

MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO: UM PANORAMA DO ESTADO BRASILEIRO DO PATRIMONIAL AO DIGITAL

STATE MANAGEMENT MODELS: A PANORAMA OF THE BRAZILIAN STATE FROM HERITAGE TO DIGITAL

Recebido em: 09/09/2020

Aceito em: 10/12/2020

Márcia Rejane Chitolina Perini¹

Augusto Junior Clemente²

Ronaldo Bernardino Colvero³

Resumo: Este estudo objetiva investigar os modelos de gestão estatal empregados na administração pública brasileira, analisando os modelos e práticas de administração pública, desde o patrimonial, o burocrático, passando pelo gerencial, gestão social, até recentemente o Estado digital, onde constata-se as importantes contribuições do aparato tecnológico, bem como o conceito das cidades inteligentes, para a moderna gestão pública. O manuscrito, de caráter descritivo e estritamente bibliográfico, enfatiza a fundamentação nos conhecimentos teóricos. Desse modo, a pesquisa revela, em linhas gerais, que na análise evolutiva dos diferentes modelos adotados no Brasil, distintos conceitos, ferramentas e sistemas administrativos foram implementados, notoriamente cada uma das etapas evolutivas sofre influência das anteriores, deixando aprendizagens às futuras e buscando continuamente a atualização da administração pública brasileira, até a contemporaneidade. Infere-se, que o papel do gestor em acompanhar os processos de mudança é fundamental para o sucesso na efetivação do modelo adotado, contudo a participação social configura-se como um importante auxiliar ao processo de gestão pública, observando-se no apoio da tecnologia o fortalecimento da interação entre a gestão pública e sociedade.

Palavras-chave: Modelos de Gestão; Gestão Pública; Estado; Estado digital.

Abstract: This study aims to investigate the models of state management used in the Brazilian public management, analyzing the models and practices of public management, from the patrimonial, the bureaucratic, passing through the managerial, social management, until recently the digital State, where the important contributions of the technological apparatus, as well as the concept of smart cities, to modern public management. The manuscript, which is descriptive and strictly bibliographic, emphasizes the foundation of theoretical knowledge. Thus, the research reveals, in general, that in the evolutionary analysis of the different models adopted in Brazil, different concepts, tools and administrative systems were implemented, notably each of the evolutionary stages is influenced by the previous ones, leaving learning to the future and continuously seeking the updating of the Brazilian public administration, up to contemporary times. It can be inferred that the role of the manager in monitoring the processes of change is fundamental for the success in the implementation of the adopted model, however social participation is configured as an important auxiliary to the public management process, being observed in the support of technology strengthening the interaction between public management and society.

¹ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus de São Borja - Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-9282-5322>. E-mail: marciaperini.aluno@unipampa.edu.br.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Curso de Administração Pública na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-9934-1694> E-mail: augustoclemente@ufpr.br.

³ Doutor em História das Sociedades Ibéricas e Americanas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo. Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus de São Borja. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-2958-8656>. E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br.

Keywords: Management Models; Public administration; State; Digital state.

INTRODUÇÃO

O cenário de globalização enfrentado nas últimas décadas, ocasiona intensas transformações, impactando o debate acerca da administração pública, dos modelos de gestão de Estado, e seus movimentos de esforços para acompanhar os processos evolutivos. Especialmente no caso brasileiro, tais transformações perpassam questões econômicas, políticas e sociais, sendo a Constituição Federal de 1988, a responsável por delinear novos caminhos, seja na democratização, ou na forma de atuação do Estado Brasileiro, exigindo um robusto arranjo institucional (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Ademais, existe a discussão acerca da tecnologia e suas contribuições para a administração pública, evidenciando-se a disseminação das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) em diferentes conjunturas. De acordo com Clemente e Juliano (2017), destaca-se, sobretudo, no aspecto tecnológico, a globalização envolvendo influências importantes nas estruturas do Estado, ocasionando a emergência do Estado digital, onde o emprego da tecnologia traz à administração pública possibilidades para a melhoria da eficiência, em especial a capacidade de melhor comunicar-se com a sociedade, a essência dessa utilização é a agilidade dos processos.

