

ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE À BUROCRACIA DESENVOLVIMENTISTA: POLÍTICAS COMO METAS E NÃO COMO CONSEQUÊNCIA ESPERADA.

Pâmela Léo da Silva Dias Faustino¹

RESUMO ESTRUTURADO

Este artigo destaca a importância de compreender a evolução dos paradigmas de gestão e o comportamento da administração pública diante de seu complexo processo de formação. Além de discutir as formas de dominação e o papel das instituições frente à sociedade civil, delimita o importante papel da burocracia. Para tal, em diálogo com a literatura a respeito dos modelos e evolução, conclui-se pela formação da gestão administrativa a partir das “heranças” advindas desse conjunto. Conclui-se ainda que a perspectiva da capacidade administrativa do Estado está condicionada à construção da democracia e accountability, sendo a política orientada por missões e a burocracia desenvolvimentista atreladas ao desdobramento do Estado frente a concepção da administração pública e a direção que toma sua formação, contribuindo o presente estudo no preenchimento das referidas lacunas.

Introdução/Problematização: A pesquisa se baseia na necessidade de obter conhecimentos a respeito do Estado Moderno e como seu processo de formação influi ao papel das instituições frente à sociedade civil e a burocracia, especialmente no que diz respeito à capacidade administrativa e à construção da democracia e accountability no tempo presente.

Objetivo/proposta: Este estudo procura identificar no processo de formação da administração pública as reflexões sobre os fatores que corroboraram à construção de uma burocracia desenvolvimentista no Brasil, com o fim de refletir o princípio para construir, bem como corrigir, as expectativas necessárias à figura da administração pública.

Principais Resultados: Os resultados mostram que a construção do Estado se deu de formas plúrimas e disformes e que delimitar o papel da burocracia é fator importante para uma construção intencional acerca do Estado, democracia e accountability, sendo certo que o papel da burocracia desenvolvimentista e seu comportamento frente ao desenvolvimento foram e ainda são aspectos importantes para o desenvolvimento da administração pública no Brasil.

Considerações Finais/Conclusão: Conclui-se pela importância da análise da formação do setor público, dando luz à capacidade adquirida de refletir as dinâmicas Weberianas, tendo em vista a complexidade desse processo e a necessidade de enfrentar desafios e adaptar-se em desenvolver capacidades para minimizá-los em resposta firmada na criação de instituições que apresentem resultados rápidos e flexíveis às adversidades estruturais e produção de inovações, especialmente às de longo prazo, conhecidas como políticas orientada por missões.

¹ Mestranda do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP/UFF. E-mail: pamelaleo@id.uff.br

Contribuições do Trabalho: O estudo elucida a importância de conhecer o processo de formação da administração pública, no intuito de construir políticas como metas, já que a análise frente à política desenvolvimentista demonstra resultado advindo de uma construção que não pautada na política como consequência, mas como impacto da inovação que se espera.

Palavras-Chave: administração pública; modelos; evolução; capacidade; burocracia.

INTRODUÇÃO

A dominação não é simplesmente o exercício do “poder” de governantes sobre os indivíduos, mas sua aceitação. Pode-se dizer que a dominação é o somatório do poder com a legitimidade e, Weber (2000), é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem entre determinadas pessoas.

Para Norberto Bobbio (2010), as instituições representam o poder legítimo no sentido Weberiano da palavra, isto é, “o poder cujas decisões são aceitas e cumpridas na medida em que consideradas como emanadas de uma autoridade à qual se reconhece o direito de tomar decisões válidas para toda a coletividade”.

Ao representar a sociedade civil como o lugar onde se desenvolvem os processos de deslegitimação e de relegitimação, é certo que em todo Estado deve existir alguma relação de dominação, e que tais modelos determinam a gestão da administração pública.

A partir desse conhecimento é que se passa a discorrer e delimitar a administração pública no Brasil diante da evolução dos modelos que “veste” e da “herança” de cada um deles ao paradigma presente, com foco nos tipos de dominação propriamente dita e exercida nos dias de hoje. Percorrer esse caminho exige reflexões que fogem ao tempo presente; um olhar ao passado e outro ao futuro é o que se espera consolidar ao fim deste artigo.

Enxergar o princípio é importante para refletir o percurso e construir - ou corrigir - expectativas na atuação da administração pública, mais especificamente com a figura do burocrata, agente que a representa e sobre o qual se falará adiante - tudo firmado no objetivo de delimitar a administração pública frente às justificativas que trazem à figura da burocracia os problemas de pesquisa que serão adiante tratados.

Assim, além dessa sucinta introdução, o artigo está dividido em nove seções. A primeira traz uma breve apresentação sobre fatos que marcaram o surgimento do Estado. A segunda aborda a teoria das três formas de poder legítimo, passando pela racionalização-legal, pela dominação tradicional e pela carismática, tudo em correlação ao Estado Moderno. A terceira destaca os modelos da administração pública e sua influência nos paradigmas atuais de gestão, discorrendo sobre a administração patrimonialista, burocrática, sobre o gerencialismo e o modelo de governança pública. A quarta correlaciona democracia e accountability com foco nas instituições e nas formas de dominação já abordadas. As últimas seções tratam respectivamente sobre as perspectivas diante da capacidade administrativa do Estado, o conceito de políticas orientadas por missões, o papel da burocracia desenvolvimentista e o comportamento da administração pública frente ao desenvolvimento.

