



SESSÃO TEMÁTICA Nº 01 – DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO ENSINO E EXTENSÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS

MOVIMENTOS HISTÓRICOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A FORMAÇÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS

Erika Caracho Ribeiro / Universidade de Brasília

Suylan de Almeida Midlej e Silva / Universidade de Brasília

Resumo:

Recentemente, muito se debate sobre o tamanho do Estado e o perfil dos servidores públicos no Brasil em relação a outros países do mundo, estimulado principalmente pelo surgimento de uma nova proposta de reforma administrativa apresentada em 2020 pelo governo federal. No ano de 2014, foram aprovadas pelo Ministério da Educação (MEC) Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) específicas para os cursos do intitulado “Campo de Públicas”. A formação desse campo de conhecimento conforma, principalmente, quatro grandes áreas do saber: Administração, Direito, Economia e Ciências Sociais. O presente trabalho visa apresentar como os movimentos históricos pelos quais o Estado brasileiro passou - desde o patrimonialismo, aos movimentos de reformas burocrática e gerencial e os contextos de formas societárias de administração - suscitam determinadas necessidades de perfis profissionais. Consequentemente, para que os profissionais tenham determinadas habilidades, é necessário que passem por processos formativos. E no Brasil percebe-se que há um grande crescimento de funcionários públicos formados no ensino superior compondo as equipes nas três esferas de governo

(municipal, estadual e federal). Os resultados desta pesquisa demonstram que as competências requeridas para o trabalho profissional em uma gestão pública democrática estão previstas nas diretrizes curriculares que orientam os cursos do Campo de Públicas no país, só restando checagem mais apurada sobre como isso tem se refletido nas formações curriculares das referidas graduações.

Palavras-chave: administração pública, modelos de gestão pública, profissionalização.

INTRODUÇÃO

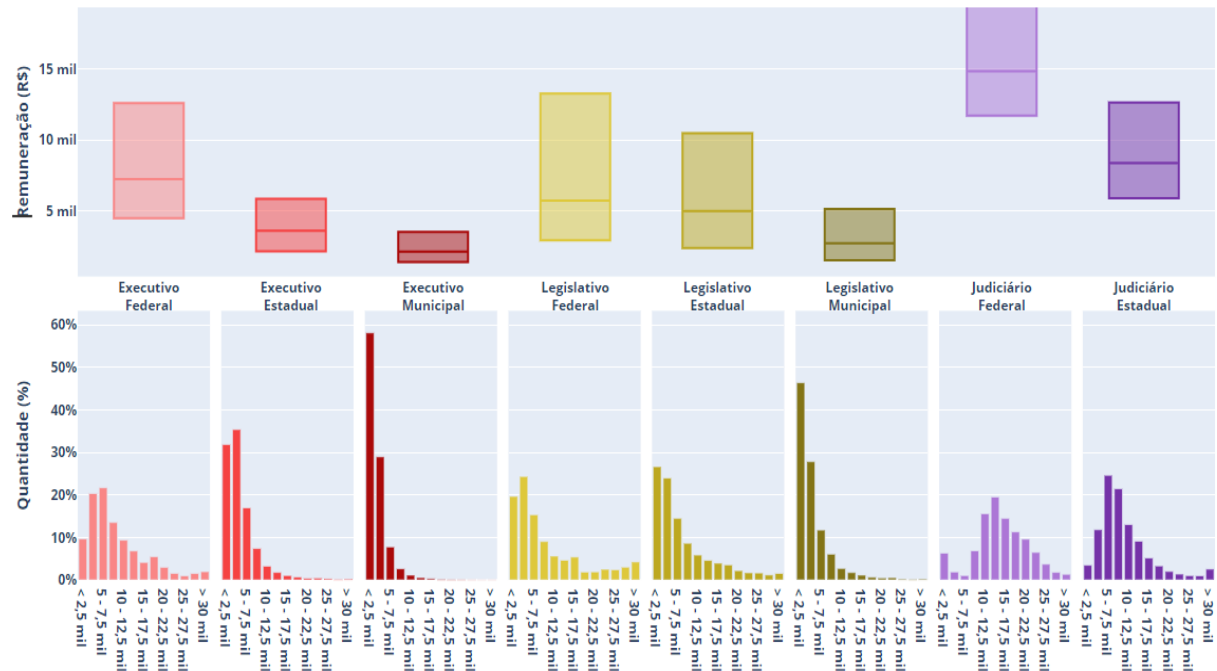
Nos noticiários midiáticos é possível observar com constância o debate sobre o tamanho do Estado brasileiro, geralmente citado no superlativo, principalmente nos últimos dois anos, inspirado pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (BRASIL, 2020). Essa PEC propõe uma reforma que, apesar de se chamar administrativa, tem como foco apenas o funcionalismo público e a gestão de pessoas (SECHI et al, 2021, p. 14) e reflete o olhar do atual governo federal - lembrando do Ministro da Economia, Paulo Guedes, quando, ao defender a referida proposta de emenda, chama servidores públicos de “parasitas” (SILVEIRA, 2020).

Dados do Atlas do Estado Brasileiro do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2018 demonstram que 5,6% da população em 2017 atuava como servidor público, ante 10% da média de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OLIVEIRA, 2020), o que ressalta que não temos grande número relativo de servidores no país. Também é importante lembrar que o crescimento no número de servidores entre 1986 até 2017 foi maior nos municípios, que aumentou em 282% o total desses profissionais (OLIVEIRA, 2020). Crescimento esse que pode ser justificado em parte tanto o crescimento da quantidade de municípios no Brasil (de 1980 até 2003 um aumento de 35%) quanto pelo aumento de responsabilidades vindas com a Constituição Federal de 1988 (LOPEZ e GUEDES, 2019, p. 200 e 201).