Diante dessas circunstâncias, Capella (2006) defende que o processo de mudanças na administração pública constitui papel fundamental às democracias modernas. Muito embora, normalmente não seja a questão norteadora da atenção, tanto da sociedade, quanto do governo, as mudanças estruturais e procedimentais desenvolvem-se de forma vagarosa, porém contínua e gradual, ligadas intrinsecamente à burocracia governamental, merecendo estudos, pesquisas e reflexões. Notoriamente, cada governo imprime suas características, efetuando uma revisão estrutural, formando cargos, órgãos, modificando métodos de desenvolvimento operacional, muitas vezes pautados no incrementalismo.

À vista disso, considerando-se a necessidade de evidenciar a trajetória dos modelos de gestão do Estado, emerge a questão de pesquisa: como se intercorreu o desenvolvimento dos modelos de gestão de Estado, empregados na administração pública brasileira? Seu objetivo central é descrever as principais características dos modelos de gestão do Estado, observando as especificidades de cada modelo e período, bem como suas consequências para a eficiência do Estado.

Analisando a tecnologia e suas contribuições para a administração pública, especialmente as possibilidades com os espaços urbanos inteligentes, o estudo justifica-se uma vez que novos instrumentos, em especial a Internet, cooperam para o fortalecimento da gestão no que diz respeito a ampliação da comunicação, participação social, *accountability*, serviços aos cidadãos e acesso aos dados e informações.

REFERENCIAL TEÓRICO

A abordagem teórica, foco do presente estudo, inicia nesta seção pela compreensão acerca da polissemia dos conceitos de Estado, apresentando concepções a partir dos estudos e formulações de pensadores relevantes ao tema, logo a descrição e análise dos modelos de gestão de Estado que compuseram a pesquisa.

O ESTADO: BREVE CONCEITUAÇÃO

Na procura para a melhor compreensão sobre os modelos de gestão do Estado, é fundamental o entendimento das concepções de Estado, a julgar os muitos pensadores dedicados a elaborar o seu conceito, para esse estudo teremos especial atenção às proposições de Émile Durkheim, Max Weber e Karl Marx.

A compreensão sobre ‘o que é Estado’ vem evoluindo desde a antiguidade, porém diferentes entendimentos acerca do seu conceito surgem, desde o momento histórico da sua concepção, até as divergentes correntes teóricas destinadas ao seu estudo. Em que pese, o Estado é composto por grande complexidade e pode ser analisado sob diferentes prismas, como o político, jurídico e sociológico (RAMOS, 2012).

Para Maluf (2018, p. 20), quando destacamos o conceito de Estado, antes de mais nada é preciso esclarecer que não existe e nem pode existir uma definição de Estado universalmente aceita, pois todas são “pontos de vista de cada doutrina, de cada autor”, onde a cada acepção se espelha uma abordagem distinta.

Ao conceituar Estado, Durkheim (2002) relaciona o elemento inerente de que todo grupo político é a oposição entre governantes e governados, poder de autoridade e submissão, sendo o Estado garantidor de certos direitos assegurados aos indivíduos do grupo desde o nascimento, nas sociedades é dedicada a proteção aos seus membros. Ademais, para Durkheim, o Estado é um organizador da vida em sociedade, porém é independente dela (SACCOL, 2012).

Considerando-se a concepção do Estado para Weber (1999), surge o Estado racional que, para o autor, teve solo fértil no ocidente e é marcado pelo confronto, seja pacífico ou bélico, entre as Nações concorrentes pelo poder, formando-se a aliança do Estado nacional e o capital. Com a proposta de evidenciar a originalidade da civilização ocidental, comparando-a a diferentes civilizações, especialmente na China, cita Weber, o cenário é oposto ao do ocidente, sendo cercado de tradicionalismo e conservadorismo. Considerando o cenário descrito, o pensamento de Weber acerca do Estado é também baseado em conceitos da política, da história e da economia, em suas várias dimensões da estrutura social, desde a religiosidade, a organização administrativa racionalizada e o direito racional do Estado Moderno (WEBER, 1999).

Weber (1999, p. 526) identifica ainda:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de *dominação* de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação.

Destaca-se que, consoante a Weber, o Estado ocidental moderno (Estado racional), apresenta muitas diferenciações de outras formas de Estado, a exemplo da patriarcal e patrimonial. O capitalismo se alicerça no Estado racional e no direito racional, sendo o apoio dos juristas primordial nesse contexto (WEBER, 1999).

