

EM QUE MOMENTO ESTAMOS NO DEBATE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA?

Ismael Bernarecki de Fraga¹
Matheus Pereira Cardoso¹

Resumo simples:

Este estudo visa discutir os modelos de Administração Pública e as correntes que propõem uma superação no contexto brasileiro do modelo Gerencial, notadamente as proposições: Administração Pública do Novo Serviço Público ou da Co-produção do Bem Público; Administração Pública Societal; e a Governança Pública. Dessa maneira, se apresenta brevemente a trajetória da gestão pública no país, com uma formação de um Estado sob as práticas patrimonialistas, caracterizada pela forma privada de trato dos bens públicos; que veio a ser transformada pela reforma burocrática na década de 1930, ao passo que foram criados mecanismos de controle dos processos e seleção impessoal de um funcionalismo público qualificado, o que trouxe uma lógica com foco no interesse público; substituído pelo modelo gerencial na década de 1990, agregando a lógica neoliberal do mercado à gestão pública; e nessa perspectiva, são apresentadas e discutidas as proposições alternativas ao gerencialismo. Tais correntes, mesmo buscando apresentar uma superação do paradigma gerencialista, mantêm vínculos com suas premissas, refletindo a dificuldade de romper com a lógica privatista que permeia as reformas desde a década de 1990. Assim, em análises gerais sugere-se que, apesar de novas interpretações, ainda prevalecem noções gerenciais nas práticas atuais.

Resumo expandido

Este estudo visa discutir as linhas de pensamento acerca dos modelos de Administração Pública que a literatura trata assentados à realidade brasileira, buscando, dessa maneira, compreender a relação entre os interesses públicos e privados diante da estrutura do setor público. Desse modo, desenvolve-se uma discussão dos principais conceitos da Administração Pública, além da verificação de estudos recentes que buscam apresentar novas perspectivas sobre o modelo de Administração Pública predominante no contexto brasileiro. Tal abordagem, assim, possibilita realizar uma análise comparativa a fim de destacar a lógica e os paradigmas vigentes na atualidade. Este estudo não pretende exaurir todas as discussões sobre as teorias acerca dos modelos de Administração Pública ao compará-las, mas sim propor uma reflexão inicial sobre o momento que estamos nas produções sobre o tema.

Nesse sentido, na cronologia da Administração Pública Brasileira iniciamos em seus primórdios com a família real portuguesa e a gestão patrimonialista que perdurou por anos no modo de organização da máquina pública da época, conhecida por incorporar questões de carácter pessoal à gestão dos bens coletivos (Faoro, 2001), situação a qual o interesse público se encontrava sob o interesse privado. Sendo uma configuração considerada disfuncional no que tange a gestão, tais distorções institucionais, nesse sentido,

¹ Graduandos no Curso de Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

perpetuam-se ao longo do tempo e, embora remodeladas, podem ser identificadas nas práticas administrativas atuais.

A partir da reforma administrativa durante a década de 1930 na Era Vargas, tem-se a implementação da Administração Pública Burocrática, orientando uma nova etapa na estrutura administrativa e funcionalismo no país. Este é um modelo caracterizado por um perfil moderno e com orientação à formação de um funcionalismo público fundado em quadros técnicos, sujeitos a regulamentações legais, controle hierárquico e estratégias científicas de recrutamento e formação (Rocha; Mesquita, 2022).

A consolidação do modelo burocrático ficou evidente com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938. Nesse novo modelo de gestão, observa-se a transição de um modelo pautado por interesses privados passando o foco para o interesse público, na tentativa de romper com a lógica patrimonialista que o antecedeu.

Sob a influência do ideário neoliberal do final do século passado, impulsionado pelos países centrais, uma avalanche de reformas ocorreram na América Latina, que resultou, no Brasil, na reforma gerencial dos anos 1990, concretizada no governo de Fernando Henrique Cardoso e liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, da qual se teve uma reestruturação da Administração Pública, com uma nova organização do aparelho administrativo do Estado Brasileiro. Essa reforma, nesse ínterim, materializou-se, segundo Dasso Jr. (2014), nas ideias de descentralização do Estado, privatizações de empresas públicas, entrega de serviços públicos para execução no setor privado e com o surgimento de agências de regulação.