Fundamentação Teórica

A “GÊNESE” DO ESTADO MODERNO

Diante da ruptura do isolamento até então existente, o nascimento da “Polis”, reconhecida como a primeira grande cidade, trouxe consigo o surgimento da política e a necessidade de resolver problemas gerados pelo adensamento até então inexistente à época. Desde então, foram

valorizados os repertórios, a capacidade de discurso, a capacidade de ação. A discussão sobre “governo” ganhou importância com a nova visibilidade, dando razão à relevantes acontecimentos a partir do surgimento do que se chamou de “esfera pública”, conforme interpretação do mundo grego.

Foi a referida tradição fator que culminou no surgimento do Estado, produto da modernidade. A esse respeito, Weber vê a “gênese” do Estado Moderno na organização, proveniente do surgimento da burocracia, quando condicionada a uma divisão do trabalho organizado, dando luz à ideia do capitalismo e concebendo, a partir dessa estruturação, a possibilidade de se falar em modernidade democrática. Como precursor de mudanças sociais, o Estado também esteve presente em lugares onde inexistia a burguesia, exercendo papel de agente de integração, participação e distribuição, podendo-se falar que são muitas facetas do seu agir, todas plúrimas e disformes, condicionadas, cada qual, às realidades distintas de cada povo.

Ora, tratar da formação do Estado no Brasil e suas formas de interação com o sistema político e decisório ao longo do tempo, reflete conceitos inteligíveis apenas quando podem ser operacionalizáveis, ou seja, quando analisadas as diferentes interpretações ao longo da História. Vislumbrar o surgimento do Estado Moderno, também conhecido como Estado Convencional, é entender sua participação no surgimento da burocracia e, concomitantemente, de um mercado, diante da natureza interdependente desses fenômenos.

A TEORIA DAS TRÊS FORMAS DE PODER LEGÍTIMO

É diante dessa interdependência que se reflete sobre o ganho de poder do Estado, enquanto centro de decisão e, paradoxalmente, sobre sua dependência em relações periféricas, que vão se avançando ao poder Estatal - já que inseparáveis do fenômeno do surgimento da democracia moderna nas suas diferentes dimensões sociológicas.

Assim, chega-se ao processo denominado “racionalização” que, segundo a sociologia Weberiana (2022), é o modelo da burocracia moderna, caracterizada pela necessidade de obediência a uma série de normas e regulamentos, e não a um indivíduo em si; mas um processo de manutenção do equilíbrio, no qual a burocracia vai se estruturar a partir de uma organização onde inexistem processos lógicos ou lineares.

Max Weber, que viu no processo de formação do Estado moderno um fenômeno de expropriação por parte do poder público, concebeu a teoria das três formas de poder legítimo - sendo certo que além da racionalização-legal existe a dominação tradicional, que se baseia na tradição e nos costumes arraigados de uma sociedade e a dominação carismática, que detém no carisma de um indivíduo específico o fator determinante para se acreditar que possui qualidades e características que fogem à normalidade.

Importante refletir acerca desses conceitos já que a teoria dos três tipos de poder legítimo objetiva alcançar os fundamentos reais, existentes na história até os dias atuais, não se podendo excluir a existência entre a de uns para com outros. Esse movimento foi fundamental para o nascimento do estado moderno e do capitalismo.

Para a compreensão da natureza do Estado brasileiro, enquanto patrimonialista e clientelista, como se verá adiante, além de compreendermos as formas de poder legítimo e sua influência no estudo da formação do Estado Moderno, faz-se interessante a breve abordagem que segue.

DOS MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA INFLUÊNCIA NOS PARADIGMAS ATUAIS DE GESTÃO

- Administração Patrimonialista

Enquanto Portugal era uma monarquia, todo o Estado era patrimônio da família real e havia uma confusão natural entre os bens públicos e particulares do chefe político, trazendo o surgimento de um modelo introduzido no Brasil pela própria administração portuguesa quando ainda o Brasil era uma colônia.

Segundo Weber (2000), como o “senhor” depende da vontade de seus súditos para manter sua capacidade de prestar serviços e exercer seu poder político, há uma expressiva relação de “troca” entre eles e, como o soberano está acima das regras, a racionalidade é subjetiva, ou seja, depende da opinião, da discricionariedade (e consequentemente das arbitrariedades) do “senhor” no momento.

Caracterizando um desrespeito aos princípios da impessoalidade, Raymundo Faoro (1991), um dos principais autores que incorporou as teses weberianas para dizer sobre a formação da sociedade brasileira chamava o grupo que comandava o poder no Estado patrimonialista brasileiro de *Estamento Burocrático* (cujos recrutamentos para as camadas são realizados mediante critérios honoríficos). Para Faoro (1991), o Estado brasileiro carregava consigo uma certa tendência de que todas as mudanças fossem pautadas pela conservação.

Composto por ocupantes de cargos públicos de alta cúpula, burocratas e políticos, o estamento burocrático se relacionava com os funcionários públicos e membros da sociedade que mandavam no Estado Patrimonialista. De acordo com Weber, ao quadro administrativo da dominação tradicional, inexistem regras objetivas para competência e hierarquia racional; nomeação regulada por contrato livre e promoção regulada; formação profissional; dentre outros.

Com a substituição gradativa das monarquias absolutistas por Estados modernos, no final do século XIX, tornou-se necessária a separação entre os bens públicos e privados, bem como a profissionalização da Administração Pública (já que começaram a surgir demandas sociais novas dos serviços públicos), carecendo de capacitação e profissionalização do Estado.

