



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

LEANDRO SOUZA LOPES

**A EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: UM COMPARATIVO ENTRE
O MODELO BUROCRÁTICO E O MODELO GERENCIAL**

Palmas
2019

LEANDRO SOUZA LOPES

**A EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: UM COMPARATIVO ENTRE
O MODELO BUROCRÁTICO E O MODELO GERENCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do
Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública do Instituto Federal
do Tocantins - *Campus Palmas*, como
exigência para a obtenção do grau de
Gestor Público.

Orientadora: Prof^a Mestre Ana
Carolina Nogueira Falcão

**PALMAS
2019**

Lopes, Leandro Souza

A Evolução da Gestão Pública no Brasil: Um Comparativo entre o Modelo Burocrático e o Modelo Gerencial/ Leandro Souza Lopes. – Palmas, 2019. 40 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação Tecnológica em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins – *Campus* Palmas, 2019.

Orientadora: Mestre Ana Carolina Nogueira Falcão.

1. Evolução da Gestão Pública. 2. Modelo Burocrático. 3. Modelo Gerencial. I. A Evolução da Gestão Pública no Brasil: UM Comparativo entre o Modelo Burocrático e o Modelo Gerencial.

LEANDRO SOUZA LOPES

**A EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: UM COMPARATIVO ENTRE
O MODELO BUROCRÁTICO E O MODELO GERENCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do
Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública do Instituto Federal
do Tocantins - *Campus Palmas*, como
exigência para a obtenção do grau de
Gestor Público.

Orientadora: Prof^a Mestre Ana
Carolina Nogueira Falcão

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA AVALIADORA

Professora Mestre Ana Carolina Nogueira Falcão (Orientadora)
IFTO - Campus Palmas

Professor Especialista Lourival Gonçalves da Glória
IFTO - Campus Palmas

Professor Mestre Luiz Antônio Lopes Toledo
IFTO - Campus Palmas

Dedico este trabalho a toda minha família,
porque foi por ela que moldei todo o meu
caráter e perseverança para não desistir
dos meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Os mais sinceros agradecimentos vão para os professores que tornaram possível esta caminhada até aqui, que com muita paciência compartilharam seus conhecimentos comigo.

Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades.

Voltaire, Escritor Francês

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo verificar a evolução da Gestão Pública no Brasil fazendo um comparativo entre o modelo burocrático e o modelo gerencial. Para isso, foi realizada uma pesquisa qualitativa, do tipo exploratória/descritiva, na qual foi feita análise de bibliografias relacionadas ao tema em questão. Para essa análise foi criado um quadro comparativo entre ambos os tipos de gestão observados, visando perceber suas características, diferenças e similaridades, para assim responder ao questionamento e alcançar os objetivos propostos. Esse estudo possibilitou verificar que a administração pública brasileira evoluiu, de um modelo para o outro, sendo alcançadas algumas melhorias nas práticas administrativas. Porém, cabe ressaltar que para que continue melhorando, muito ainda precisa ser efetivado, principalmente no que diz respeito à responsabilidade de todos os públicos envolvidos nesse processo, sendo necessário que cada um assuma seu papel e o cumpra com seriedade.

Palavras-Chave: Evolução da Gestão Pública. Modelo Burocrático. Modelo Gerencial.

ABSTRACT

The present work had as objective to verify the evolution of the Public Management in Brazil making a comparative between the bureaucratic model and the managerial model. For this, a qualitative research, of the exploratory / descriptive type was carried out, in which an analysis of bibliographies related to the subject in question was made. For this analysis a comparative table was created between both types of management observed, in order to perceive their characteristics, differences and similarities, in order to respond to the questioning and reach the proposed objectives. This study made it possible to verify that the Brazilian public administration evolved, from one model to the other, and some improvements in administrative practices were achieved. However, it is worth emphasizing that in order to continue improving, much still needs to be done, especially with regard to the responsibility of all the public involved in this process, and each one must assume its role and take it seriously.

Keywords: Evolution of Public Management. Bureaucratic Model. Management Model.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Características da Burocracia segundo Max Weber.....	15
Quadro 02 - Comparativo entre o Modelo Burocrático e o Modelo Gerencial.....	27

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 Surgimento da Administração Pública no Brasil	10
2.2 Modelo Patrimonialista	11
2.3 Modelo Burocrático.....	13
2.4 Modelo Gerencial	20
2.5 Observatório Social do Brasil	22
2.6 Audiências Públicas	23
2.7 Eficiência	24
2.8 Eficácia.....	24
2.9 Efetividade.....	24
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	26
4 RESULTADOS E ANÁLISES	28
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS.....	34

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetivou fazer um comparativo entre os modelos burocrático e gerencial, para assim verificar a evolução da gestão pública brasileira ao longo dos anos, tendo como tema de pesquisa: A evolução da Gestão Pública no Brasil: um comparativo entre o modelo burocrático e o modelo gerencial.

Buscando entender todas as transformações trazidas por esses tipos de gestão, foram apresentados os principais conceitos e uma breve história sobre o surgimento da administração pública no mundo e no Brasil, de acordo com autores renomados na área. Com isso, a pesquisa em questão visou estudar, através da análise da bibliografia existente sobre o assunto, como a administração pública no Brasil se desenvolveu e procurou destacar suas principais melhorias.

Durante o decorrer da pesquisa foram apresentados conceitos relevantes sobre o tema estudado, de acordo com autores renomados no assunto abordado nesse trabalho. Nesse embasamento foram explanados os principais conceitos que nortearam essa pesquisa, visando demonstrar como cada um foi de extrema relevância para a administração pública tal como a mesma está hoje, e ainda, para que seja possível verificar de forma eficiente como se deu tão evolução.

Para isso, realizou-se uma pesquisa exploratória/descritiva, através de análise qualitativa, onde foi efetivada revisão da literatura relacionada ao tema, na qual fez-se um levantamento dos modelos de Gestão Pública existentes, elencando as principais características de cada modelo e como cada uma contribuiu para a melhoria da administração pública.

Nesse estudo foram elencadas as principais bibliografias que serviram de base para a análise realizada. Após essa definição, criou-se um quadro comparativo entre os modelos burocrático e gerencial, destacando as principais características e similaridades entre ambos os modelos, objetivando assim, responder ao problema de pesquisa e dessa forma, alcançar os objetivos pretendidos com esse trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Surgimento da Administração Pública no Brasil

A sociedade, desde os primórdios da sua criação, busca formas de se organizar e de fazer com que as relações estabelecidas para se viver em comunidade sejam regidas por regras, visando manter um equilíbrio e organização dessas relações. Dessa forma surgem as ideias de administração, seja de conflitos, de terras, de pessoas.

