

UNIDADE 2

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS TIPOLOGIAS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Diferenciar os conceitos de dominação carismática, tradicional e burocrática;
- ▶ Distinguir a Administração Pública Patrimonialista da Burocrática; e
- ▶ Compreender a Nova Gestão Pública e Gerencial.



DOMINAÇÃO TRADICIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

Caro estudante,

Nesta Unidade, veremos como a Administração Pública assumiu configurações distintas ao longo de sua existência até os dias atuais. O que é fundamental para darmos continuidade aos nossos estudos.

Iniciaremos conversando sobre o conceito de dominação e fazendo um percurso histórico mostrando como ele é vital para as tipologias da Administração Pública a serem descritas. Será um passo importante, pois a partir desses conhecimentos adquiridos, você poderá reconhecer nas próximas Unidades essas mesmas configurações na história da Administração Pública no Brasil.

Então, mãos à obra. Aproveite mais esta Unidade para a construção de novos conhecimentos. Bons estudos!

Vimos, na Unidade 1, o conceito de Administração Pública que é de extrema importância para podermos estudar as suas tipologias, o seu conceito de dominação e as suas formas de manifestação. Porém, antes, precisamos deixar claro que a Administração Pública nem sempre existiu como você a conhece hoje. Isso pode ser entendido com a introdução da ideia de *atividades de natureza administrativa*, ou seja, um conjunto de

***Comunidade** – agrupamento humano cujo sistema de solidariedade é predominantemente baseado em sentimentos que geram identidade comum. Fonte: Prates (2004).

***Sociedade** – um agrupamento humano devidamente organizado por meio de um conjunto complexo e diversificado de ações padronizadas de formas de linguagens específicas, em um espaço geográfico determinado, enfim, uma percepção mecânica de mundo humano, pois ele põe claramente problemas de inter-relação entre grupos, pessoas, papéis sociais etc. Fonte: DaMatta (2000).

ações, “[...] dentro de uma **comunidade*** ou **sociedade***, voltadas para a implementação de um sistema de ordem em uma associação humana qualquer.” (PRATES, 2004, p. 109).

Assim, a atividade administrativa é um conceito amplo, pois se efetiva quando, em uma associação, há um grupo de pessoas comandadas por alguém que as governa, apoiado ou não, de forma eventual, por um quadro administrativo. A simples existência de um governante – chefe de família, presidente de um clube de futebol, cacique de uma tribo indígena, presidente de uma empresa comercial – cuja ação administrativa seja zelar pela ordem interna, ou governo do grupo, garante a existência de uma associação (PRATES, 2004).

Logo, a atividade administrativa sempre existiu, desde os primórdios de nossa humanidade, diferentemente do que se conhece hoje por Administração Pública, fenômeno típico do Estado Moderno, nascido a partir de meados do século XV. Nele, é realizado a separação do que é público, de domínio estatal e coletivo, daquilo que é de propriedade privada. Até então, os governantes não separavam o bem público do bem privado. Desse modo, conforme afirma Prates (2004), a Administração Pública tem como fato gerador o surgimento do Estado Moderno.

Você pode estar se perguntando: como isso é possível?

Saiba mais

Max Weber

Nasceu na Alemanha, viveu no período em que as primeiras disputas sobre a metodologia das Ciências Sociais começavam a surgir na Europa, sobretudo em seu país, a Alemanha. Publicou *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, que se tornaria sua obra mais conhecida. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u508.jhtm>>. Acesso em: 2 fev. 2010.



O conceito de dominação e suas formas de manifestação, mostrados a seguir, vão configurar tipologias de Administração Pública específicas ao longo da história nos auxiliando a entender esse processo. Iniciaremos o conceito de dominação e suas tipologias a partir do legado da obra de um dos pais das Ciências Sociais, qual seja, o pensador alemão [Max Weber](#). Inicialmente, comecemos pela definição do conceito de poder, aqui entendido como a

probabilidade de alguém ou um grupo social de impor sua vontade própria a terceiros, a partir de uma dada relação social, mesmo contra a vontade desses terceiros. Entretanto, o próprio Weber reconhece que essa definição de poder é sociologicamente amorfa, pois é possível a qualquer ser humano a capacidade de impor sua própria vontade a terceiros, em diversas situações imagináveis.