Marx considera ser na sociedade civil o fundamento da natureza estatal, portanto é o Estado um resultado, uma consequência, da sociedade civil, expressando suas contradições e as perpetuando, é uma construção que se ampara na sociedade para se organizar como tal, ou seja, a sociedade molda o Estado. Nesse formato emerge a estrutura de dominação, expressando os interesses da classe dominante, detentora do controle dos meios de produção e de trabalho, dessa forma seu poder estende-se ao Estado, que passa a traduzir os seus interesses, por meio de normas e leis (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2013).

Ham e Hill (1993, p. 43) afirmam que o “marxismo indica a influência de interesses econômicos sobre a ação política e vê o Estado como um importante meio de manutenção da dominação de classes sociais particulares”. Para Marx e Engels (1993, p. 36) *apud* Montañó e Duriguetto (2013, p. 31):

A estrutura social e o Estado nascem [...] do processo de vida de indivíduos determinados [...] tal e como atuam e produzem materialmente e, portanto, tal e como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressuposto e condições materiais independentes de sua vontade.

As definições para Estado são inúmeras, não existindo um consenso, no entanto em resumo o Estado pode ser compreendido como a ordem jurídica, dotada de poder soberano, tendo por finalidade o bem comum da sociedade em determinado território ou nação.

Quando visualizamos o Estado no tocante a sua estrutura, surgem três elementos formadores a serem analisados, são eles: a população, o território e o governo (MALUF, 2018). É sobre o prisma do elemento governo que a sequência de tópicos se concentrará, pois como destaca Maluf (2018, p. 27), “é o conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da administração pública”, fator que perpassa pelos modelos de gestão do Estado.

Nesse sentido, para a mais clara compreensão da evolução nos modelos de gestão, vamos lançar mão da concepção de Bresser-Pereira (2001), o qual caracteriza o plano administrativo considerando o Estado Patrimonial, ou Patrimonial-Mercantil (até 1930); o Estado Burocrático, ou Burocrático-Industrial (entre 1930 e 1995) e o Estado Gerencial, ou Gerencial-Pós-Industrial (a partir de 1995). Para este autor, enquanto “os nomes simples indicam o tipo de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial; os nomes duplos acrescentam a noção de classe ou de relação de produção dominante”. No quadro 1 estão relacionados os tipos de sociedade e Estado (político/administrativo) em cada período histórico brasileiro.

Quadro 1: Formas Históricas de Estado e sociedade no Brasil

	1821-1930	1930	Início ?
Sociedade	Mercantil-Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado(administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: Bresser-Pereira (2001)

Na busca por acompanhar o processo evolutivo, pelo qual transcorrem os modelos de gestão do Estado, outra proposição importante a ser analisada é a descrita em Clemente e Juliano (2017), os quais discorrem sobre a ascensão da globalização provocar solo fértil para a disseminação tecnológica, em diversos campos, acarretando ganhos de qualidade, especialmente promovidos pela Internet, possibilitando o acesso ao mundo digital. Assim, as

estruturas estatais são impactadas por muitas mudanças, fazendo surgir outro modelo, o Estado digital.

No decorrer da evolução das formas de Estado e sociedade, destacados no quadro 1, também desenvolveram-se conceitos, sistemas e ferramentas de administração pública, ora transformados, legitimados, ou então esquecidos. Contudo, são notórias as influências dos modelos anteriores nos seus sucessores, resultando em lições e oportunidades no processo evolutivo da administração pública. Todavia, esse não é um processo segmentado, seus traços encontram-se sobrepostos, pois mesmo que alguns modelos tenham perdido força no decorrer da história, algumas de suas características podem permanecer e gerar influências sobre a administração pública contemporânea (NEVES *et al*, 2017).

Por conseguinte, partindo do ponto de vista das políticas públicas, Chrispino (2016, p. 26) aponta que “[...] a cada modelo de governo (esperando que os dirigentes tenham ideia do que seja modelar um governo), se tenha um conjunto de políticas públicas pertinentes ou mais coerentes com os modelos de gestão que se dispõem a implementar”. É evidente a necessidade da conciliação entre o modelo de gestão com as políticas públicas.

O ESTADO PATRIMONIAL

Os anos 1900 revelam o Brasil Imperial e ilustram o cenário da Primeira República, com fortes marcas de um Estado oligárquico, dominado pela pequena elite detentora do poder econômico e político, “[...] essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 7).

