

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, URGÊNCIAS E TENDÊNCIAS

Paulo Sergio Syritiuk

Recomendamos que utilize a tela cheia para uma melhor experiência de leitura

Dê dois cliques na tela ou clique no ícone no canto inferior direito

Estamos testando este novo formato de material. O seu feedback é muito importante, não deixe de "Reportar um problema" caso veja algo estranho



# Sumário

## Apresentação

### 1. Contextualizando a administração brasileira

### 2. Pensamento Social Brasileiro

### 3. As Relações Políticas na formação da sociedade

#### 3.1 Patriarcalismo

#### 3.2 Patrimonialismo

#### 3.3 Mandonismo

#### 3.4 Coronelismo

#### 3.5 Formalismo

#### 3.6 Ninguendade

### 4. As relações políticas na formação do Estado Brasileiro

### 5. Reforma administrativa e programas de desburocratização

#### 5.1 Burocracia e disfunções

#### 5.2 Reforma administrativa e desburocratização

#### 5.3 Administração pública burocrática e administração pública gerencial

#### 5.4 PND – Programa Nacional de desburocratização

### 6. Mundialização Brasil em perspectiva na era digital

## Referências





## Apresentação

Em um primeiro momento há a necessidade de conceituar o que é administração ou gestão, uma vez que esses termos, os quais nos parecem tão comuns e de uso cotidiano assumem contornos confusos em nossas mentes e entendimento. Por exemplo, para alguns administrar significa mandar, para outros significa papelório, pessoal do escritório, para outros a turma do financeiro, para outros as ordens do chefe, etc. Contudo, administração segundo Silva (2001, p. 6) “Administração é o conjunto de atividades dirigidas a utilização eficiente e eficaz dos recursos, no sentido de alcançar um ou mais objetivos ou metas organizacionais”.

Há, contudo, quem repita a máxima do processo administrativo cuja proposta é que a administração se resume a Planejar, Organizar, Dirigir e controlar, e de forma objetiva esse parece um conceito mais propício ao dia a dia de uma organização.

Uma vez estabelecido o conceito de administração é preciso então contextualizá-la a uma perspectiva da administração pública, ou seja, trazer as técnicas administrativas para dentro de uma organização de Estado (estatal: prefeitura, escola, delegacia polícia, receita Estadual, secretarias etc.) e é justamente nesse aspecto que se começam a notar as diferenças entre gerir/administrar uma organização privada (empresa) ou uma organização pública (estatais), uma vez que as organizações públicas (prefeituras, governos estaduais, governo federal e seus órgãos) sofrem influências econômicas, sociais e, principalmente, políticas resultantes da cosmovisão social de uma população.





Administrar uma organização privada, aparentemente, é mais fácil uma vez que processos são céleres e rápidos e a tomada de decisão, via de regra, envolve apenas o resultado lucro. Contudo, administrar uma organização pública envolve, além do bem-estar da sociedade, os interesses de grupos que formam a sociedade e isso leva ao conflito. Administrar uma organização pública exige e requer o atendimento a um número de regras e regulamentos que tornam o processo muitas vezes moroso e de difícil execução.

De forma simples e objetiva, pode-se afirmar que administração pública é todo esforço no sentido de gerir os interesses públicos por meio da prestação ou oferecimento de serviços públicos (educação, saúde, segurança, moradia, etc.) ao cidadão de forma eficaz.





## 1. Contextualizando a administração brasileira

A administração é presente em praticamente todas as sociedades humanas desde a antiga suméria (região do atual Irã e Iraque) ou Egito, passando pela Europa medieval, chegando até nossos dias com os modernos e intrincados sistemas econômicos empresariais e sociais que formam a atual aldeia global.

Dessa forma o Brasil ao tomar contornos de povo e nação, ao paulatinamente estruturar sua sociedade, também precisou que o Estado se organizasse para atender ao povo e suas necessidades de serviços públicos básicos, e para tanto surgiu a administração pública brasileira, que traz em si uma carga e influencia social e política do seu povo, é o tal “jeito brasileiro” ou administração ao estilo Brasil que foge um pouco aos moldes de gestão de outros povos, pela maneira do povo brasileiro ver a vida, o trabalho, as relações sociais que o diferenciam dos demais povos (vide Darcy Ribeiro in o Povo Brasileiro).



*Darcy Ribeiro - O Povo Brasileiro*





No caso brasileiro tentar aplicar conceitos da burocracia Weberiana de forma literal é algo que em tese não funcionará a contento, já que os brasileiros não são, em tese, tão racionalistas, mas são pessoas ligadas pelos laços afetivos e cordiais (vide Sergio Buarque de Holanda in Raízes do Brasil), ou seja, no Brasil, a administração, em especial a pública precisa de certas adaptações e isso pode causar avanços ou retrocessos dependendo da situação posta.



***Raízes Do Brasil - Sergio Buarque de Holanda***





## 2. Pensamento Social Brasileiro

Para se tentar entender a gestão pública no Brasil é preciso entender a cosmovisão do povo brasileiro, ou seja, como nos brasileiros enxergamos o mundo e como reagimos à situações cotidianas que se colocam no dia a dia e na construção social da nossa sociedade.

Alguns intelectuais e pensadores estudaram e tentaram através de modelos sociológicos, econômicos ou políticos explicar a nossa sociedade e, conseqüentemente, as práticas sociais, políticas e administrativas que conduzem a Rês publica (da coisa pública).

Dentre esses pensadores temos:

Gilberto Freyre – “somos mestiços e a mestiçagem é boa” em sua obra Casa Grande Senzala;

Sérgio Buarque de Holanda – “o homem cordial, agimos com o coração e não com a razão” em sua obra Raízes do Brasil;

Florestan Fernandes – “a segregação social e econômica criando castas no Brasil e dificultando uma sociedade de classes na modernidade” em sua obra e subdesenvolvimento;

Caio Prado Júnior – “o Brasil já nasceu capitalista e capitalismo periférico” em sua obra Formação do Brasil contemporâneo;

Darcy Ribeiro – “A mestiçagem entre índio, branco e negro como algo diferente dos demais povos e isso é o diferencial” em sua obra O povo Brasileiro.





