel do Estado não é dirigir a cidadania – mas servi-la, priorizando o desenvolvimento das relações de colaboração e solidariedade; e 7º - a ação estatal deve estar orientada à valorização das pessoas – e não da produtividade. (DERNHARDT e DERNHARDT, 2003, p. 181-184).

Desse modo, a maneira de perceber o cidadão completa seu ciclo: migrou de financiador para destinatário das ações do Estado e, nesse estágio, compreende-se que ele é algo maior, é o titular da coisa pública (PALUDO, 2012). Sobre o *Public service orientation* Martins (1997, p. 67) nos traz a seguinte contribuição: “Ao contrário dos anteriores, que se concentravam no “como?” da ação estatal, este modelo preocupa-se no “o que?”. Dessa forma, propõe uma revalorização da política na definição das finalidades estatais, aumento da accountability, participação, transparência, equidade e justiça”

Administração Societal

Ao falar em “nova administração pública”, segundo De Paula (2005), identificam-se dois projetos políticos em desenvolvimento e em disputa na gestão pública. O primeiro, inspirado na vertente gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, a Administração Gerencial. O segundo, inspirado na vertente societal que,



manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no “ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais”. (DE PAULA, 2005, p.37).

Para a autora a origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que “alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país” (DE PAULA, 2005, p.39). Ao se estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), esses espaços se transformaram como locais alternativos para mobilização política e inserção da participação popular na gestão da coisa pública. Nesse contexto uma concepção começa a se tornar predominante no âmbito da Administração: “a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais” (DE PAULA, 2005, p. 37).

A vertente societal enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro e a estrutura do aparelho de Estado, viabilizando a participação popular por meio da institucionalização de canais apropriados de acesso da população (DE PAULA, 2005). Nesse sentido, prioriza a dimensão sociopolítica da ação estatal como alternativa às dimensões econômico-financeiras.

Junquillo (2010, p. 165), entende que, mesmo existindo o mercado, a vertente societal apóia a sociedade democrática, em que as pessoas possam “[...] ter atitudes proativas, críticas e independentes em busca de uma ordem social mais equilibrada e menos injusta”. Para De Paula (2005, p. 47), “a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado”.

Os conceitos de Governabilidade e Governança na Administração Pública

Esses conceitos estão diretamente vinculados com o ato de “governar”, cujo significado é “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de



comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001, p. 99). Nessa perspectiva os conceitos governabilidade e governança se colocam indissociáveis, pois “mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares, em seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel” (ARAÚJO, 2002, p. 6). Contudo, apresentam particularidades na função administrativa, com aproximação ao modelo de Administração Gerencial.

A *Governabilidade* se refere à capacidade política de governar, que deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. Está presente quando a população legitima o exercício do poder pelo Estado. A legitimidade, nesse contexto, deve ser entendida como a aceitação do poder do Governo ou do Estado pela sociedade. Araújo (2002, p. 6) comenta que:

a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, ou seja, “é a partir deles (e da sua capacidade de articulação em partidos, associações e demais instituições representativas) que surgem e se desenvolvem as condições citadas acima como imperativas para a governabilidade plena.

Vinculada à dimensão estatal, diz respeito as “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342).

Para Diniz (1995) a governabilidade, representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder pode ser exercido. O autor apresenta três dimensões inerentes ao conceito de Governabilidade, nesse âmbito: (1) capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; (2) capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como a sua implementação; (3) capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se ineficientes.

Paludo (2012, p. 134) adverte que “a fonte ou origem da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, os partidos políticos, as associações e demais agrupamentos representativos da sociedade.” Reforça que governabilidade se relaciona com legitimidade, ou seja, se os governos não forem legitimados não haverá condições necessárias para governar. A governabilidade para ele



[...] significa também que o governo deve tomar decisões amparadas num processo que inclua a participação dos diversos setores da sociedade, dos poderes constituídos, das instituições públicas e privadas e segmentos representativos da sociedade, para garantir que as escolhas efetivamente atendam aos anseios da sociedade, e contem com seu apoio na implementação dos programas/projetos e na fiscalização dos serviços públicos. (PALUDO, 2012, p. 134).

Nesse sentido, significa a participação dos diversos setores da sociedade nos processos decisórios que dizem respeito às ações do poder público, uma vez que "[...] incorpora a articulação do aparelho estatal ao sistema político de uma sociedade, ampliando o leque possível e indispensável à legitimidade e suporte das ações governamentais em busca de sua eficácia" (JUNQUILHO, 2010, p. 32).

Reforçando, Bento (2003, p. 85) descreve que "governabilidade refere-se às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, à credibilidade e imagem públicas da burocracia".

Desse modo o desafio da governabilidade

[...] consiste em conciliar os muitos interesses desses atores (na maioria divergentes) e reuni-los num objetivo comum a ser perseguido por todos (ou vários objetivos comuns). Assim, a capacidade de articular-se em alianças políticas e pactos sociais constitui-se em fator crítico para a viabilização dos objetivos do Estado. Essa tentativa de articulação que a governabilidade procura é uma forma de intermediação de interesses. (PALUDO, 2012, p. 135).