Para alguns analistas, a proposta de reforma não altera as imensas desigualdades existentes dentro do serviço público brasileiro (OLIVEIRA, 2020), principalmente entre poderes - como a diferença do salário de servidores, sendo que os do Judiciário recebem três vezes mais, em média, do que os do Executivo (IBGE, 2019a) - e entre esferas federativas - por exemplo, o

salário médio de servidores do governo federal é 3,4 vezes maior que o dos municipais (IBGE, 2019a) – diferenças essas que podem ser verificadas no gráfico 1.

Gráfico 1- Distribuição de Remuneração nos Poderes Segregados por Níveis federativos - 2019

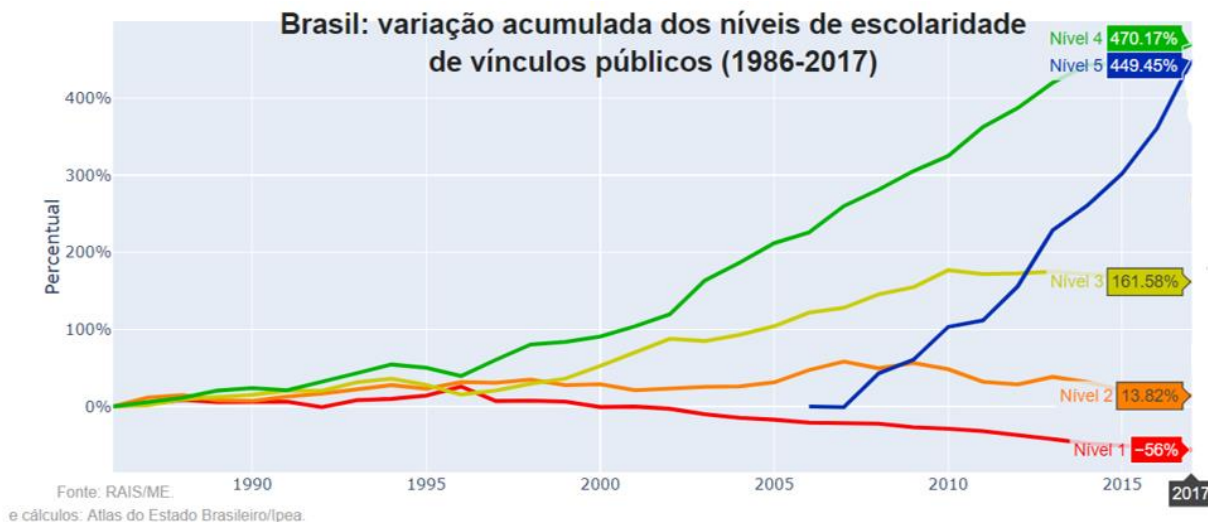


Fonte: Rais/ ME, 2019 (Base Aprimorada: Atlas do Estado Brasileiro, 2021). Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

Fonte: IBGE, 2019a

Esse debate atual sobre quantidade e salários de servidores públicos leva a outra reflexão importante, sobre a formação desse grande quadro de pessoas que colaboram no desenvolvimento das políticas públicas e funcionamento do Estado. No gráfico 2 verifica-se os movimentos de crescimento ou decréscimo de diferentes níveis de escolaridade dos servidores brasileiros, agrupados da seguinte forma: nível 1 - ensino fundamental incompleto, nível 2 - fundamental completo e médio incompleto, nível 3 - ensino médio completo ou superior incompleto, nível 4 - nível superior completo, nível 5 - pós-graduação, mesmo ainda em curso (IBGE, 2019b). Sendo assim, é possível examinar que de 1986 até 2017 o crescimento mais significativo de escolaridade dos servidores foram os que conquistaram o ensino superior completo (nível 4 e 5)

Gráfico 2 - Brasil: variação acumulada dos níveis de escolaridade de vínculos públicos (1986-2017)



Fonte: IBGE, 2019b

Por isso, cresce também a importância de se olhar para as possíveis formações que esses servidores podem passar no ensino superior. No Brasil, na primeira década dos anos 2000, houve um movimento de reconhecimento de formações no ensino superior que trabalhavam com temas de interesse público, culminando na aprovação de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) específica para os cursos do intitulado Campo de Públicas no ano de 2013 (Pires et al 2014, p. 115). Esse campo do saber surge congregando cursos com diversas denominações - Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas - e foi importante tanto para diferenciar esses cursos dos de administração de empresas (diferença temática) como também para que tivessem gestão e avaliação dos cursos com suas devidas ênfases (Pires et al 2014, p. 111-112). No artigo 5º, parágrafo 1, inciso 1 da Diretriz Curricular Nacional específica para esses cursos, o Conselho Nacional de Educação estipula que devem ser tratados nessas formações “conteúdos relacionados à característica multidisciplinar da área Pública, articulando conteúdos de Administração, de Ciências Contábeis, de Ciência Política, de Economia, de Direito e de Sociologia” (BRASIL, 2014). Portanto, de forma sintética, entende-se que articulam conhecimentos da Administração, Direito, Economia e Ciências Sociais (Pires et al 2014)

Os professores do Campo de Públicas que escreveram sobre surgimento, crescimento e desafios dessa área no Brasil destacam o contexto no qual esses movimentos ocorreram:

(...) tendo como pano de fundo a redefinição do espaço público diante da crise e das transformações do Estado no Brasil nos últimos 25 anos, com alterações

evidentes no perfil e na demanda de formação acadêmico-profissional para o setor público do país e na existência de um boom na oferta de cursos de graduação em território nacional na macro-área de gestão pública na década de 2000, os atores desse Campo se articularam e se organizaram, fortemente, ao longo do último quinquênio. (PIRES et al, 2014, p. 112)