Nesse mesmo contexto surge o Estado, como o órgão supremo de uma sociedade civil organizada. No dicionário, o conceito que o define da forma mais objetiva e que cabe nesse contexto é que o Estado “é uma entidade com poder soberano para governar um povo dentro de uma área territorial delimitada.” Com isso, entende-se que o Estado é a autoridade maior de uma nação, dentro de determinado território legalmente constituído, servindo para governar seu povo e administrar seus recursos.

Com a crescente necessidade de formalização do Estado como detentor do poder de governar o país, surge a Administração Pública no Brasil. Conforme citado abaixo:

A Administração Pública começou a se organizar nos séculos XVIII e XIX, nessa época era ainda embrionária devido ao Estado Absolutista, que anteriormente detinha todo o poder centralizado e não permitia um desenvolvimento público. (PRESTES, 2016)

Segundo a autora, o Estado surgiu como uma forma de um governante deter o total poder sobre uma nação e não com a definição de público, como aconteceu com a constante evolução da Gestão Pública.

Desde então, a Administração Pública no Brasil tem passado por constantes mudanças ao longo dos anos. Essas transformações nem sempre têm sido efetivas e benéficas à sociedade, visto que essa transição vem acompanhada de uma série de acontecimentos controversos ocorridos até os dias atuais. Com o tempo, o significado de Administração Pública foi se modificando:

A Administração Pública pode ser entendida como um conjunto de órgãos e de servidores que, mantidos com recursos públicos, são encarregados de decidir e implementar as normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública. (SILVA, 2013, p. 2)

Partindo desse pressuposto, verifica-se que a Gestão Pública é a junção de

todos os serviços prestados por órgãos geridos com recursos oriundos dos cofres públicos e por pessoas que trabalham nessas entidades, para trabalharem pelo bem comum, usando de forma efetiva os recursos públicos e prestando serviços de qualidade. Ainda, segundo Carneiro e Menicucci (2013, p. 36) a gestão pública “não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais.” Nesse sentido, o conceito de administração pública vai além de estabelecer meios para alcançar metas políticas, mas está focada principalmente nos objetivos sociais que a mesma pretende alcançar.

Observando esse conceito e outros relacionados ao tema, o que se verifica é que é papel irrenunciável do Estado, garantir a efetiva e contínua prestação de serviços básicos à sociedade. Assim como explana Santos, “o Estado é responsável pela prestação de diversos serviços demandados pela população – educação, saúde, segurança, habitação, saneamento, esporte, lazer e assistência social.” Portanto, o gestor público assume a função de principal agente garantidor da execução desses diversos serviços, indispensáveis para garantir o mínimo de dignidade que a população ao seu entorno necessita.

Dentro desse contexto, existem três modelos de administração pública que elencam todo o processo evolutivo desse ramo da administração: o modelo patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Cada modelo é baseado em um período passado pela gestão pública brasileira e que demonstra como a mesma tem se transformado no decorrer dos anos. Para o melhor entendimento de como essa administração evoluiu, serão apresentados os conceitos e principais características desses três modelos.

2.2 Modelo Patrimonialista

Partindo da conceituação da palavra, Fernandes diz que o “patrimonialismo deriva das palavras patrimônio e patrimonial e pode ser definido como uma concepção de poder em que as esferas pública e privada confundem-se e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas.” Dessa forma, nesse tipo de atuação, o governante não separa o que é de uso comum, da sociedade, do que é de seu uso particular. Esse é o primeiro tipo de administração pública praticado no Brasil. Conforme cita Silva 2017 “no Brasil, predominou até 1930 o modelo Patrimonialista.

Ainda, de acordo com Barbosa p. 05 “esse modelo é originário das monarquias absolutistas europeias, sendo caracterizado pelo endeusamento do governante, que passa a exercer poderes ilimitados e a utilizar o Estado como extensão de seu poder.” Neste modelo, os governantes consideram o Estado seu patrimônio, dispondo dos bens públicos como sendo de sua propriedade.”

No período que predominava esse tipo de administração, o gestor público acabava confundindo o que é bem público com o seu bem particular, se apropriando do que é de domínio do Estado como sendo seu. Nesse mesmo pensamento:

O modelo patrimonialista ainda repercute na administração pública brasileira em práticas como o fisiologismo oriundo da extensão do poder do dirigente, traço marcante desse modelo, visto que no contexto da administração pública atual é uma prática que visa à satisfação de um interesse particular ou de um grupo específico em detrimento do bem comum. (FLORES; MATTA, 2017)

Nesse sentido, não era a administração que deveria trabalhar em benefício da população, mas sim os cidadãos é quem deveriam trabalhar em favor de uma minoria que detinha o poder, a fim de suprirem suas demandas. Foi nesse tipo de gestão que se iniciou a prática do nepotismo e da corrupção, os quais estão presentes até os dias atuais.

No patrimonialismo o administrador, por ter essa visão de que o bem do Estado é seu, acabava cometendo certas mazelas e essas não eram punidas como deveriam:

Um modelo como esse gera, por certo, o clientelismo, a troca de favores, o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público, faz surgir um modelo do público vinculado ao particular sem a referência de interesse público, como princípio norteador das condutas estatais. (CAMPELO, 2010, p. 299-300).

Com isso, a finalidade do Estado, de acordo com a Constituição Federal de 1988, que é trabalhar em detrimento do bem coletivo, acaba não sendo cumprida, pois o mesmo acaba favorecendo uma minoria que barganha certas vantagens, através da troca de favores políticos.

A administração patrimonialista foi bastante estudada por diversos autores, assim como suas sucessoras, conforme veremos mais à frente. Em sua maioria, esses estudiosos conceituaram esse tipo de administração de forma semelhante. Partindo desse ponto, além dos conceitos acima expostos, faz-se necessário extrair de cada estudo uma parcela de contribuição, que serão cruciais ao alcance dos objetivos pretendidos. Para Vieira et al “o modelo patrimonialista se dava onde um

governante governava apenas para si e seus agregados, visando sua vontade própria...” Portanto, esse tipo de gestão pública passava longe de cumprir sua finalidade, que era de ser feita em detrimento de interesses públicos, sendo exercida apenas para beneficiar uma minoria que detinha certa influência econômica ou pessoal sobre o governante.

2.3 Modelo Burocrático

A administração burocrática surgiu basicamente com o advento do Estado Liberal. Esse modelo buscou romper com o modelo patrimonialista, separando os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição do poder público para garantir a satisfação do interesse público. Tinha como objetivo defender a sociedade contra o poder arbitrário do soberano, o qual não tinha nenhuma responsabilidade com a satisfação das demandas sociais.

Nesse modelo de administração, inicialmente não havia controle finalístico ou de resultados, pois o foco era tornar a administração impessoal. O texto constitucional de 1988, em sua redação original, traz inúmeras disposições que lembram características do modelo burocrático, enfatizando o controle entre os poderes, estabelecendo princípios que regem a atuação administrativa, especificando garantias dos agentes públicos quanto ao sistema remuneratório, previdenciário, estabilidade, entre outras.