Para Weber (2000), na forma de dominação tradicional, onde se insere o patrimonialismo, ligada a critérios honoríficos e também religiosos, inexistem necessariamente o mercado como agente equalizador e se diferencia da dominação racional-legal quando esboça critérios de profissionalização e meritocracia, em detrimento dos de honra - já que deixa de existir obstáculo de forma estatutária a impedir que os melhores ascendam aos cargos públicos. Cabe dizer que entre elas existe a dominação carismática, que é ligada mais ao poder político do que à administração.

Assim, o modelo patrimonialista passou a ser visto como um problema e um limitador ao desenvolvimento por diversos países, não sendo diferente no Brasil, diante da característica forte de nepotismo e corrupção, bem como a constante confusão entre a esfera pública e a privada. Como se verá adiante, apesar de combatido, o modelo patrimonialista ainda está presente em muitas práticas atuais de nosso país.

- Administração Burocrática

É o modelo segundo o qual os servidores públicos de carreira seriam os detentores do poder. Surgiu com a industrialização e a introdução de regimes democráticos no fim do século XIX, diante da demasiada complexidade que adquiriu a sociedade.

A urbanização acelerada, proveniente do aumento da demanda por trabalhadores no setor industrial, típico da primeira revolução industrial trouxe consigo o êxodo rural já que os salários na indústria ficaram melhores do que os do campo e as pessoas passaram a se mudar das fazendas para as grandes cidades em busca de trabalho.

A vida na sociedade também mudou. Aqueles que antes aprendiam a trabalhar na prática, agora precisavam da teoria para aprenderem a lidar com as máquinas - fator simplório a refletir demanda de serviços que antes não existia em grande escala, como escolas e hospitais públicos, trazendo luz a necessidades que o Estado (que tinha uma filosofia liberal) ainda não estava capacitado para atender.

Já que enquanto pressuposto de organização do mercado é necessário harmonia dos interesses, antes do advento de um mercado de trabalho em si, ponderavam-se critérios não necessariamente econômicos como forma de proteção social (o estado absolutista protegia o trabalho porque ele era organizado justamente nas bases de uma relação que o tipificava, com uma convenção que permitia que aquela sociedade local não se desorganizasse).

Tendo o sistema sido organizado para dar sustentação à sociedade, foi a separação do comércio local e de longa distância que permitiu que o mercado entrasse nessas negociações e, com o crescimento econômico e a mudança de perspectiva do trabalho para o que hoje entendemos como mercadoria, o Estado, que antes só se preocupava em manter a ordem interna e externa, passa a ter de se organizar cada vez mais para induzir o crescimento econômico, aumentar a infraestrutura do país e prestar cada vez mais serviços à população, com o surgimento de uma “sociedade de massa”.

No Brasil, diferente de outros países, o liberalismo não surgiu do diálogo para com as “massas”, mas a partir do interesse do próprio Estado. Tanto as camadas burocráticas como as elites econômicas compartilhavam da mesma ideia, inexistindo, por exemplo, o processo de revolução burguesa (em que existiu uma ponderação de interesses), que demandava um posicionamento do Estado. Assim, sendo essa a visão consagrada no século XIX, houve um processo de tangibilização por interesse.

A partir desse contexto cabe o seguinte questionamento: Como se comportou a administração pública diante desse processo de formação complexo?

Ora, a respeito do modelo patrimonialista, este já não conseguiria atender ao novo Estado, surgindo, assim, o modelo burocrático, inspirado por Max Weber, com a finalidade de impor uma administração adequada aos novos desafios do Estado moderno.

Desse modo, a administração burocrática caracteriza-se por uma administração mais racional e impessoal, uma grande evolução do modelo patrimonialista. No combate ao nepotismo e à corrupção, o modelo reflete a presença de uma população que buscava maior participação nos destinos dos governos, sem o arbítrio de um só indivíduo, mas com regras claras e decisões tomadas com base em uma lógica racional.

Mais eficiente na busca dos seus objetivos, Weber concebeu a Burocracia como o modelo mais racional do que o existente, um grande avanço, e possibilitou a construção de um Estado mais atuante e capacitado com formalidade, impessoalidade e profissionalismo - caracterizado pela meritocracia na forma de ingresso nas carreiras públicas, por exemplo (o que foi uma ruptura extremamente positiva pelo contexto da época).

Importante não somente dizer que nenhum modelo existiu isoladamente, mas também destacar sua convivência em conjunto, inclusive em nosso contexto atual - com heranças do patrimonialismo (como se percebe em nomeações para cargos de confiança, por exemplo) e

aspectos da teoria da burocracia (com ingresso na administração pública por concursos, entre outros exemplos) e aspectos do modelo gerencial, que veremos a seguir.

Como se pode depreender do texto abaixo, retirado do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, a administração pública brasileira não alcançou aplicação ao modelo “puro” da burocracia weberiana. Veja-se o que diz, *in verbis*: “A administração pública brasileira, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos. Formaram-se grupos de reconhecida competência, como é o caso das carreiras acima descritas, bem como em áreas da administração indireta, mas os concursos jamais foram rotinizados e o valor de sua remuneração real variou intensamente em função de políticas salariais instáveis. Os instrumentos de seleção, avaliação, promoção e treinamento que deram suporte a esse modelo estão superados.”

Assim, refletindo sobre o comportamento da administração pública no complexo processo de formação do Estado, apesar da forte contribuição do modelo burocrático e da notória presença das práticas e costumes patrimonialistas no modelo atual, passou-se a buscar pelo modelo de gestão pública pautado no gerencialismo.

Ora, o modelo burocrático apresenta certos desafios às necessidades do tempo presente, já que não responde com facilidade às mudanças no meio externo; apresenta certa rigidez em suas regras, lentidão no processo decisório, excessiva formalização e outros aspectos inerentes ao mesmo, que mantêm as organizações reativas aos problemas.

