

TEXTO E QUADRO COMPARATIVO COM AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E A GERENCIAL.

Conceitualmente é importante destacar, na Administração Pública Burocrática, que foi a partir de 1930 que o Estado no Brasil assume seu papel intervencionista na economia como indutor de seu crescimento de base industrial, como também incorpora uma ação, desenvolvendo políticas com vistas a atender às demandas da população desprovida e carente de assistência, ou seja, a burocratização da Administração Pública brasileira foi dada em um contexto histórico no qual, a partir da revolução de 1930 e após a crise da economia cafeeira o Brasil é inserido na economia industrial¹.

Como identificamos na Apostila de estudos, a administração pública burocrática distingue claramente o público e o privado. Nela há separação entre o político e o administrador público. Aqui se deu o surgimento de burocracias públicas compostas por administradores profissionais com recrutamento e treinamento específicos. O relacionamento entre estas pessoas e os políticos devia ser marcado pela neutralidade dos primeiros. Os Estados democráticos, durante o século XX, tinham como principal modelo de administração pública.

Destacamos algumas outras iniciativas implementadas entre os anos 1930 e 1964, na arrancada para a burocratização da gestão estatal no Brasil, como por exemplo, o fortalecimento do Banco do Brasil; a criação do Ministério da Fazenda, organização estatal que passou a incentivar a formação interna de corpo técnico de profissionais, e a criar Conselhos e Comissões Técnicas, visando ao aumento de seu poder político como agência responsável pela formatação depolíticas da área fazendária; a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em meados dos anos 1940, responsável pelas diretrizes da política financeira estatal, passando a exercer o papel de entidade monetária com o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. Foi o órgão que deu origem à criação do Banco Central, em 1964, já no período de governo militar no Brasil; a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a instalação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, com vistas à alavancagem do desenvolvimento econômico da região nordeste brasileira.

Como observamos, no Estado burocrático, as instituições eram hierarquizadas e com foco nos processos. Naquele período histórico, combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista era seu maior objetivo. Para tal, orientava-se pelas idéias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, como bem demonstrado com a criação das Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, entre outras, ou seja, uma Administração Indireta emergente e eficiente em alguns setores que obtiveram mais relevo do que os ministérios aos quais estavam ligados.

Este é o caso da Petrobras até hoje, por exemplo, em contraposição a órgãos enfraquecidos da Administração Direta, em sua maioria mais lentos e deficientes. As carreiras de funcionários de alto nível de formação e salários foram desprestigiadas na Administração

¹ Slides 16 e 17 da Unidade 5.

Direta, enfatizando a Administração Indireta, que passou a contar com melhores quadros de pessoal, bem como com estruturas salariais mais elevadas².

As críticas à administração pública burocrática são muitas; dentre elas a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado.

Em resumo, os atributos da administração pública burocrática poderiam ser representados pelo controle efetivo dos abusos. Os defeitos, por sua vez, seriam a ineficiência e a incapacidade de se voltarem para o serviço dos cidadãos como clientes.

Administração Pública Gerencial é aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características. A Administração gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países.

Um grande exemplo foi a formação do Mercado Comum Europeu, que deu origem à atual União Européia³.

Como característica marcante, identificamos que o Estado marcado com uma administração gerencial é aquele que tem como objetivos principais atender a duas exigências do mundo atual: adaptar-se à revisão das formas de atuação do Estado, que são empreendidas nos cenários de cada país; e atender às exigências das democracias de massa contemporâneas.

O pensamento favorável a este novo modelo resume-se em que o Estado burocrático não é mais capaz de atender às exigências democráticas do mundo atual.

A administração gerencial repousa em descentralizações política e administrativa, a instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional, controle de resultados, ao invés de controle, passo a passo, de processos administrativos, adoção de confiança limitada, no lugar de desconfiança total, em relação aos funcionários e dirigentes e, por último, uma administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

O Estado gerencial tem uma administração baseada em concepção democrática e plural, como ao iniciar o seu governo, FHC criou o Ministério da Administração Federal e a Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado como ministro o professor Bresser-Pereira, que se torna o artífice e defensor de um processo mais amplo de reestruturação do Estado, incluindo nela reformas de cunho administrativo, previdenciário e político denominado de Administração Pública Gerencial.⁴

O objetivo central é o de reforçar a governança, mediante transição programada, de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. As estratégias da administração pública gerencial são voltadas, a) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; b) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e

² Caderno de Teoria da Administração Pública, páginas 125 e 126.

³ Slide número 03 da Unidade 6.

⁴ Slide número 04 da Unidade 6.

financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; c) para o controle posterior dos resultados.

Por fim, interessante comparação da administração pública gerencial com a administração de empresas privadas é feita pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Isto porque a administração pública gerencial, apesar de inspirar-se na administração de empresas, não pode ser confundida com esta última. Os modos de ingresso de recursos, o controle e os fins de uma e de outra são entre si distintos e marcam as suas diferenças.

Apresentamos o quadro comparativo para um destaque esclarecedor, conforme:

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
Concentra-se no processo.	Orienta-se para resultados.
É autorreferente.	Orientada para o cidadão.
Definição de procedimentos para contratação de pessoal compra de bens e serviços.	Combate o nepotismo e a corrupção.
Satisfaz as demandas dos cidadãos.	Não adota procedimentos rígidos.
Controle de procedimentos.	Definição de indicadores de desempenho Utilização de contratos de gestão.

Ou seja, as principais características do modelo burocrático são:

- Separação nítida entre as esferas pública e privada, a fim de evitar a interferência de interesses particulares na administração pública – é a luta contra o patrimonialismo;
- Rotinas e procedimentos formalizados segundo regras definidas a priori;
- Impessoalidade e neutralidade do corpo de funcionários;
- Estrutura fortemente verticalizada hierarquia funcional;
- Seleção meritocrática do corpo de funcionários, a partir de critérios de seleção e promoção baseados em competências definidas pela especialização profissional;
- Profissionalização da carreira administrativa, com critérios de proteção e ascensão definidos de antemão, em contraposição ao arbítrio pessoal;
- Predominância do controle legal como critério de avaliação da ação administrativa (due process);
- A eficácia (efficacy) como princípio norteador da racionalidade, isto é, a criação de meios para atingir certos resultados definidos como produtos tangíveis, com pouca preocupação sobre os custos, a otimização, a democratização e o impacto da ação governamental (efetividade).

E as principais características do modelo gerencial são:

- Profissionalização da alta burocracia;
- Transparência;
- Descentralização;
- Desconcentração;
- Gestão por resultados;

- Novas formas de controle: Controle por resultados, Controle contábil, de custos, Controle por competição administrada, Controle social;
- Orientação para o cidadão-usuário;
- *Accountability* (responsabilização)

Destacamos que uma administração pública verdadeiramente moderna deve focar seus objetivos, no mínimo, em uma efetiva prestação dos serviços públicos, além de preocupar-se com a transparência na utilização dos recursos públicos, na responsabilidade social, no controle dos seus gastos e na correta prestação de contas.

REFERÊNCIAS

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública** / Gelson Silva Junquilha. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 182p. : il. Págs. 105 - 173.