

Aula 00 - Aula Demonstrativa

Modelos Teóricos de Administração Pública

Sumário

APRESENTAÇÃO DO PROFESSOR	1
INFORMAÇÕES SOBRE O CURSO	2
CONCEITOS INTRODUTÓRIOS	5
MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA.....	7
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	11
<i>Dominação de caráter carismático.....</i>	<i>12</i>
<i>Dominação de caráter tradicional.....</i>	<i>12</i>
<i>Dominação de caráter racional-legal.....</i>	<i>13</i>
<i>Características do Tipo Ideal de Burocracia</i>	<i>15</i>
<i>As Disfunções da Burocracia.....</i>	<i>17</i>
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	21
QUESTÕES COMENTADAS.....	28
GABARITO E COMENTÁRIOS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	32

Apresentação do Professor

Olá, caros alunos!

Sejam muito bem-vindos ao nosso curso!

Nesta aula estamos iniciando nosso curso de **Administração Geral e Pública**, com foco nos concursos para cargos da área fiscal e de controle, como por exemplo: Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, Secretarias de Fazenda

Estaduais ou Municipais, Auditor e Analista de Tribunais de Contas, Controladorias e outros.

Nosso curso contempla um programa comum a estes concursos, com base nos conteúdos teóricos que têm sido cobrados nos editais mais recentes. Abrange também várias questões de provas anteriores, resolvidas e comentadas, para que o aluno possa observar como os assuntos normalmente têm sido exigidos nos diversos certames.

O presente curso resulta de um esforço direcionado ao aprendizado rápido e objetivo dos conteúdos, com foco no desenvolvimento do candidato a concursos públicos, colaborando para incrementar sua capacitação diante das provas que virão pela frente!

Vamos, então, a uma rápida apresentação do professor:

Meu nome é Carlos Ramos de Miranda Filho, sou natural de Salvador, Bahia. Minha formação é como Economista pela Universidade Federal da Bahia; tenho especialização em Políticas Públicas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, e Mestrado Acadêmico em Administração Pública, também pela UFBA.

Minha experiência profissional começou no setor financeiro privado, mas logo vim atuar na área pública, após a minha aprovação no concurso para a Receita Federal, no cargo de Técnico do Tesouro (hoje equivalente ao cargo de Analista Tributário). Obtive também aprovação nos certames do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e no Banco Central, e finalmente fui aprovado no concurso para Auditor Fiscal da Secretaria da Fazenda, onde tenho desempenhado minhas atividades até os dias atuais.

Durante o curso de Mestrado em Administração Pública surgiram oportunidades de atuar também como professor, e por conta disto comecei também a lecionar em cursos de graduação, nas Faculdades Dois de Julho e Jorge Amado. Ao mesmo tempo, iniciei a minha trajetória, como professor de cursos preparatórios para concursos, tendo atuado em eventos presenciais, telepresenciais e online, nos últimos 15 anos.

Feita esta apresentação rápida, vamos agora a algumas informações sobre o desenvolvimento deste curso, que serão importantes para orientar seus esforços daqui por diante!

Informações sobre o Curso

Esta Aula 00 é **demonstrativa**. Ela serve como uma amostra de como serão os materiais didáticos correspondentes às demais aulas, num total de 12, as quais contemplam os temas mais importantes da Administração Geral e Pública, conforme vêm sendo cobrado nos últimos editais dos concursos da área fiscal e de controle.

Nosso planejamento foi estabelecido com base nesse cronograma de disponibilização das aulas:

Aula	Tema	Assuntos	Data
00	Aula Demonstrativa	Apresentação do Professor e do Curso. Conceitos Introdutórios. Modelos teóricos de Administração Pública: patrimonialista, burocrático e gerencial.	25/03
01	Introdução à Administração Pública	Estrutura e funcionamento da administração pública. Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. Aspectos sociais, econômicos e políticos que condicionam a administração pública. Papel dos gestores públicos no tratamento dos recursos financeiros, humanos e físicos. Estruturas organizacionais: gerenciamento e flexibilidade. Desconcentração e descentralização administrativa. Modelos organizacionais.	01/04
02	Modernização da Administração Pública	O processo de modernização da Administração Pública. Evolução dos modelos/paradigmas de gestão: a nova gestão pública. Evolução da administração pública no Brasil (após 1930). Tendências de modernização e novos modelos de gestão da administração pública: função de regulação do Estado, parcerias público-privadas, consórcios.	08/04
03	Administração Pública no Brasil	Organização do Estado e da Administração Pública. Relações intergovernamentais entre os três poderes e os três níveis de governo do Brasil (União, Estados e Municípios). Mudanças institucionais: conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCI), agência reguladora, agência executiva.	15/04
04	Governança e Governabilidade Transparência, <i>Accountability</i> e Governo Eletrônico.	Governabilidade, Governança e <i>Accountability</i> . Transparência da administração pública. Parceria entre governo e sociedade. Controle social e cidadania. Governo eletrônico. Processos participativos de gestão pública; conselhos de gestão, orçamento participativo.	22/04
05	Excelência nos Serviços Públicos	Conceitos de Eficiência, Eficácia e Efetividade aplicados à Administração Pública: avaliação e mensuração do desempenho governamental. Gestão Pública Empreendedora. Modernização da gestão contemporânea e modelo de gestão pública por resultados. Excelência nos serviços públicos. Empreendedorismo governamental e novas lideranças no setor público.	29/04

06	Novas Tecnologias Gerenciais na Administração Pública	Novas tecnologias gerenciais e organizacionais e sua aplicação na Administração Pública. Qualidade na Administração Pública. Gestão por processo. Gerenciamento de projetos. <i>Balanced Scorecard</i> (BSC).	06/05
07	Formulação, execução e avaliação de Políticas Públicas	Políticas públicas: formulação, planejamento, avaliação. Formulação de programas e projetos; tipos de avaliação; análise custo-benefício. Elaboração, Gestão e Avaliação Anual do PPA. As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo. Descentralização e democracia. Participação, atores sociais e controle social.	13/05
08	Teorias Administrativas	Natureza e evolução do conhecimento administrativo. Teoria clássica da administração, teoria da burocracia e teoria neoclássica da administração. Enfoque sistêmico e por processos das organizações. Gestão de mudanças organizacionais. Gestão do conhecimento.	20/05
09	Gestão de Pessoas	Gestão de pessoas, gestão de competências e motivação. Desenvolvimento de equipes, mudanças organizacionais. Liderança; Avaliação de desempenho. Conflitos. Comunicação organizacional: habilidades e elementos. Gestão de redes organizacionais.	27/05
10	Planejamento e Gestão Estratégica	Planejamento das organizações. O ciclo do planejamento. Referencial Estratégico; análise SWOT. Planejamento baseado em cenários. Processo decisório: técnicas de análise e solução de problemas; fatores que afetam a decisão; tipos de decisões.	03/06
11	Ciclo de Gestão	Ciclo de Gestão do Governo Federal. Orçamento público e política fiscal. Sistemas orçamentários modernos: estrutura programática, econômica e organizacional para alocação de recursos; mensuração de desempenho e controle orçamentário. Receitas e Despesas. Classificações e Fases.	10/06
12	Controle na Administração Pública. Noções de Ética	Controle da Administração Pública: interno e controle externo: importância, finalidade, características. Papel da controladoria governamental. Outras esferas de controle: Ministério Público, conceito, atuação, limites. Ética no exercício da função pública	17/06

Quanto à metodologia a ser utilizada, será feita a apresentação dos conceitos teóricos, intercalando os assuntos com a resolução de questões relativas aos temas expostos. A ideia é mostrar, sempre após o término da explicação, como aqueles assuntos têm sido cobrados em concursos recentes.

Nesse sentido, na elaboração deste material de estudo contamos com diversas questões, selecionadas entre as bancas examinadoras que normalmente atuam

nos concursos da área fiscal e de controle, tais como ESAF, FGV, FCC e CESPE, além de outras que porventura possam ser usadas para ilustrar os temas apresentados.

Nessa aula demonstrativa vamos estudar alguns tópicos próprios da Administração Pública, somente com o objetivo de mostrar como será conduzido nosso curso. Vamos abordar alguns temas fundamentais na compreensão das mudanças pelas quais a Administração Pública vem passando no Brasil e no Mundo.