É certo que se pode pensar na Administração Pública diante de um excesso de regulamentos e procedimentos, pautada na “herança” da administração pública colonial, com padronização nos procedimentos e meritocracia baseados em um saber generalista - já que havia um recrutamento patrimonialista, que contava apenas com o apadrinhamento, sem personalização das carreiras ou critério de seleção aos cargos públicos.

A administração pública colonial, pautada em uma alta burocracia, que selecionava pelo mérito, desligada aos interesses públicos, caracterizava-se com uma face muito diferente daquilo que Weber entendia como burocracia. Como já vimos, foi uma administração pública marcada pelo patrimonialismo, onde as questões do Estado acabavam sendo influenciadas por interesses pessoais.

Como dito, foi do processo de colonização que nasceu as origens de nossa administração pública. A vinda da corte portuguesa obrigou a construção de diversas instituições governamentais em nosso país e marcou o início de um processo irreversível de estruturação.

Durante todo o período colonial até o governo de Getúlio Vargas, a administração pública era dominada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo, sob a dominação de uma elite que garantia privilégios indevidos e excluía a maior parte da população da participação na política do país.

Como se verá adiante, em consequência de uma crise sem precedentes, o Governo de 1930, marcado pelo início da era Vargas, estabeleceu saídas para a crise pautadas no protecionismo e intervencionismo econômico, tornando-se, assim, inadequado o velho modelo patrimonialista da administração pública, diante de uma economia industrial cada vez mais complexa e competitiva.

Um dos primeiros objetivos deste governo foi a reforma do contexto burocrático, a fim de racionalizar e organizar a burocracia; Foi nesse contexto que se criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, depois transformado (em 1938) no Departamento

Administrativo do Serviço Público – DASP, reforma que tinha como modelo a Burocracia de Weber.

Pode-se dizer que foi a primeira tentativa sistemática de superar o modelo patrimonialista que se teve na administração pública brasileira, já que introduziu um movimento de profissionalização do funcionalismo público, por meio da criação de um sistema de ingresso competitivo e de critérios de promoção por merecimento para seus servidores.

Como base política do governo Getúlio Vargas, o Estado deveria ser mais eficiente e imparcial no papel de incentivar e conduzir o crescimento econômico e na oferta de novos serviços e direitos aos trabalhadores urbanos, que seriam a base política de seu governo.

Apesar das medidas, o Brasil chegou ao século XX ainda com muitos traços do patrimonialismo. Em que pese sua inadequação, tem-se hoje um modelo ainda muito baseado na Burocracia, mas com resquícios de clientelismo e patrimonialismo, e alguns setores que já aplicam a administração gerencial, como se verá adiante.

- Gerencialismo: a Nova Gestão Pública

As décadas de 70 e 80 do século passado foram marcadas por momentos difíceis não somente para o Brasil, mas para muitos governos. Economia em recessão, choques externos e uma crescente dificuldade em manter o “Estado de bem-estar social” (que consistiria na oferta de uma série de bens e serviços fornecidos pelo Estado a qualquer cidadão), que lhe garantisse condições mínimas de sobrevivência. Sobre o “Estado de bem-estar social”, conhecido na língua inglesa como “*welfare state*”, pode-se dizer que se legitima, principalmente, quando da desmercadorização, que consiste na desnecessidade de um indivíduo vender sua força de trabalho por qualquer valor, já que teria recursos mínimos para sua sobrevivência.

Ora, como uma necessidade do próprio capitalismo, surge a necessidade de criar mais bem estar social para todos os cidadãos; uma forma encontrada para agregar interesse das pessoas e equilibrar as desigualdades promovidas pelo sistema. Afinal, o que seria melhor para os trabalhadores: fazer uma revolução ou reformar o estado capitalista?

Fato é que nas últimas décadas do século passado os países precisaram primeiro ter um patamar já consolidado para depois pensar nas políticas sociais, mas a maioria estava passando por crises econômicas que dificultou a manutenção do investimento estatal.

No caso do Brasil, o modelo de desenvolvimento era baseado em expressivos investimentos estatais para induzir o crescimento da economia nacional. Contudo, utilizando-se do próprio Estado para buscar tal crescimento, diante da crise internacional que se instaurou (além da crise fiscal e da necessidade de redução de gastos), a realidade foi de impossibilidades para continuar a impulsionar a economia.

Foi nesse cenário de crise que surgiu uma crescente crítica ao modelo burocrático, já que era visto como causador de lentidão e gastos excessivos, sendo necessário ganhar eficiência com a eliminação de processos, formalidades, controles desnecessários ou em excesso.

Essa nova concepção do Estado, em que se começou a implantar uma administração gerencial, é chamada também de Nova Gestão Pública (“*New Public Management*” na língua inglesa); nela o setor estatal passou a adotar o discurso de descentralização, da inovação, do foco nas necessidades do cliente e da estrutura mais flexível, que já existia no setor privado.

Cabe ressaltar que apesar do contexto de seu surgimento, a administração gerencial não pode ser vista como uma negação da Burocracia, mas como uma evolução do modelo burocrático,

pois “aproveita” diversos de seus aspectos, mas apresenta características distintas, como a maior autonomia e flexibilidade, incentivo à inovação, descentralização e outras.

Veja abaixo um texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que aborda este tópico: “A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.”