A característica marcante para o período é que nesse tipo de Estado a coisa pública (res publica) se destina ao soberano administrador do patrimônio público, como sendo sua propriedade pessoal e não da coletividade (NEVES *et al*, 2007; BRASIL, 1995). O estamento tem origem aristocrática e cada vez mais burocrática, onde a renda não mais deriva da terra, mas do patrimônio, notadamente do Estado, sendo por vezes confundido com o patrimônio da elite. A predominância de critérios administrativos pautados na pessoalidade e a inexistência de preocupação com a eficiência da máquina estatal, são aspectos relevantes (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Combina-se o centralismo excessivamente regulamentador e em geral pouco efetivo, com o patrimonialismo local, sendo assim constituído o modelo de administração colonial

(ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Em síntese, no modelo patrimonial não há a separação entre o patrimônio público e o privado, onde a apropriação do que é público por parte dos detentores do poder é uma prática legitimada e o funcionalismo é selecionado tendo como critério os laços de ligação com as autoridades.

A arrecadação de impostos é destinada ao sustento do estamento dominante, bem como os funcionários (em grande número) ligados diretamente à elite oligárquica, considera-se nesse período ser papel do Estado empregar a classe média pobre, ligada por laços familiares com os proprietários rurais. Essa situação retrata a burocracia imperial e sua outra função, servir como distribuidora de empregos públicos, para dessa forma assegurar apoio político e da sociedade, configurando-se o denominado clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 2001; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Com a evolução natural do tempo ocorrem mudanças de cunho políticos, econômicos e sociais, que acarretam modificações nesse contexto, iniciando a denominada despatrimonialização do Estado e do poder. Com isso, as rendas senhoriais dão espaço aos impostos, a partir de agora financiadores dos gastos estatais. No aspecto jurídico, ocorre a separação entre direito público e privado, já no plano administrativo, a constituição de uma burocracia racional, e no plano financeiro, ocorre a separação entre as rendas e patrimônio estatal dos governantes e dos funcionários (NEVES *et al*, 2017).

Para além das transformações, Bresser-Pereira (1995), analisa com o advento do capitalismo e a democracia, mercado e sociedade civil diferenciam-se do Estado, especialmente pela dominância dos primeiros. A inconformidade acarretada pela administração patrimonialista torna-se incompatível com o novo contexto.

O ESTADO BUROCRÁTICO

O autor central do modelo burocrático é Max Weber, que analisou e sintetizou suas principais características desponta. A partir do século XX, desponta mundialmente, sendo adotado tanto por organizações públicas, quanto privadas. Porém muito anteriormente, a burocracia já exercia poder de influência nas organizações religiosas, militares e administrações públicas na Europa (SECCHI, 2009).

No Brasil o estabelecimento do modelo burocrático acontece de forma tardia, entre os anos de 1936/1937, a partir da criação do DASP⁴ (MARINI, 2003). O DASP estrutura-se

⁴ DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público.

como “órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e como peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 42).

Para Chiavenato (2014), muito embora tenham existido organizações burocráticas na antiguidade, é a partir do Estado Moderno que a burocracia passa a ser utilizada de forma abrangente, não limitando-se às organizações estatais. Diferentes organizações adotaram o modelo e concentraram a administração no nível hierárquico mais elevado, além da utilização de regras racionais, impessoais, sempre no intuito da máxima eficiência. Como relatam Abrucio e Loureiro (2018, p. 24):

A conceituação da burocracia, em suas origens, remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. Somente no final do século XIX e no começo do século XX – sobretudo a partir da obra de Max Weber –, o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional.

O seu surgimento decorre da necessidade de um modelo organizacional racional, com capacidade de caracterizar todos os aspectos e membros envolvidos pela formalidade, impessoalidade e o profissionalismo, bem como tivesse aplicabilidade desde a fábrica até as demais formas de organização humana. No entanto, apenas após o falecimento de Weber e o lançamento da sua obra *Economia e Sociedade*, as bases teóricas desse modelo foram alicerçadas (SECCHI, 2009; CHIAVENATO, 2014).

Para Weber (1999, p. 530):

[...] o Estado moderno, do ponto de vista sociológico, é uma "empresa", do mesmo modo que uma fábrica: precisamente esta é sua qualidade historicamente específica. E em ambos a relação de dominação dentro da empresa está também condicionada pelos mesmos fatores.

Sendo assim, o aspecto relevante da burocracia é a organização eficiente. Para a conquista da eficiência a burocracia padroniza a realização das atividades organizacionais. Chiavenato destaca que para Weber a burocracia apresenta características e vantagens, demonstradas no quadro 2.