Tais temas serão trabalhados com mais detalhes ao longo do curso, mas essa aula já fica valendo como uma prévia do que vem por aí... então, vamos começar!

Conceitos Introdutórios

Na última década tem sido recorrente a cobrança das disciplinas de **Administração Geral** e **Administração Pública** nos concursos públicos, e isto pode ser explicado a partir da grande importância que o tema da **Gestão** passou a ocupar na realidade diária das diversas organizações que compõem a máquina governamental.

De fato, para se entender de forma adequada o funcionamento da administração pública nos dias atuais, é preciso observar o contexto de grandes transformações que vêm ocorrendo nessa área, numa trajetória que vem se desenrolando ao longo do tempo.

Em primeiro lugar, temos que compreender o próprio conceito de "Administração Pública". Podemos entender essa expressão em dois sentidos: o **formal** (ou subjetivo) e o **material** ou (objetivo):

- No sentido **formal** (ou subjetivo, ou ainda orgânico), a Administração Pública compreende **o conjunto dos diversos órgãos e entidades públicas** que realizam atividades administrativas, abrangendo as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos, que estão incumbidos de exercer as funções governamentais, sempre visando o interesse público, isto é, o interesse coletivo, da sociedade como um todo;
- No sentido **material** (ou objetivo, ou ainda funcional), a Administração Pública reflete a própria atividade concreta do Estado, voltada ao atendimento das diversas demandas da sociedade, ligadas às necessidades coletivas da população. Refere-se, portanto, **à própria ação realizada pelas entidades governamentais**, na busca do alcance dos objetivos traçados no seu planejamento.



FIQUE ATENTO

Diferentes sentidos para o conceito de Administração Pública:

- **Sentido subjetivo, orgânico ou formal:** diz respeito aos **sujeitos**, aos **entes** que exercem a atividade administrativa - as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos. Ou seja, **quem** exerce a atividade.
- **Sentido objetivo, material ou funcional:** trata da **natureza** da atividade, ou seja, **das funções exercidas** pelos entes; caracteriza a própria **função** administrativa. Enfoca, portanto, **as atividades exercidas**.

Assim, quando consideramos a Administração Pública no seu sentido **material**, ou seja, quando nos concentramos em analisar o modo pelo qual se dá a gestão das ações administrativas, estamos focando basicamente o planejamento, a organização, a execução e a direção, o processo de tomada de decisão, as atividades de controle e avaliação, etc... Estamos, assim, analisando a "maneira" de se administrar ou gerir a coisa pública (a "*res publica*").

É justamente esse "modo de administrar" os assuntos governamentais que vem se modificando ao longo do tempo, e as transformações são evidenciadas através da comparação de três grandes Modelos Teóricos de Administração Pública:

- A Administração Pública **Patrimonialista**;
- A Administração Pública **Burocrática**, também denominada **Modelo Racional-Legal**, ou ainda **Modelo Weberiano**¹;
-
- A Administração Pública **Gerencial**, ou referida também como um dos Modelos **Pós-Burocráticos**, ou ainda **Nova Gestão Pública-NGP** ou **New Public Management - NPM**.

Portanto, o foco de nossa análise será, a partir de agora, a evolução do "modo de gerir" a máquina administrativa, enfatizando as mudanças que têm ocorrido ao longo da história.

¹ Trata-se de uma alusão ao conceito da Burocracia conforme os estudos do sociólogo alemão Max Weber, no início do Século XX, em uma de suas obras mais importantes, denominada "Estado e Sociedade".

Modelos teóricos de Administração Pública

Para entender as mudanças pelas quais passa a Administração Pública ao longo da história, é preciso ter em mente que a mesma é influenciada por diversas variáveis do contexto econômico, político, social, cultural, etc...

O modo de gerir a coisa pública é influenciado por vários fatores externos, que moldam a maneira como as organizações públicas funcionam. Nesse sentido, o tipo de Estado que existe num dado momento histórico, as relações econômicas, o regime político predominante, dentre outros fatores, influenciam o tipo de gestão pública praticada em cada época.

Os modelos teóricos representam uma forma de tentar entender estas mudanças. Nas ciências sociais, um "modelo" corresponde a uma "representação" da realidade, ou seja, contém algumas características observáveis no mundo real, agrupadas num conjunto de conceitos para descrever um dado fenômeno.

Porém, não podemos perder de vista que o enquadramento de algum fenômeno num certo "modelo" nunca será absolutamente preciso e inequívoco. Isto quer dizer que não podemos olhar para a realidade que nos cerca e afirmar que a administração pública é "puramente" burocrática ou "puramente" gerencial.

De fato, os Modelos Teóricos de Administração Pública são representações da realidade que contém determinados "traços" ou "características" observáveis. Estes modelos se sucedem no tempo, mas não se separam de forma completamente estanque. Se olharmos para a realidade atual, poderemos enxergar na administração pública muitos traços que correspondem ao Modelo Gerencial, mas ainda observaremos muitas características do Modelo Burocrático e também traços remanescentes do Modelo Patrimonialista, que persistem até hoje.

Vejamos então as características de cada um destes modelos teóricos.

Administração Pública Patrimonialista

Vamos voltar no tempo e olhar para as sociedades anteriores ao Capitalismo e à Democracia moderna.

Nos tempos medievais, o Estado não desempenhava tantas funções como hoje. Sua atuação era limitada basicamente à defesa contra agressores externos, a manutenção da lei e da ordem interna, e à administração dos serviços de justiça.

Não existia uma concepção clara do Estado como um elemento capaz de buscar um maior desenvolvimento econômico e social para toda a população. As condições de vida eram muito simples, com grande parte da população habitando o campo, trabalhando em atividades agropecuárias, dentro do sistema econômico do **Feudalismo**.

No campo político, os regimes de governo eram caracterizados basicamente pelas **monarquias absolutistas**, com grande concentração do poder nas mãos do rei, imperador, soberano ou figura equivalente.

Nesse contexto, o Estado se apresentava como um ente "privatizado", no sentido de que não existia uma distinção clara, na visão dos governantes, entre o que deveria ser considerado como "patrimônio público" e o seu próprio patrimônio "privado".

O Rei ou Monarca estabelecia seu domínio sobre todo o país de forma absoluta, de modo que não se aceitava limitações entre a chamada *res publica* e a *res principis*. Em outros termos, a "coisa pública" se confundia com o patrimônio particular dos governantes, pois não havia uma fronteira bem definida entre ambas.



Característica fundamental do **Patrimonialismo**:

Ausência de uma separação clara entre ***res publica*** (patrimônio público) e a ***res principis*** (coisa privada, patrimônio dos governantes)!

Nessas condições, o aparelho do Estado, ou seja, a administração pública (em seu sentido formal) funcionava como se fosse uma verdadeira **extensão do poder do soberano**. Os servidores públicos eram basicamente auxiliares do Rei ou Monarca e, dessa forma, possuíam status de nobreza real.

Os cargos públicos correspondiam a "prebendas" ou "sinecuras", ou seja, meros direitos a usufruir de certa remuneração, sem nenhum caráter profissional. Como tal, sujeitos à total discricionariedade e mesmo à arbitrariedade do governante.

Podemos entender a **prebenda** como "uma ocupação rendosa de pouco trabalho". Em outras palavras, as prebendas constituíam privilégios dos servidores que, apenas por representar o soberano numa determinada comunidade, recebiam o direito de se apropriar de parte dos bens públicos como se fosse uma renda própria (por exemplo, ficar com parte dos tributos e pedágios cobrados em nome do Estado).

Já a expressão "**sinecura**" tem a sua origem no latim e significa "sem cuidado". Refere-se a funções ou cargos que asseguram uma remuneração ao seu ocupante sem que ocorra a efetiva exigência da realização de um trabalho, nem tampouco o comprometimento com alguma responsabilidade ou encargo real.

A sinecura corresponde, portanto, a uma forma de rendimento sem a necessidade de empreender esforços. No Patrimonialismo havia muitos casos em que os cargos poderiam ser distribuídos como se fossem presentes, ou

pagamento por favores, visto que seu detentor passaria a ter uma fonte de renda, livre de ter que desempenhar quaisquer funções como contrapartida.