Conclui-se que o modelo de administração gerencial teve sua evolução a partir de reformas administrativas, causadas pelas crises fiscais de diversos países e que geraram uma revisão do papel do Estado na economia e uma noção de que o atendimento aos cidadãos deveria ser prestado com mais qualidade, o que trouxe à administração pública um novo paradigma de gestão que pudesse substituir o modelo burocrático.

Nesse sentido, diante das mudanças do modelo, é importante destacar a visão atual já que além de prestar serviços de qualidade e tratar bem os cidadãos, o Estado deve proporcionar meios que possibilitem a cobrança de resultados e a participação nas políticas públicas, de modo que a postura passiva do cidadão seja substituída por sua atividade, já não cabendo o exclusivo modelo em que a máquina pública se restringe à administração racional, baseada nos preceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

- Modelo de Governança Pública

Diante de uma crescente crítica ao modelo gerencial, como proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, surge essa vertente teórica que considera uma mudança no papel do Estado para ser mais pluralista e aceitar uma participação maior da sociedade na formulação das políticas públicas.

Como uma resposta às necessidades advindas de um ambiente de maior complexidade e maiores demandas sociais, surge o modelo de governança pública a fim de que o Estado deixe de ocupar o exclusivo papel de executor para assumir uma posição de controle das políticas públicas, e oportunizar uma ascensão dos valores neoliberais e da própria elevação do modelo gerencial (e sua preocupação com o desempenho da máquina estatal).

Nesse sentido estão algumas relevantes distinções entre o modelo de governança pública e a nova gestão pública, vejamos. Enquanto esta minimiza o papel dos políticos democraticamente eleitos, com foco restrito à introdução dos mecanismos de mercado, aquela enfatiza a capacidade dos eleitos, enquanto responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas (com foco na participação do cidadão). Enquanto esta sugere uma importação de técnicas gerenciais do setor privado, aquela entende a dicotomia público e privada por causa da maior participação de outros atores e propõe como solução que o setor público assuma um papel de liderança nessa mobilização de redes. Enquanto esta vê a competição como estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente, diferentemente, aquela detém o foco no diálogo entre recursos públicos e privados, com maior competição apenas onde for o caso.

Por fim, cabe dizer que no modelo de governança pública não deve existir uma receita “padrão” para todos os casos, já que o Estado deve se adaptar a cada situação, diante da heterogeneidade regional existente. Inclusive, cabe destaque às desigualdades do nosso país e sua influência no enfrentamento de diversas questões federativas - que, por vezes, traz uma certa dissonância entre descentralização e democracia (já que em contextos como o do Brasil, com forte assimetria de recursos, por vezes a descentralização enquadra-se como precursora de desigualdades e se torna um desafio a ser enfrentado).

Assim, pode-se dizer que o modelo de governança pública aduz a um conceito essencialmente democrático, com foco interorganizacional, com bases ideológicas diferentes da Nova gestão pública e sem um modelo rígido e fixo de governança.

DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY

É notório que sem democracia não há federalismos, mas ocasionalmente se presume a impossibilidade de cumprir um governo representativo em um grande território, já que quanto mais heterogêneo, mais suscetível ao conflito (com as muitas diversidades existentes).

Sendo tão importante para a renovação de estruturas sociais, é fundamental a instituição de organismos de implementação e controle dos poderes para que sejam formadas decisões que a viabilizem. Assim, todas essas instituições só fazem sentido com legitimidade.

Ora, além da própria representação, as instituições são ainda mais importantes para legitimar os procedimentos democráticos. Recordemos os conceitos iniciais deste artigo sobre a visão convencional de formas de dominação, estabelecida por Weber no exercício do poder e aceitação, bem como a respeito do poder legítimo representado pelas instituições, o que traz luz a uma visão convencional que se estabeleceu através de uma rígida divisão entre esfera administrativa e política, com suas repercussões em tratá-las como dois compartimentos de lógicas exclusivas.

Desta maneira, democracia seria a soma de participação, controle e supervisão e, como o fim previsto por Weber seria numa organização, sempre existiriam tarefas que precisariam ser assim desempenhadas, com a atuação de políticos e burocratas. Para tal, além dos partidos políticos, capazes de conferi-la, a divisão dos poderes é também importante para a história do processo democrático.

Sendo as mediações políticas que remediam o estado e a sociedade, pautadas em instituições democráticas; a democracia não se encerra no ato democrático do voto. Surge, a partir dessa consciência, o conceito proveniente do termo inglês “accountability”, conjunto de práticas de controle, responsabilidade, transparência e fiscalização, mesmo após o término das eleições.

Desde o processo redemocratizado pelo qual passou o Brasil, dentre as garantias individuais que foram progressivamente ampliadas, está o direito às eleições periódicas para que haja uma alternância de poder, o que marca a chamada “accountability vertical”. Essa diz respeito a uma dimensão democrática, mas que paradoxalmente não alcança as políticas públicas.

A contrário sensu, conhecido como accountability horizontal está o controle exercido por “poderes do mesmo nível”, consequência de uma administração pública liberal e republicana, com foco na proteção das minorias e dos interesses difusos horizontais. Apesar dos inegáveis avanços após a Constituição Federal de 1988, ainda somos muito deficientes nesta.

O objeto de controle deve ser sobre o conteúdo das políticas públicas produzidas e não apenas sobre um poder, como o executivo, por exemplo, já que o controle efetivo muitas vezes responde aos atos dos governantes. Ora, sobre os três poderes, é certo que o controle do

executivo no Brasil se dá mediante a fiscalização do poder legislativo, mas para além das funções clássicas, controlar aquilo que é previsto a título de política. O controle do Judiciário é clássico poder contramajoritário, sendo muito importante para a existência da burocracia.

CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO E AS NOVAS PERSPECTIVAS

Planejar ambientes pouco complexos já não faz parte da realidade do nosso país quando se trata dos estudos da administração pública e da formação de políticas públicas. Assim, é necessária uma abordagem do Estado pautada nas formas de associação da democracia, modelos de gestão pública e seus desafios, já que se enfrenta um ambiente cada vez mais complexo e interdependente. Pode-se dizer que essa renovação foi - e vem sendo - muito importante para reestruturar epistemologicamente a área.

Rompendo com o discurso abstrato, o intuito é caminhar às considerações finais do presente artigo pautando-se em um ambiente mais concreto para construir uma maior compreensão acerca das capacidades transformativas da democracia e do dinamismo proveniente da atual diversidade.

Para tal, poder-se-ia abordar a capacidade estatal sobre distinto arsenal teórico, além das dimensões do poder do Estado, brevemente abordadas. Para ser alcançado o objetivo da discussão que se instaura, o foco é colocado sobre a capacidade administrativa do Estado propriamente dita.

Nesse íterim, capacidade burocrática, de implementação de políticas públicas, é mais complexa pois depende de uma série de questões. Sem a dimensão de uma burocracia profissional, a mais próxima da burocracia Weberiana, é muito difícil que o Estado consiga implementá-la.

O elemento de inovação é muito importante para entendermos a capacidade estatal.

Nesse aspecto, não se pode desconsiderar o elemento “democracia” e as questões discutidas até aqui, como necessárias para o êxito no estabelecimento de uma espécie de interseção na sociedade.

Distante de uma atuação “neutra”, já que precisa de pontos de apoio que levem sua tarefa à expansão do desenvolvimento estratégico, as burocracias carecem de um certo grau de autonomia para serem operacionalizadas.

O planejamento não é um atributo voluntarista que a burocracia tem. Ela deve respeitar os controles internos, externos, uma rede de accountability. Nesse sentido, cabe o questionamento: o que define o poder do estado?

A necessidade de formulação e respeito às regras, para a consolidação de uma sociedade forte, bem como as muitas funções que são demandadas para a manutenção da ordem interna é o que dá razão para o exercício da autonomia Estatal. Outrossim, sempre existirá a interdependência do poder do Estado para com aspectos outros, não cabendo se falar em um meio distinto de poder para si.

Os meios utilizados geralmente são uma combinação desses aspectos, de todos os “poderes” cabíveis nas relações sociais; sua distribuição é totalmente dispersa e não necessariamente precisa estar concentrada em um território, o que certamente lhe dá vantagem.

À medida que o Estado suporta o que outrora se portava como resistência, tem êxito na regulação da sociedade civil. Esse tipo de intervenção reverbera na democratização, já que infraestruturas são criadas e servirão para dar apoio à burocracia. Tal poder estrutural se torna poder de coordenação e o local onde conseguimos visualizar essa estrutura da sociedade civil

sem abalos, na concepção de um poder burocrático de coordenar as decisões dentro de uma cadeia.

É nesse aspecto que se deve questionar o papel de gestores, formadores de Políticas Públicas, diante do surgimento de condições desfavoráveis ao desenvolvimento e os desafios capazes de organizar trajetórias distintas daquelas tomadas no passado.

A respeito da opção por uma ou outra trajetória, abrir caminhos novos ao desenvolvimento a longo prazo, aproveitando as oportunidades de inovação, é um debate do qual a burocracia não deve se furtar, já que protagonista central, e detentora da escolha de alternativas factíveis para respostas aos problemas.

Diferentemente das trajetórias do passado, a grande perspectiva no momento atual é estabelecer determinadas políticas como metas a serem alcançáveis ao desenvolvimento, e não como uma consequência esperada, de que o desenvolvimento geraria por si só os benefícios a partir de suas trajetórias.

POLÍTICAS ORIENTADAS POR MISSÕES

Superada a errônea ideia de que o setor público seria criado para corrigir falhas, mas posicionado como o centro de regulação, a economia do conhecimento se tornou ainda mais complexa quando atrelada a um fluxo de acumulação de um novo tipo – não mais ligado à manufatura, tal como abordado inicialmente, mas atrelado a questões da informação.

Estabelecido ambiente mais aberto a contestações públicas, diante das ondas sucessivas de democratização, maior é o espaço ao constrangimento que proporciona a formação de uma estrutura central de decisão que faça valer o poder de coerção de um centro. Assim, pode-se dizer que da mesma forma que existem os constrangimentos externos, existem os constrangimentos internos.

Disciplinar o capital, atrair investimentos, encorajar exportações, bem como investir em proteção social e operar em ambientes abertos à contestação, são alguns dos desafios do século presente. Contudo, semelhantemente aos desafios passados, o Estado carece de condições para a geração de renda, sem a qual, dificilmente conseguiria lidar com essas tarefas.

Nesse sentido, cabe a reflexão sobre o papel do setor público em investimentos com o fim de produzir inovação, mas sem perder o propósito, o que marcou posicionamento estatal no passado e ficou conhecido como Política Pública orientada por missões.

Faz-se necessário, assim, refletir sobre os aspectos dos investimentos do passado e sua socialização na intencionalidade de investir em inovar e se dirigir a novas tecnologias e resultados de longo prazo.

Isto posto, repensar proposições, recriar uma estrutura de investimentos públicos contínuos e criar condições para - a partir do surgimento dos problemas - criar novas possibilidades, são pilares da política orientada por missões, que devem ser perseguidos pelo setor público.