Figura 1 - Pensadores



Fonte: Wikipedia.

De forma sucinta há duas questões que parecem cruciais na análise do pensamento social brasileiro que irão delinear a maior parte das discussões e que terão consequências diretas no modelo de gestão pública brasileira:

1ª a identidade nacional – o que é o Brasil, o que é ser brasileiro e quais as instituições ou modelos de gestão necessários que possam defender a essência do brasileiro e a singularidade dele;

2ª A relação do Brasil como mundo e a sociedade – diante do quadro de mundialização, quais as potencialidades e como o Brasil e seu povo pode se posicionar diante das mudanças internas e externas.

As questões acima são cruciais e se apresentam como desafio para os estudiosos e pesquisadores do pensamento social brasileiro, até porque essas questões vão influenciar diretamente a maneira de como o povo se organiza social e economicamente e, conseqüentemente, como organizamos o Estado e a administração pública.





### 3. As Relações Políticas na formação da sociedade

Partindo do princípio e afirmação de Aristóteles (filosofo grego) que “o homem é um ser político”, considera-se que a política e as ações ou fatos sociais estão intimamente ligados e guardam inter-relações interessantes entre si, ou seja, caminham juntas e uma determina ou delinea a outra, pois a política acontece no *locus* social e o *locus* social é influenciado pela política.

#### Política: conceito e definição

A **política** está relacionada a tudo aquilo que diz respeito às influências que as pessoas exercem mutuamente **entre** si, ainda que não estejam institucionalizadas. Os fatos sociais dizem respeito aos condicionamentos aos quais as pessoas estão submetidas, podendo ou não compreender a totalidade das experiências pessoais.

Política também pode ser entendida como conjunto de atos sociais que influenciam o rumo de uma determinada sociedade. Relaciona-se aos atos de poder, sendo ele entendido como ato de tomar decisões de agir ou não, ou seja, fazer ou não fazer. Do ponto de vista da Administração/Gestão, política pode ser também definida como a arte de bem dirigir. Ainda nas relações de poder que caracterizam-se pela disputa e primazia de tomada de decisão e imposição da visão de um indivíduo ou determinado grupo, cabe ressaltar que todo ato social político acaba por influenciar no molde e configuração de uma sociedade e suas estruturas organizacionais, ou seja, a política influencia desde a distribuição e ocupação da terra, a organização religiosa, a organização econômica e, principalmente, organização do Estado.





Sendo o Estado a resultante de uma sociedade e das relações políticas, vale então abordar questões que influenciam a estrutura do Estado como o patriarcalismo, o patrimonialismo, o mandonismo, o coronelismo, o formalismo a burocracia, e a *ninguendade*, as quais serão tratadas daqui em diante.

### 3.1 Patriarcalismo

Imagem 2 – Funcionário público saindo de casa com a família – Jean Baptiste Debret



Fonte: Wikimedia Commons.



O patriarcalismo parece ter até nossos dias uma influência significativa na estruturação do Estado brasileiro. Patriarcalismo caracteriza-se pelo domínio do chefe de família, em que todos os membros devem respeito e obediência. O patriarca dispõe de amplos poderes, quer morais, quer econômicos, financeiros inclusive, sobre a vida de seus comandados.

O patriarca possui um poder de influência na esfera social, na esfera política e econômica do Brasil. No início da colonização do Brasil, esse modelo legitimava a colonização, trazia frutos econômicos e domínio social, já que o patriarca era uma espécie de rei em suas terras e domínios.

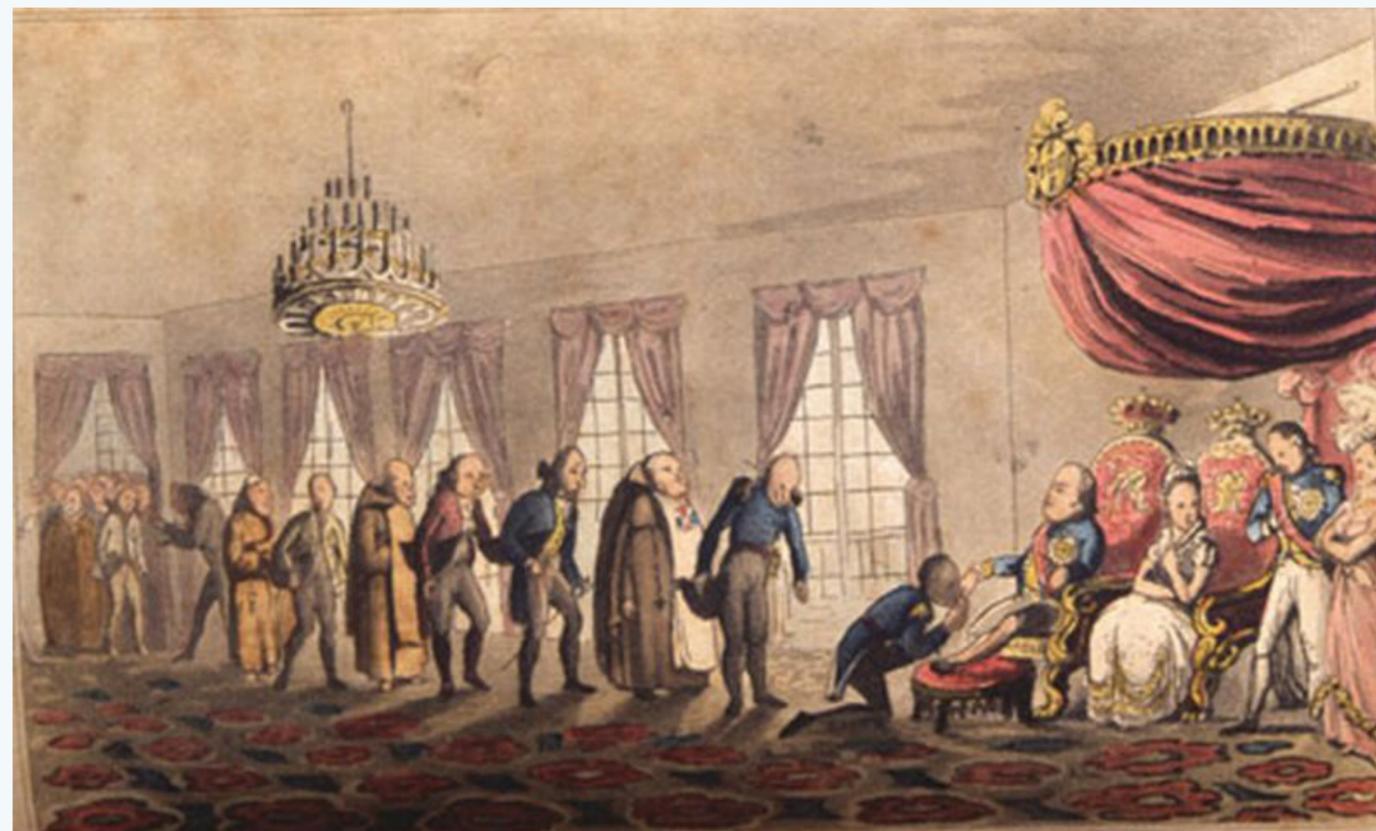
A capacidade de influenciar e determinar os rumos da sociedade e da política leva esse modelo familiar a determinar determinados rumos na formação do Estado Brasileiro, pois as relações de compadrio e de clientelismo passa a ser exercida dentro do Estado obedecendo a influência e regras do patriarca, ou seja, não é a burocracia e a técnica de gestão que predomina, mas a vontade do patriarca e seus grupos sociais que ditam o rumo do estado. Para o patriarca, a esfera administrativa do Estado nada mais é que uma extensão de sua família, já que esse confunde o público com o privado. (FAORO, 1958).