Segundo Max Weber², o Patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional, na qual o aparelho de Estado se coloca a serviço do poder do soberano. Por isto a separação entre assuntos públicos e privados (e entre patrimônio público e privado) simplesmente não acontece.

Nesse contexto, o quadro administrativo não apresenta um caráter profissional e se constitui basicamente de pessoas que são dependentes do governante: parentes, agregados, amigos, e ainda pessoas ligadas ao soberano através de vínculos de fidelidade pessoal e troca de favores. Este modo de proceder corresponde ao conceito de **Nepotismo**.

Como consequência deste quadro, a **corrupção** e o **nepotismo** se tornam inerentes a esse tipo de administração. O foco da administração pública não recai no atendimento das necessidades coletivas, mas, basicamente, no atendimento dos interesses particulares do soberano e de seus auxiliares.

Vejamos como isso já foi cobrado em concurso:



CESPE - AUCE (TCE-PE)/Auditoria de Contas Públicas/2017 - Acerca da redefinição do papel do Estado no Brasil e do modelo de Estado patrimonialista, julgue o seguinte item (Certo ou Errado):

No modelo de Estado patrimonialista, a não diferenciação entre o público e o privado favorece as práticas de corrupção e de nepotismo.

Resposta: Item **Certo**.

Comentário: Como vimos, no Patrimonialismo os assuntos públicos se misturam com os negócios privados, portanto o soberano utiliza a máquina governamental em proveito próprio e de seus protegidos, o que corresponde exatamente à corrupção e ao nepotismo.

Nesse panorama, o funcionamento da administração pública apresenta-se desprovido de métodos ou procedimentos que garantam uma racionalidade mínima para as ações dos agentes governamentais.

As decisões são subjetivas, as questões jurídicas e administrativas são decididas de modo casuístico, ou seja, sem um vínculo com princípios ou normas previamente desenhadas, mas sim conforme as circunstâncias e as pessoas envolvidas. Este quadro repercute inclusive na atividade financeira do Estado, que não obedece a parâmetros mínimos de responsabilidade fiscal.

² Obra citada na nota 1



FIQUE ATENTO

Resumo das características do Patrimonialismo:

- ✓ A falta de uma esfera pública contraposta à privada;
- ✓ A racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico;
- ✓ A irracionalidade do sistema fiscal;
- ✓ A não-profissionalização dos servidores;
- ✓ A tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo;
- ✓ Nepotismo no preenchimento dos cargos públicos

Este cenário muda no final do século XIX, no momento em que o **Capitalismo** passa a ser o sistema econômico dominante. Na verdade, desde o século XVIII, por conta do início da Revolução Industrial, começaram grandes transformações no modo de se produzir os bens e serviços, acarretando profundas mudanças na sociedade, tais como o surgimento de novas classes sociais, a exemplo da burguesia comercial e industrial, a classe operária urbana, etc...

As mudanças econômicas e sociais foram acompanhadas também por mudanças no próprio perfil do poder estatal, de modo que os regimes absolutistas foram aos poucos sendo substituídos por novas formas, correspondentes às **Democracias Liberais**.

Neste novo cenário histórico, as práticas da administração patrimonialista, impregnadas de corrupção e nepotismo, tornam-se inaceitáveis. O crescimento das demandas da Sociedade frente ao Estado era incompatível com um modelo de administração pública que privilegiava alguns poucos em detrimento de muitos outros.

O desenvolvimento do Capitalismo, trazendo uma maior complexidade para as relações comerciais, trabalhistas, financeiras, etc, exigia uma administração pública mais racional, previsível, normatizada, que não estivesse sujeita a um processo de tomada de decisões "caso a caso". A previsibilidade das relações jurídicas e comerciais era uma condição básica para reduzir os riscos dos investimentos de longo prazo e viabilizar os negócios.

Também no campo político surge a necessidade de uma nova forma de atuação do Estado. A emergência da nova classe burguesa, com alto poder econômico, provoca a superação dos regimes absolutistas, levando a uma nova composição de forças dentro da sociedade. A exigência de maior participação destes setores na condução do Estado leva à implementação gradativa de regimes mais democráticos, ensejando o surgimento do chamado Estado Liberal.

Assim, o Estado Liberal e a Democracia figuram como incompatíveis com o patrimonialismo, pois partem do pressuposto de que o Estado representa uma

organização coletiva da sociedade, e não simplesmente a extensão do patrimônio de um monarca.

Dentro desta nova maneira de enxergar a relação entre o Estado e a Sociedade, as decisões tomadas no âmbito da administração pública devem passar a seguir o **interesse público, de toda a sociedade**, e não somente o interesse pessoal, do governante.

É por isto que estes dois fatores históricos - o desenvolvimento do Capitalismo e da Democracia Liberal - exigem uma nova forma de Administração Pública, dando origem assim ao Modelo Burocrático, que passaremos a analisar agora.

Administração Pública Burocrática

Podemos situar o surgimento do modelo da Administração Pública Burocrática (também chamado de Modelo Racional-legal ou ainda Modelo Weberiano) na segunda metade do século XIX, em plena vigência do Estado liberal. Essa nova forma de gestão da máquina governamental aparece como um meio de se combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Para eliminar os problemas do Patrimonialismo, a Burocracia contém alguns princípios orientadores da sua atuação, tais como o **profissionalismo** (com a ideia de uma "carreira profissional" de servidores públicos), a **hierarquia**, a **impessoalidade** e o **formalismo**. Como consequência da aplicação destes princípios, ocorre uma mudança no perfil do poder dos agentes públicos, antes calcado no nepotismo e na corrupção, e agora se baseando numa forma de poder "racional-legal", porque baseado em normas escritas.

Para entendermos o significado e o alcance desses novos princípios, que passam a nortear a administração pública no século XIX, é preciso compreender o significado do próprio termo "**Burocracia**".

Na década de 20 foram publicados estudos sobre o conceito de "tipo ideal de burocracia", conforme proposto pelo sociólogo Alemão Max Weber. Segundo este importante cientista social, o "tipo ideal de burocracia", corresponde a um esquema que procura sintetizar os traços comuns à grande maioria das organizações formais modernas, em contraste com as sociedades antigas, primitivas e feudais.

Tanto nas sociedades mais antigas quanto nas sociedades mais modernas estão presentes formas de associação ou de grupos humanos, sendo que nestas últimas surgem formas específicas, as chamadas organizações **burocráticas**, caracterizadas por funcionarem como verdadeiras máquinas, totalmente impessoais, operando de acordo com regras que Weber chamou de **racionais**, ou seja, regras que dependem de pura lógica, sem ser afetadas por interesses ou sentimentos pessoais.

Nesse sentido, a análise de Weber se concentra no entendimento e na descrição do alicerce formal-legal nos qual as organizações da sua época assentavam. Seu foco estava voltado para o processo de **autoridade-obediência**, também

denominado processo de **dominação**, que, no caso das organizações modernas, depende de leis. Na visão de Max Weber, as expressões "organização formal" e "organização burocrática" são sinônimas.

Vamos então analisar os diferentes tipos de dominação, na ótica de Max Weber. Para este autor, a dominação "legítima" (ou "uso da autoridade") corresponde à probabilidade de haver obediência, dentro de certo grupo de pessoas. Há três tipos puros de autoridade ou dominação legítima (aquela que conta com o acordo ou aceitação dos dominados):

- A dominação de caráter carismático;
- A dominação de caráter tradicional;
- A dominação de caráter racional-legal ou burocrática.

Vejamos então, em que consiste cada uma destas formas.

Dominação de caráter carismático

Este tipo de dominação decorre da crença que os membros de um grupo social depositam na "santidade" ou mesmo no "heroísmo" de uma pessoa, que é vista como alguém que seria portadora de algum atributo ou característica especial.

Essa pessoa teria um status de "líder" perante os demais membros do grupo, que lhe atribuem qualidades especiais ou mesmo transcendentais, transformando-o em alguém a ser seguido.