Quadro 2: Características e vantagens da Burocracia

Características	Vantagens
1. Caráter legal das normas e regulamentos	1. Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização

2. Caráter formal das comunicações	2. Precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres
3. Caráter racional e divisão do trabalho	3. Rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem, e as ordens e papéis tramitam pelos canais preestabelecidos
4. Impessoalidade nas relações	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
5. Hierarquia de autoridade	5. Uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização, a redução de custos e erros, pois as rotinas são definidas por escrito
6. Rotinas e procedimentos padronizados	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
7. Competência técnica e meritocracia	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
8. Especialização da administração	8. Constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias
9. Profissionalização dos participantes	9. Confiabilidade, pois o negócio é conduzido por meio 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 e preferências pessoais, elimina a discriminação pessoal
10. Completa previsibilidade do funcionamento	10. Benefícios para as pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido de maneira ordenada e as pessoas são treinadas para se tornarem especialistas, podendo encarregar-se na organização em função de seu mérito pessoal e competência técnica

Fonte: Elaborado a partir de Chiavenato (2014)

Secchi (2009) relata que com o princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, acontece, na prática, a separação entre planejamento e execução, distinguindo-se a política e a administração pública, onde “a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas”. Porém, mesmo com as possibilidades positivas evidenciadas pela teoria, a sua aplicabilidade prática acarreta algumas disfunções, ou consequências indesejadas estudadas por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949) (SECCHI, 2009; CHIAVENATO, 2014). Surge assim o conceito popular da burocracia, disseminando a ideia de que a eficiência, tão aclamada pelo modelo, não possa ser identificada na prática, especialmente pelo excesso de formalismo e papelório, a resistência às mudanças e a despersonalização do relacionamento, entre outros.

Nesse liame, Bresser-Pereira (2001, p. 10) destaca:

Entretanto, enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, Industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível.

Abrucio e Loureiro (2018) indicam também as relações entre burocracia e política, questão clássica para a ciência política contemporânea, uma vez que a forte expansão das atividades do Estado, a partir da segunda metade do século XX, ampliou a relevância da conexão entre a administração pública e o mundo político. Discutir a burocracia como parte central da atividade política e como uma gigantesca estrutura de poder no mundo atual, permite inclusive entender as razões da ojeriza a burocracia, bem como os possíveis remédios para suas disfunções diante da democracia.

O ESTADO GERENCIAL

A globalização abre espaço ao neoliberalismo conservador, acarretando adaptações por parte de cada país e passa a trazer fortes influências no modo de produção de políticas públicas, essencialmente àquelas voltadas a busca pelo desenvolvimento (CLEMENTE; JULIANO, 2017).

É com o avanço da globalização que a administração gerencial brasileira tem seu nascimento a partir de 1995, na época o então Presidente Fernando Henrique Cardoso nomeia Luiz Carlos Bresser-Pereira para o MARE⁵, mais tarde integrado ao Ministério do Planejamento. O novo ministério passa a ser chamado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O contexto de crise no Estado burocrático trazia a clareza da necessidade de modificações, contudo, ideias anti-globalistas afirmavam que a globalização acarretaria perdas aos Estados nacionais, dado o fato de que as nações naturalmente seriam submetidas às regras do mercado globalizado. A proposta do Ministro era contrária e acreditava na necessidade de reformar, reconstruir o Estado tornando-o eficiente, efetivo e competitivo. Corroborando com essa concepção, Secchi (2009, p. 354) conceitua “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

⁵ MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Após viagem de estudos a Inglaterra, o ministro inicia o “*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE⁶” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 23).

Bresser-Pereira (2001, p. 24) identifica que a “Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão”. O Plano destaca quatro grupos específicos de divisão das atividades estatais:

1) **Núcleo estratégico:** É o grupo representado pelo governo (Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público; no Executivo, ao Presidente da República, seus ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos). É o setor que responsável pelo planejamento e por definir as leis e as políticas públicas, fiscalizando o seu cumprimento.

2) **Atividades exclusivas:** Grupo responsável pela prestação de serviços de competência do Estado. Sendo o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, mais especificamente: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, entre outros.