## 3.2 Patrimonialismo

Imagem 3 – Cerimônia de beija-mão na Corte de D. João VI, Brasil, século XIX – A.P.D.G.



Fonte: Wikimedia Commons.

É uma prática político administrativa em que o público e o privado não se distinguem perante a autoridade. O patrimonialismo tem sua origem no Brasil colônia quando da implantação do Estado colonial português concedia títulos, terras e poderes beirando o absoluto aos senhores de terras e isso veio a influenciar a formação do Estado Brasileiro.





O patrimonialismo faz um contraponto a burocracia racional Weberiana que preconizava a impessoalidade em que a autoridade do burocrata advinha de seu conhecimento técnico e científico e, portanto, o cargo que esse ocupa é decorrente de seu conhecimento de normas, leis e procedimentos burocráticos e não da autoridade pessoal carismática do Patriarca benevolente. Para o patriarca, o aparato político administrativo é uma extensão de sua família e, por isso, ele tem direito a determinar a vida administrativa e dos burocratas que conduzem o Estado (HOLLANDA apud AGUIAR, 2000).

O que leva a constatação clara de que o patrimonialismo é uma derivação do patriarcalismo e permeia a administração pública em maior ou menor grau tornando a burocracia racional Weberiana não aplicável na sua totalidade, fazendo com que Estado brasileiro se torne pouco eficaz.





### 3.3 Mandonismo

Imagem 4 - O jantar - Jean Baptiste Debret



Fonte: Wikimedia Commons.

## mandonismo

Que tende a mandar em quaisquer situações, geralmente, utilizando-se de prepotência e/ou do uso exagerado do poder.

[ ] Dicio.com.br





Decorrente da estrutura sócio política do Brasil colônia o mandonismo se caracterizava por referir-se às relações de poder local e em que as leis não atingiam as populações rurais do país, uma vez que o Mandão (senhor de engenho, coronel ou caudilho) exercia o poder quase que absoluto (ARRUDA, 2013). O mandonismo é um fenômeno cujo mandão, o potentado, o coronel exercia sua influência e controle sobre um recurso estratégico, geralmente a terra, exercendo sobre as pessoas um domínio pessoal e arbitrário que as impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política (CARVALHO, 1998).

Na formação do Estado esse Mandão ou coronel terá influência na organização estrutural administrativa, o que até hoje é perceptível na burocracia estatal.

### 3.4 Coronelismo

O título de Coronel surge por volta de 1831 no Brasil imperial, quando foi criada a guarda nacional que tinha por função reprimir revoltas e garantir a integridade nacional. Foram distribuídas patentes militares de capitão, major, tenente-coronel aos donos de terras e a patente de Coronel a quem detinha maior prestígio e poder e, era considerado o chefe mais poderoso.

Decorrente dessa conjuntura surge o coronelismo que nada mais era que os Mandões agora coronéis influenciavam na vida política nomeando pessoas de sua confiança em cargos como professores, delegados, chefes de coletorias, etc.

## coronelismo

Influência dos coronéis na política. Econ  
Tipo social do grande proprietário rural  
de comportamento despótico e patriarcal  
que, por força do consenso (...)

[ ] Dicio.com.br





Decorrente dessa conjuntura surge o coronelismo em que os Mandões, agora coronéis, influenciavam na vida política nomeando pessoas de sua confiança em cargos como professores, delegados, chefes de coletorias etc.

Tal influencia começa a perder força quando, após a proclamação da república, inicia-se a implantação de uma burocracia estatal com a criação de concursos públicos e, principalmente, o poder de polícia (delegados) passam a ser exclusivos dos governadores. Contudo os coronéis voltam-se aos municípios e até hoje é possível sentir sua influência oligárquica mesmo que em menor escala.