Por isso, Weber (1984) introduz o conceito de dominação, considerando que essa ideia é mais precisa, já que vai significar a introdução da possibilidade de que uma relação de mando seja obedecida, por meio de uma dada legitimidade. Assim, a dominação pode ser entendida como sendo um tipo especial de poder cujos dominantes acreditam que têm o direito de exercício do poder, e os dominados acreditam que o seu dever é obedecer às ordens daqueles (MEDEIROS, 1978).

Logo, ela não deixa de ser poder, mas é um tipo especial, isto é, deve ser legitimada entre dominantes e dominados por meio do compartilhamento de certas crenças que vão, justamente, tornar concreto o exercício do poder. Fica assim estabelecida a relação de autoridade. Ou seja, um dado conjunto de crenças de um grupamento social específico torna legítima a capacidade de alguém mandar e obter a obediência de outro alguém. O conjunto de crenças que legitima a relação de mando e obediência é comum e aceito por dominantes e dominados, em uma relação social. Lembre-se disso!

Estamos falando de dominantes e dominados, mas o que você entende por estes termos? Você conhece quais são os tipos de dominação?

De acordo com Weber (1984) são três os tipos de dominação possíveis: a tradicional, a carismática e a legal. Considerando que o tipo tradicional e legal são os que se relacionam direta e sucessivamente com as tipologias da Administração Pública Patrimonialista e Burocrática, serão elas as destacadas nesta

*Carisma – fonte de crença indutora da obediência. No campo contemporâneo das Teorias da Administração, a dominação carismática é a base para o exercício da liderança nas organizações públicas ou privadas. Fonte: Weber (1984).

Unidade. A **dominação carismática** tem como fonte de legitimação de autoridade a crença no **carisma*** que um indivíduo possui, dotando-o de capacidade suficiente para influenciar terceiros à obediência. De acordo com Weber (1984) o carisma faz referência a uma qualidade extraordinária da personalidade de alguém, o dom da graça pessoal, algo sobrenatural que esse mesmo alguém possui e que o torna especial perante os demais.

Assim, iniciaremos nosso estudo tratando da dominação do tipo tradicional, na qual a fonte de crença que a legitima está baseada na tradição, ou usos e costumes perpetuados em um dado grupamento social. Ou seja, poderes de mando herdados por meio de valores ligados a um determinado conjunto de tradição que se perpetua ao longo do tempo.

De acordo como o próprio Weber (1984), temos a dominação tradicional a partir da crença cotidiana na santidade das tradições herdadas de longos tempos e na legitimidade dos contemplados por essa tradição para exercerem a autoridade (autoridade tradicional). Logo, o dominado crê na autoridade do dominante a partir da posse deste último de uma característica tradicional, legitimada pelo dominado, realizando-se, então, a probabilidade de obediência à ordem.

Nesse tipo de dominação há um senhor mandatário, cujos méritos ou crença legitimadora de seu poder são dados a partir de regras tradicionais já estabelecidas secularmente. Desse modo,

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. (WEBER, 1984, p. 180, grifos no original).

Logo, a obediência não é dada por uma disposição formal instituída, mas sim pela existência de uma pessoa que herda, por tradição, a capacidade de mando e que tem legitimada, pelos

dominados, essa mesma capacidade. É importante observarmos ainda que nesse tipo de dominação não há qualquer tipo de criação, de forma deliberada, de novos ordenamentos jurídicos ou até mesmo administrativos. Isso porque o que prevalece é o reconhecimento da sabedoria tradicional, ou, ainda, daquilo que se poderia chamar de direito dos testemunhos ou usos e costumes tradicionais.

Observemos, também, que um mandatário pode exercer esse tipo de dominação tradicional com ou sem um quadro administrativo à sua disposição. No segundo caso, configuram-se a gerontocracia – uma autoridade que é legitimada pelos mais velhos, mais sábios e conhecedores das tradições – e o patriarcalismo originário – no qual a dominação se dá por regras fixas de hereditariedade.