Nesse mesmo período percebe-se um crescimento da oferta dessas formações no nível superior na área de administração pública no Brasil - de cinco cursos criados antes dos anos 2000 para mais de 170 em 2012 (FARAH, 2016, p. 206), conforme exemplificado por Coelho et al (2011):

Do impulso dos anos 1950 à letargia do final dos anos 1970, a formação acadêmica em AP encetou sua trajetória no país. Grosso modo, tal ensino, moribundo vis-à-vis à crise do Estado nos anos 1980, revitalizou-se com a agenda de reforma do Estado após 1995. Assim, já se passou meio século de história, desde o pioneirismo da Ebap/FGV, que formou em 1954 os primeiros bacharéis em administração pública no país, até o (re)surgimento de cursos nesse campo do saber em instituições de ensino como Udesc (2004), USP (2005), Unicamp, UFMG, UnB, UFRGS e UFRN (2009), UFABC, Ufla, UFPB e UFRJ (2010). (COELHO et al, 2011, p. 1710 - 1711)

O movimento de crescimento dos cursos do Campo de Públicas cruza-se com o movimento de crescimento de formados no ensino superior no funcionalismo no Brasil. Sabe-se que nem todos os egressos do Campo de Públicas trabalharão diretamente no governo e nem todos os cargos existentes eles terão requisitos para assumi-los. Porém, é importante entender o histórico de formação do Estado, que dá origem ao contexto no qual esse crescimento ocorre.

Ao longo dos séculos, a constituição do Estado passa por movimentos de interface entre essa instância responsável por promover o bem comum com o contexto social, que caracterizam marcas para cada grande período. No Brasil, esse movimento não foi diferente do restante do mundo.

O objetivo deste artigo é resgatar os macro períodos históricos da constituição do estado brasileiro e suas principais características, analisando o que se previa do perfil do profissional do serviço público em cada um deles e quais mudanças foram sendo incorporadas, tentando responder a pergunta: os elementos de mudanças e continuidades do Estado Brasileiro podem refletir nos perfis dos profissionais que trabalham no governo e, consequentemente, nas formações que lhes são oferecidas no ensino superior? Para isso, o artigo retomará o conceito de patrimonialismo, a teoria de Weber sobre as origens do Estado burocrático, para depois analisar a proposta do Estado gerencialista no Brasil nos anos 1990 e os atuais desafios na constituição do Estado brasileiro. A premissa central desse trabalho é que esses movimentos do Estado vão constituindo diferentes necessidades no perfil de quem trabalha nele, sendo que elas estão conectadas às grandes áreas que compõe a formação do Campo de Públicas no Brasil (principalmente Administração, Direito, Economia e Ciências Sociais). Dessa forma, os cursos

do Campo de Públicas figurariam como importante opção de formação para quem trabalha ou quer trabalhar no governo.

O artigo foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, com autores clássicos dos grandes marcos históricos da administração pública brasileira, construindo um ensaio teórico sobre a temática. Também foram consultados artigos e livros de autores que compõem o Campo de Públicas como docentes e que têm participado como protagonistas na construção desse campo de saber.

Este trabalho está dividido em três seções, além dessa introdução. Na primeira, será analisado o surgimento do Estado burocrático como tentativa de superação do patrimonialismo e clientelismo, a partir de Max Weber. Aqui destaca-se a profissionalização do Estado a partir de normas e leis, que pode ser considerado o primeiro indício de uma posterior profissionalização da atuação no setor público. Na segunda seção, propõe-se resgatar o debate trazido pela perspectiva gerencialista, no Brasil dos anos 1990, a partir da obra de Bresser Pereira, em que novamente é possível notar movimentos de profissionalização a partir da redefinição do foco para resultados e da necessidade de revistar a gestão dos meios para atender melhor a finalidades. Por último, a título de conclusão, são apontados como esses movimentos ainda deixam traços na gestão pública contemporânea e como essas marcas aparentam estar no cerne da constituição e na formação no ensino superior de profissionais que trabalham com assuntos de interesse público e social nas últimas duas décadas no Brasil, apontando algumas agendas de pesquisa.

A BUROCRACIA COMO RESPOSTA AO RESGATE DO “PÚBLICO”

Max Weber, considerado um dos fundadores da sociologia, tem o conjunto de sua obra nominada por muitos como sociologia “compreensiva”, que busca entender o contexto social a partir da análise da dinâmica das ações dos indivíduos (SILVA e AMORIM, 2012). A chave de leitura dos tipos ideais de dominação e de poderes é um clássico que auxilia a entender as ações dos indivíduos de modo recíproco, ou seja, em uma dinâmica de retro influência. Também é com esse autor que se costuma analisar o surgimento e fortalecimento das burocracias no Estado, como forma de concretizar o poder racional-legal de um Estado, em oposição às “apropriações patrimonialistas” dos séculos anteriores.

Em seu livro “Economia e Sociedade”, Max Weber afirma que o Estado “é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima” (WEBER, 1999, p. 526) e que para que ele exista as pessoas precisam se submeter à autoridade de quem está no

poder. E essa obediência para Weber se daria pela legitimidade da dominação, que podem ocorrer pelos seus chamados três tipos “puros” (ou ideais): autoridade do costume, autoridade do dom de graça pessoal (carisma) ou autoridade em virtude da legalidade (estatutos legais) (WEBER, 1999). E ele ainda lembra que qualquer um desses três tipos pode ser observado em “potências politicamente dominantes” (WEBER, 1999, p. 527). Para Karl Marx, as relações poder e de dominação estavam baseadas na diferença de classes (ou fatores econômicos). Já Weber observa e estudava as dominações pela ótica dos três tipos ideais.