O líder seria, portanto, um indivíduo que detém o **carisma**, ou seja, a capacidade de fascinar as outras pessoas pelas suas qualidades pessoais ou mesmo sobrenaturais. O líder carismático é visto pelos seus seguidores como um exemplo a ser seguido, um herói ou ainda alguém que tenha recebido uma revelação divina. Daí a sua capacidade de exercer influência e autoridade sobre os seu grupo.

Nesse contexto, a atitude dos seguidores em relação ao líder dominador carismático é marcada por uma verdadeira **devoção**. Encontraremos muitos exemplos desse tipo de dominação entre líderes religiosos, políticos influentes, pessoas de destaque em diversos meios, que se transformam em verdadeiros "mitos", etc.

O **carisma** está associado a esse tipo de influência, que é exercida a partir do momento em que as pessoas – os seguidores – acreditam nas características especiais do seu líder e por isto entendem que suas ordens são legítimas; afinal, seriam comandos emanados de um ser especial, iluminado, que deve ser obedecido.

Dominação de caráter tradicional

Este segundo tipo de dominação decorre, por sua vez, das crenças consolidadas ao longo de muitos anos numa comunidade, acerca da validade dos seus usos e costumes.

Estamos falando aqui da **tradição**, que compreende um conjunto de valores e práticas que estão presentes no dia a dia das pessoas, e tem suas origens em tempos remotos.

A **tradição** exerce influência sobre o comportamento das pessoas pois faz parte da **cultura** vigente numa comunidade ou num grupo social. A cultura, por sua vez, abrange valores que são compartilhados pelos membros do grupo, e transmitidos de pais para filhos, através de inúmeras gerações.

Com o tempo, a cultura define muitas formas de convivência e de adaptação ao ambiente social. Dentro desse complexo de valores, premissas e crenças compartilhadas pelas pessoas, sobre quais seriam os comportamentos e as condutas consideradas socialmente válidas, surgem formas socialmente aceitáveis de exercício do poder, como base numa "legitimidade" dada pela tradição.

Nesse tipo de dominação, a obediência é devida à pessoa do "senhor", e este papel será ocupado por uma ou outra pessoa a partir do que determina as tradições daquele grupo social. Estas tradições vêm desde os antepassados daquele grupo. É o tipo de dominação que se estabelece, por exemplo, dentro das famílias – sejam elas patriarcais ou matriarcais - dos feudos medievais, ou mesmo em algumas tribos indígenas.

Assim, em algumas sociedades, por exemplo, as pessoas aceitam a ideia de obediência aos mais idosos, porque "as tradições assim determinam", desde tempos imemoriais. Num outro exemplo, em algumas famílias pode surgir a figura do "chefe da família", que pode ser o patriarca, ou mesmo a matriarca, conforme seja a cultura dominante naquele momento específico da história.

Nos sistemas em que vigora esse tipo de dominação, basicamente tradicional, o líder exerce autoridade sobre seus seguidores não por causa de suas qualidades intrínsecas, como acontece no caso da dominação carismática, mas por causa das "instituições tradicionais" que eles representam, e que são consideradas válidas devido à própria força da cultura dominante.

Dominação de caráter racional-legal

Este terceiro tipo de dominação decorre da **legalidade de normas**, baseadas numa **racionalidade**, pois são instituídas de maneira planejada, deliberada e altamente formalizada.

Dentro de uma organização são definidos os "cargos" que deverão ser ocupados pelos membros daquele grupo. Cada cargo está associado a certo nível de autoridade, que compreende ao direito de dar determinadas ordens e cobrar certas responsabilidades.

Assim, o "direito de mando" é conferido a uma pessoa porque ela está ocupando um cargo e para este foi previamente conferido certo nível de autoridade. Isto foi definido previamente, pela criação racional de normas formais; estas criam a possibilidade do exercício da autoridade, independentemente das características pessoais do indivíduo (seu carisma) ou das tradições históricas.



Na dominação racional-legal a **autoridade** é definida com base num sistema de **normas** e é inerente **ao cargo**, não **à pessoa que o ocupa**.

Por isto esse tipo de dominação se fundamenta numa autoridade "legal".

A obediência é devida, na realidade, não à pessoa especificamente, mas, sobretudo, às normas, que são **impessoais** e **objetivas**, legalmente instituídas.

A dominação racional-legal fundamenta-se em **leis**, que estabelecem direitos e deveres para os integrantes da organização. Por isso, a autoridade que Weber chamou de racional é sinônimo de autoridade **formal**.



Uma sociedade, organização ou grupo que depende de **leis racionais** tem uma estrutura do tipo legal-racional ou burocrática. É uma **burocracia**.

Segundo Max Weber, ao longo do tempo a autoridade legal-racional ou autoridade burocrática substituiu as formas de dominação mais tradicionais e carismáticas, as quais eram características das sociedades mais antigas.

No mundo moderno, a **administração burocrática** seria a forma mais racional de exercer a dominação. A **burocracia**, ou **organização burocrática**, tornara possível o exercício da autoridade e a obtenção da obediência de forma precisa, disciplinada, contínua, rigorosa e confiável.

Na visão de Weber, **todas as organizações formais são burocracias**. A palavra **burocracia** identifica, portanto, as organizações que se baseiam em regulamentos e normas formais.

A sociedade organizacional é, também, uma sociedade burocratizada. A burocracia é considerada um verdadeiro estágio na evolução das organizações humanas ao longo da história.

Sendo assim, as organizações formais modernas se baseiam em leis, que são aceitas pelas pessoas porque estas acreditam que tais normas são racionais, ou seja, foram criadas anteriormente de modo racional, planejado, para atender aos interesses das próprias pessoas, e não para satisfazer aos gostos pessoais ou preferências dos dirigentes ou governantes, em detrimento dos demais.

Prosseguindo na sua análise das organizações modernas, que estão surgindo e se consolidando naquele momento histórico, ou seja, no início do Século XIX, Weber relaciona as características essenciais das burocracias, constituindo-se num "tipo ideal", ou seja, num modelo de organização burocrática.

Vejamos quais seria essas.

Características do Tipo Ideal de Burocracia

O tipo ideal de burocracia, formulado por Weber, apresenta três características principais que diferenciam estas organizações formais dos demais grupos presentes nas sociedades:

- ✓ **Formalidade:** significa que as organizações são criadas e mantêm seu funcionamento com base em normas e regulamentos **explícitos**. Isto corresponde a leis, atos formais, determinações, rotinas internas, procedimentos, etc...

Tais instrumentos preveem e determinam os direitos e deveres das pessoas em função dos cargos que elas ocuparão, enquanto membros da organização.

- ✓ **Impessoalidade:** as próprias relações entre as pessoas que integram as organizações burocráticas são determinadas pelos cargos que elas ocupam. A cada cargo estão associados direitos e deveres. Esta associação determina os comportamentos e condutas a serem adotadas.

Portanto, as ações do ocupante do cargo dependem dos atributos deste, e não dos gostos pessoais ou sentimentos do indivíduo.

A combinação da formalidade e da impessoalidade leva a burocracia a funcionar e continuar a sua existência de forma contínua, sem depender da pessoa que nela esteja atuando naquele momento. Daí a ideia de que a Burocracia manteria seu funcionamento, qualquer que fossem os seus dirigentes em dado momento.

- ✓ **Profissionalismo:** os cargos de uma burocracia têm um caráter profissional, ou seja, não constituem "propriedade" de seus ocupantes, mas oferecem um meio de vida, na medida em que remuneram o esforço daquele que for designado para ocupar aquela vaga.

Diferentemente das prebendas ou sinecuras, os cargos burocráticos são preenchidos segundo critérios **objetivos**, prevendo-se que seus ocupantes irão desempenhar um conjunto de funções pré-estabelecidas, e terão seus esforços remunerados, de forma profissional. Há, portanto, entrega de trabalho e esforço humano, em troca de uma remuneração equivalente.

Como consequência, as pessoas farão parte de uma burocracia não devido à devoção a seus líderes ou por força das tradições, mas sim pela perspectiva de exercer funções remuneradas, desempenhando as tarefas inerentes aos cargos daquela organização.