Imagem 5 – Retrato do Coronelismo



Fonte: Gestaoeducacional.com.br





## 3.5 Formalismo

A priori, formalismo traduz-se como o apelo excessivo às normas e regras, às etiquetas e, no caso da administração pública, vira formalismo administrativo.

O formalismo tem suas origens no modelo burocrático de Weber, em que o racional - processo a norma a impessoalidade - conduziria principalmente o Estado e suas organizações. Contudo, vale lembrar que o formalismo é confrontado pela cordialidade e o horror e distancia a norma do homem brasileiro decorrente de seu apego às relações sociais próximas, denominadas por Sergio Buarque de Holanda como Homem cordial.

No caso do Brasil, o formalismo é a diferença entre o que a lei versa e a conduta concreta na aplicação, sem que essa diferença implique em punição, pode ser vista de duas maneiras: do ponto de vista sócio político, ao se analisar a administração pública, o formalismo é utilizado por funcionários públicos e burocratas para fugir ou se livrarem das pressões dos patriarcas e oligarcas e seus comandados, que ocupam eletivamente um cargo político quer no executivo, quer no legislativo ou no judiciário) em determinado tempo. Por exemplo, em uma repartição pública uma autoridade de plantão exige que um problema burocrático seu ou de um de seus protegidos seja resolvido, porém o servidor usando o formalismo informa que há um processo formal pelo qual seu pedido terá de passar, uma vez que a norma assim estabelece, ele não tem autoridade para queimar etapas e esse é um exemplo do uso do formalismo na administração pública.

## formalismo

Apego excessivo a formalidades, a etiquetas; conjunto dessas etiquetas: o formalismo administrativo.

Sistema metafísico que só admite a forma, negando a matéria.

[ ] Dicio.com.br





A outra face do formalismo é quando o excesso de normas e regras impedem que um problema seja resolvido rapidamente e, então, um agente público queima etapas do processo burocrático. Somente a posteriori resolve ou responde juridicamente pelo ato. Isso acontece muito na administração pública e o problema é que o gestor público que usa o formalismo dessa forma fica sujeito ao controle da lei, podendo responder por atos administrativos fora do processo formal.

Para o bem ou para o mal o formalismo existe na perspectiva da burocracia weberiana e deveria funcionar, porém na formação do estado brasileiro tem sido usado para criar um ar de burocracia ineficiente ou, ainda, de corporativismo, o que não é produtor.





## 3.6 Ninguendade

Imagem 6 – Soldados índios da província de Curitiba escoltando selvagens – Jean Baptiste Debret



Fonte: Wikimedia Commons.

De acordo com Darcy Ribeiro (2015), a ninguendade é decorrente da formação mestiça do povo brasileiro baseada no branco europeu, no nativo indígena e no africano. O mestiço decorrente das interações dessas etnias não se considera branco europeu, nem indígena e nem africano, muito embora traga em si a base genética desses três povos. Segundo Ribeiro, por ser fruto da miscigenação de portugueses, indígenas e africanos, não se vê como eles ou é visto por eles como semelhante; ou seja, um ninguém por se fazer alguém.



A ningundade está ligada, portanto a algo por se fazer, a se construir e determina o comportamento do brasileiro que se considera inferior cuja riqueza, material e cultural não serve ao povo à sociedade, a sua gente, é algo relacionado ao melhor vem sempre de fora ou que o melhor está no outro.

Essa postura define a organização administrativa do Estado brasileiro, que, via de regra, busca modelos e formas externas para a gestão de coisas públicas. Na administração pública isso é evidenciado pelos modismos e fórmulas milagrosas de resolver problemas de gestão ou na dependência que alguém de fora virá a resolver nossos problemas. No dia a dia isso se traduz a algo como : “preciso de um parecer ou chamem os consultores” tão comuns na administração pública. A perspectiva tem que ser de buscar formas ou maneiras de administrar de forma eficaz, voltadas para as necessidades do povo brasileiro. O estado e sua máquina administrativa devem existir em função do povo e suas necessidades.





## 4. As relações políticas na formação do Estado Brasileiro

Imagem 7 – Relações Políticas no Brasil



Fonte: Carnaúba News.

Estado, em uma concepção básica, é o governo política e administrativamente organizado, que permitem o atendimento de demandas sociais e econômicas de uma população e, portanto, é preciso considerar as relações políticas na formação do Estado, uma vez que o Estado é conduzido ou dirigido por segmentos sociais (grupos) que tendem a impor suas demandas e necessidades, quando tais pessoas e grupos são alçados a postura de comando do Estado. Assim sendo, todo e qualquer Estado tende a ser influenciado em sua formação, constituição e estruturação por atos de relação política, assim como influencia a sociedade em que vive.



Segundo Bresser-Pereira (2010, p.1) há dentre as muitas teorias, três formas de se entender a estruturação do Estado em uma sociedade: a primeira diz respeito à primazia do Estado sobre a sociedade e, nesse caso, o Estado estaria representado e expressando o poder de um determinado grupo social e não da totalidade da sociedade. Essa perspectiva traz em si a dominação de um grupo ou mesmo de certa oligarquia e o Estado e, sua organização administrativa está voltada aos interesses desses grupos, sendo característica das sociedades antigas. Na segunda perspectiva o Estado apresenta conotações expressas no liberalismo, ou seja, tem-se um Estado com atuações liberais características do século XIX e era dominado pela classe burguesa. Nesse caso há sempre predominância de um grupo ocupado a estrutura de Estado que administra e governa de acordo com a visão e interesses desse grupo.