Para entender a construção burocrática de Weber no Estado brasileiro, é importante retomar o conceito de patrimonialismo, trabalhado pelo escritor Raimundo Faoro. Em seu livro “Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro”, ressalta que a estrutura de poder patrimonialista, vinda para o Brasil com a família real portuguesa, cria até hoje dificuldades no Brasil (CAMPANTE, 2003). As características desse patrimonialismo surgem a partir de um “capitalismo politicamente orientado” (SANTANA, 2018, p. 136), no qual o Estado constrói suas ações a partir dos interesses de quem está no poder, para Faoro o “patronato político brasileiro” (CAMPANTE, 2003). Ainda, Campante (2003) destaca que Faoro descreve a sociedade brasileira como organizada em estamento burocrático e as demais pessoas da sociedade (reconhecidas pelo poder social e político nas relações com o Estado), não necessariamente separada por classes, ou seja, não organizadas economicamente ou por classes (apesar de acontecer certa sobreposição).

Martins (1997) também descreve o conceito de patrimonialismo como sendo “a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado” (MARTINS, 1997, p. 1). Diante desse cenário, de apropriação do Estado Brasileiro por quem está no poder, é importante retomar Weber e seu desenho dos tipos ideais. Campante (2003) descreve os conceitos de dominação legítima de Weber, com os três tipos ideais (burocrático-legal, tradicional e carismático), detalhando a dominação tradicional, separada em patrimonial e feudal. E dessa ramificação, conecta-se Weber à construção do conceito de patrimonialismo no Brasil e à obra de Faoro (CAMPANTE, 2003). Portanto, o patrimonialismo brasileiro tem traços da dominação tradicional descritas na obra de Weber.

Para contrapor os problemas advindos do patrimonialismo na construção da burocracia estatal brasileira, ocorrem alguns movimentos de modernização da administração pública no país, como tentativa de se consolidar sua atuação, tendo grande conexão com o tipo ideal de Weber racional-legal. Primeiro, na década de 1930, foram instituídas as seleções públicas para as carreiras das Forças Armadas e do Itamaraty, observando o mérito e reforçando a importância da profissionalização de determinadas áreas, e, logo depois, houve a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), que faria parte do projeto de ampliar o papel do Estado Brasileiro (com um olhar desenvolvimentista) e organizar uma burocracia competente e

profissionalizada pelo governo de Getúlio Vargas, bem como conduzir processos de treinamento e supervisão de processos ligados aos funcionários públicos, além de ser uma ferramenta que auxiliava o autoritarismo do governo (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018, p. 41; MARTINS, 1997, p. 5; SECCHI et al, 2021, p. 4).

Logo após, durante a ditadura militar, o Brasil passou por um segundo momento que consolida esse “modelo tecnocrático-autoritário”, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, que trouxe mais desconcentração administrativa, flexibilidade gerencial e agilidade para recrutamento e gerenciamento dos recursos, bem como houve um fortalecimento dos órgãos de controle (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018, p. 44; SECCHI et al, 2021, p. 5; ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 49 e 50). Nessa época ainda ocorreu a criação, em 1979, do Programa Nacional de Desburocratização, que objetivava atuar contra a excessiva documentação requerida aos cidadãos para acesso aos serviços públicos (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 52 e 53). Esse programa teve poucas ações desenvolvidas, mas criou um ambiente propício para os próximos movimentos de mudanças que viriam, com a constituição e reforma gerencialista (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 53).

Tais momentos tinham como objetivo a sistematização dos órgãos públicos e suas estruturas organizacionais, estabelecer a regulamentação da ação do Estado, racionalização da administração, estabelecimento de uma burocracia profissionalizada - movimentos para controle e institucionalização da máquina pública (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018, p. 43; MARTINS, 1997, p. 5). Esse primeiro movimento de reforma administrativa foi no sentido de racionalização do Estado, usando o conceito de Weber. Tenório (1981) descreve as características de uma burocracia para Weber

a) tarefas orientadas por normas escritas; b) sistematização da divisão do trabalho; c) cargos estabelecidos de forma hierarquizada; d) regras e normas técnicas fixadas para o desempenho de cada cargo; e) seleção de pessoal feita através do sistema de mérito; f) separação entre propriedade e administração; g) necessidade de recursos livres de controles externos para garantir a liberdade da organização; h) profissionalização dos participantes; i) previsibilidade do comportamento dos seus membros. (TENÓRIO, 1981, p. 85)

Importante lembrar que Simon Schwartzman (2007) estuda e retoma para a modernidade o conceito de patrimonialismo, chamado “neopatrimonialismo”. Para o autor, ele está muito conectado com a perspectiva de dominação racional-legal de Weber, ou seja, um patrimonialismo burocrático (SCHWARTZMAN, 2007, p. 98). Abreu Júnior (2015) descreve esse conceito como sendo “grupos de interesse político que se acercam do poder se utilizariam do estado burocrático para assegurarem seus interesses clientelistas, ainda que de forma legal” (ABREU JUNIOR, 2015, p. 3). Portanto, é nesse contexto que os movimentos de reformas do estado brasileiro mais atuais atuam, como tentativa de ainda impedir essa apropriação privada do que é público,

observando como organizar melhor as leis, para que elas auxiliem a impedir esse movimento, como também olhando para a qualidade do gasto público, movimento esse que será melhor detalhado no próximo capítulo.