Com o advento dessa forma de se exercer o poder nas organizações, calcada em regulamentos e normas escritas, enfatizando a impessoalidade, dando importância ao profissionalismo, assiste-se a uma importante mudança de paradigma na administração pública, ou seja, do **Modelo Patrimonialista** para o **Modelo Burocrático**.

Nesse sentido, a Burocracia traz uma importante transformação na realidade da administração pública: a separação entre as esferas pública e privada.

Surgem diversos controles administrativos, implantados para justamente evitar a corrupção e o nepotismo.

Importa observar que a forma de controle, na Burocracia, é sempre **a priori**, ou seja, o **controle dos procedimentos**, das rotinas que devem nortear a realização das tarefas, impedindo condutas que possam resultar em prejuízo ao patrimônio público.

Parte-se de uma "desconfiança prévia" nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem suas diversas demandas sociais. Por isso, são adotados controles rígidos para os diversos processos organizacionais como, por exemplo:

- ✓ No preenchimento dos cargos através de processos de admissão imunes ao nepotismo, como é o caso do concurso público;
- ✓ Nas compras de bens e serviços, que requerem agora algum processo racional, evitando o favorecimento pessoal, requerendo procedimentos de licitação;
- ✓ Na padronização do atendimento aos cidadãos, evitando atrasos ou privilégios de caráter pessoal.

Observe-se que o profissionalismo contribui para retirar o imprevisto na realização das atividades dos servidores públicos.

A existência de procedimentos pré-estabelecidos permite algum grau de padronização e confere certa previsibilidade às funções burocráticas.

Além disso, a contrapartida da remuneração, ou seja, a **entrega efetiva de trabalho**, resulta numa importância dada à ideia de **Meritocracia**.

No bojo da administração burocrática, o reconhecimento do mérito passa a ser fundamental para a admissão e preenchimento dos cargos públicos, bem como para o desenvolvimento do servidor na sua carreira profissional.



ESCLARECENDO

Podemos compreender a palavra "**Meritocracia**" como equivalente a uma **forma de governo ou de organização baseada no mérito**. As posições hierárquicas seriam conquistadas pelas pessoas, em tese, com base no seu "merecimento", ou seja, em valores associados à sua educação, competência e esforços.

Sem dúvida uma grande qualidade da administração pública burocrática é o controle dos abusos contra o patrimônio público. Mas os avanços foram além. A partir dos pilares da Formalidade, da Impessoalidade e do Profissionalismo, construíram-se as bases de um modelo administrativo muito superior ao Patrimonialismo, e mais adequado às necessidades da sociedade e da economia do século XIX e épocas posteriores.

Mas então, por que a palavra "burocracia" apresenta uma conotação negativa no senso comum, estando associada a uma organização ineficiente, lenta, e pouco sensível às demandas do público?

A burocracia foi pensada como uma forma organizacional que busca essencialmente a **previsibilidade**, a **estabilidade** e a **eficiência**. Suas bases a colocam como um modelo muito superior ao patrimonialismo. Porém, seu funcionamento também apresenta problemas, que nas ciências sociais se convencionou denominar de **disfunções da burocracia**.

Tais disfunções são apontadas como causas frequentes da rigidez e da lentidão no funcionamento das organizações burocráticas. Muitas vezes acarretam a ineficiência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos. Como um exemplo, os controles sobre os procedimentos, com o passar do tempo, podem se tornar mais importantes do que os próprios fins perseguidos pela administração pública, levando o Estado a se voltar para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

As disfunções da burocracia não se revelaram de forma muito evidente na época do surgimento da administração pública burocrática, porque os serviços do Estado ainda eram reduzidos, quando comparados com a realidade atual. Os problemas começaram a se tornar mais evidentes a partir da ampliação da participação do Estado na vida social e econômica.

As Disfunções da Burocracia

De modo geral podemos relacionar as principais disfunções da burocracia como se segue:

a) Excesso de Regras, Formalismo e Papelório

Frequentemente o nível de formalismo da burocracia cresce de maneira exagerada, promovendo uma multiplicidade de regras e exigências para os

próprios cidadãos que demandam os serviços públicos. Como consequência, os processos se tornam mais lentos e custosos.

Surge a necessidade constante de documentação e de formalização de todas as comunicações dentro da organização burocrática. Todos esses documentos poderão servir de meio de comprovação, por escrito, de atos e fatos relacionados à administração. Mas essa profusão de papéis produz uma necessidade interna da própria organização, de gerir um grande volume de documentos e de informação, produzindo novos custos e contribuindo para tornar os processos internos mais vagarosos.

b) Internalização das regras e apego exagerado aos regulamentos

A grande quantidade de normas acaba se tornando uma especialidade, um campo de conhecimento próprio.

O funcionário burocrático se um "**especialista**", não por deter conhecimentos profissionais, em determinada área que interesse ao alcance dos objetivos da organização, mas sim porque conhece a fundo **as normas** que dizem respeito à sua função.

Este nível de conhecimento das normas acaba se tornando mais importante do que os próprios objetivos organizacionais. As normas e regulamentos deixam de ser apenas "os meios" e passam a se tornar "os fins" em si mesmos. Consequentemente, a burocracia frequentemente pode se afastar do objetivo primordial de servir ao público.

c) Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público

Dado o excesso de formalismo, o apego exagerado às regras, e a "especialização" no conhecimento das normas como fim a ser perseguido, os funcionários passam a trabalhar cada vez mais voltados ao interior da organização, de forma auto referente, sem atentar para as reais necessidades dos cidadãos, que demandam serviços governamentais.

O cidadão muitas vezes necessita de algum atendimento personalizado, mas na burocracia os funcionários tendem a atender a todos os solicitantes no mesmo padrão, observando estritamente as normas e procedimentos pré-definidos; este "choque" de visões provoca geralmente insatisfação, por parte dos cidadãos, com o nível dos serviços prestados pela burocracia.

d) Desenvolvimento, entre os funcionários, de um nível de desempenho mínimo

Como a observância às normas se torna uma finalidade mais importante do que a satisfação das necessidades dos cidadãos-usuários dos serviços públicos, o próprio desempenho individual do servidor se torna secundário.

A tendência é de que os funcionários subordinados percebam que o seu superior hierárquico se preocupa exclusivamente com o cumprimento das regras estabelecidas, deixando os "resultados" das ações em segundo plano.

Portanto, cria-se a impressão de que há uma "margem de tolerância" no desempenho do servidor, ou seja, ele poderia reduzir seus esforços ao mínimo necessário para cumprir as normas, sentindo-se ainda seguro na sua função. Se esta percepção se generaliza dentro da burocracia, o seu desempenho global também será reduzido.

e) Categorização como base do processo decisório

Uma característica forte da burocracia é a existência de uma hierarquia bem definida, rígida, verticalizada, em que há uma distribuição do poder de decisão pelos diversos níveis de autoridade dentro da estrutura organizacional.

Muitas vezes a concentração deste poder decisório nos níveis mais elevados da cadeia de comando faz com que o próprio processo de "tomar decisões" seja lento, pois há toda uma tramitação interna de documentos, passando por vários "chefes", até chegar àquele que poderá dar uma palavra final sobre o assunto.

Além da lentidão, o excesso de hierarquia faz com que, frequentemente, decisões sejam tomadas por pessoas que estão no topo da cadeia de comando, mas se encontram muito distantes da realidade existente nos níveis mais operacionais da organização, o que provoca um distanciamento das reais necessidades do cidadão.

f) Superconformidade às rotinas e procedimentos

Na burocracia o controle sobre os procedimentos e rotinas se torna um valor absoluto. Os funcionários passam a trabalhar com a preocupação constante de cumprir as regras e procedimentos da organização; os objetivos organizacionais se tornam secundários.

Esse quadro provoca um conformismo por parte do funcionário, que não tem nenhum incentivo ao exercício da sua criatividade, flexibilidade, iniciativa ou busca de desafios.