Você deve estar se perguntando como é isso na prática, não?

Um exemplo de dominação tradicional do tipo patriarcal, nos dias de hoje, pode ser encontrado no critério de sucessão do trono inglês, dado pela hereditariedade dos membros da família real. A Inglaterra possui um regime de governo do tipo Monarquia Parlamentarista, em que um Parlamento tem como atribuição a criação de leis.

O Chefe de Estado, no caso atual a Rainha Elizabeth II do Reino Unido, como você pode ver na Figura 2, a seguir, exerce funções exclusivamente de caráter representativo e diplomático, sendo a chefia do Poder Executivo exercida por um primeiro-ministro, eleito pela maioria do Parlamento. O atual Chefe do Executivo chama-se Gordon Brown. Ainda assim, a rainha exerce uma autoridade tradicional sobre seus “súditos” britânicos, por ser a atual herdeira do trono. Quando do fim do reinado de Elizabeth II e declarado vago o trono, assumirá, como rei, o seu filho primogênito, o Príncipe Charles (Príncipe de Gales), desde já o primeiro na fila de sucessão. As regras básicas do processo sucessório da monarquia do Reino Unido são oriundas de fins do século XVII.



Figura 2: Rainha Elizabeth II e seu esposo o Príncipe Philip
Fonte: <<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueenandGovernment.aspx>>

Ainda segundo Weber (1984), quando aparece um quadro administrativo e até de cunho militar pessoal à disposição do senhor, temos a *dominação tradicional do tipo patrimonial*. Ela nos interessa em particular, pois dela chegamos, enfim, à Administração Pública Patrimonialista. No dizer de Matias-Pereira (2008), essa configuração patrimonial perdurou até a derrocada do Estado absolutista monárquico, em meados do século XVIII, caracterizado, principalmente, pela não separação entre os patrimônios pessoais do monarca e o público, pois todos os aparelhamentos estatais eram tomados como algo extensivo ao seu poder.

O Estado absolutista é aquele no qual o poder está centralizado na figura do monarca, sendo sua delegação de caráter perpétuo e legitimado pelo direito divino. Não há limites formais para o governante exercer o poder, além das crenças em usos e costumes, e contar ainda com a existência de um quadro administrativo. O Estado Absolutista é a primeira forma de manifestação do Estado Moderno, tendo perdurado a partir da metade do século XV até meados do século XVIII. Observe na Figura 3, a seguir, a opulência da residência do rei absolutista francês Luis XIV no século XVII, erguida a partir de 1664.



Figura 3: Palácio de Versailles

Fonte: <<http://www.mariabuszek.com/kcai/101-80/IntroImages/Exam%201/versailles3.jpg>>

A partir da dominação tradicional, podemos caracterizar a Administração Pública Patrimonialista como aquela na qual:

- ▶ todos os cargos de governo que constituem suas estruturas administrativas estão sob o domínio pessoal (comunidade doméstica) de um soberano. Para fazer parte dessa comunidade doméstica, o recrutamento de servidores começou a ser dado por meio de relações de confiança e obediência estreita a um senhor;
- ▶ os funcionários patrimoniais podem ascender a um cargo mediante concessão do mandatário, bem como pela compra ou arrendamento desses direitos, fazendo jus ao recebimento de benefícios. Podendo ainda vender esses direitos para terceiros;
- ▶ o exercício de um governo é fortemente centralizado e dependente da economia baseada em atividades comerciais, empreendidas estas pessoalmente pelo mandatário;
- ▶ a apropriação de parte das atividades comerciais é realizada por terceiros, via imposição de tributos e concessões criadas pelo soberano;

- ▶ as forças militares são fiéis e obedientes à autoridade arbitrária do soberano, inclusive para a expansão territorial de seus domínios; e
- ▶ o livre arbítrio do senhor, no exercício do poder decisório, é legitimado socialmente pela crença ancestral (tradicional) de sua capacidade para possuí-lo (BENDIX,1979).