O movimento burocrático requer de quem trabalha no governo conhecimentos e habilidades para lidar com as leis e normas existentes. E um dos campos do saber que mais estuda esse conteúdo é o Direito, um dos eixos de conhecimentos que compõe as formações do Campo de Públicas no Brasil, conforme descrito nas suas Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2014) e na introdução desse trabalho. Essas habilidades não foram importantes somente nessa época das reformas descritas, perpassam todas as demais reformas mais atuais e são importantes para a atuação do administrador público até hoje.

Como destacado, o surgimento e fortalecimento da burocracia brasileira não interrompe de vez as disfunções do Estado patrimonialista, pois essas marcas ainda permanecem. Mas, como ela, busca-se estancar essa apropriação por um poder, na tipologia de Weber, “irracional”, da tradição ou do carisma, para impor uma nova lógica de constituição de leis e regras que tornariam o Estado mais impessoal e possível de ser acessado por todos de forma igualitária, àquilo que de forma mais contemporânea convencionou-se chamar do acrônimo “LIMPE”. Eles são princípios da administração pública e estão postos no artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 1988. Significa, respectivamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Observando detalhadamente esses cinco termos será possível compreender como a CF tenta instituir essa orientação geral às atividades dos servidores públicos e do governo em geral. Lima e Silva Júnior (2021) fazem esse trabalho de explicar esses princípios que constam no direito administrativo brasileiro. O primeiro deles, a Legalidade, institui que o agente público deve fazer o que está na lei e o que ela autoriza. Já a impessoalidade, segundo termo, coloca que esse gestor deve procurar o interesse público na sua atuação, sem haver discriminação ou favorecimentos a determinados grupos. A Moralidade é a atuação conforme princípios éticos e a honestidade dentro do serviço público. O princípio da Publicidade refere-se a tornar público os atos da administrativos, que a população consiga acompanhar as ações por meio das suas prestações de contas e transparência. E mais recentemente o princípio da eficiência foi adicionado à CF pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Esse último conceito destaca que é importante que a atuação do governo também seja pautada pela qualidade e economicidade de recursos (LIMA e SILVA JÚNIOR, 2021, p. 85-88)

É sobre esse último princípio que a próxima seção abordará. Descreverá o histórico recente da reforma gerencial no Brasil bem como as reflexões atuais sobre os formatos de administração pública.

REFORMAS ESPERADAS EM NOME DE MELHORES RESULTADOS

Com a Constituição Federal de 1988 e a redemocratização do país, novos movimentos ocorreram e geraram novas necessidades dentro do Estado brasileiro. Porém, diferente dos demais períodos, agora os movimentos reformistas precisariam ocorrer de forma democrática (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 53).

Nesse novo ordenamento jurídico do país houve três avanços em relação a períodos anteriores que colaboraram na consolidação do modelo burocrático de Weber descrito no capítulo anterior: democratização do Estado (controle externo e transparência fortalecidos), descentralização (para aproximar o governo dos cidadãos), profissionalização do serviço público (concurso público, planos de carreira, direito à greve) (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010).

Porém, muitos problemas ainda não tinham sido resolvidos com a CF de 88 e o “funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais” (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 59). Foi então que Bresser Pereira, chamado para compor o governo de Fernando Henrique Cardoso, na condução dos trabalhos do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), começou um trabalho muito inspirado pelos movimentos internacionais da nova gestão pública (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018)

Bresser Pereira destaca como motivos para a reforma gerencial as limitações do modelo burocrático, as demandas da sociedade, a crise fiscal dos anos 1970, o olhar político/ideológico de quem estava no poder (no Brasil e em outros países, como o Reino Unido, que inspirou o movimento aqui) (BRESSER PEREIRA, 1996, 2001). O referido autor explica que o conceito de gerencialismo surge das organizações privadas, sendo que o foco sai do processo e vai para os resultados, observando o cidadão como cliente (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 399). Diante desse processo, é implementado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) pelo próprio autor do texto, à época era Ministro respondendo pelo MARE.

Os principais pontos de mudança propostos pela reforma gerencialista são: fortalecimento das carreiras de Estado (com foco na meritocracia), melhoria do desempenho do setor público e a administração voltada para resultados (com olhar importante para a eficiência, princípio que foi incorporado à CF), estabelecimento do espaço público não estatal (com as organizações não governamentais e organizações sociais – contratualização de serviços públicos) (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010). Esse contexto gera necessidades de perfis para compor os quadros do Estado.

Nesse momento, além do olhar econômico nas propostas, sobressai-se também um olhar da administração de empresas. Verifica-se que os conhecimentos valorizados nessa época, dessas duas áreas, também compõem as formações do Campo de Públicas.

Essa reforma, apesar da vontade de trazer novos olhares e enfrentar os desafios postos à época, têm pontos de atenção que precisam ser debatidos. Paula (2010) analisa que a reforma gerencial focou principalmente na dimensão econômico-financeira (como os ligados às finanças públicas) e na dimensão institucional-administrativa (organizar órgãos, planejar, controle, profissionalização). Porém, existe uma terceira dimensão, considerada pela autora importante para uma gestão pública democrática, que é a dimensão sociopolítica (relação do Estado com a sociedade), que essa reforma deixou de observar (PAULA, 2010). E é nesse contexto que surge a administração pública societal, como um formato de gestão que enfatiza a participação social e essa referida dimensão (PAULA, 2010, p. 475).

A gestão societal surge baseada no conceito de gestão social, de um processo de diálogo, de decisões compartilhadas, de valorização do espaço das relações sociais e é muito pautado pela atuação e penetração dos movimentos sociais na administração pública, por meio de conselhos e orçamento participativo (SILVA et al, 2018). Importante lembrar que existiu a Política Nacional de Participação Social (aprovada em 2014 no Brasil), que institucionalizava diversos instrumentos de participação da população no processo das políticas públicas e que foi revogada em 2019 (BRASIL, 2019).