Por esta razão a burocracia pode gerar um ambiente de **alienação**, no qual o funcionário passa a realizar um trabalho mecânico, sem buscar inovações ou formas mais eficientes de desenvolvimento de suas atividades.

g) Mecanicismo e Resistência a Mudanças

A burocracia adota uma estrutura hierárquica rígida, verticalizada, calcada na definição precisa dos níveis de autoridade, na descrição detalhada dos cargos e suas atribuições. Tudo isto é feito para dar à organização burocrática uma característica de **estabilidade** e **previsibilidade**. A organização assume uma forma **mecanicista**, ou seja, constante, estável, **não propensa** a grandes mudanças.

Este tipo de organização pode ser bastante eficiente, quando considerada num ambiente externo no qual não haja grandes mudanças.

O **ambiente externo** é formado pelas forças que estão fora dos limites da organização, e que se relacionam com a mesma: clientes, usuários, fornecedores, credores, concorrentes, a legislação, as variáveis econômicas, a cultura, a conjuntura política e social, etc... Esse ambiente externo, portanto, é **incontrolável**, do ponto de vista da organização; esta, porém, sofre influência das mudanças ambientais que venham a acontecer.

Como a estrutura burocrática é, por natureza, conservadora, avessa a inovações, e busca sempre a estabilidade da organização, mudanças ambientais serão sempre uma fonte de problemas. Burocracias podem funcionar muito bem, enquanto as condições externas não se alterem; porém, se o ambiente externo estiver "turbulento", passando por mudanças profundas, de ordem tecnológica, econômica, legal, cultural, etc... as burocracias terão grande dificuldade de se adaptar às novas condições.

Como vimos, a superconformidade com os regulamentos afeta a própria cultura organizacional interna, tornando as pessoas mais **resistentes** a eventuais mudanças quanto à sua forma de trabalhar, pois isto vem questionar seu conhecimento e tirar sua sensação de segurança.



Não esqueça as principais **disfunções da Burocracia**:

- a) Excesso de Regras, Formalismo e Papelório;
- b) Internalização das regras e apego exagerado aos regulamentos;
- c) Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público;
- d) Desenvolvimento, entre os funcionários, de um nível de desempenho mínimo;
- e) Categorização como base do processo decisório;
- f) Superconformidade às rotinas e procedimentos;
- g) Mecanicismo e Resistência a Mudanças



FCC - Aud (TCE-CE)/2015 - O modelo burocrático de gestão na Administração pública apresenta, como um dos traços que o diferenciam do modelo patrimonialista:

a) criação de cargos públicos na forma de prebendas, em substituição às anteriores sinecuras.

b) inexistência de distinção entre o público e privado, com domínio da estrutura pública pelos detentores do poder.

- c) controle concentrado nos resultados e não mais nos processos e procedimentos administrativos.
- d) participação popular na avaliação da qualidade dos serviços públicos.
- e) meritocracia bem como o combate à corrupção e ao nepotismo.

Resposta: Letra "E". A meritocracia corresponde à valorização do mérito, do esforço; o combate à corrupção e ao nepotismo se dá pela valorização de normas impessoais e pela implantação do profissionalismo na execução das atividades da organização.

Comentário: A letra "A" é falsa, pois tanto as prebendas quanto as sinecuras eram formas adotadas no modelo patrimonialista. O mesmo se aplica à situação descrita na letra "B". A letra "C" é também incorreta, pois na burocracia o controle recai sobre os procedimentos, ou seja, na verificação do cumprimento das normas pertinentes. Não há, também, na burocracia, a preocupação em garantir a participação popular e nem mesmo a qualidade dos serviços.

Concluindo, nota-se que a administração burocrática representou, de fato, um grande avanço em relação à administração patrimonialista. No entanto, este modelo apresentou alguns problemas novos, correspondentes às **disfunções da burocracia**.

Com o passar do tempo, à medida que o Estado moderno foi assumindo novas funções e aumentando sua presença na vida econômica e social, tais disfunções foram se tornando mais evidentes. Além desses problemas de natureza interna, o modelo burocrático enfrentou, na década de 1980, um momento de crise, gerado por dificuldades de ordem externas, ligadas à própria **crise do Estado**.

Nesse momento veremos a ascensão de um novo modelo, denominado de **Administração Pública Gerencial**.

Administração Pública Gerencial

A crise do Estado e a crise da Burocracia

Para entender os fatores que contribuíram para a crise do modelo burocrático e a ascensão do modelo gerencial, é necessário analisar o próprio cenário histórico em que tal fenômeno se situa.

Muitos estudiosos da economia e das sociedades modernas costumam denominar o intervalo de tempo que vai desde o final da segunda guerra mundial (1945) até o primeiro choque do petróleo (1973)³ como a "**Era de Ouro do Capitalismo**",

³ O primeiro choque do petróleo ocorreu quando países membros da OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo decidiram reduzir a oferta deste insumo no mercado internacional, provocando uma

porque neste período a economia mundial experimentou uma grande expansão na produção de bens e serviços, geração de renda e, portanto, da prosperidade.

Nesse contexto o próprio Estado aumentou seu leque de atividades, passando a prover mais bens e serviços, frente às crescentes demandas da sociedade. Surgiu a figura do "Estado Provedor", também chamado de "**Estado de Bem-Estar Social**" (*Welfare State*), inspirado na ideia de que tal ente seria o responsável por garantir uma proteção social adequada para todos os cidadãos, e ao mesmo tempo por buscar o desenvolvimento econômico a longo prazo.

De fato houve uma intensa expansão e diversificação das funções e atribuições do Estado, refletindo-se num aumento da sua máquina administrativa. Esse foi um período de consolidação e crescimento da administração pública burocrática, com o conseqüente aumento dos seus custos de manutenção e funcionamento. Nesse quadro, as disfunções da burocracia continuavam a se fazer presentes.

O quadro favorável na economia muda a partir dos anos 1970. Após a "Era de Ouro" sobrevém um período de baixo crescimento econômico ou mesmo de estagnação em diversos países. De modo geral o ritmo de expansão da economia mundial diminui, com efeitos negativos sobre a capacidade do Estado de financiar suas próprias atividades. Como resultado das dificuldades fiscais, o Estado passa a enfrentar problemas para manter o funcionamento de sua máquina administrativa, e vai perdendo gradativamente a capacidade de atender às crescentes demandas sociais.

O agravamento da crise econômica acontece a partir do segundo choque do petróleo (1979)⁴, trazendo como conseqüência um processo de crescente endividamento público. Acrescente-se ainda a elevação das taxas de juros internacionais, provocando um círculo vicioso nas finanças públicas, na medida em que juros mais elevados implicam em aumento das despesas, como pressões sobre o déficit, elevando ainda mais a dívida pública.

O resultado destes fatores foi uma deterioração das finanças governamentais, acarretando, por volta dos anos de 1980, a chamada **crise fiscal do Estado**.

Devemos entender a **crise fiscal do Estado** como a perda de sua capacidade de realizar os investimentos públicos que seriam necessários a um novo ciclo de expansão econômica.

Da crise fiscal, passamos à **crise do modelo intervencionista**, ou seja, um questionamento acerca da ideia de que o Estado deveria ser o grande motor do desenvolvimento econômico, e protetor contra as flutuações cíclicas da

elevação no seu preço em cerca de quatro vezes, no período de 1973 a 1974, causando uma elevação generalizada nos custos de produção em diversos segmentos industriais.

4 O segundo choque do petróleo foi motivado pela Revolução Islâmica no Irã, com a deposição do Xá Reza Pahlavi, gerando grande instabilidade no Oriente Médio, com repercussão sobre o preço internacional do produto.

economia. Essas eram as bases da visão Keynesiana⁵, que naquele momento estavam em cheque.

Finalmente, chegamos à **crise de gestão do Estado**; devemos compreendê-la como a deterioração da disponibilidade dos serviços públicos. O Estado perdia progressivamente a capacidade de realizar suas funções básicas. Não conseguia mais acompanhar as pressões crescentes da sociedade, por mais saúde, educação segurança pública, saneamento, etc...

Essa **crise de gestão** implicou na tentativa de superar as limitações do modelo de gestão vigente até então, conhecido como "**modelo burocrático**", transformando-o em algo novo, mais parecido como o modo de gestão do setor privado, conhecido na área pública como "**modelo gerencial**".