3) **Serviços não exclusivos:** Nesse grupo encontram-se atribuições onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, essas instituições não possuem o poder de Estado, porém o mesmo está inserido pois os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou mesmo detém economia externas relevantes, produzindo ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. Dentre essas instituições estão as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

4) **Produção de bens e serviços para o mercado:** Grupo representado pelas empresas, assinalado pelas atividades econômicas voltadas ao lucro, ainda permanecendo no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Compõem a estrutura Estatal seja pela falta recursos ao setor privado a esses investimentos, ou mesmo por serem atividades monopolistas.

O modelo gerencial de gestão é apresentado como moderno e eficiente, entendido com neutralidade política, foi considerado capaz de legitimar o Estado defendendo-o dos interesses

⁶ OCDE: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

da esfera privada, significou alternativa o modelo burocrático brasileiro, por sua vez visto como ultrapassado e ineficiente, além de oneroso e destinado ao fracasso (CAPELLA, 2006).

Contudo, a Reforma Gerencial de 1995 é cercada de avanços e retrocessos, permanecendo por muitos anos no país, mesmo enfrentando diferentes tipos de resistências como o corporativismo dos velhos burocratas, interesses eleitorais dos políticos e dos capitalistas pelos benefícios do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O denominado gerencialismo público teve fortes influências das políticas de restrição de gastos, onde novas formas começaram a compor as políticas em sua busca pela eficiência. Acreditava-se que as políticas públicas tinham vieses redistributivos ou distributivos (nos termos descritos por Theodore Lowi) e que a eficiência ficaria em um terceiro plano. Somando a esse novo cenário a necessidade do elemento credibilidade das políticas públicas, entendida como a existência de regras claras que contrapõem a discricionariedade dos decisores públicos, sendo um fator basilar especialmente para as políticas monetárias (SOUZA, 2007).

Nesse liame, o período do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva seguiu implementando e aperfeiçoando os instrumentos administrativos nascidos no governo anterior, tendo uma característica peculiar de avanço significativo na integração entre gestão e políticas públicas, constituindo importante fator de crescimento nos instrumentos participativos de atuação em diferentes setores do governo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Para Bresser-Pereira (2001, p. 27):

O Estado Burocrático Industrial e o Estado Gerencial são estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes, e na qual a defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessária.

Em tese, e retomando o modelo Gerencial, caracteriza-se pela democracia representativa, afirmando a necessidade da participação da sociedade civil (o “terceiro setor”) no controle social, tem seus critérios baseados na agilidade e foco nas metas e resultados, tendo forte inspiração na administração privada. O cidadão passa a ser percebido enquanto ‘cliente’, onde a equidade e a *accountability* (termo aqui compreendido como transparência, prestação de contas) são os valores que se associam ao modelo. Abrucio e Loureiro (2018), argumentam que tais conceitos como eficiência, avaliação de desempenho, *accountability*,

trazem significação às ações do governo, bem como fortalecem o seu vínculo com a sociedade.

O ESTADO DIGITAL

Para Marini (2003, p. 21), diversos autores enfatizam um momento de nova transição, na qual passamos da sociedade industrial para uma sociedade denominada como “sociedade da informação, sociedade pós-industrial, sociedade da velocidade e, a mais apropriada delas, ao meu ver, sociedade do conhecimento, que destaca um elemento emblemático neste tema que aqui nos une — conhecimento e gestão do conhecimento”.

A transição destacada por Marini (2003), sofre influência, ainda, do crescimento populacional urbano, tema recorrente nos estudos das Nações Unidas⁷. O enfrentamento dos desafios decorrentes desse fenômeno implica também grande impacto no campo da gestão, mais do que em qualquer outro momento deve-se buscar o uso eficiente de recursos, bem como, os resultados positivos encontrados no emprego das TIDCs, que tornaram-se aliadas na gestão inteligente.

De forma geral a literatura tem contemplado uma ascendência de tendências, caracterizadas por princípios ou ferramentas de gestão (incremento dos mecanismos de transparência, governo aberto, *accountability*, governo eletrônico (*e-government*)), que tem direcionado o funcionamento do setor público, bem como as políticas públicas, marcando o papel participativo dos cidadãos nesses processos, seja pela interação em redes e parcerias, seja a partir da crescente utilização da TDIC (CAVALCANTE, LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

A ampliação no uso e benefícios das TDICs faz progredir o conceito das cidades inteligentes, que tem seu termo derivado do inglês *smart cities*. O conceito combina sociedade, administração pública, tecnologia e planejamento urbano. Isso porque, o propósito de implementar uma cidade mais interativa, conectada, sustentável e desenvolvida está fundamentado na sociedade, tendo como principal sujeito de mudança o cidadão e, atender suas demandas é o propósito de todas as transformações (GOMES; PALIOLOGO, 2017).