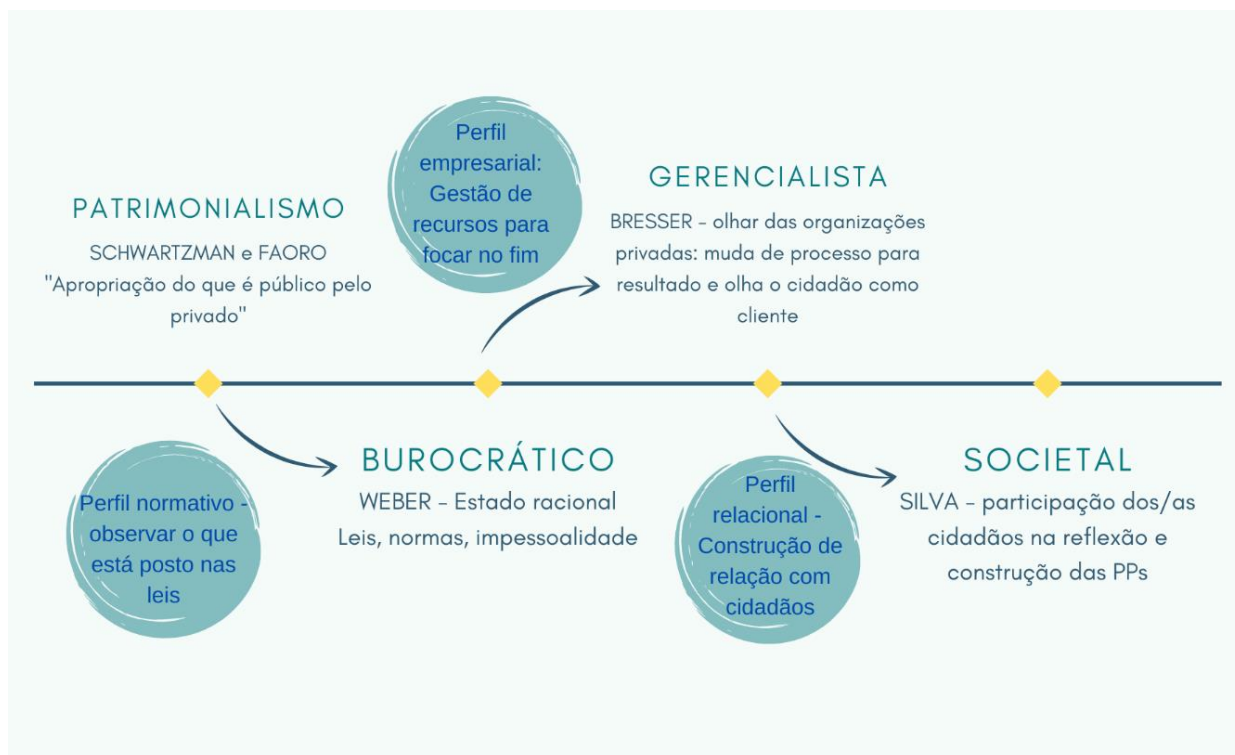
Essa forma de se construir a gestão estatal requer novas habilidades de quem trabalha no governo. Competências que podem ser desenvolvidas pela grande área de Ciências Sociais, a quarta área que compõe os cursos do Campo de Públicas em suas DCNs (BRASIL, 2014) e que o presente trabalho destaca.

Hoje, o cenário é de coexistência das modificações geradas pela reforma gerencial com esse formato de valorização da participação social, sem deixar de mencionar a presença da burocracia. Ainda, Abrucio e Loureiro (2018) afirmam que hoje há um cenário de hibridismo na burocracia brasileira, no qual os políticos vão buscar conhecer os aspectos técnicos das políticas públicas e da gestão pública, bem como os burocratas também estão desenvolvendo habilidades políticas e tomando decisões (ABRUCIO, LOUREIRO, 2018). Isso mostra que os processos burocráticos estão presentes no Estado e quem trabalha no governo precisa, de forma cumulativa, aprender a lidar com os desafios que surgem a partir das formas de administração pública existentes.

Sendo assim, com os principais movimentos de transformação da administração pública brasileira expostos e cruzados com os quatro principais eixos formadores dos cursos do Campo

de Públicas (administração, direito, economia e ciências sociais), organizou-se o esquema-resumo da figura 1, que elenca os principais pontos destacados nesse trabalho.

Figura 1: Movimentos da administração pública brasileira e os perfis requeridos para profissionais que trabalham no Estado



Fonte: elaboração própria

Por fim, cabe destacar que a partir da obra de Bresser Pereira pode-se depreender um aspecto que normalmente é negligenciado em uma leitura mais superficial de sua proposta: o Estado precisa estar forte para a delegação de funções para o mercado ou para a sociedade, sob o risco de não conseguir regular esse processo ao passá-lo sem o preparo adequado para a iniciativa privada. Isso é condição essencial para que o propósito do gerencialismo brasileiro proposto pelo autor tenha sucesso e, talvez, uma das causas de críticas de possíveis insucessos sobre privatizações de serviços sem a devida capacidade de fiscalização de agências reguladoras. O risco, neste contexto, é que a privatização deixe de atender ao interesse público para entrar unicamente na esfera da rentabilidade privada. Os processos de reforma do Estado que levam à privatização não podem pretender apenas uma arrecadação efêmera para os cofres públicos ou desonerar o Estado de atividades que seriam fora do seu foco de atuação prioritária, mas uma nova dinâmica de construção e materialização do interesse público, em que o Estado regulador continue garantindo

a busca pelo interesse público e pelo bem comum. A capacidade de leitura desse cenário e de aprofundamento das questões que muitas vezes são distorcidas no senso comum ou no debate político mais apaixonado é o que, por sua vez, parece requerer profissionalização e engajamento de novos atores, como veremos nas pistas apontadas na seção seguinte.