Dessa forma, o disposto no artigo 37, que preconiza como princípios da administração pública o LIMPE: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Além disso, nos termos do Inciso II, a investidura em emprego ou cargo público depende de aprovação em concurso público de provas ou de títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração. O Inciso X especifica que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica.

Citando autores da área, Max Weber foi o precursor no estudo da Burocracia como meio formal de organização do trabalho humano. Segundo Weber, apud Waltter Júnior (2015) “a teoria burocrática é uma espécie de organização humana baseada na racionalidade, ou seja, os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira totalmente formal e impessoal, a fim de alcançarem os fins pretendidos.”

Para o autor, a burocracia trata-se da utilização racional dos meios para se alcançar os objetivos propostos dentro da organização.

Mesmo buscando essa organização formal, a gestão se tornou ineficiente e recebeu duras críticas. Conforme Secchi (2009) “O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos” (2009). Dessa forma, o que se observa é que esse modelo, apesar de surgir com foco para otimizar os serviços e tornar a administração impessoal, acabou tornando-a morosa e ineficiente, pois inicialmente não havia controle finalístico ou de resultados.

Seguindo nessa mesma linha de pesquisa, de acordo com o texto da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre outros pontos referentes à administração pública brasileira, em seu artigo 37, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...” Nesse sentido, os governantes de todas as esferas administrativas devem gerir buscando cumprir todos esses princípios constitucionais, visando tornar a gestão pública mais efetiva.

Segundo Bresser Pereira (1996) “a primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização.” Segundo o autor, nesse período o Estado passava por uma crise e seria necessária e inevitável reformá-lo.

A reforma anteriormente citada, de 1936, foi efetivada durante o governo de Getúlio Vargas, considerada como a primeira reforma da gestão pública no Brasil. de acordo com Flores; Matta (p. 02) a mesma possuía características “... como a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo - que surgiu com o intuito de substituir as velhas práticas patrimonialistas, oriundas de tempos passados, onde prevalecia práticas como o nepotismo e a corrupção.” Com isso esse modelo de administração surgiu com o objetivo de formalizar e profissionalizar os serviços públicos.

O modelo burocrático era marcado por grande demonstração de poder do governante, onde suas práticas eram totalmente voltadas ao seu interesse particular. Ainda, conforme explana Nascimento (2012), esse tipo de administração que surgiu nos anos de 1930 “... permanecendo até 1985, ano em que chega ao fim a ditadura

militar.” Nesse sentido, observa-se que os governos militares eram adeptos de uma gestão autoritária e focada nos seus anseios individuais, acima das necessidades dos seus governados.

A teoria burocrática foi muito criticada assim que surgiu, pois para muitos a mesma era vista como morosa, com muitos entraves, o que consequentemente tornava os serviços e resultados muito mais demorados, além de ser baseada apenas em formas mecânicas de se realizar determinado trabalho, sem a preocupação com quem o desenvolve. Ainda nesse contexto, assim como afirma Cruz (2017) “a Teoria Burocrática possui uma postura altamente técnica e mecanicista...sendo totalmente voltada para otimizar as tarefas a serem cumpridas.”

Como é perceptível ao longo dos estudos sobre esse tipo de gestão, o mesmo foi duramente criticado durante o tempo em que foi praticado pelos governantes da época na qual esse modelo predominava:

O modelo burocrático é procedente da superação de um paradigma, na busca de uma nova forma de organizar a administração pública, com a finalidade de superar os problemas e as ineficácias do modelo antecedente e com o escopo de dotar a administração pública de maior qualidade, agilidade e eficiência. (BRITO, 2013)

Contudo, esse modelo não trouxe a eficiência esperada, pois tornou tudo mais lento, pelo excesso de regras e formalidades, o que consequentemente levou a uma gestão menos atraente do ponto de vista administrativo.

Breves considerações do autor desse estudo, sobre algumas características da Burocracia, citadas no quadro que segue:

1. Todas as atividades desempenhadas seriam baseadas em normas e regulamentos preestabelecidos, sendo tudo baseado em leis e regimentos/estatutos;
2. Todas as comunicações seriam feitas de forma oficial, com documentos para assim embasá-las;
3. O trabalho seria feito de forma organizada, baseado na adequação dos meios aos objetivos pretendidos; Princípio da Eficiência;
4. Os cargos fundamentam-se na competência técnica e não em características pessoais do indivíduo;
5. Cargos hierarquicamente definidos e expostos de forma clara. Cada um deve se reportar ao seu superior imediato e assim agir conforme ordens do mesmo; Subordinação;
6. Fazer o que deverá ser feito, de acordo como estabelecido nas normas da organização; Fazer o que lhe é imposto;

7. Escolha de funcionários pelas suas atribuições técnicas e de acordo com as especificidades de cada cargo; Escolhas impessoais;
8. A organização vista como uma entidade separada do administrador e não como uma extensão da sua propriedade, como era no patrimonialismo; Cargos e pessoas vistos de forma desprendida uma da outra;
9. Cada funcionário é especialista na atividade que desempenha e escolhido conforme suas habilidades para as quais foi treinado a executar e reportando-se ao seu chefe naquela área;
10. Nenhum funcionário poderia agir fora do que preceituava as normas e procedimentos da organização, sendo perfeitamente previsíveis todas as decisões ali tomadas;

Abaixo estão expostas as características da Burocracia, elencadas por Weber e citadas por Chiavenato (2010, p. 262-265), às quais foram feitas as considerações acima citadas.

Quadro 01- Características da Burocracia segundo Max Weber

Características da Burocracia Weberiana	
1. Caráter legal das normas e regulamentos A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos estabelecidos previamente por escrito. Em outros termos, é uma organização baseada em uma legislação própria (como a Constituição para o Estado ou os estatutos para a empresa privada) que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar.	6. Rotinas e procedimentos padronizados A burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo - o funcionário - não faz o que deseja, mas o que a burocracia impõe que ele faça.
2. Caráter formal das comunicações A burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas. As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito.	7. Competência técnica e meritocracia A burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais.
3. Caráter racional e divisão do trabalho A burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. A divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização.	8. Especialização da administração A burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativo estão separados da propriedade dos meios de produção.
4. Impessoalidade nas relações A distribuição das atividades é feita impessoalmente, ou seja, em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas.	9. Profissionalização dos participantes A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional.
5. Hierarquia da autoridade A burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia. Cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão.	10. Completa previsibilidade do funcionamento <i>A consequência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. O modelo burocrático de Weber pressupõe que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível.</i>

Fonte: Elaborado pelo autor

Max Weber, segundo Chiavenato, enumerou diversas vantagens da burocracia, para explicar a sua eficiência, às quais estão elencadas a seguir (com considerações sobre cada tópico, do autor desse estudo):

1. *Racionalidade* em relação ao alcance dos objetivos da organização;

- Para Weber seria fazer mais com menos, ou seja, a adequação dos meios aos fins pretendidos.