Com as transformações possibilitadas pelas TDICs, o Estado em todas as suas instâncias, tem investido esforços e interesse na formulação e implementação de políticas públicas com objetivo de utilizar esses recursos para maior aproximação com o cidadão. Dentre os destaques estão plataformas digitais, ampliação do acesso à Internet, oferta de

⁷ UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects. The 2018 Revision.** Disponível em: <<https://population.un.org/wup/>>. Acesso em 21 jul. 2020.

serviços por meio de canais eletrônicos, bem como demais aspectos que envolvem o Estado digital, dimensão contemplada nas iniciativas para cidades inteligentes.

É notório que a tecnologia tem sido um elo, determinando o padrão da interação em sociedade seja pela conexão e comunicação em rede, ou pela transmissão de conteúdos, necessitando ser alvo de políticas públicas comprometidas com a promoção de direitos e cidadania (CLEMENTE; JULIANO, 2017).

Nesse liame, ancorados em Possamai (2011), Clemente e Juliano (2017, p. 183) sugerem três grandes instâncias na atuação do Estado digital, são elas:

I. **E-Serviços** – Prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, como páginas na *web*, aplicativos de *smartphones*, aplicativos de TV digital, quiosques eletrônicos, SMS etc.

II. **E-Democracia** - Aplicação das TICs aos processos de governo para aumentar a prestação de contas e a responsividade das atividades governamentais, bem como para possibilitar a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, por meio da difusão de informações em meio eletrônico e da criação de espaços de discussão/deliberação (*webforuns*, *blogs*, consultas eletrônicas, voto eletrônico, audiências públicas transmitidas por videoconferência, comunidades virtuais etc.)

III. **E-Administração** – Uso das TICs para a realização de processos de governo que sustentam suas áreas finalísticas, por meio de *intranets*, *extranets*, sistemas de informação baseados em *webservices*, certificação e assinatura digital, entre outros sistemas de apoio à tomada de decisão e à implementação de políticas públicas (POSSAMAI, 2011).

No cenário das cidades inteligentes, o Estado digital emerge como um fator relevante ao alcance da eficiência na administração pública. O suporte tecnológico é promotor de maior efetividade na comunicação com a sociedade, visa a transparência e possibilita a redução de custos, agilidade, segurança e confiabilidade na oferta de muitos serviços, por meio das plataformas digitais.

Do ponto de vista do cidadão dispor de acesso às TDICs, resulta ganhos na obtenção de informações disponíveis dos vários órgãos governamentais, bem como a consulta de solicitações, andamentos processuais, envio eletrônico de dados e documentos, como consequência maior agilidade no contato com o Estado.

Dentre as políticas que merecem destaque neste âmbito, estão o Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão – GESAC do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) (BRASIL, 2017). O programa que objetiva a inclusão digital é um espaço de comunicação com a sociedade, representando o amplo acesso à informações e serviços.

Encerrando a seção vale a retomada a Clemente e Juliano (2017) que definem os inúmeros desafios impostos pela era digital junto às instituições e processos estatais, especialmente pelo fato das TDICs serem objeto de políticas públicas capazes de proporcionar a garantia de direitos, cidadania, além de justiça social.

Todavia, provoca Silva (2009, p. 81) é fato que todo o aparato das TDICs são essenciais e necessitam estar disponíveis para facilitar a participação dos cidadãos e sua maior interação com o Estado, porém, não podem ser entendidas como a única condição para conquistar esses objetivos, fatores como “cultura cívica, educação, renda, idade, histórico de militância, etc. exercem importante papel neste processo”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de gestão do Estado adotado em cada momento histórico configura-se pela forma de interação (ou falta dela) entre o serviço público e o cidadão. Percebe-se não existir uma ruptura total entre um modelo e outro, mas uma sobreposição. Embora idealmente possamos distinguir os modelos, na prática a administração pública convive com um “presente-passado”. Dito de outra forma, com ferramentas tecnológicas, mas ao mesmo tempo com resquícios de uma cultura organizacional com traços de modelos anteriores (NEVES *et al*, 2017).