A *governança* por sua vez, refere-se à capacidade administrativa e financeira do Estado, ganhando aplicabilidade por parte dos agentes públicos que possibilitam a formulação e implementação das políticas públicas determinadas, dando vida às ações do Estado na relação com a sociedade civil e o mercado⁶.

⁶ Na iniciativa privada a governança corporativa representa o modo como as organizações são administradas e controladas, e como interagem com as partes interessadas. "Inclui políticas, regulamentos/instruções, processos, estratégia e cultura, e orienta-se pelos princípios da transparência, equidade, responsabilidade por resultados, cumprimento das normas e *accountability*" (PALUDO, 2012, p. 138).



Bento (2003, p. 85), argumenta que a governança diz respeito "[...] aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas". Nesse sentido, é o braço operacional da governabilidade e deve ser entendida como um instrumento de governabilidade (ARAÚJO, 2002).

Segundo Paludo (2012), em situações de crises que afetem a governabilidade, a governança estará comprometida, por ser esta um instrumento para a realização dos fins do Estado. Por isso, pressupõe condições mínimas de governabilidade. Ou seja, uma boa governança fortalece a legitimidade dos governos, aumentando sua governabilidade. Daí, que nesse contexto de semelhança entre governança e governabilidade, um novo termo surge: a "nova governança pública" (PALUDO, 2012).

Segundo Junquilha (2010), governança pública, pode ser compreendida como a capacidade de governar, capacidade de decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população. A governança pode ser considerada um elo entre os interesses do mercado e da sociedade civil, ao passo que a governabilidade inclui a participação do mercado e da sociedade civil nas decisões, o que dificulta ainda mais a distinção dos termos governança versus governabilidade (PALUDO, 2012).

Para Secchi (2009), a participação dos cidadãos é um objetivo a ser alcançado, sendo que o cidadão se torna um parceiro da "nova governança pública", uma vez que a sociedade passa a colaborar com o Estado no alcance de objetivos coletivos que visem o bem comum de determinada comunidade.

O desenvolvimento participativo e a boa governança relacionam-se da forma seguinte: o desenvolvimento participativo, com seu foco central na melhoria da qualidade da participação pelas sociedades locais, facilitando o atingimento do desenvolvimento sustentável e auto-suficiente e da justiça social, é uma forma importante de desenvolvimento orientado para as pessoas. (BANDEIRA, 1999, p. 16).

Para Junquilha (2010, p. 34), a "boa governança pressupõe, na Administração Pública, acompanhamento e controle, por parte dos cidadãos, no exercício pleno de sua cidadania em uma sociedade democrática, de todas as ações governamentais".

Considerações



O estudo nos permite identificar a importância da Administração Pública no cotidiano do cidadão. Nos mostra como a Administração pode prejudicar a coletividade quando age de forma a beneficiar determinados grupos tendo a “pessoalidade” como critério na tomada de decisões. Nos mostra os benefícios que uma Administração Pública consciente e “atualizada” pode trazer para a população a qual administra.

A revisão conceitual de características marcantes dos modelos administrativos também nos permite identificar o quão é importante termos uma Administração que evolua em suas ações sem perder, é claro, sua característica principal que é ser pública.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP; n. 10. 1997.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília: IPEA, 1999.

BARBOSA, Renata Trasse de Oliveira. **As nuances da reestruturação produtiva na administração pública**. VIII Seminário do Trabalhador e VI Seminário “O trabalhador em debate”. UNESP/USP/STICF/CNTI/UFSC. UNESP – Franca, SP: 2012

BARZELAY, Michael. **Breaking Through Bureaucracy**. Berkeley: University of California Press, 1992.

BENDIX, Reinhard.. **Max Weber**. Buenos Aires: Amorrortu, 1979. 464 p.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. Editora Manole Ltda. Barueri. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.



BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As formas de responsabilização na gestão pública**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço público, v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

CHAVES, Débora Almeida. SILVA, Marcos Raimundo Pereira da. **Administração Pública Gerencial: Dificuldades de Implementação nas Organizações Públicas**. Congresso Sul Brasileiro de Administração Pública, Curitiba: 2010.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado de direito administrativo**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DE MELLO, Rafael Munhoz. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Entre a Administração e a Política: os desafios da gestão pública democrática**. Campinas. São Paulo: 2003.

_____. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE- revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: na approach to reform**. International Review of Public Administration, 2003, Vol, 8, Nº 1, p. 3-10.

FIGUEREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo, Malheiros, 2004.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração pública**. 11. ed. Brasília: Vestcon, 2003.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB. 182p. Florianópolis, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial—a persistência da dicotomia entre política e administração**. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.



_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. 42. ed./atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. -São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. Senac, 2001.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PESSOA, Robertônio Santos. Curso de Direito Administrativo Moderno. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PRADO, Mauricio Almeida. **O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro**. 2011.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo eletrônico e democracia** - uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia**: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, n. 3. Rio de Janeiro. 1997.

SECCHI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública**. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, 43 (2), Mar/Abr: 2009.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2015.

SILVA, Carlos Eduardo de Souza. **Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista**. Rev. adm. pública, v. 28, n. 3, p. 211-228, 1994.

WEBER, M. **Economia y sociedad: esbozo de una sociologia comprensiva**. México: Fondo de Cultura, 1984. 1237 p.