A **Crise do Estado nos anos 1980** apresentou as seguintes dimensões:

1. Uma **Crise fiscal** - caracterizada pela deterioração crescente das finanças públicas; maior déficit público e menor capacidade de investimentos;
2. Uma **Crise do modelo econômico intervencionista** - esgotamento da estratégia de buscar o crescimento econômico por meio de empresas estatais;
3. Uma **Crise da forma de administrar o Estado** - incapacidade da administração burocrática em atender às demandas da sociedade.

A dimensão da crise implicou na necessidade de se **redefinir o próprio papel do Estado**, tema que se tornou de alcance universal nos anos 1990.

No Brasil, tendo em vista o peso da presença estatal no nosso sistema econômico, a redefinição do papel do Estado e a necessidade de reformas revestiram-se de importância crucial. É nesse contexto que surge o novo paradigma trazido pela Administração Pública Gerencial.

O surgimento da Administração Pública Gerencial

Este novo modelo de Administração Pública surge na segunda metade do século XX, como uma resposta ao cenário vigente, marcado pelos seguintes fatores:

- ✓ a **expansão das funções econômicas e sociais do Estado**, ocorrida nas décadas anteriores;

⁵ Conforme os ensinamentos do economista inglês John Maynard Keynes, cuja visão recomendava a participação ativa do Estado como elemento capaz de lidar com as crises cíclicas do capitalismo; através da política fiscal, envolvendo gastos públicos e tributação, o Estado seria capaz de manter elevados o nível de emprego e de crescimento do PIB - Produto Interno Bruto, evitando as oscilações nos momentos de crise.

- ✓ o **intenso desenvolvimento tecnológico**, trazido pelos avanços nas áreas de informática, telecomunicações, engenharia e afins;
- ✓ à **globalização da economia mundial**, com a intensificação dos fluxos de mercadorias, pessoas, capital e informação, entre os diversos países.

Este novo cenário colocava novos desafios para a gestão pública, e ao mesmo tempo tornava as disfunções da burocracia mais evidentes, dada sua incapacidade de se adaptar a um ambiente externo em rápida e constante mutação.

Para a administração pública era essencial promover a redução de custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos. O foco deveria se descolar do puro e simples controle dos processos para o atendimento das necessidades do cidadão como beneficiário da ação governamental.

A reforma do "aparelho do Estado", ou seja, da própria administração pública, passou a ser orientada predominantemente por valores como **eficiência** e busca pela **qualidade** na prestação de serviços públicos. Além disso, buscava-se o desenvolvimento de uma "cultura gerencial" para nortear as ações dos dirigentes das organizações governamentais.

No Brasil a Reforma do Estado veio acontecer nos anos 1990, após experiências realizadas por outros países, como os Estados Unidos e o Reino Unido nos anos 1980. Em nosso país foram realizadas mudanças institucionais importantes, dentre as quais se destacam:

- ✓ A implementação de um ajuste fiscal envolvendo todos os entes da Federação, busca um equilíbrio duradouro nas contas públicas;
- ✓ A realização de reformas econômicas orientadas para o mercado, substituindo o modelo estatizante, do Estado "Provedor" para o modelo de Estado "Regulador", para garantir concorrência interna e criar condições para enfrentar a competição internacional;
- ✓ Reformas na previdência social, buscando dar sustentabilidade à mesma, objetivando um equilíbrio, no longo prazo, entre as contribuições e os benefícios;
- ✓ Novos instrumentos de política social, buscando melhorar a qualidade para a população, bem como uma maior abrangência;
- ✓ Finalmente, a própria reforma do aparelho do Estado, visando aumentar a "governança", isto é, a sua capacidade administrativa, financeira e técnica, de implementar as políticas públicas de forma eficiente e adequada aos anseios da população.

Como se percebe, a reforma do Estado envolveu várias frentes, todas inter-relacionadas. O ajuste nas contas públicas buscava devolver ao Estado sua capacidade de definir e implementar políticas públicas. A liberalização comercial

e a valorização da concorrência significava o abandono de uma estratégia protecionista, de substituição de importações, considerada como esgotada naquele momento. As privatizações de empresas estatais foi um meio de se obter tais efeitos. Além disso, previa-se o estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade para a realização de atividades de interesse social e assistencial.

No sentido mais profundo da reforma, o Estado deveria reduzir seu papel de **executor** ou **provedor direto de serviços**, mantendo-se, todavia, no papel de **regulador** e **provedor indireto** destes, principalmente no que tange aos serviços sociais básicos, tais como educação e saúde, etc.

Todas essas mudanças institucionais pretendiam reforçar a **governança**, ou seja, a "capacidade de governo" do Estado. A governança se refere à capacidade que o Estado demonstra quanto aos aspectos administrativos, técnicos, financeiros, etc, de efetivamente implementar suas políticas públicas, articular-se com outros segmentos da sociedade, estabelecer parcerias, executar suas ações e alcançar resultados, visando produzir impactos sobre o bem-estar da população.

A governança precisava ser melhorada e a gestão pública tinha que levar em conta que as decisões na esfera do Estado frequentemente são afetadas por diferentes forças que atuam na sociedade. Nesse sentido, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas. Trata-se de uma nova visão, quando comparada com a administração pública burocrática, que parte de uma racionalidade formal absoluta, e desse modo não consegue lidar com a realidade complexa do ambiente externo.

Assim, surgem inovações no cenário institucional, que mudam a forma do Estado desempenhar algumas de suas tarefas. Torna-se cada vez mais comum a presença de Parcerias Público-Privadas (PPP), Consórcios Públicos, Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP e outras.

Para complementar a reforma do Estado, era fundamental promover uma transição programada, de um tipo de administração pública basicamente burocrática, engessada, rígida e ineficiente, voltada para si própria (autorreferente) e para o controle interno (sobre processos, somente), para uma administração pública gerencial, flexível, dinâmica e eficiente, voltada para o atendimento efetivo do cidadão. Era o meio de se melhorar a capacidade do Estado de transformar em realidade suas políticas públicas, vencendo as limitações, a rigidez e a ineficiência da máquina administrativa burocrática.

Características da Administração Pública Gerencial

Pode-se afirmar que a administração pública gerencial constitui um avanço histórico em relação à administração pública burocrática. No entanto, isso não quer dizer que ela nega todos os seus princípios. Na verdade, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, conservando alguns princípios

fundamentais da burocracia, embora buscando, ao mesmo tempo, maior flexibilidade:

- ✓ A admissão de servidores conforme critérios impessoais e profissionais, que valorizem a meritocracia (como por exemplo, através de concurso público);
- ✓ A existência de planos de carreira, dentro de um sistema estruturado de remuneração profissional;
- ✓ A avaliação de desempenho, tanto do esforço individual, como das equipes e grupos de trabalho;
- ✓ A capacitação e o treinamento do corpo funcional, visando seu desenvolvimento contínuo.

Podemos ressaltar uma importante diferença entre o modelo gerencial e o modelo burocrático: quanto à forma de controle, que deixa de se basear exclusivamente nos processos (controle "*a priori*") e passa a dar maior ênfase aos resultados da ação administrativa (controle "*a posteriori*").



CAIU EM PROVA

FCC - Aud (TCM-RJ)/2015 - No processo de evolução da Administração pública, o paradigma pós-burocrático que conduziu ao modelo gerencial introduziu, como inovação em relação ao modelo anterior,

- a) a meritocracia.
- b) a impessoalidade.
- c) a racionalidade.
- d) a hierarquia.
- e) o controle de resultados.

Resposta: letra "E".

Comentário: O controle, no modelo gerencial, enfatiza o alcance de resultados (os "fins"), enquanto que no modelo burocrático o foco é basicamente sobre os processos (os "meios"). Quanto às demais alternativas, são características da burocracia que **continuam presentes** na administração pública gerencial.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se para a definição clara e precisa sobre quais objetivos o administrador público deve atingir na sua área de atuação, unidade ou departamento. Passa a ser importante ampliar a autonomia do administrador, na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição, para que o mesmo possa atingir os objetivos

contratados. Tal ideia inclusive inspira o conceito de **Contrato de Gestão**, instrumento pelo qual é possível ampliar a autonomia de uma agência governamental a partir do comprometimento do seu gestor com algumas metas de desempenho, aferidas periodicamente.