Na análise evolutiva dos diferentes modelos adotados no Brasil, brevemente contextualizados aqui, identifica-se ainda a influência do comportamento tanto da sociedade, como especialmente dos envolvidos no processo de gestão do Estado. Num primeiro momento o Estado patrimonial é uma consequência das mazelas históricas promotoras de tantas cicatrizes no seio da nossa sociedade. Já o modelo burocrático, mesmo com tantas ferramentas extremamente adequadas à conquista da eficiência na administração pública, demonstrou na sua prática sofrer de disfunções que prejudicaram o seu desempenho, tornando o Estado o oposto do que o modelo weberiano propusera.

Tal reflexão torna-se mais evidente observando-se o cenário brasileiro, onde a convivência com duas formas de relacionamento entre política e burocracia acarreta: de um lado, um modelo mais próximo da patronagem e, de outro, um paradigma de burocracia insulada e tecnocrática. Sendo assim, o contexto vigente, tanto na prática como na literatura, resultou em concepções incapazes de vislumbrar um horizonte democrático para o inter-relacionamento entre políticos e burocratas. Com a redemocratização, marcada por mudanças profundas em diversos âmbitos, vem a oportunidade de repensar esse modelo dicotômico,

demarcando os problemas identificados no presidencialismo de coalizão, a solução não está apenas na distinção entre administração e política, mas pelo reforço aos instrumentos de *accountability* na gestão pública (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O avanço de crises em diferentes âmbitos faz emergir a necessidade de nova evolução, surgindo então os Estados gerencial e o digital. No modelo gerencial, que inicia a partir de 1995, o cidadão desponta com a perspectiva de cliente. Sua efetivação é lenta, requerendo a quebra de paradigmas diversos. A globalização e o advento das TICs trazem a necessidade de aplicação dessas ferramentas nas práticas da administração pública e a aproximação do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2001; CLEMENTE; JULIANO, 2017).

Contudo, para que os cidadãos possam efetivamente participar é essencial que a cidade, instância local onde os cidadãos vivem e se relacionam com o Estado, seja inteligente, dispondo de infraestrutura, tecnologia, alcance aos serviços, atendendo o maior número possível de cidadãos, assim tendo uma cidade também inclusiva.

Por fim, torna-se evidente a partir do avanço da cidade inteligente, governo e sociedade precisam estar atentos a promoção de ações inclusivas, políticas públicas inovadoras, pesquisa e desenvolvimento que contribuam para uma cidade e gestão pública mais inteligente e acolhedora para todos, em todas as suas formas tecnológica, social, econômica e ambiental.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e Ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES R.; LOTTA G.; OLIVEIRA V. E. de. (orgs.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. p. 23-56.

BRASIL. *Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações*. Disponível em: <https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_mctic_n_7154_d_e_06122017.html>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 05 jul.2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM e SACHS (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

CAPELLA, A. C. N. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. 2006. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES R.; LOTTA G.; OLIVEIRA V. E. de. (orgs.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. p. 59-79.

CHIAVENATO, I. *Introdução a teoria e prática da administração*. 9 ed. São Paulo: Manole, 2014.

CHRISPINO, A. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CLEMENTE, A. J.; JULIANO, M. C. *Do Estado moderno ao contemporâneo: reflexões teóricas sobre sua trajetória*. Curitiba: Intersaberes, 2017.

DURKHEIM, E. *Lições de Sociologia*. São Paulo; Martins Fontes: 2002.

GOMES, D. M.; PALIOLOGO, N. A. Direito à cidade e políticas públicas para a *smart city*. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Brasília. v. 3, n. 1, p. 19-35, jan/jun 2017.

HAM, C. HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

MALUF, S. *Teoria Geral do Estado*. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARINI, C. *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003.

MONTAÑO, C. DURIGUETTO, M. L. *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez, 2013.

NEVES, G. GUIMARÃES, A. JÚNIOR. A. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. In: X Consad – Congresso de Gestão Pública. 2017, Brasília DF. *Anais*. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15_01.pdf> Acesso em: 10 jul. 2019.

RAMOS, E. da R. Noções gerais sobre origem do estado e estado moderno. *Revista Eletrônica de Estudos Jurídicos e da Sociedade – Unifeg*. Guaxupé, v. 1, p. 1-9, 2012.

SACCOL, A. P. A concepção do Estado no pensamento de Durkheim: Lições de Sociologia. *Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, v. 9 – n. 1 – janeiro-julho/2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 43(2):347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, S. P. da. *Estado, democracia e internet : requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*. 2009. 424 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2007.