Matias-Pereira (2008) conclui que na Administração Pública Patrimonialista o aparelho de Estado atua como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem *status* de nobreza real, e os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Tudo isso contribui para a prática da corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos. Observe a Figura 4.

Para melhor visualizar este tipo de dominação tradicional assista o filme *Elizabeth: a era de ouro*. Veja alguns trechos desse filme no endereço eletrônico: <http://www.youtube.com/watch?v=rV9Q_R4Uu00>.



Figura 4: Estrutura da Administração Pública Patrimonialista
Fonte: Elaborada pelo autor

Com base na Figura 4 podemos evidenciar que em uma estrutura patrimonialista o poder de um monarca é tão importante quanto o papel das tradições – usos e costumes da época – na legitimação das relações sociais cotidianas vigentes.

DOMINAÇÃO RACIONAL /LEGAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

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***. De acordo com Weber (1984), o tipo mais puro de dominação legal é o exercido por meio da burocracia.

A emergência da forma de dominação baseada na crença da legalidade ou a existência de normas específicas que regulamentam e legitimam o exercício de relações de mando e obediência são fundamentais para reforçarmos as mudanças que ocorreram a partir do século XVIII, tais como as Revoluções Francesa e Industrial e a transição para a sociedade capitalista. A dominação tradicional oferecia muitas resistências às inovações sociais à época. Um senhor com autoridade tradicional tenderia a dificultar as mudanças necessárias para o desenvolvimento da sociedade industrial, dado que a industrialização demandava processos decisórios de longo prazo e determinada estabilidade de regras gerais. Não caberia nesse processo a convivência com incertezas advindas do livre-arbítrio deste senhor (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

É importante observarmos ainda que a ocorrência de traços burocráticos foi detectada por Weber (1984) desde muito antes do século XVIII, no Egito Antigo, na China; e na Igreja Católica (século

***Racional** – inerente à faculdade humana da razão, ou seja, da nossa capacidade de raciocinar, de realizar escolhas e agir de forma calculada em relação ao alcance de determinados fins, ou ainda de nosso conhecimento natural não revelado por obra divina. Fonte: Weber (1984).

XIII). Entretanto, o tipo de burocracia que passa a predominar na sociedade, em particular na Europa, a partir do Estado absolutista, como já vimos, assume as características que até hoje a identificam. Segundo Motta e Vasconcelos (2002), são elas:

- ▶ a racionalização do Direito, que passou a ser escrito e organizado de forma hierárquica e lógica em ordenamentos jurídicos, substituindo o Direito medieval, com base nos costumes e nas tradições não escritos;
- ▶ a centralização do poder estatal devido à crescente facilidade de comunicação e transporte entre as diversas regiões, antes isoladas e difíceis de serem controladas pelo poder central;
- ▶ o surgimento e a consolidação das indústrias, e o predomínio da racionalidade técnica; e
- ▶ a consolidação da sociedade de massa.

Com base nessas características podemos evidenciar que os traços burocráticos são variados e constituem instrumento indispensável à efetivação da dominação racional/legal.

No dizer de Motta (2000), ela é ao mesmo tempo **poder**, já que configura e permite a legitimação de relações de mando e obediência; **controle**, dado que as regras formais que a legitimam permitem o controle de pessoas, das rotinas e dos procedimentos, bem como dos resultados; e **alienação**, pois as regras são formais e impessoais e efetivam o que poderíamos chamar de desumanização, isto é, o indivíduo não participa de sua definição, cabe a ele tão somente seguir o prescrito. No processo de trabalho industrial, por exemplo, a **alienação** estaria vinculada à separação do trabalhador da capacidade de conceber aquilo que executa.

No entender de Weber (1984), a dominação legal passa então a ser a forma predominante de governo na sociedade moderna, existindo nas esferas organizadas da sociedade (empresas, clubes, associações, partidos políticos etc.) e do Estado.

Lembra-se do filme *Tempos Modernos* que sugerimos na Unidade 1? Nele encontramos um modelo de alienação.