2. *Precisão na definição do cargo e na operação*, pelo conhecimento exato dos deveres;

- As atividades seriam feitas com mais exatidão, já que cada funcionário seria especialista em uma atividade específica.

3. *Rapidez nas decisões*, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem e as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos;

- As decisões seriam tomadas de forma mais ágil, já que cada papel dentro da organização já estaria predeterminado.

4. *Univocidade de interpretação* garantida pela regulamentação específica e escrita. Por outro lado, a informação é discreta, pois é fornecida apenas a quem deve recebê-la;

- Pelo fato de tudo ser baseado em regras já definidas e todos teriam de segui-las, não havia margem para interpretações diversas sobre as situações, sendo que as informações chegariam apenas ao responsável por ela.

5. *Uniformidade de rotinas e procedimentos* que favorece a padronização, a redução de custos e erros, pois as rotinas são definidas por escrito;

- As atividades já estavam todas devidamente descritas como deveriam ser executadas, o que não dava margem para erros e consequentemente, custos fora do programado.

6. *Continuidade da organização* por meio da substituição do pessoal que é afastado. Além disso, os critérios de seleção e escolha do pessoal baseiam-se na capacidade e na competência técnica;

- Caso algum funcionário fosse impedido de continuar suas funções, isso não prejudicaria o processo de produção, pois todos eram escolhidos conforme seu conhecimento técnico para desenvolver aquela atividade.

7. *Redução do atrito entre as pessoas*, pois cada funcionário conhece o que é exigido dele e quais os limites entre suas responsabilidades e as dos outros;

- Nenhum funcionário criaria conflitos, pois cada um sabia das suas atribuições e assim, não se envolveria no que não é de sua competência.

8. *Constância*, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias;

- A tomada de decisão era baseada em decisões já tomadas em situações análogas, o que manteria as coisas em equilíbrio dentro da organização.

9. *Confiabilidade*, pois o negócio é conduzido através de regras conhecidas, e os casos similares são metodicamente tratados dentro da mesma maneira sistemática. As decisões são previsíveis e o processo decisório, por ser despersonalizado no sentido de excluir sentimentos irracionais, como amor, raiva, preferências pessoais, elimina a discriminação pessoal;

- O que liga à vantagem anterior, na qual as decisões tomadas seriam baseadas na racionalidade, impessoalidade e em regras, o que eliminaria a tomada de decisão de forma pessoal e irracional.

10. *Benefícios para as pessoas* na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para se tornarem especialistas, podendo encarregar-se na organização em função de seu mérito pessoal e competência técnica;

- Divisão hierarquizada e normatizada das tarefas, já que cada indivíduo seria especialista na área na qual atuava, o que os beneficiaria de forma profissional.

Embora sejam citadas todas essas características e vantagens consideradas por Wax Weber como positivas para as organizações, a burocracia também possui desvantagens elencadas por Merton apud Chiavenato, conhecidas como disfunções da burocracia. Segundo Chiavenato “para Merton, não existe uma organização totalmente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber”. Para esse autor, o modelo descrito por Weber exclui o lado pessoal do funcionário, tornando todo o processo totalmente mecanicista e conseqüentemente gerando insatisfação pessoal nos indivíduos.

Seguem essas disfunções, com considerações do autor desse estudo sobre cada disfunção citada:

1. Internalização das regras e apego aos regulamentos: Com isso, o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito ao seu cargo ou função;

- Excesso de apego às regras, o que acaba travando e tornando o processo mais lento e demorado;

2. Excesso de formalismo e de papelório: A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que tudo possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir a tendência ao excesso de formalismo, de documentação e, conseqüentemente, de papelório;

- Exagero de formalização, criando muitos documentos desnecessários, o que gera desperdício de tempo e recursos;

3. Resistência às mudanças: Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia.

- O funcionário se apega tanto à rotina sem mudanças, que caso seja necessário alguma mudança naquele processo, o mesmo tende a resistir e não aceitar bem;

4. Despersonalização do relacionamento: A burocracia tem como uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre os funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isso leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização.

- A organização é vista como uma entidade estrutural, onde apenas o trabalho importa, não sendo assim consideradas as relações interpessoais entre os funcionários ali lotados;

5. Categorização como base do processo decisório: A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto.

- Toda decisão é tomada pelo superior hierárquico dentro da entidade, não levando em consideração se p mesmo tenha ou não conhecimento técnico da situação á qual está avaliando. Apenas por ser o chefe, este decide;

6. Superconformidade às rotinas e aos procedimentos: Como uma burocracia eficaz exige devoção estrita às normas e regulamentos, essa devoção às regras e regulamentos conduz à sua transformação em coisas absolutas: as regras e rotinas não mais são consideradas relativas a um conjunto de objetivos, mas passam a ser absolutas.

- O funcionário se acomoda tanto às regras impostas, que para ele apenas cumpri-las importa. Dessa forma seu lado pessoal e suas aspirações profissionais vão sendo deixadas de lado. Este se torna uma máquina humana;

7. Exibição de sinais de autoridade: Como a burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, torna-se necessário um sistema capaz de indicar, aos olhos de todos, aqueles que detêm o poder.

- O superior faz questão de deixar bem claro sua autoridade aos seus subordinados. A ideia de poder é bem definida e esse chefe a exerce com bastante ênfase.

8. Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público: Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais.

- O cliente é visto apenas do ponto de vista do seu problema a ser resolvido, sendo ouvido apenas para relatá-los. Seus anseios particulares não importam para quem está o atendendo. Atendimento totalmente mecânico e impessoal;

2.4 Modelo Gerencial

A administração pública no Brasil passou por grandes transformações no decorrer dos anos, evoluindo de acordo com as mudanças ocorridas no país, sejam elas sociais, econômicas ou políticas, influenciando diretamente nesse contexto de evolução. Prova disso é que foi se deixando de lado o modelo de gestão até então praticado no país, o burocrático, adaptando-o à nova realidade do país e assim flexibilizando a forma de gerir.

Diante desse contexto, surge o modelo gerencial, que conforme Rocha (2016), “a evolução da administração pública no Brasil que culminou no modelo gerencial foi ocasionada por crises nos modelos administrativos anteriores: a administração patrimonialista e a administração burocrática.” Portanto, o cenário que norteia as alterações nos modelos de administração, está diretamente ligado aos problemas trazidos pelos modelos anteriores. Com isso, surge a necessidade de mudanças, com o objetivo de tornar a gestão pública brasileira mais eficiente, assim como preceitua a Emenda Constitucional 19/98. Ainda, de acordo com Brito (2013) “cumpre salientar que a reforma da administração pública, ou seja, a mudança do modelo burocrático para o modelo gerencial se deu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.” Nesse cenário, se percebe que o Brasil viveu um longo período sobre a administração burocrática, passando para o modelo gerencial

apenas no governo Fernando Henrique, a partir de 1994.