Outra inovação do modelo gerencial é buscar formas de "competição administrada" no interior do próprio Estado, quando houver a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. Busca-se estabelecer mecanismos de "quase mercado", ou seja, formas de competição entre agências ou entidades, almejando melhor desempenho e melhora na disponibilidade de serviços ao público.

No tocante à estrutura organizacional, pratica-se a **descentralização** e a **redução dos níveis hierárquicos**. A ideia é trabalhar com estruturas organizacionais mais horizontalizadas, diminuindo o engessamento das instituições burocráticas, que normalmente utilizam um formato mais verticalizado na sua hierarquia.

Outro ponto a destacar é que a administração pública gerencial se inspira em muitas práticas empresariais, ou seja, oriundas do setor privado competitivo. Nesse sentido, a administração pública começa a incorporar alguns métodos e técnicas utilizadas pelas empresas privadas, tais como Planejamento Estratégico, Gestão de Processos, Gestão da Qualidade Total, etc... Entretanto, estas ferramentas gerenciais têm sido implantadas com ajustes, visto que a gestão pública apresenta suas especificidades em relação à gestão privada. Por exemplo, a gestão privada está voltada basicamente para a obtenção do lucro, para a maximização dos interesses dos acionistas; a gestão pública, por sua vez, mesmo no modelo de administração pública gerencial, está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Importa notar que, para a administração pública burocrática, esse "interesse público" é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. A administração pública gerencial, por outro lado, vê o cidadão como contribuinte de impostos e como uma espécie de "cliente" ou usuário dos seus serviços. Assim, os resultados da ação do Estado serão considerados "bons" não porque os processos administrativos estão sob o total controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do "cidadão-cliente" estão sendo atendidas da forma adequada.

Concluindo, o novo paradigma gerencial é fundamentado em princípios de confiança, descentralização da decisão, formas flexíveis de gestão, estruturas menos verticalizadas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Desse modo, contrapõe-se à ideologia do elevado formalismo e do rigor técnico do modelo burocrático tradicional.

A administração pública gerencial mantém práticas positivas que vinham sendo adotadas no modelo burocrático, tais como a avaliação sistemática, a recompensa pelo desempenho, a capacitação permanente, etc, e acrescenta novos princípios, tais como a orientação para o cidadão-cliente, o controle por resultados, a competição administrada, a descentralização e a flexibilidade.



FIQUE ATENTO

Características da Administração Pública Gerencial:

- a) Controle "a posteriori" ou com ênfase nos resultados;
- b) Flexibilidade administrativa;
- c) Mecanismos de competição administrada;
- d) Estruturas horizontalizadas;
- e) Descentralização;
- f) Foco nas necessidades do cidadão/usuário dos serviços públicos;
- g) Uso de práticas gerenciais do setor privado;
- h) Maior autonomia para o gestor público.

Com isso concluímos nossa exposição sobre os modelos teóricos da administração pública. Agora, vamos resolver algumas questões, para ver como esses temas já foram cobrados em concursos anteriores.

Vamos lá!

Questões Comentadas



VAMOS EXERCITAR

Questão 01 - (CESPE - Tec (BACEN)/Área 1 - Suporte Técnico-Administrativo/2013) - Com referência aos principais modelos de administração pública e à gestão de pessoas, julgue o item seguinte.

Um dos principais modelos da administração pública é o modelo burocrático, segundo o qual o Estado é uma extensão do poder soberano, e o interesse público e o privado são confusos, sem diferenciação entre os bens do governante e os bens públicos.

Questão 02 - (ESAF - AFRFB/2014) - Considerando-se os modelos teóricos de administração pública: patrimonialista, burocrático e gerencial, é correto afirmar que:

- a) a Administração Pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, pregando o formalismo, rigidez e o rigor técnico.

b) a Administração Pública burocrática pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.

c) a Administração Pública burocrática prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.

d) a Administração Pública Gerencial é autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.

e) a Administração Pública Gerencial assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos com o controle de procedimentos.

Questão 03 - (FCC - ACE (TCE-CE)/Controle Externo/Auditoria Governamental/2015) - A Administração pública burocrática

a) caracteriza-se pelo controle rígido, exercido prioritariamente por indicadores de gestão.

b) baseia-se no princípio do mérito profissional e enfatiza a definição de metas para a atuação dos servidores públicos e, conseqüentemente, a sua progressão na carreira.

c) baseia-se no princípio do mérito profissional e enfatiza a importância do cumprimento de regras e procedimentos rígidos.

d) baseia-se no princípio do mérito profissional e atribui grau limitado de confiança aos servidores e políticos, recomendando, para isso, o contrato de gestão.

e) foi adotada em substituição à Administração patrimonial, que distinguia o patrimônio público do patrimônio privado.

Questão 04 - (FCC - AFR SP/Gestão Tributária/2013) - Considere a tabela que segue:

Modelos da Gestão Pública	Características dos Modelos
I. Burocrático	1. Representa o tipo ideal da dominação racional-legal weberiana.
II. Patrimonialista	2. Abre espaço para a atuação de novas figuras institucionais, como as Parcerias Público-Privadas e Organizações da Sociedade Civil.

III. Gerencial	3. Típico das monarquias absolutistas.
----------------	--

Na primeira coluna estão relacionados os três tipos consagrados de modelos para a administração do Estado; a segunda coluna apresenta três características referentes aos modelos. A alternativa que apresenta a associação correta é:

- a) I-3, II-2, III-1.
- b) I-3, II-1, III-2.
- c) I-2, II-1, III-3.
- d) I-1, II-2, III-3.
- e) I-1, II-3, III-2.

Questão 05 - (ESAF - AFC (STN)/Contábil/2013) - A respeito das características da administração burocrática e da administração gerencial, atribua B à assertiva que descreva aspectos da administração burocrática e G à assertiva que descreva aspectos da administração gerencial. Ao final, assinale a opção que contenha a sequência correta.

() O modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle dos procedimentos.

() Pensa na sociedade como campo de conflito, cooperação e incerteza no qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.

() Preocupa-se em oferecer serviços e não em gerir programas, visa atender aos cidadãos.

() É autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas.

- a) G, G, B, G
- b) B, G, B, B
- c) B, B, G, G
- d) B, G, G, B
- e) G, B, B, G

Gabarito e Comentários

Questão 01 - Item **Errado**.

Comentário: É no modelo patrimonialista que o aparelho do Estado é visto como uma extensão do poder do soberano, servindo, portanto, aos seus propósitos pessoais. Historicamente, o modelo burocrático apareceu exatamente para eliminar essa distorção.

Questão 02 - Letra "**A**".

Comentário: Trata-se de características próprios do modelo burocrático. As letras "B" e "C" se referem ao modelo gerencial. As letras "D" e "E" se referem à burocracia.

Questão 03 - Letra "**C**".

Comentário: Reflete uma das características da burocracia. A letra "A" é falsa, pois a burocracia não usa indicadores de gestão; os controles se concentram nos processos. O erro da letra "B" é afirmar que na burocracia existem "metas" a serem perseguidas. O erro da letra "D" é a referência ao contrato de gestão, que é um instrumento criado pelo modelo gerencial. E finalmente a letra "E" é falsa porque no modelo patrimonialista não existe tal distinção.

Questão 04 - Letra "**E**".

Comentário: Representa a associação correta entre os conceitos.

Questão 05 - Letra "**D**".

Comentário: Contem a descrição correta das características de cada modelo.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 52p.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismo de Controle. Caderno 1, Brasília, DF: MARE/Secretaria da Reforma do Estado, 1997. 81p.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, DF: MARE/Presidência da República, 1995. 84p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 20p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Editora FGV, 2001 – 4ª. Edição.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINI, Caio. "Gestão pública: o debate contemporâneo". Cadernos FLEM, Salvador, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2007.

NOGUEIRA, Carlos Alberto. Administração Pública. Editora Campus.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

WEBER, Max. Economia e Sociedade – fundamentos da sociologia compreensiva. 4ª. ed. Vol. I e II .Brasília: Ed. UnB, 2000.