Os recentes movimentos de reforma administrativa, aquela apresentada pelo governo federal em 2020, trazem à tona a discussão do tamanho da máquina do Estado. Um dos itens da reforma versa sobre a estabilidade no serviço público para ingressantes, tendo como proposta sua diminuição para diferentes cargos e vínculos, ainda deixando para resolução posterior a regulamentação sobre o tema. Esse é um item sensível, uma vez que são os funcionários estáveis que podem garantir alguma continuidade nas políticas e ações do Estado Brasileiro, mesmo com a troca de governos. Com isso, a pressão sobre os funcionários só tende a aumentar, sobretudo pelo receio que a demissão pode causar na relação de trabalho. Esse movimento de reforma, apesar de sugerir um maior engajamento dos futuros ingressantes, a fim de se manterem no emprego, necessariamente não discute o aumento da profissionalização da gestão pública, que é uma das preocupações do campo de públicas: a necessidade de profissionais bem qualificados e com bom desempenho, porém, também preocupados com a coisa pública e a formulação e implementação de políticas públicas de Estado, não só de governo.

Há também um debate sobre “carreiras de Estado”, que segue sem detalhamento na proposta em tramitação, o que, provavelmente, a depender do que for construído em torno do tema, pode trazer novos desafios para as formações do campo de públicas. Essa falta de regulamentação ou de propostas mais delineadas de pontos estruturantes sobre o papel do Estado pode dar margem a diferentes encaminhamentos, a depender do perfil do governante e dos legisladores eleitos. Essa imprecisão pode reforçar disfunções características do mau uso da máquina administrativa e minar o avanço da profissionalização da gestão pública, previsto na formação dos egressos dos cursos do campo de públicas, conforme suas DCN.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: TRANSFORMAÇÕES DE CONTEXTOS DEMANDAM NOVOS PROFISSIONAIS TRABALHANDO NO ESTADO

Esse artigo buscou apresentar como as macro transformações históricas do Estado geram contextos administrativos que, quando somados a outras características do novo cenário, motivam novas demandas de perfil profissional. E como as DCN do Campo de Públicas estão alinhadas à prática de uma gestão pública democrática, acompanhando o ethos republicano que deve estar contido em um Estado democrático de direito.

Esses cenários passaram de um Estado patrimonialista e clientelista para um Estado burocrático, gerido pelas normas e leis, a partir dos apontamentos de Weber; de um Estado com muitos entraves nos meios, apelidado de "burocrático" no sentido pejorativo - como sinônimo de lento, com excessos de controles - para um Estado mais próximo do que se considerava atributo mais comum na iniciativa privada, com foco nos resultados e nos clientes, a partir de uma reforma gerencialista. E essa transição já demonstrava sinais de que um novo passo começava a ser dado para que o Estado fosse construído de fato “pelos/para/com” os cidadãos, por meio de um governo que “faz” junto com eles, transparente e poroso à sociedade.

Não se descarta os desafios não superados em cada momento histórico, nem tampouco que alguns traços de contextos e disfunções bem anteriores ainda se fazem presentes, como relações ainda clientelistas existentes em muitas regiões, especialmente as mais vulneráveis. O artigo pretendeu apontar para uma agenda de pesquisa que analise como as transformações do Estado - que, por óbvio, transformam as políticas públicas e seus resultados demonstrados em diversas análises - também modificam a demanda de perfis profissionais em cada momento histórico, que acompanham a ênfase de atuação e as necessidades em cada contexto.

A partir das questões destacadas em Weber, observa-se como a questão do poder é presente nas organizações públicas brasileiras, em um processo de tentativa de afastamento das tradições (ou das mazelas do patrimonialismo) e aproximação de um modelo racional-legal, valorizando a estrutura hierárquica e as leis existentes. Aqui os conhecimentos mais da área do Direito são valorizados e estimulados no corpo de profissionais do governo.

Em um segundo momento, a lógica gerencialista redireciona o olhar para que a profissionalização não aconteça com foco nos meios, nas leis e nos controles de processos, mas nos resultados. A partir da lógica de gestão por resultados, mais identificada com traços da iniciativa privada, o setor público estatal e o aparelho do Estado começam a demandar perfis mais desenvolvidos por cursos com ênfases na área de Administração e Economia. Novamente, uma perspectiva que requer formação e profissionalização.

Os resultados a serem atingidos para o conjunto de demandas sociais despontou com mais força quando se viu que a busca pela racionalidade dos fins econômicos não necessariamente produz resultados sociais. Ao final da década de 1990 no Brasil, inicia-se uma preocupação maior com políticas sociais, inclusive com criação de carreiras para este tipo de gestão, que avançaram ainda mais na primeira década dos anos 2000, quando a ampliação de conselhos e conferências de políticas públicas com mais participação social demonstravam que ainda era premente uma profissionalização do serviço público que contemplasse a área social. Aqui uma nova ênfase de formação começava a despontar: não bastava entender somente de dimensões econômicas ou de promoção de políticas sociais, mas também a promoção de processos participativos, de escuta e

devolução sobre as necessidades da população. Nesse momento, um perfil de habilidades desenvolvidas mais na área de Ciências Sociais é requerido aos funcionários do Estado. É também o período que o Campo de Públicas começa a avançar com a configuração de parâmetros e multiplicam-se os cursos de graduação e, inclusive, cursos na educação profissionalizante técnica, para dar conta das complexidades que se acumulavam, tanto técnicas como políticas, para um mesmo profissional.