Direcionar esforços para o setor público quando do surgimento de problemas que levem a inovação é medida que além de propor novos modelos de mudança também traz união entre as dinâmicas Weberianas, que operam em mecanismos mais estáveis, caso contrário, não seria possível falar em burocracia.

A existência de burocracias dotadas de questões estratégicas é um exemplo de sucesso da burocracia desenvolvimentista: cumprem funções que não são voluntaristas, ou seja, independem da vontade do burocrata.

BUROCRACIA DESENVOLVIMENTISTA

Diante do que foi até aqui percorrido, verifica-se a burocracia Weberiana inserida em uma estrutura estática, já que se firma sobre uma qualidade epistêmica. Em oposição ao modelo da “nova gestão pública”, mas sem deixar de captar o sentido das mudanças e gerar respostas rápidas, é que se vislumbra sob a perspectiva de ineficiência do setor público a necessidade de o setor privado encontrar o Estado como parceiro e cooperador.

Excluindo uma visão onde o Estado teria papel de intermediário, se espera a junção da visão do jurista Max Weber e do economista Joseph Schumpeter, ligada à inovação, considerando importante tal estrutura de capacidade estatal para a organização.

Como consequência da dinamicidade social, a “quarta revolução industrial” traz consigo desafios ainda maiores para a questão das inovações do futuro, que estão ligados à mudança do sistema produtivo e não atingem apenas questões econômicas, mas transpassam para outras demandas da sociedade. Assim, da mesma forma como antes em que o desafio era criar um estado de desenvolvimento para a indústria, pode-se dizer que hoje o é para o desenvolvimento.

Conhecida como a “quarta revolução industrial”, ou “indústria 4.0”, o cenário mundial vivencia uma nova revolução, como se denota do próprio nome, pautada em uma atualização das anteriores, onde se engloba amplo sistema de tecnologias avançadas que acarreta expressivas mudanças nas formas de produção e nos modelos de negócios, não somente no Brasil, mas em todo o mundo.

Fundamental o caráter adaptativo e desenvolvidor de capacidades do Estado para criar instituições que consigam percolar nas adversidades estruturais de modo rápido e flexível para produzir inovações.

Para garantir essas capacidades dinâmicas, são necessárias estruturas periféricas que atuem em conjunto com o Estado. Sendo necessário a incorporação de questão da liderança para dentro da burocracia e o efetivo envolvimento entre os agentes, mostra-se a relevância da visão Schumpeteriana ao estabelecer a importância da atuação de pessoas com visão política e que conhecem a organização, como aqueles que vão captar o sentido da mudança.

Considerando que uma política orientada por missões é aquela que fixa objetivos a longo prazo, que busca consolidar o Estado nacional em concomitância com a industrialização, a título de exemplo do envolvimento de atores burocráticos e desenvolvimentistas estão as missões de longo prazo ligadas à tecnologia.

Ao menos em partes, pode-se dizer que os debates sobre a capacidade de inovação do setor público podem ser vistos como uma resposta às reformas do Nova Gestão Pública, diante da necessidade que surge nas organizações públicas de desenvolver capacidades de renovação e adaptação, assim como as capacidades de melhor coordenação e envolvimento com as partes interessadas.

Alguns estudiosos da administração pública argumentam que estamos testemunhando o surgimento de um Estado *neoweberiano* já que surge um novo paradigma do Estado na era das reformas pós-Nova Gestão Pública.

Assim, enfatizando a importância das organizações públicas na prestação de serviços públicos e, ao mesmo tempo, reconhecendo a necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos na concepção e prestação de serviços públicos, está, portanto, uma compreensão mais horizontal da administração pública sob a importância da legitimidade na formulação de políticas.

Isto posto, correta a relação entre tais mudanças nas administrações públicas e a revolução digital e sua influência na transformação social, já que permite e impulsiona uma transformação mais profunda nas administrações e serviços públicos, que reflete na adaptação do setor público a novas práticas de trabalho.

ESTADO, DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diante da necessidade de uma visão mais intersetorial dos problemas que surgem na administração, a colaboração entre o setor público e privado é cada vez mais necessária, sendo não somente os laboratórios públicos fundamentais para o modelo de desenvolvimento, mas também os arranjos institucionais para determinar a capacidade do Estado de desenvolver tais políticas ao promover inovações entre Estado e sociedade.

Organizada em modelo estadista e desenvolvimentista, em que por vezes sobra interesse burocrático e falta interesse inovador, em um contexto em que é pouco o impulso Schumpeteriano, a burocracia acaba por se sobrecarregar, com quadro de desenvolvimento fragmentado.

Tornando-se “moeda de troca” para as relações clientelistas, nasce de forma fragmentada, sem visões de mundo diferentes. Tal como a criação da DASP em que a ideia seria unificar a burocracia, a diversidade sobre a perspectiva irá influenciar o modelo burocrático já que em determinadas áreas será mais sujeita ao clientelismo e em outras, a uma visão liberal.

Como saída, buscou-se blindagem a algumas instituições, a fim de torná-las autônomas da influência de interesses que poderiam blindar essa democracia, sendo necessário retorno ao status anterior de socialização dos investimentos e direção das inovações.

Parte dessa mudança de paradigma se vê na promulgação da Constituição Federal de 1988, que apresenta uma preocupação até então inexistente, de regulamentar a administração pública. Com demasiada qualidade no que lhe toca ao aperfeiçoamento de organização, inibição da corrupção e melhoria da transparência e eficiência, deve-se enxergá-la ao contexto em que foi criada, ou seja, como resultado do processo de reconstrução da democracia no País e diretamente influenciada pelo clima político então vigente.