O surgimento do modelo gerencial se deu, principalmente, pela ineficiência do modelo burocrático, que a cada dia se tornava mais distante do atual contexto no qual se encontrava o país.

...era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, para boa parte dos reformadores da década de 80, uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas. (ABRUCIO, 1997, p. 10)

Segundo esse autor, esse excesso de apego às normas acabava por tornar esse modelo de administração ineficiente, fazendo com que a cada dia se percebesse a necessidade de uma nova forma de gestão, menos formal e mais eficiente.

Partindo desse pressuposto, abaixo são citadas algumas características trazidas por esse novo modo de administrar, às quais são:

A reforma envolveu a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado; a distinção entre as atividades do núcleo estratégico; a separação entre a formulação de políticas e sua execução; maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de “agências executivas”; maior autonomia para os serviços sociais e científicos que o Estado presta; a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios etc. (BRITO, 2013)

Ainda de acordo esse autor, a partir do modelo gerencial houve uma descentralização administrativa do Estado, o que trouxe mais autonomia aos governos na prática das suas políticas sociais, dando maior poder aos estados e municípios na sua tomada de decisões. De certa forma, isso colabora para que os objetivos governamentais sejam efetivados com mais agilidade e também com mais atenção às necessidades da população ali inserida.

Fazendo um contraponto entre o modelo burocrático e o modelo gerencial:

Podem-se citar como principais diferenças entre a era burocrática e a era gerencial que a primeira concentra-se no processo e é autorreferente enquanto que a segunda orienta-se nos resultados e é orientada para os cidadãos. (SILVA, 2013, p.5)

Nesse sentido, a burocracia está relacionada ao modo como as coisas deveriam ser feitas, e o gerencialismo, está totalmente focado nos resultados e com o objetivo de suprir as necessidades da sociedade.

São notáveis as contribuições da teoria burocrática de Max Weber, que serviu para eliminar certas mazelas políticas existentes à época da adoção desse formato de administração. A criação de regras e normas para a padronização do trabalho,

assim como a impessoalidade, embora tenham suas falhas, serviram para tornar a gestão pública mais profissional e menos pessoal.

A administração gerencial surgiu para tornar a gestão pública brasileira mais democrática, onde há uma maior participação do cidadão nas decisões. Prova disso é a criação de algumas ferramentas populares de gestão, como a implantação dos observatórios sociais em todas as capitais brasileiras, a realização de audiências públicas para a população decidir sobre determinadas decisões e ainda outras práticas de gestão compartilhada. Para demonstrar esses pontos de forma mais clara, é importante listar todos esses conceitos, como forma de melhor entendê-los e verificar como cada um contribui para uma administração pública mais eficiente e voltada ao cidadão.

2.5 Observatório Social do Brasil

Os Observatórios Sociais do Brasil são entidades da sociedade civil organizada, criadas com o objetivo de fiscalizar os gastos com o dinheiro público. Porém, seu papel vai além de observar, surgindo como uma ferramenta de boas práticas de gestão pública. Conforme consta no site oficial do OSB, “é um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.” Com isso, essas entidades devem ser totalmente neutras politicamente em suas práticas, contribuindo para o aperfeiçoamento da máquina pública e ainda, servindo como um portal para os cidadãos acompanharem as agendas públicas.

A história dos observatórios sociais no Brasil surge através de uma indignação da população com os excessivos gastos públicos. Diante disso, conforme consta no projeto de criação do Observatório Social da cidade de Novo Hamburgo, no estado do Rio Grande do Sul, gerado no ano de 2016:

O primeiro Observatório Social (OS) foi criado no ano de 2006, quando organizações da sociedade civil do município de Maringá, lideradas pela Associação Comercial, resolveram deixar de reclamar da alta carga tributária e da corrupção para cuidar da qualidade da aplicação dos recursos públicos.

Nesse cenário, dá para perceber que esse tipo de organização surgiu através da iniciativa de populares, revoltados com os casos de corrupção e mau uso do

dinheiro público.

2.6 Audiências Públicas

Outra forma de participação e controle social são as chamadas audiências públicas, tendo sua legitimidade garantida pela Constituição. Esse tipo de instrumento garante a participação popular em algumas decisões a serem tomadas pelo gestor, sobre assuntos que podem afetar a população de determinada localidade. Para o autor que segue:

...é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. (CÉSAR, 2011, p. 360)

Para esse autor, é um espaço que oportuniza ao gestor público deliberar com os atores que seriam beneficiados com alguma política pública e ainda é uma oportunidade para a resolução em conjunto de possíveis problemas que venham sendo enfrentados. Complementando esse conceito, outro autor define como:

É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. (INSTITUTO POLIS, 2005)

Dessa forma, pode-se dizer que as audiências públicas são espaços populares, organizados pelos gestores locais, com o objetivo de reunir esses gestores, a sociedade civil e demais interessados, para discutir um problema e buscar uma solução viável e que beneficie a todos esses atores envolvidos.

Essas práticas, de dividir as decisões com todos os envolvidos, são consideradas formas de gestão participativa ou gestão compartilhada, na qual todos tem o poder de opinar e influenciar na tomada de decisão, porém deixando claro que a palavra final é sempre do gestor público responsável, baseando-se em dados e nas demandas sociais.

Por fim, com o intuito de tornar esse estudo satisfatório, mais algumas definições importantes tornam-se necessárias. Adiante, são citados três conceitos bastante relevantes, que norteiam o modelo de gestão gerencial, que estão interligados entre si: eficiência, eficácia e efetividade.

2.7 Eficiência

A Eficiência, como princípio constitucional, foi incorporada ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A emenda constitucional nº 19 de quatro de junho de mil novecentos e noventa e oito, denominada Reforma Administrativa tornou expresso esse princípio a ser observado pela Administração Pública Brasileira seja direta ou indireta, presente no caput do artigo 37 da Constituição Federal compondo com os demais princípios existentes. (MORAIS, 2008)

Esse princípio foi somado aos demais existentes no referido artigo e passou a integrá-los, como forma de promover uma gestão pública com boas práticas administrativas.

Para Souza; Silva ((2015, p. 5) “o princípio geral da eficiência é a relação entre esforço e resultado, quanto menor o esforço para atingir um resultado, mais eficiente é o processo.” Portanto, a eficiência está ligada ao fato de cumprir os objetivos com a menor quantidade de recursos, sejam humanos ou materiais, e tempo possível. Na administração burocrática o conceito desse princípio já era bem latente, porém sem conseguir ser de fato aplicado pelo excesso de regras.