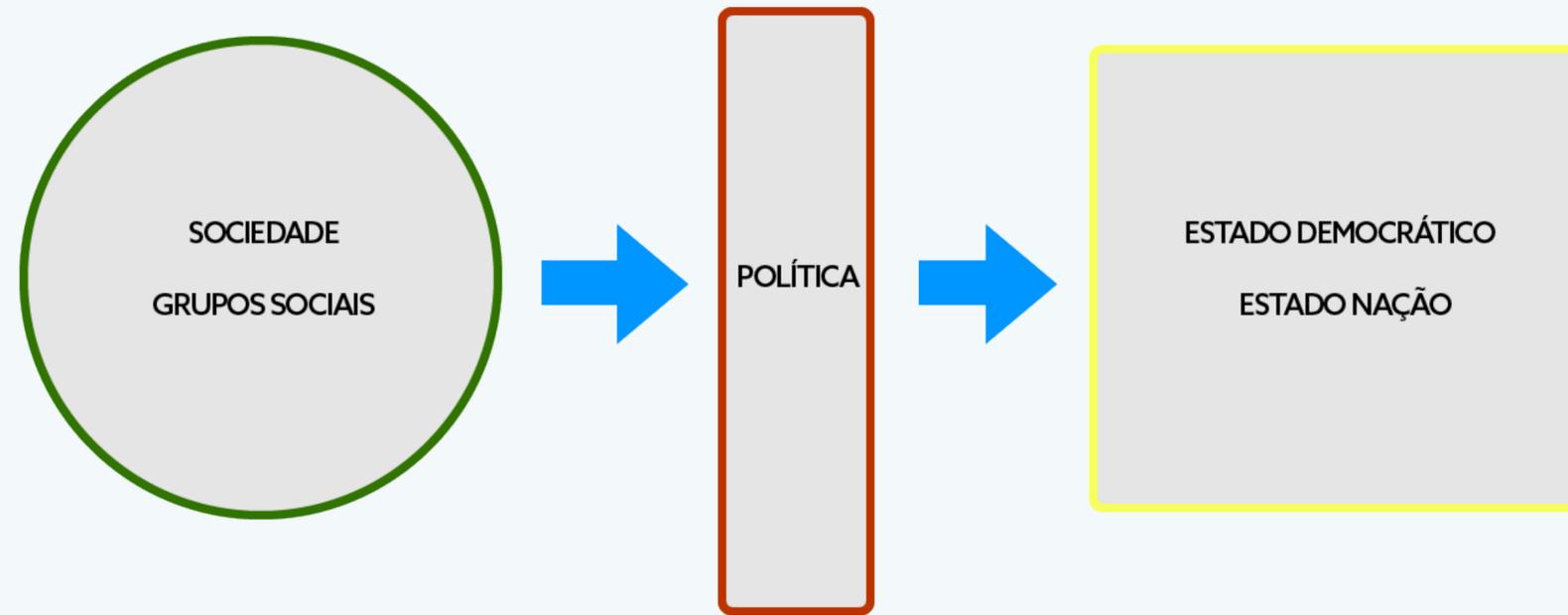
A terceira perspectiva diz respeito a caracterização do Estado democrático, apesar de não se poder descartar o domínio de determinados grupos, o Estado é produto da ação coletiva de uma sociedade, ou seja, toda sua organização administrativa decorre de uma ação política organizada da sociedade civil e de sua pressão.

De acordo com Bresser-Pereira (2010), as duas últimas perspectivas colocam o Estado como uma construção política ou no mínimo como fruto de uma construção política, pois os cidadãos além de construir sua nação e sua sociedade civil constroem o seu Estado ou seu Estado-Nação.





Imagem 8 - Modelo de formação do Estado Brasileiro



Fonte: Elaborada pelo autor.





## 5. Reforma administrativa e programas de desburocratização

Imagem 9 – Reforma administrativa



Fonte: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Considerando o cenário global em que a tecnologia da informação e sua rapidez com que as coisas aconteçam, faz-se necessário que o Estado e seus agentes prestem serviços de forma eficiente e eficaz aos cidadãos. Ao considerar a formação do Estado brasileiro, observa-se que ele sempre sofreu a influência de grupos sociais na formação de seus órgãos e nas rotinas administrativas que o compõe. Certamente, o Estado brasileiro assim como a sociedade e suas demandas precisam evoluir e, para tanto, são grandes os desafios que o administrador ou gestor público tem diante de si, no que tange a tentativa de melhorar a eficiência e eficácia da administração pública, pois não é de hoje que se observa que o Estado, seus componentes e seus processos burocráticos equivocados, não conseguem atender as demandas de sua população. Ao explorar essas questões, faz-se necessário estabelecer uma base conceitual sobre eficiência, eficácia e efetividade, além de conceitos de burocracia e reforma administrativa.



- **Eficiência:** significa fazer algo bem feito. E seguir a descrição do processo e executá-lo como manda o padrão o determinado na tarefa. Por exemplo: uma recepcionista em um órgão público precisa atender bem o cidadão, então o processo diz que em primeiro lugar deve-se cumprimentar o cidadão, depois perguntar o que o Sr(a) precisa, depois então encaminhá-lo ao setor competente. Se a recepcionista fez essas três coisas, ela foi eficiente.
- **Eficácia** além de fazer bem feito é preciso que o processo dê resultado, ou seja, resolva o problema posto pelo cidadão. No exemplo acima significa que o cidadão após ser recebido pela recepcionista foi encaminhado corretamente ao órgão que resolveu seu problema ou demanda.
- **Efetividade** além de fazer bem feito, além de resolver o problema é preciso que esse padrão de atendimento se estabeleça ao longo do tempo, ou seja, atender bem tem que ser constante e não apenas uma exceção em um determinado dia.

**Burocracia:** etimologicamente a palavra burocracia significa poder do escritório ou da escrivania (ALBROW, 1994), e há a partir dessa definição uma conotação pejorativa, onde o escritório ou a repartição atrapalha e dificulta a vida do cidadão. Buscando distanciar do conceito pejorativo a burocracia na perspectiva de Max Weber é o aparato legal (normas, procedimentos, função e cargo) mediante o qual o gestor exerce sua autoridade. De forma sucinta a burocracia está calcada na execução rígida de processo com regras e regulamentos o que traria eficiência num processo administrativo ou produtivo.





Imagem 10 – Burocracia – Charge – Krauze UE



Fonte: Portal Ambiente Legal.