Motta (2000) afirma que passamos então a viver em uma sociedade moderna de organizações burocráticas, rompendo as amarras da sociedade tradicional com seus usos e costumes seculares, bem como com a autoridade de caráter pessoal e tradicional na pessoa de um senhor dotado de tal capacidade. No plano concreto, o autor destaca que as estruturas burocráticas seguem os seguintes princípios:

- ▶ a definição de regras e estatutos formais que detalham funções, competências e divisão de tarefas para o alcance de objetivos predefinidos;
- ▶ os direitos e os deveres claramente delimitados pelos regulamentos, sendo aplicados indistintamente a todos de uma dada organização (aqui entendida como pública ou privada constituída formalmente com vistas ao alcance de fins predeterminados);
- ▶ a configuração de uma estrutura hierárquica de mando e obediência, na qual se define quem manda, como manda e quem e como obedece, estabelecendo legalmente funções e limites da autoridade de cada cargo;
- ▶ o recrutamento de pessoal estabelecido por regras claras, baseadas no conhecimento de cada um para o exercício de um dado cargo;
- ▶ o padrão de remuneração definido de acordo com as funções dos cargos;
- ▶ os sistemas de promoção nas carreiras profissionais definidos por critérios objetivos; e
- ▶ a distinção entre as funções de uma tarefa que um indivíduo executa, definidas por um cargo, e as características pessoais deste mesmo indivíduo. É a vitória da impessoalidade sobre a pessoalidade, ou da razão sobre a tradição.

Assim, quando exercida no Estado, podemos agora caracterizar a Administração Pública do tipo Burocrática como

aquela que apresenta as seguintes características principais (BENDIX, 1979; MOTTA; VASCONCELOS, 2002):

- ▶ a separação da esfera de vida pessoal familiar e privada da inerente ao trabalho, em contraposição às sociedades tradicionais, em que o familiar se confundia com o trabalho tendo em vista o cunho pessoal das relações sociais;
- ▶ a regularidade e a continuidade na dinâmica dos assuntos oficiais;
- ▶ a estipulação, por meio de regras impessoais (leis, decretos, portarias), para cada funcionário público: de seus direitos e deveres; da autoridade para o exercício de suas funções, bem como dos meios, recursos, limites e ocasiões específicas nas quais pode exercê-la;
- ▶ a definição de uma hierarquia administrativa (organograma) com a distribuição de funções e autoridade de órgãos e de cargos a serem ocupados pelos funcionários, estabelecendo as relações de poder;
- ▶ a distinção entre o que é recurso público e privado, ou seja, o funcionário não é dono dos recursos inerentes para o exercício de suas atribuições, pois estes pertencem ao Estado. Por isso mesmo, ele tem de prestar contas sobre o seu uso;
- ▶ a criação de cargos públicos e não privativos dos seus ocupantes, não podendo, portanto, serem vendidos, herdados ou concedidos;
- ▶ o ingresso para os cargos de carreira na Administração Pública realizado via concurso público por meios meritocráticos (aptidões e/ou capacidade técnica), em que são medidos conhecimentos e habilidades do indivíduo sobre determinadas áreas, tornando o saber um recurso de poder;

- ▶ a estruturação de carreiras profissionais instituída por lei, na qual estão definidos as remunerações, as promoções, as funções específicas de cada cargo, o regime de trabalho, de forma igual e impessoal para todos os ocupantes de um determinado cargo; e
- ▶ o exercício da fidelidade do funcionário não é destinado a um senhor e sim aos regulamentos formalmente instituídos. Ele é leal ao conjunto de regras impessoais que definem seu cargo, bem como as suas atribuições, seus direitos e deveres.

No entendimento weberiano, essas 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 no mundo moderno. Por isso a sua importância na Administração Pública, pois permitiria o fim do mandonismo patrimonial, dos benefícios e favores pessoais, bem como a garantia da “[...] precisão, velocidade, eliminação de equívocos, conhecimento do registro documental, continuidade, sentimento de discricção, uniformidade operativa, sistema de subordinação.” (BENDIX, 1979, p. 399). Enfim, a despersonalização das ações, via impessoalidade das regras, tenderia a garantir também maior eficiência na prestação de serviços públicos.