2.8 Eficácia

A eficácia teve atenção posteriormente ao surgimento da eficiência, complementando-a, pois apenas pensar na administração eficiente, voltada à utilização racional dos recursos não era suficiente para se alcançar bons resultados. Assim como afirma Pinto; Coronel (2017, p. 113) “... a eficácia é um tratamento utilizado com a finalidade de indicar que uma organização realizou seus objetivos.” Para o autor a eficácia está relacionada aos objetivos pretendidos pela organização.

Uma organização, para alcançar esses objetivos, tem de elaborar seu planejamento pensando sobre todos os aspectos que a envolvem, desde os princípios, até os resultados que essa deseja alcançar. Portanto, deverá ser eficiente e eficaz.

2.9 Efetividade

Para que uma entidade alcance os seus objetivos pretendidos, a mesma

devera pensar no seu planejamento sobre todos os aspectos que irão influenciar no resultado final, desde as decisões operacionais até as realizadas pela alta gestão. Com isso, verificando que a organização não bastava ser apenas eficiente e eficaz, surge o conceito de efetividade. Para Torres (2006, p.6), “a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.” Nesse sentido, a efetividade está ligada aos impactos de uma ação realizada pela organização, ou seja, se a mesma trouxe consequências positivas para a população atingida. Caso a resposta seja positiva, a entidade conseguiu cumprir com seu papel social e político.

Estudando artigos relacionados ao tema, o que se observa é que a maioria dos autores conceitua efetividade como algo ligado aos resultados, sendo mais qualitativa e não econômica, assim como a eficiência. Assim como explana Silva et al (2018, p. 804), “não se trata, pois, de um conceito econômico, como o da eficiência, mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos, com o entendimento de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços.” Para esse autor, portanto, a efetividade pode ser entendida como o resultado dos serviços prestados pelo governo, se esses de fato foram satisfatórios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho consistiu de um estudo sobre a evolução da gestão pública no Brasil, fazendo um comparativo entre os modelos burocrático e gerencial. E para que fosse feito de forma eficaz, foi necessário desenvolver uma metodologia que satisfizesse seus objetivos.

A pesquisa foi dos tipos exploratória e descritiva, pois uma complementou a outra no decorrer da análise e no alcance dos objetivos do estudo efetivado. Conceituando a pesquisa exploratória, segundo Rodrigues (2007, p. 03), “seu objetivo é a caracterização inicial do problema, sua classificação e de sua definição.” Nesse sentido, esse tipo de pesquisa serve para proporcionar ao pesquisador o primeiro contato com o problema ao qual se está abordando. A pesquisa exploratória foi efetivada utilizando-se como instrumento de coleta dos dados a pesquisa bibliográfica, na qual fez-se uma revisão de literaturas relacionadas ao tema em questão, que serviram para embasar o caminho percorrido durante o estudo e assim ser possível responder aos objetivos propostos e se chegar aos resultados pretendidos. Foi ainda, através desse tipo de pesquisa, que o estudioso do tema definiu o que foi abordado durante todo o trabalho.

Enquanto a pesquisa exploratória está ligada ao alcance dos objetivos, a pesquisa descritiva consiste mais na observação de algo. Conforme explana Fontelles et al. (2009), “é aquela que visa apenas a observar, registrar e descrever as características de um determinado fenômeno ocorrido em uma amostra ou população, sem, no entanto, analisar o mérito de seu conteúdo.” Assim, esse tipo de pesquisa tratou da observação e análise dos documentos base do estudo, visando compará-los e assim chegar a uma consideração.

Em vista do formato de estudo concluído, a abordagem foi do tipo qualitativa. Segundo Moretti, 2018 “a sua preocupação está em entender o caminho que levou ao problema do tema do trabalho, a partir do aprofundamento de dados não-mensuráveis.” Nesse sentido, esse tipo de abordagem analisa de forma subjetiva as informações disponíveis para assim responder ao problema de pesquisa.

Por fim, a análise de dados foi concluída através do estudo das seguintes bibliografias:

- CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: Ciclos Entre Patrimonialismo, Burocracia E Gerencialismo: Uma

Simbiose De Modelos;

- CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.
- CÉSAR, João Batista Martins. A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS;
- CHIAVENATO, Idalberto. Teoria Geral da Administração;
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. O que é um Observatório Social do Brasil (OSB);

Após essa análise foi feito um quadro comparativo, discriminando as principais características, as similaridades e as diferenças entre cada modelo verificado, objetivando assim conseguir apontar como cada tipo de gestão praticado contribuiu para a melhoria da administração pública brasileira, principal objetivo desse estudo.

O estudo foi efetivado analisando todas as bibliografias acima citada, separando os pontos principais e relevantes para esse estudo, e ainda, com a observação do atual contexto da administração pública brasileira e a conduta dos gestores públicos frente às demandas sociais. Essa observação foi documental, conforme a revisão bibliográfica que concluída, e empírica, de acordo com o conhecimento e observação do autor desse estudo sobre o atual contexto econômico, político e social do país.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Para os resultados propostos serem atendidos, o estudo buscou levantar as principais características de cada modelo estudado, seus principais autores, as semelhanças e diferenças entre os mesmos, para assim compará-los e verificar como a gestão pública evoluiu do modelo burocrático e gerencial.

O instrumento de pesquisa desse estudo foi a pesquisa da bibliografia existente sobre os modelos analisados, na qual foi realizada uma revisão da literatura colhida durante toda a investigação e assim a leitura e análise dessa literatura, para observar como a administração pública melhorou do modelo burocrático ao modelo gerencial.

Como o objetivo principal da pesquisa se baseou em verificar a evolução da gestão pública no Brasil, as bibliografias sobre cada modelo foram analisadas e posteriormente comparadas, para que assim fosse verificado se houve evolução na administração pública até os dias atuais. Esse estudo buscou ainda responder à seguinte questão problema: A Gestão Pública no Brasil evoluiu desde o modelo burocrático até o modelo gerencial?

Os modelos observados foram separados em um quadro comparativo, onde foram expostas as principais características de cada modelo, suas similaridades e o contexto histórico de cada um. Isso fez-se necessário para que fosse investigado todo o momento que norteou cada modelo e assim chegar a um resultado mais próximo possível do esperado, para dessa forma alcançar os objetivos pretendidos com esse estudo.

A seguir será apresentado o quadro acima citado e sua posterior análise, além da elucidação teórica efetivada, de todo o estudo que embasou essa pesquisa.