Burocracia aceitável: a burocracia do ponto de vista gerencial e tal como concebida por Max Weber, traz melhoria aos processos, uma vez que:

- Normatiza funções;
- Cria e estabelece níveis de competência;
- Estabelece princípios hierárquicos;
- Estabelece a prestação de contas pelos funcionários;
- Registra atos administrativos e tomada de decisões.



A burocracia está embasada em três pilares básicos.

Imagem 11 – Pilares da Burocracia



Fonte: Elaborada pelo autor.

## 5.1 Burocracia e disfunções

A burocracia concebida por weber trazia em si a expectativa de racionalidade e funcionalidade, ou seja, algo que quando operacionalizado traria rapidez e eficiência na administração de uma maneira em geral, porém ocorreu que a burocracia, por ser realizada por elemento operativo humano, acabou desenvolvendo vícios e problemas gerenciais decorrentes da sua não funcionalidade.



Disfunções da burocracia segundo Merton.

Imagem 12 – Disfunções da Burocracia



Fonte: Elaborada pelo autor.

- Valorização excessiva de regulamentos – diz respeito a atenção dada ao regulamento e não ao resultado, ou seja, o que vale é a eficiência e não a eficácia.
- Excesso de formalismo – para tudo há um processo formal o que torna resolução de problemas lenta, pois o importante, novamente, é a norma e não o resultado;



Referências



- Resistência a mudança – mudança exige adaptação e aprendizado, além de que, o processo como está, traz segurança, por isso mudar não é bem visto por quem opera o sistema;
- Despersonalização das relações – o que vale aqui é a regra e norma. O indivíduo que opera é parte de um sistema como se fosse peça de uma máquina;
- Demora no processo decisório – como há valorização excessiva da hierarquia e apego as normas e regulamentos, não se decide rápido e tudo tem que ter aprovação dos níveis e postos burocráticos e das chefias.
- Exibicionismo da autoridade – manifestação exterior da autoridade por parte do detentor de um cargo de chefia (mesa grande, melhor sala, vaga no estacionamento, placas indicativas etc.);
- Perda da visão global – a organização olha somente para si e seus processos, o importante é ser eficiente e não eficaz, o importante é fazer certo e não resolver o problema do cliente/cidadão, pois afinal quem precisa do Estado é o cidadão e não o Estado do cidadão e isso leva a ineficiência.

Dessa forma, a burocracia que deveria ser algo racional que poderia ajudar a melhorar o desempenho do Estado em atender ao cidadão, acaba por se tornar uma arma de ineficiência, pois os grupos sociais que trazem em si o patrimonialismo e o clientelismo acabam por distorcer a burocracia tornando a algo ruim na gestão pública, levando a necessidade constante de reformas administrativas ou de tentativas de reformas.





## 5.2 Reforma administrativa e desburocratização

Mesmo que o Estado apresente-se como eficiente e eficaz, considerando a evolução da sociedade, sempre haverá necessidades de mudanças e adaptações no processo burocrático uma vez que as demandas dos cidadãos apresentam-se como crescentes. Dessa forma, vez por outra surge a então propalada reforma administrativa, porém faz-se necessário entender os nuances dessa proposta que em tese envolve a desburocratização do Estado.

### Reforma administrativa

Em princípio, reforma administrativa, em tese, é feita no sentido de tentar sanar os erros, defeitos ou vícios do Estado no atendimento das demandas dos cidadãos, ou de grupos que se encontram nos aparelhos/órgãos ou departamentos de Estado.

De acordo com Rezende (2005), Reforma administrativa também pode ser definida como um conjunto de políticas públicas que têm por função melhorar o resultado de um órgão burocrático.

Dado a seu tamanho e a tomada da burocracia ao pé da letra o Estado com o passar do tempo torna-se lento e ineficiente e já não atende as demandas da sociedade, quer pela má gestão de recursos, quer pela rigidez da norma, quer pelo formalismo ou mesmo pela desconsideração com o cidadão. Quando a burocracia racional de Weber não mais funciona e torna-se uma ferramenta de um grupo ou categoria então é preciso reformar o Estado ou reforma administrativa.





Reforma administrativa, do ponto de vista da Gestão, são planos e programas que procuram racionalizar processos administrativos, reduzindo gastos e custos, procurando dar eficiência a administração pública e, é justamente aí que se encontra um problema, uma vez que quando se busca só a eficiência, deixando de lado a eficácia, a impressão que se tem é de que o cidadão não é pensado no processo ou esse não tem importância.

Em tese, ter um Estado eficiente é sinônimo de modernidade e de satisfação para quem ocupa posição de decisão do Estado ou para os operadores do sistema (funcionários estatais), pois estes se orgulham de ter um órgão de Estado estruturado organizado que tem processos, normas e procedimentos mesmo que ele não atenda aos cidadãos.

### **5.3 Administração pública burocrática e administração pública gerencial**

De acordo com Bresser-Pereira (1996), a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, trazendo uma noção de modernidade agilidade e racionalidade na gestão, tendo funcionários treinados e que fugissem da influência mandataria dos políticos.

Foi na década de 1930, no então governo de Getúlio Vargas, que se teve um marco na Gestão Pública Brasileira com o DASP (Departamento de administração e Serviços Públicos), que tentava suplantar a influência do patrimonialismo na administração pública através da implantação do modelo de administração burocrática.





A administração pública burocrática tinha por função:

- Substituir a administração patrimonialista;
- Separar o público do privado;
- Combater o nepotismo e o empreguismo;
- Combater a corrupção;
- Separar o político do administrador público;
- Centralizar decisões;
- Estabelecer rotinas e procedimentos.

Já a administração pública gerencial caracteriza-se basicamente pela descentralização de autoridade e cobrança de resultados a posteriori. Na perspectiva da administração o patrimonialismo está superado e a administração burocrática está condenada.