A EFICIÊNCIA VERSUS AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

Agora você deve estar se perguntando: como a burocracia garantiria mais eficiência à Administração Pública se o que se vê é o contrário? Só ineficiência, filas em excesso e muito papelório! Ótima questão! Vamos explicar esse fenômeno.

Com base nos estudos weberianos sobre a burocracia, podemos afirmar que as regras formais não contemplam a ação humana. Ou seja, o ser humano encontra nessas regras todas as possibilidades de ação, já que, previamente escritas, funcionariam como limites às escolhas distintas.

Entretanto, ainda que condicionado a esses limites o homem é considerado um ser, em princípio, livre para decidir e abster-se de agir. Isso vale principalmente no caso de ações consideradas voluntárias, ou seja, pertencentes à esfera das relevâncias **volitivas*** e não das impostas. O significado dessas ações surge exatamente em função de se comportarem de um modo e não de outro. Dessa forma, mesmo no domínio das situações impostas, as ações do homem não são inteiramente predeterminadas. Mesmo na situação mais coercitiva (forçada) um homem pode decidir não agir conforme lhe é ordenado, se estiver disposto a aceitar as consequências da desobediência (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

O que não está prevista na analítica weberiana sobre a burocracia é 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. Logo, a formalização do comportamento humano adequada à formalidade da lei, não é possível. Assim, percebemos uma discrepância entre o que é legal (oficial), formal e o que é informal, 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.

Vários autores da sociologia organizacional, citados por Motta e Vasconcelos (2002), estudaram esse fenômeno denominando-o de disfunções da burocracia, ou seja, aquilo relacionado às interferências da ação humana que altera a dinâmica das regras formais produzindo efeitos tidos como indesejáveis ou disfuncionais.

Essas disfunções é o que costumamos, no senso comum, denominar de burocracia no serviço público. Ou seja, vinculamos aquilo que não funciona de forma eficiente ao conceito de burocracia que, conforme o mestre Max Weber (1984), seria exatamente o contrário.

***Volitiva** – relativa à ação humana consciente com vistas a um determinado objetivo.
Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, quando nos dirigimos a um órgão estatal e notamos excesso de carimbos, procedimentos administrativos sem sentido aparente, processos que demoram a ser resolvidos, estamos lidando com uma disfunção da burocracia e não com a ideia weberiana do mesmo conceito. Ou seja, uma distorção da eficiência esperada da racionalização burocrática, ou, ainda, o que Ramos (1983) denominou de formalismo, isto é, o excesso de normas legais que dificultam o funcionamento adequado da burocracia e leva ao famoso jeitinho. Ou seja, a forma como um servidor público, por exemplo, contorna eventuais excessos formais, encurtando alguns procedimentos operacionais para alcançar os resultados de maneira mais ágil, modo sem o qual levaria mais tempo para realizar a mesma tarefa.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA

O termo Nova Gestão Pública, na literatura nacional, traduz a expressão inglesa *New Public Management*. Ambas significam, na literatura internacional, as reformas do Estado a partir dos anos 1970, baseadas na corrente gerencialista do pensamento administrativo. No Brasil, ela foi introduzida por Bresser-Pereira (1998a) como Administração Pública Gerencial (JUNQUILHO, 2000).

No dizer de Kliksberg (1994), o mundo no final do século XX foi marcado por transformações de cunho estrutural responsáveis por mudanças profundas e interligadas nos seguintes domínios:

- ▶ **Tecnológico:** a partir do avanço considerável da microeletrônica, das tecnologias de informação, da biotecnologia, entre outras.
- ▶ **Político:** caracterizado pelo fim dos conflitos entre os blocos de países liderados pelos Estados Unidos da América (EUA) e a até então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pela hegemonia mundial, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.
- ▶ **Econômico:** via internacionalização da economia, por meio da tendência à formação de grandes blocos econômicos mundiais, cujas alterações em determinados setores afetaram, em cadeia, vários outros elos da cadeia produtiva em nível mundial.