Quadro 02 – Comparativo entre o Modelo Burocrático e o Modelo Gerencial

	Autores utilizados	Principais Características	Vantagens	Diferenças	Similaridades
Modelo Burocrático	CHIAVENATO, Idalberto. Teoria Geral da Administração;	1. Caráter formal das comunicações; 2. Caráter racional e divisão do trabalho;	1. Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização;	Burocracia: racionalidade, formalidade, procedimentos padronizados;	Foco na Eficiência administrativa; Impessoalidade; Meritocracia;

		3. Impessoalidade nas relações; 4. Rotinas e procedimentos padronizados; 5. Competência técnica e meritocracia. 6. Hierarquia da autoridade	2. Rapidez nas decisões 3. Uniformidade de rotinas e procedimentos 4. Continuidade da organização	Foco no processo;	
Modelo Gerencial	CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: Ciclos Entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo: Uma Simbiose De Modelos;	1. Descentralização; 2. Flexibilidade; 3. Baixa hierarquia; 4. Foco no atendimento; 5. Excelência nos resultados	1. Autonomia administrativa; 2. Eficiência governamental; 3. Participação social; 4. Transparência; 5. Alcance dos objetivos	Gerencialismo : Gestão compartilhada; Autonomia nas decisões; Foco nos resultados	Foco na Eficiência administrativa; Impessoalidade; Meritocracia;

Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com os resultados encontrados, foram identificados indícios de que o modelo burocrático cumpria parcialmente sua função durante a fase na qual predominou, pois, nesse período observou-se que haviam ainda características do modelo patrimonialista, no qual o gestor confundia o particular com o privado, cometendo muitas vezes nepotismo, as relações eram bastante pessoais, onde as pessoas eram escolhidas por afinidade com o governante.

A burocracia surgiu justamente para tentar diminuir ou acabar com esses favorecimentos pessoais. Porém, durante a análise, verificou-se também, que essa, apesar de surgir para profissionalizar a administração, com normas e procedimentos preestabelecidos, impessoalidade nas relações, trabalhos bem definidos, dentre outras características evidentes desse modelo de gerir, vieram junto à mesma desvantagens elencadas.

Analisando todas as vantagens acima preceituadas por Weber e expostas por Chiavenato, o que se observa é que o modelo proposto por Weber é totalmente mecanicista e voltado apenas ao alcance dos objetivos propostos, seguindo todos os

passos predefinidos e de forma sequencial. Esse tipo de organização é até interessante, do ponto de vista teórico e de certa forma, padronizar colabora para o ganho de tempo no cumprimento das tarefas. Porém, há um excesso de regras e de padronização, e ainda, o lado humano tem pouca relevância nesse modelo. Não há preocupação aparente com o bem estar dos funcionários na execução dessas tarefas, muitas vezes trabalhando como máquinas, apenas executando um processo de produção excessivamente mecânico.

Outro ponto observado nesse modelo é a busca pela redução de custos e o mínimo de erros possíveis. Para Weber dessa forma as pessoas desenvolveriam suas funções de forma mais eficiente, tornando-se especialistas na sua área, o que aumentaria a produtividade no trabalho. Contudo, na prática, esse engessamento de uma pessoa desempenhar apenas aquela função específica acabava a limitando e, caso ela fosse necessária em outro setor ou função, a mesma não poderia a desempenhar por não ter um conhecimento mais amplo dentro da organização.

Outra incompatibilidade percebida é a forma como ocorria a tomada de decisão. A mesma era baseada em situações similares já ocorridas e assim o administrador deveria decidir em certa situação, da mesma forma de caso parecido. Isso acabava levando o gestor a tomar decisões que mais à frente prejudicariam a organização e que poderia não ser a mais apropriada no momento.

Uma vantagem observada e que é aplicada até hoje, é a valorização da meritocracia. Embora ainda se pratiquem atos de favorecimento pessoal, o mérito ainda é exercido, pois para o ingresso no serviço público deverá ser por concurso público, no qual o candidato demonstra sua competência técnica para desempenhar o trabalho para o qual foi selecionado. Mas, há exceções e como citado acima, existe ainda, muito apadrinhamento político, pois a própria lei assim o permite.

Essa boa prática, a meritocracia, observada no modelo burocrático é percebido também na administração gerencial, sendo, portanto, uma característica em comum entre ambos. Percebeu-se ainda que um dos principais objetivos do modelo burocrático era buscar a eficiência da organização, o que acabou não sendo observado, porém a eficiência era buscada, assim como no gerencialismo. No modelo gerencial, segundo as bibliografias estudadas, essa forma de gestão mais descentralizada proporcionou maior autonomia dos governos em relação às suas ações em benefício da população.

Na administração gerencial, o foco é voltado ao atendimento à população,

sendo suas ações governamentais totalmente voltadas ao suprimento das necessidades da sociedade inserida no contexto do governo. Outro aspecto observado nesse tipo de gerência é que o mesmo é voltado a alcançar resultados efetivos. Segundo os autores analisados, buscava-se uma administração eficiente, eficaz e efetiva, onde não apenas os recursos utilizados de forma racional era importante, mas também que se alcançasse resultados que de fato iriam beneficiar e impactar os públicos ali inseridos.

Diante desse cenário percebido, houve a criação dos Observatórios Sociais, que surgiram como uma forma da população acompanhar e fiscalizar as ações governamentais, servindo ainda como uma ótima ferramenta de boas práticas gerenciais e permitindo uma maior integração entre o governo e a sociedade, tornando a gestão compartilhada. Nesse mesmo viés, analisa-se a importância das Audiências Públicas, como meio de participar das decisões governamentais. Nos dias atuais, os governos se utilizam muito desse meio para criar soluções a partir de demandas de determinada população, inserindo-a no processo decisório, já que isso irá afetar diretamente esse público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou verificar a evolução da administração pública no Brasil, desde o modelo burocrático até o modelo gerencial, elencando as principais características de cada um desses tipos de gestão e fazendo um comparativo entre ambos, buscando apontar as diferenças e similaridades existentes entre os mesmos. Durante a análise foi percebido que o modelo burocrático surgiu com o intuito de acabar com as mazelas cometidas pelos governos anteriores e tornar a administração pública mais eficiente e impessoal.

Apesar de apresentar algumas vantagens que contribuíram para uma gestão mais profissional e menos pessoal, a burocracia mostrou-se ineficiente e cheia de falhas, ou disfunções, elencadas por autores citados no decorrer desse trabalho. O modelo idealizado pelo governo da época buscava ainda normatizar e tornar a tomada de decisão mais metódica, na qual as decisões seriam tomadas baseadas em situações análogas, o que teoricamente diminuiria os erros cometidos. Mas na prática não funcionou de forma eficaz, já que todo esse processo tinha seu foco voltado ao processo, engessando-o e desconsiderando os anseios pessoais dos funcionários envolvidos nesse processo.

Nesse contexto de tantas falhas observadas surgiu o modelo gerencial, buscando acabar com esses erros e com o intuito de tornar a administração de fato eficiente. Esse modelo trouxe uma gestão mais descentralizada, dando autonomia aos governos nas suas ações e políticas públicas. As decisões passaram a ser tomadas de forma participativa, utilizando-se das audiências públicas como ferramentas. Nessas audiências a população tem o direito de opinar e colaborar com os gestores para buscar melhorias à sua localidade.