Assim, a Magna Carta foi suporte para a erradicação de problemas como a corrupção e o clientelismo, e formas outras de patrimonialismo presentes na prática diária da Administração Pública Brasileira, detendo méritos que superam suas deficiências, já que considerada extremamente burocratizante por muitos.

Suprindo às necessidades da época, trouxe benesses que ecoaram até os tempos presentes para a administração pública em um modelo sistematizado (como os preceitos relativos aos servidores públicos), organização do Estado (abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios Federais e os Municípios) e a amplitude do artigo 37 que se refere à administração pública direta e indireta, de todos os ramos do poder e de todas as esferas de governo, com várias diretrizes estabelecidas.

Ora, pode-se dizer que estabelecer o ingresso ao Serviço Público aos aprovados em concurso público foi um rompimento em uma cultura patrimonialista demasiadamente consolidada, assim como tratar dos direitos e prerrogativas dos servidores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode compreender dos argumentos ressaltados neste artigo, a formação do Estado Moderno se dá de formas plúrimas e disformes, de acordo com a distinção que apresenta cada

sociedade. No Brasil, tratar a respeito é analisar conceitos e interpretações ao longo da História; neste artigo, com o fim de averiguar a importância da evolução dos paradigmas de gestão e o comportamento da administração pública no complexo processo de formação.

Assim, após discutir as formas de dominação e o papel das instituições frente à sociedade civil, buscou-se delimitar o papel da burocracia, tendo as contribuições literárias importante papel nesse propósito.

Nesse sentido, o grande desafio colocado é, conhecendo a teoria de Max Weber sobre as formas de poder legítimo, construir uma gestão administrativa com as “heranças” dos modelos que se espera reproduzir e deixar no passado questões que se espera abandonar, sempre em diálogo na retenção daquilo que é pertinente ao futuro almejado.

Este artigo buscou demonstrar que é possível essa construção intencional por parte do Estado, quando devidamente pautado da democracia, e ciente da necessidade de aplicação da prática de controle conhecida por *accountability*, com o fim, como o previsto por Weber: sempre em uma organização.

Conclui-se que desempenhar tarefas com a atuação de políticos e burocratas pode revelar capacidades transformativas da democracia e do dinamismo proveniente da heterogeneidade do nosso país, por vezes desconhecida, sendo o foco no poder de desenvolvimento administrativo frente às capacidades do Estado, potencial inovador e importante elemento.

Isto posto, este artigo buscou demonstrar como a formação do setor público e a capacidade adquirida de refletir as dinâmicas Weberianas diante da complexidade desse processo foi importante para enfrentar desafios, adaptar-se em desenvolver capacidades para minimizá-los e responder com a criação de instituições que respondam de maneira rápida e flexível às adversidades estruturais e na produção de inovações, especialmente às de longo prazo, conhecidas como políticas orientada por missões.

Assim, o papel da burocracia desenvolvimentista e seu comportamento frente ao desenvolvimento foram e ainda são aspectos importantes para o desenvolvimento da administração pública no Brasil, sendo cabível investigação mais aprofundada em futuras pesquisas a respeito do assunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**. In Loureiro, Maria R.; Abrucio, Fernando L.; Pacheco, Regina S. (orgs.) *Burocracia e política no Brasil. Desafios para a ordem democrática no século XXI*, 2010, pp. 109-148.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** *Dados*, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política**. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

Brasil. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)**. Brasília: Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

Acessado em 22 de julho de 2023.

- COOTE, Anna (2021). **Universal basic services and sustainable consumption**. Sustainability: Science, Practice and Policy, 17:1, pp. 32-46.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001, pp. 97-113.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990, p.09-79.
- EVANS, Peter. "The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First-Century Economy". IN WILLIAMS, Michelle (Ed.). **The End of the Developmental State?**. London: Routledge, 2014. pp.220-240.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Ed. Globo, 1991(Capítulo final).
- KATTEL, R. (2022). **Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis**. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-07). Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publicpurpose/wp2022-07>.
- KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. "Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector". *Industrial and Corporate Change*. 27 (5), p. 787–801, 2018.
- LIMA JR. Olavo Brasil de. "As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos". *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.2.p.5-31, 1998.
- MANN, Michael. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results". *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984. pp.185-213.
- O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, n.44, 1998.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1974 (Vol. 1, Cap.VIII).
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000. pp. 159-261.
- REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que reformas administrativas falham?** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.17, n.50, 2012 pp. 123-142.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. **A administração pública e sua organização na constituição brasileira**. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois-o-exercicio-da-politica/a-administracao-publica-e-sua-organizacao-na-constituicao-brasileira](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois-o-exercicio-da-politica/a-administracao-publica-e-sua-organizacao-na-constituicao-brasileira). Acessado em 11 de julho de 2023.
- TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2012.
- TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Caps. 1, 3, 5 e 6.
- URBINATI, Nadia. "O que torna a representação democrática". *Lua Nova*, 67, 2006, pp.192-228.
- Weber, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4º ed., 2000, Brasília:UNB.
- Weber, Max. **Metodologias das Ciências Sociais**. Disponível em: Minha Biblioteca, Cortez, 2022. Acessado em 11 de julho de 2023.

WILLIAMS, Michelle. “**Rethinking the Developmental State in the Twenty-First Century**”. IN WILLIAMS, Michelle (Ed.). The End of the Developmental State?. London: Routledge, 2014. pp.1-29.