Neste cenário, a partir de meados dos anos 1970, foi inaugurada uma onda de “reformas estruturais” que passa pela recomendação da desregulamentação de mercados e abertura

comercial/financeira, bem como da privatização das organizações estatais e redução/redefinição do tamanho do Estado. Esse movimento reformista ocorreu em meio à forte crise econômica mundial, agravada pela crise do petróleo de 1973, colocando os modelos de ação intervencionista estatal em questionamento.

Até então, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, de acordo com Abrúcio (1998), prevaleciam modelos que tinham uma forte intervenção do Estado na sociedade, por meio dos planos:

- ▶ econômico, envolvendo a garantia do pleno emprego e a atuação direta estatal em áreas produtivas estratégicas;
- ▶ social, ocorrendo o chamado Estado do Bem-estar Social (*Welfare State*), isto é, a garantia de implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança pública, previdência etc.; e
- ▶ organizacional, com a ênfase recaindo na Administração Pública Burocrática e seus princípios.

Ainda segundo Abrúcio (1998), além da recessão econômica mundial, outros três fatores levaram à crise desse tipo de Estado intervencionista: a crise fiscal do Estado, isto é, a sua incapacidade cada vez maior de financiar déficits públicos (despesas maiores do que as receitas arrecadadas); a inaptidão governamental para resolver problemas e atender demandas sociais crescentes; e o fortalecimento do setor privado, no qual as grandes empresas multinacionais passaram a ter muito poder, enfraquecendo a capacidade dos Estados nacionais de definirem as suas políticas em níveis macro.

Você acredita que a crise fiscal possa ser atribuída a questões meramente técnicas?

Com base na análise de autores como Abrúcio (1998) e Bresser-Pereira (1998a), podemos perceber que a crise fiscal do

Estado foi dada como algo inerente ao inevitável aumento de gastos realizados para cobrir despesas estatais, sem a preocupação de um questionamento sobre como e por que isso se deu. É vista como uma mera questão de ordem técnica, como uma má governança.

Entretanto, em uma brilhante e clássica análise crítica, o professor norte-americano James O'Connor, ancorado na teoria marxista, apontou que a crise fiscal vivenciada pelo Estado capitalista, em particular os EUA nos anos 1970, tinha como causa básica uma contradição inerente à própria

[...] produção capitalista – o fato de a produção ser social enquanto que os meios de produção são de propriedade privada [...]. A longo prazo o capital monopolista socializa, mais e mais, os custos de capital e as despesas de produção. Entretanto, os lucros não são socializados. (O'CONNOR, 1977, p. 51).

Com isso, o autor chamava a atenção para o fato de que a socialização dos custos do capital era, em boa parte, absorvida pelo Estado e pelos seus contribuintes sem a devida compensação no usufruto dos lucros. No caso do Estado, sem o incremento de receitas e, pelo contrário, com o aumento de despesas. Essa visão crítica, apesar de escrita nos anos 1970, nos parece ainda bem atual para pensarmos a crise econômica mundial deflagrada em 2008.

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.

Surge, então, um movimento de reforma do Estado denominado, na literatura internacional, de Nova Gestão Pública, que propunha a adoção de princípios de gestão empresarial nas

máquinas estatais em regiões como o Reino Unido, os Estados Unidos, a Nova Zelândia e a Austrália. Vários autores, entre eles Bresser-Pereira (1998a) e Abrúcio (1988), afirmam que tais processos não apresentam uma convergência comum, assumindo, assim, aspectos distintos em cada país dependendo das suas raízes históricas, culturais e políticas.