No Brasil, esse pode ser considerado um processo interrompido, ou ao menos pausado, a partir do retorno da agenda liberal com a Emenda Constitucional nº 95 (conhecida como PEC do Teto dos Gastos ou PEC da Morte) e com o "Revogação" de instrumentos de participação em 2019 (BRASIL, 2019), diminuindo visivelmente as possibilidades de ampliação da capacidade de atendimento objetivo do Estado; e igualmente estancando os espaços institucionais para reflexão e encaminhamento sobre as políticas públicas.

No entanto, a pandemia voltou a colocar em pauta como o sistema público, em diversas temáticas - e de forma mais visível na saúde -, parece ser necessário e central para os países com desigualdades evidentes e latentes como o Brasil. A mobilização social permanece, ainda que transformada pela internet e pela participação nas redes sociais mais individualizada. Aqui cabe refletir: como as transformações de cenário em curso podem requerer - novamente - perfis profissionais que saibam lidar, cumulativamente, com legislação, orçamento e limitação de gastos, política social, participação social, transparência, e - mais do que nunca - capacidade de viver a experiência de um Estado em conjunto, que cria sinergia. O Estado emergente requer novos profissionais que combinem esses saberes transversais. As universidades e os processos formativos estão considerando essas transformações em seus currículos e na composição de suas matrizes? O Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação observam isso ao fazerem movimentos de mudanças nas DCNs? Os recentes movimentos de reforma administrativa contemplam reflexões sobre os perfis dos profissionais de compõe o Estado Brasileiro, de acordo com as demandas da sociedade no referido contexto sociopolítico? Essas são agendas de pesquisa que parecem despontar para que a academia entenda a própria academia em diálogo com a realidade que a cerca, além de avançar na compreensão desses diferentes movimentos de reformas do estado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. e LOUREIRO, Maria R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto, LOTTA, Gabriela., OLIVEIRA,

Vanessa. E. (orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. IPEA: ENAP, 2018, p.23-57.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. FGV Editora, 2010.

BRASIL. Decreto nº 9759 de 2019. Revoga o Decreto nº 8243 de 2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em 21 mai. 2021.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083> . Acesso em 13 mai 2021.

BRASIL. Resolução Nº 1, de 13 de Janeiro de 2014. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília: MEC/CNE/CES. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192 . Acesso em 19 mai. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista Do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. p. 07 – 40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. 42(2): 391-410, Mar./abr. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Texto para discussão 9: administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 2001.

CAMPANTE, R.G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, 46(1), 2003, p.153-193.

COELHO, Fernando de Souza; OLENSCKI, Antonio Roberto Bono; CELSO, Rafael Prado. Da letargia ao realento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94). **Revista de Administração Pública**, p. 1707-1732, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. **Estudios Políticos**, n. 49, p. 192-215, 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Atlas do Estado Brasileiro – 2019a**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/> . Acesso em 18 mai. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Atlas do Estado Brasileiro - Análises – Escolaridade no setor público – 2019b.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>. Acesso em 18 mai. 2021.

LIMA, Alisson Assis de; SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília. **Economia & Região**, v. 9, n. 1, p. 81-104.

LOPEZ, Felix Garcia; GUEDES, Erivelton Pires. Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016). **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 189-224, out. 2019. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/241515/33397>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira In: MOTTA Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P., **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**, Atlas, 1997.

OLIVEIRA, José Carlos. Reforma administrativa: frente rebate crítica de que servidor é “marajá” ou “parasita”. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 12 nov. 2020. Política e Administração Pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/707380-reforma-administrativa-frente-rebate-critica-de-que-servidor-e-maraja-ou-parasita/>. Acesso em 15 mai. 2021

PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: **Estado, Instituições e Democracia: república**. Livro 9, vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

PIRES, Valdemir; SILVA, Suylan de A. Midlej e Silva, FONSECA, Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando Souza. Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 109-167, jul.-set. 2014.

SANTANA, L. B. O patrimonialismo na consolidação do Estado nacional brasileiro: os fundamentos da modernização à luz dos conceitos de Raymundo Faoro. **Revista Sem Aspas**, Araraquara, v.7, n.1, p. 135-144, jan./jun., 2018.

SCHWARTZMAN, Simon. Neopatrimonialismo e a questão do Estado. In:_____. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 2007, p. 85-112.

SECCHI, Leonardo; FARRANHA, Ana Claudia; RODRIGUES, Karina Furtado; BERGUE, Sandro Trescastro; MEDEIROS-COSTA, Caio César. Reforma Administrativa no Brasil: Passado, Presente e Perspectivas para o Futuro Frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, 2021.

SILVA, José Augusto Medeiros. AMORIM, Wellington Lima. Estudo de Caso: O pensamento sociológico de Max Weber e a Educação. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.6, n.1, p.100-110, Tri I. 2012.

SILVA, Marcus Vinicius G. et al. A administração pública societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**. v. 22, nº 1, 2018 <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9237/5511>

SILVEIRA, Daniel. Paulo Guedes compara funcionário público a 'parasita' ao defender reforma administrativa. **G1**, Rio de Janeiro, 07 fev. 2020. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-funcionario-publico-a-parasita-ao-defender-reforma-administrativa.ghtml> . Acesso em 15 mai. 2021.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, v. 38, n. 4, p. 79-90, 1981.

WEBER, M. A instituição Estatal Racional e os modernos partidos políticos e parlamentos (sociologia do estado). In: _____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. Brasília: Editora da UnB, 1999, p. 517-529.