Na Reforma Gerencial, tem-se uma mudança que se pautou com fortes inspirações na gestão privada e uma busca por um Estado mínimo. Partindo-se da ideia de que todo o modelo de Administração Pública deriva de uma concepção de Estado, o presente trabalho sustenta que o Gerencialismo é o modelo de Administração Pública do Estado neoliberal.

À vista disso, tal modelo trouxe concepções que, até então, não sofreram nenhum outro processo de reforma no país; o que, por consequência, abre espaço para a possibilidade de emergir novos modelos teóricos institucionais na Administração Pública brasileira que buscam contrapor-se ao atual modelo hegemônico. Como exemplo, aponta-se os modelos da Administração Pública do Novo Serviço Público ou da Co-produção do Bem Público; Administração Pública Societal; e a Governança Pública, para, assim, entender se estamos em um processo de superação do paradigma gerencial ou não.

Dessa forma, uma das correntes teóricas, a Administração Pública do Novo Serviço Público ou da Co-produção do Bem Público é caracterizada por uma gestão baseada na democracia e cidadania. Nesse modelo, de acordo com Andion (2009), destaca-se a característica do papel do usuário do serviço público como um co-produtor e não somente um cliente que utiliza os serviços, vendo assim o sucesso das políticas públicas a partir do

envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisões e não restrito apenas a aplicação da lei e implementação das políticas. Neste modelo, podemos notar um foco maior no interesse público, trazendo aspectos onde os servidores devem desenvolver ideais coletivos compartilhados com os cidadãos e não com consumidores.

Outra corrente que surgiu nas últimas décadas foi o da Administração Pública Societal, essa forma de gestão traz diversos aspectos de cidadania e participação popular também nas formas de organização. Nesse viés, a participação nas instituições, de acordo com Paes de Paula (2005) neste modelo, se dá através de fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamento participativo, com o objetivo de colocar em debate e negociação as diferentes perspectivas e interesses que surgem vindos da sociedade, além também de dar visibilidade em setores marginalizados para a tomada de decisão, essas alternativas colocam em questão as formas insuladas no que tange as formulações e o controle das políticas públicas.

Por fim, a partir da análise do artigo “Governança pública: uma revisão conceitual” de Teixeira e Gomes (2019), verifica-se que, embora a governança pública seja apresentada como uma possível superação do modelo gerencialista, ela se mostra fortemente vinculada aos mesmos fundamentos, especialmente na busca por uma eficiência administrativa. O Decreto nº 9.203/2017, ao estabelecer os princípios da governança pública — como integridade, transparência, responsabilidade e capacidade de resposta —, fundamenta-se no princípio constitucional da eficiência, introduzido na Constituição Federal de 1988 pela Emenda nº 19/98 que consolidou o Gerencialismo. No entanto, a lógica privatista que se intensificou a partir da década de 1990, por meio de legislações que viabilizaram a delegação de serviços públicos ao setor privado, compromete a efetividade desses princípios, uma vez que entidades privadas não estão obrigadas a obedecer aos mesmos parâmetros constitucionais que organizações públicas.

Portanto, em análises iniciais é possível observar uma prevalência das noções e estruturas gerenciais mesmo em correntes que defendem uma superação deste paradigma. Dessa maneira, mesmo trazendo novas interpretações as discussões sobre os modelos de gestão pública, tais correntes apresentadas não demonstram uma proposta realmente nova ao contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

DASSO JUNIOR, A. É. **Nova Gestão Pública (NGP)**: a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. Apresentado no XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI), realizado em Florianópolis – SC, de 30 de abril a 02 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 18 de jan. 2025.

ROCHA, C. da C.; MESQUITA, M. L. Revista do Serviço Público, 85 anos: contexto, texto e trajetória (1937-2021). **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 8-52, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7853>. Acesso em: 18 de janeiro. 2025.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 1, p. 1 a 19, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5243>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **ERA - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 22 jan. 2025.