Entretanto, segundo Junquillo (2000), podemos elencar como ideário geral da denominada Nova Gestão Pública:

- ▶ a noção do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social;
- ▶ a identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares;
- ▶ a crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia destes últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade;
- ▶ a definição do Estado com o papel principal de promotor/empreendedor, em vez de provedor de bens e serviços sociais;
- ▶ a importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo, nas agendas públicas, temas como: eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, governança, governabilidade, satisfação do consumidor, prevenção e controle de gastos; e
- ▶ a ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador, típico do modelo burocrático de gestão:

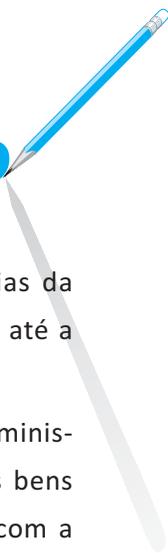
- ▶ a privatização de setores econômicos produtivos estatais;
- ▶ o incentivo à gestão por contratos;
- ▶ a ênfase na desregulamentação dos mercados comerciais e de trabalho; e
- ▶ a marginalização das representações sindicais.

Assim, as propostas da Nova Gestão Pública passaram a adotar um enfoque gerencial em contraposição ao modelo burocrático, tendo como experiência mais marcante a Inglaterra no governo de Margareth Thatcher, sendo expandidas, posteriormente, para outros países.

Por fim, podemos afirmar que a Nova Gestão Pública representa um conjunto de reformas da Administração Pública que passou a vigorar em diversos continentes, desafiando as configurações vigentes até os anos 1970, calcadas no modelo burocrático. Na Unidade 3 você vai conhecer algumas dessas experiências pioneiras.

Dentre estes países, temos os Estados Unidos, a Nova Zelândia, a Austrália, a Suécia e o Brasil – como veremos na Unidade 6.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou diversas tipologias da Administração Pública, desde a do tipo Patrimonialista até a Nova Gestão Pública.

Pudemos perceber que uma das marcas da Administração Pública de cunho patrimonial era o fato de os bens pertencentes ao senhor governante se confundirem com a propriedade estatal, sem diferenciação. Vimos ainda que nessa tipologia a personalidade, a crença na tradição, a fidelidade ao senhor governante, bem como o seu poder arbitrário, desprovido de caráter legal, fincaram as raízes de sua existência ao longo de séculos.

No entanto a Administração Pública Burocrática foi solidificada com o advento do Estado moderno, desenhando suas marcas em contraposição ao patrimonialismo. A burocracia, conforme análise clássica de Max Weber, foi o tipo de Administração Pública mais puro e apropriado à emergência da sociedade capitalista de base industrial, firmando-se como a conhecemos hoje. Dentre as suas principais características estão o fim da lealdade pessoal e da tradição como fonte de autoridade. A lei, as regras escritas e impessoais passam a definir as relações de mando e obediência.

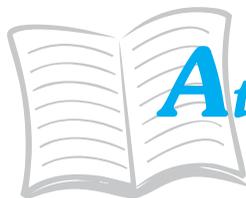
Por fim, aprofundamos nosso conhecimento sobre a Nova Gestão Pública, que veio no bojo das mudanças socioeconômicas a partir dos anos 1970, contrapondo-se ao modelo burocrático de Administração Pública, tomado este

como ineficiente e incapaz para lidar com demandas da sociedade contemporânea. Sua plataforma básica pretende buscar a transformação da Administração Pública, por meio da adoção de princípios de gestão até então exclusivos do setor privado da economia.

Complementando.....

Para saber mais sobre Max Weber faça a leitura sugerida a seguir:

- 📖 *Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber* – de Tania Quintaneiro, Maria Barbosa e Márcia Gardenia. Nas páginas 105 a 147 você encontrará um capítulo dedicado a Max Weber.



Atividades de aprendizagem

Certifique-se de que você entendeu a discussão proposta nesta Unidade respondendo às atividades de aprendizagem a seguir:

1. Descreva o que você entendeu por dominação e qual a relação deste conceito com a Administração Pública?
2. Cite os tipos de manifestação de uma dominação?
3. Faça uma síntese das três tipologias de Administração Pública vistas nesta Unidade e monte um quadro comparativo. Comente as principais diferenças entre elas.
4. Se a burocracia representa a eficiência das organizações, o que nos leva a denominar de burocracia aquilo que não funciona, ou é ineficiente no serviço público?
5. Quais características mais marcantes das três tipologias podem ou não ser identificadas na gestão municipal de sua cidade? Descreva-as