Surgiram também os observatórios sociais, como uma forma da sociedade fiscalizar e cobrar a execução dos serviços públicos, contribuindo ainda como uma ferramenta de boas práticas administrativas, pois a partir do momento em que os governos são fiscalizados de perto, suas responsabilidades em prestar serviços eficazes aumentam.

Fazendo um apanhado de todo o estudo ora efetivado, são visíveis as mudanças ocorridas entre o modelo burocrático e o modelo gerencial, onde um complementa o outro, pois essa evolução foi gradativa, tendo cada modelo

contribuído para a evolução da administração pública. Mas, mesmo diante das diversas mudanças ocorridas nesses contextos, a gestão pública ainda necessita de muitas mudanças para se tornar de fato eficiente. Muitas falhas dos governantes são percebidas, ocorrendo ainda práticas como nepotismo, corrupção e diversas outras mazelas.

Controlar e fiscalizar esses abusos é uma obrigação de todo cidadão e todos os atores inseridos nesse processo tem sua responsabilidade e devem contribuir para melhorias que tornem a gestão pública mais eficiente e cada vez mais livre dessas decisões tomadas em benefício próprio por parte dos gestores e não com a sua finalidade que é de zelar pelo interesse público.

Como contribuição para futuras melhorias fica a sugestão de uma gestão pública cada vez mais participativa, transparente, maior investimento em Audiências Públicas e Observatórios Sociais como meio de controle social, facilitadores para a correta destinação dos recursos públicos e ainda, mais responsabilidade dos cidadãos na escolha dos seus representantes, pois não se alcança avanços apenas trocando os governos, mas também com a mudança de conduta de todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2019.

BARBOSA, Rafael. Administração Geral e Pública: Teoria e Exercícios Comentados. Estudo Aulas. Disponível em: <<https://estudioaulas.com.br/img/ArquivosCurso/materialDemo/AulaDemo-3803.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (88). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf>. Acesso em 25 jul. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 04 de jun. de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 26 jul. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2019.

BRITO, Alexandre José Trovão. O modelo gerencial de administração pública e sua aplicação no Brasil: a mudança de paradigma na administração pública brasileira e a concretização dos princípios do direito administrativo. Âmbito Jurídico, 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13056>. Acesso em 17 mai. 2019.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: Ciclos Entre Patrimonialismo, Burocracia E Gerencialismo: Uma Simbiose De Modelos. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>>. Acesso em 10 fev. 2019.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Scielo Books, 2013. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2019.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

CÉSAR, João Batista Martins. A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS. Disponível em:

<<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/3124/1933>>. Acesso em 21 mai. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria Geral da Administração. Disponível em:

<https://www.academia.edu/30286508/Teoria_Geral_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_-_Idalberto_Chiaavenato>. Acesso em 17 mai. 2019.

CRUZ, Juliana Machado. Teoria Burocrática da Administração. InfoEscola, 2019.

Disponível em: <https://www.infoescola.com/administracao/_teoria-burocratica-da-administracao/>. Acesso em: 12 mar. 2019.

FERNANDES, Cláudio. Patrimonialismo. Brasil Escola. Disponível em:

<<https://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>>. Acesso em 10 de fev. de 2019.

FONTELLES, Mauro José et al. Metodologia da Pesquisa Científica: Diretrizes Para a Elaboração de um Protocolo de Pesquisa. Disponível em:

<https://cienciassaude.medicina.ufg.br/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

FLORES, Marcos Vinicius Ribeiro; MATTA, Isabela Braga da. Os modelos de administração pública: reflexão sobre o perfil dos servidores públicos do município de Santana do Livramento – RS.

Disponível em:

<<http://dspace.unipampa.edu.br:8080/bitstream/riu/2941/1/Os%20modelos%20de%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em 31 mar. 2019.

JUNIOR, Waltter. Teoria da Burocracia de Max Weber: Resumo. Estudo Administração, 2015. Disponível em:

<<https://www.estudoadministracao.com.br/ler/teoria-da-burocracia-de-max-weber/>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da Eficiência na Administração Pública.

Disponível em: <http://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf>. Acesso em 19 mai. 2019.

MORETTI, Isabela. Metodologia de Pesquisa do TCC: conheça os tipos e veja como definir. Via Carreira, 2018. Disponível em: <<https://viacarreira.com/metodologia-de-pesquisa-do-tcc-110040/>>. Acesso em 27 abr. 2019.

NASCIMENTO, Pedro Henrique Serejo do. Administração Pública Gerencial e Burocrática. Disponível em:

<<https://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/2843/2/Pedro%20Henrique%20Serejo%20do%20Nascimento.pdf>>. Acesso em 08 mai. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. O que é um Observatório Social do Brasil (OSB). Disponível em: < <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>>.

Acesso em: 21 mai. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Projeto de criação do Observatório Social do Brasil: Novo Hamburgo – RS, 2016. Disponível em: <<http://www.acinh.com.br/download/685>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL: REPENTE. Audiências Públicas. Polis-Instituto de Estudos, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

PRESTES, Bibiana Rabaioli. Administração Pública: Um breve histórico. JurisWay, 2013. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12343>. Acesso em: 11 fev. 2019.

ROCHA, Diego Pederneira Moraes. A transição da Administração burocrática para a administração gerencial. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-transicao-da-administracao-burocratica-para-a-administracao-gerencial,56432.html>>. Acesso em: 01 mai. 2019.

RODRIGUES, William Costa. Disponível em: <http://www.hugoribeiro.com.br/bibliotecadigital/Rodrigues_metodologia_cientifica.pdf>. Acesso em 31 Mar 2019.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. p 848-857, Julho de 2017. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>>. Acesso em 01 fev. 2019

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

SIGNIFICADO DE ESTADO. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/estado/>>. Acesso em 11 fev. 2019.

SILVA, Adival do Carmo. Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2019.

SILVA, Fernando Sabino *et al.* Eficiência, Eficácia e Efetividade na Administração Pública: Uma Análise Bibliométrica Sobre as Publicações em Periódicos Científicos. In: II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 2018, Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.cidesp.com.br/index.php/lcidesp/2cidesp/paper/view/431/201>>. Acesso em 21 mai. 2019.

SILVA, Thiago Antunes da. VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2017. Disponível em:

<<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/download/16678/4429>>. Acesso em 10 fev. 2019.

SOUZA, Rosangela Aparecida; SILVA, Danilo Oliveira. Os Paradigmas 4e's da Gestão Pública: Eficiência, Eficácia, Efetividade e Economicidade. Disponível em: <http://fait.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/nQNRcydBfojPkZm_2017-1-17-19-18-27.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2019.

VIEIRA et al. A administração pública patrimonialista e seu caráter dominante. Disponível em:

<http://facos.edu.br/publicacoes/revistas/gestao_premium/dezembro_2012/pdf/a_administracao_publica_patrimonialista_e_seu_carater_dominante.pdf>. Acesso em 21 mai. 2019.