De acordo com Bresser-Pereira (1996, p. 273), “a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, sendo que a administração gerencial deve estar voltada para o atendimento do cidadão e não de si mesma”. Logo, a administração pública burocrática tem um viés centralizador e autoritário voltado para si e suas regras.





Os princípios da administração gerencial de acordo com Bresser-Pereira (1996) são:

- Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- Organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- Organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- Definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- Controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida.





## Reformas administrativas

Pode se dizer que as reformas administrativas começaram final século XIX, contudo, no Brasil um marco significativo foi a criação do DASP e que só foi retomada na década de 1960 nos governos militares.

A reforma administrativa/gerencial veio ocorrer de fato somente final década de 1960 através do decreto 200 e foi conduzida por Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão. Consistia em uma proposta a superação da rigidez burocrática, enfatizando a descentralização e a eficiência em órgãos de administração direta ou indireta com aplicação de princípios da ciência da administração como planejamento e orçamento. Foi uma tentativa de superação do modelo burocrático que ainda persistia no Estado brasileiro.

Trouxe porém, por consequência, dois fatores não adequados para uma boa gestão:

1º permitiu a contratação de funcionários sem concursos (comissionados) o que trouxe de volta o patrimonialismo e o fisiologismo;

2º não houve preocupação com a administração direta, deixando de fazer concurso e desenvolver as carreiras dos altos administradores públicos, o que levou ao enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado que deveria de contar com funcionários públicos altamente qualificados.





## 5.4 PND – Programa Nacional de desburocratização

Decorrente da reforma administrativa preconizada pelo decreto lei 200/67 o programa nacional de desburocratização foi instituído pelo decreto 83.749/79 que prescrevia no seu artigo 3º:



### ***Decreto-Lei n° 200 de 25 de Fevereiro de 1967***

- a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público;
- b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco;
- c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
- d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos;
- e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII;





- f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;
- g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;
- h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

Há de se observar que a tentativa de desburocratização preconizada pelo decreto 83749 enfatizava mudanças culturais e comportamentais de cunho geral, ao invés de dar ênfase aos problemas técnicos administrativos, já que, nas palavras do seu idealizador (Hélio Beltrão), o problema maior são questões culturais e institucionais.

Em 1985, com a volta dos governos civis, houve uma volta aos modelos burocráticos oriundos da década de 1930 e a não reforma do aparelho de Estado, uma vez que tem-se o retorno às questões políticas populistas que via de regra não levaram em conta as crises que o estado brasileiro iria enfrentar até os finais do século XX.





Um exemplo disso, conforme Bresser-Pereira (1986) foi a constituição de 1988 que ignorou, em partes, os avanços na administração pública global e trouxe a volta aos modelos altamente burocráticos e centralizadores, enfatizando a administração direta, em detrimento da administração indireta. Vale lembrar aqui que a administração indireta havia trazido certos ganhos de eficiência de economia na gestão do Estado, muito embora nos Estados da federação e município, essa forma de gerir tenha acordado o velho clientelismo.

Dessa forma resolveu-se ressuscitar e implantar o antigo modelo burocrático de forma mais completa possível, para depois tentar o modelo de administração gerencial do Estado.

De acordo com Bresser-Pereira, a constituição e os legisladores resolveram para administração pública:

(1) através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, e, assim, tratar de forma igual faxineiros e juízes, professores e delegados de polícia, agentes de portaria e altos administradores públicos que exercem o poder de Estado; (2) através de uma estabilidade rígida inviabilizar a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos ou excedentes, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; (3) através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; (4) através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas; (5) através de uma série de dispositivos, criar um sistema de rigoroso privilégio para a aposentadoria dos serviços públicos e para seus pensionistas. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 274)





## Reforma de Estado tentativas e perspectivas após governos militares

Governo Sarney – pouco ou quase nada em termos de modernização e desburocratização na gestão pública.

Governo Collor – melhoria na gestão pública limitou-se a redução do aparelho estatal, demissão de funcionários e redução de salários do funcionalismo público.

Governo Fernando Henrique – tentativa de reequipar a administração pública e tentativa de implementação de uma administração pública gerencial, que buscava a superação da rigidez burocrática por meio de descentralização de funções e do fortalecimento da administração indireta.

Governo Lula – tentativas de digitalização do governo, criação da CGU (controladoria geral da União), e criação do GESPUBLICA (Programa nacional de gestão pública e desburocratização) através do Decreto 5.378/2005.

De forma sintética, a gestão do Estado brasileiro apresenta-se como complexa, deve ser enfrentada visando o máximo de eficiência e eficácia. A administração de forma ampla e geral oferece ferramentas gerenciais capazes de melhorar a performance do Estado, reduzindo a burocracia e servindo o cidadão de forma mais efetiva, contudo, ainda se percebem os fantasmas do patrimonialismo e do clientelismo rondando o Estado Brasileiro, principalmente decorrentes da nossa cultura política, e, para tanto, é preciso, antes de mais nada, uma mudança de cultura institucional e social, já que do ponto de vista técnico tem-se as ferramentas para melhorar a gestão pública.





## 6. Mundialização Brasil em perspectiva na era digital

O Brasil, por ser considerado a 8ª economia do mundo, apresenta-se como um ator global importante, uma vez que possui uma população de aproximadamente 200 mil habitantes que se traduz em um mercado consumidor significativo, e tem uma cultura sui-generis decorrente das várias matrizes, além de seu povo ser considerado adaptável a muitas situações (jeito brasileiro). Isso permite ao Brasil mundializar-se? Ou seria globalizar-se?

Precisamos então, estabelecer conceitos.

Globalização é um processo que afeta a economia e a produção de bens e serviços e movimentação de recursos financeiros.

Mundialização é um conceito mais amplo e, envolve além de fatores e questões econômicas, as questões culturais e de costumes, expandindo a cosmovisão de um país ou nação para o mundo e outros povos. Essa expansão acaba por tornar uma visão ou modo de vida local comum ao mundo todo.

A mundialização ocorreu e ocorre de forma acentuada nas sociedades devido as mudanças significativas ocorridas, com as tecnologias de informações e comunicações que influenciam diretamente em fatores culturais e fatores econômicos e sociais, ou seja, o binômio informação e comunicação são determinantes nos processos de mundialização.





A economia, a sociedade e as políticas de estado são afetadas pelo digital ou era digital de informações. Assim, é imperativo para países como o Brasil a inserção dentro do contexto da era digital. Sistemas econômicos de produção, sistemas financeiros, sistemas de gestão quer no privado, quer no público, passam pelo mundo digital, passam pela internet, pelo ciberespaço e então o Estado ou estado nacional veem seu papel de coesão social disperso.

A administração pública imperativa ao Estado organizado e à população a que esse representa, utiliza-se das tecnologias de informação em um primeiro momento para melhorar processos e melhor atender ao cidadão e, em consequência, reduzir a burocracia e implantar sistemas de administração gerencial na máquina estatal.

Fatores determinantes:

- Acesso às tecnologias de informação;
- Mudanças nas relações estado e cidadãos;
- Cultura digital;
- Gestão pública solucionadora de problemas (voltada para o cidadão);
- Modelo de cidadania plena e democracia;
- Incrementalismo e reforma constante.





Imagem 13 – Administração Pública brasileira em perspectiva de mundialização



Fonte: Elaborada pelo autor

As perspectivas de mundialização do Brasil trazem em si alguns fatores que podem ser determinantes no sucesso do país, como sociedade e como nação, que seja capaz de influenciar o mundo ou ser influenciado, sem perder suas características essenciais (jeito de ser brasileiro) que distinguem o povo brasileiro de outros povos.





O primeiro fator diz respeito ao acesso à tecnologia da informação, uma vez que hoje informação significa poder e, na administração pública nada se faz ou se tomam decisões importantes sem informações. Mas, é bom lembrar que tão importante quanto acessar informações, é preciso saber trabalhar com ela e isso é tecnologia da informação na administração pública.

O segundo fator diz respeito à mudança de relação do Estado e o cidadão, pois a dinâmica da informação e a tomada de consciência dos direitos como cidadão faz com que o Estado não se torne mais o “ente todo poderoso” e passe a ser visto como um meio de atendimento de demandas da sociedade e do cidadão.

O terceiro fator que está presente nos demais e no modelo como um todo é a cultura digital, pois, atualmente, as pessoas fazem parte de uma sociedade do toque, do acesso do digitus (dedo), ou seja, devido ao acesso à informação, tudo está a um toque ou na ponta do dedo.

O quarto fator é o modelo de gestão pública baseado na solução de problemas do cidadão e, não mais um modelo burocrático que serve apenas a um grupo ou uma casta. É preciso um modelo de gestão que resolva e não proteja problemas do dia a dia e não se oculte atrás de normas (formalização) e subterfúgios que tornam o serviço público oneroso e pouco eficaz, ou seja, não basta ser eficiente, tem que ser eficaz.





O quinto fator é que, ao ser inserido na mundialização o Brasil através de uma administração pública eficiente e eficaz, pode ser capaz de fornecer ao mundo um modelo de democracia e cidadania sólido em que vigora o império do cidadão, e, em consequência, há coesão social e competitividade econômica.

O sexto e último fator na perspectiva de mundialização é a capacidade da administração do Estado/pública adquirir a cultura, em que nada é permanente, mas que tudo é mutável e, portanto, é preciso incrementar a gestão do Estado sempre procurando melhorias e reformas para se atingir a cidadania e soberania tecno administrativa.

De forma sucinta, é possível afirmar que o Brasil assim como um modelo de administração pública, é um processo em construção. A ciência da administração fornece técnicas de gestão que facilitam a condução da máquina pública, porém, a cultura administrativa advinda da base social brasileira (mandonismo, ninguendade, coronelismo, patriarcalismo, etc.), são fantasmas que ainda rondam a eficiência da administração pública e impedem a cidadania plena, em que o cidadão paga impostos adequados e tem serviços de qualidade que o atendem adequadamente, não precisando tangenciar para um clientelismo inócuo e improdutivo.

Desafios são muitos como, por exemplo mudar, a cultura organizacional burocrática dos nossos órgãos públicos, implantar uma administração pública gerencial conforme preconizada por Bresser-Pereira (2010); criar uma burocracia estatal inteligente com burocratas de carreira altamente qualificados (não ao compadrio); investir em modernização e implantação de modelos de gestão baseados na tecnologia da informação, e, sobretudo, perseguir a boa prestação de serviços, a racionalização de processos e ganhos de competitividade.





## Referências

- AGUIAR, Neuma. **Patriarcado, sociedade e patrimonialismo**. Soc. estado. Brasília , v.15, n. 2, p. 303-330, 2000;
- ARRUDA, Luiz Gustavo Lima. **Apontamentos sobre o Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo**. XXVII simpósio Nacional de História, Natal – RN 22 a 26 de julho de 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.
- COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. São Paulo: Elsevier, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1958.
- RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Global Editora, 2015.
- REZENDE, Flávio da Cunha. **O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais**. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 53-77, 2002.
- SILVA. Ronaldo Oliveira de. **Teorias da Administração**. São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2005.





Administração Pública Brasileira, Urgências e Tendências –  
Paulo Sergio Syritiuk

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ - UNICEN-  
TRO  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - NEAD  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB

Maria Aparecida Crissi Knuppel  
Coordenadora Geral UAB

Ademir Juracy Fanfa Ribas  
Coordenador Geral Curso

Cleber Trindade Barbosa  
Coordenador Geral NEAD  
Coordenador Administrativo do Curso

Fabíola de Medeiros  
Apoio Pedagógico

Roziane Keila Grando  
Revisora

Murilo Holubovski  
Designer Gráfico

Rawpixel.com  
Capa

Aneeque Ahmed /Nounproject  
ProSymbols/Nounproject  
Ícones

01/2022

