

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO AMPARO PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes inovações com o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, além da garantia de participação social pelas organizações da sociedade civil ou empresarial, para a obtenção de direitos fundamentais e melhorias sociais. Posto essa contextualização, este artigo visou responder a seguinte questão norteadora: Quais mudanças a Administração Pública brasileira têm realizado a fim de promover amparo à sociedade brasileira? Para tanto, o objetivo deste artigo é identificar os mecanismos relacionados à administração pública que geraram mudanças de melhorias na promoção de amparo à sociedade brasileira. Assim, para responder aos objetivos do estudo e à problemática apontada, optou-se por realizar uma pesquisa bibliográfica com base em fundamentos teóricos de autores. Pretendeu-se demonstrar as principais transformações ocorridas e apontar as melhorias para a sociedade civil. Portanto, os pressupostos do estudo apontam que na Administração Pública existe uma tendência de desenvolvimento de novos modelos de gestão, que tem como foco aspectos como a melhoria na eficiência técnica, no planejamento de ações sociais e políticas de expansão da capacidade institucional e gerencial. Os resultados demonstraram que os mecanismos que geraram mudanças de melhorias na promoção de amparo à sociedade brasileira, a partir das principais transformações ocorridas com a reforma administrativa, foram a criação da Constituição cidadã e a modernização do Estado. Com base nas informações obtidas através de pesquisas bibliográficas se evidenciou as melhorias para a sociedade civil em termos de promoção de amparo social. Concluiu-se no estudo que o Estado brasileiro empreendeu grandes reformulações na gestão pública direta e indireta, determinando mecanismos de abertura para o terceiro setor, ampliando as condições de fortalecimento econômico e de geração de empregos, através de parcerias público-privadas em funções que antes apenas o Estado desenvolvia de forma exclusiva.

Palavras-chave: Administração Pública, Amparo, Eficiência, Capacidade Institucional e Gerencial.

1. INTRODUÇÃO

O IV Encontro Brasileiro de Administração Pública trouxe muitas inovações em termos de informações relevantes sobre os avanços na construção de mecanismos de modernização e democratização que tem gerado transformações sociais e econômicas no setor público brasileiro. Nesse contexto, foi possível verificar que o paradigma tradicional que teve predominância durante o século XX tem passado por mudanças significativas que representam um amparo mais eficiente à sociedade brasileira, desde a fase de redemocratização, por meio de medidas de transparência, participação popular e diretrizes de

inclusão social e humanização nas relações orientadas para o cidadão (PEREIRA e VIEIRA, 2017).

O Estado Brasileiro, de forma gradativa, tem buscado determinar reformas com vista à melhoria do atendimento dos serviços públicos. A pressão sobre a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal têm provocado mudanças estratégicas em relação à eficácia e a desburocratização (PEREIRA e VIEIRA, 2017).

Posto isso, esta pesquisa visou abordar a seguinte questão norteadora: Quais mudanças a Administração Pública brasileira têm realizado a fim de promover amparo à sociedade brasileira?

Posto isso, os pressupostos do estudo apontam que na Administração Pública existe uma tendência de desenvolvimento de novos modelos de gestão, que tem como foco aspectos relacionados à melhoria na eficiência técnica, no planejamento de ações sociais e políticas de expansão da capacidade institucional e gerencial.

O objetivo deste artigo é identificar os mecanismos relacionados à administração pública que geraram mudanças de melhorias na promoção de amparo à sociedade brasileira. Pretendeu-se demonstrar as principais transformações ocorridas e apontar melhorias para a sociedade civil.

Para responder aos objetivos do estudo e à problemática apontada, optou-se por realizar uma pesquisa bibliográfica com base em fundamentos teóricos de autores.

Justifica-se a escolha do tema em face da relevância de trazer na pesquisa uma visão geral dos esforços do Estado de empreender reformulações na gestão pública diretamente pelas organizações públicas ou indiretamente, pelas organizações da sociedade civil ou empresarial, através de parcerias público-privadas e a utilização de instrumentos de regulação para promoção de amparo social.

A relevância do estudo é demonstrar as novas tendências de inovações que estão sendo absorvidas, incorporadas e implementadas na Administração Pública que são relevantes e decisivas para contribuir para aprimorar a gestão pública em termos de governabilidade para uma maior eficiência.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 CARACTERÍSTICAS E CARÁTER POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública tem caráter político-jurídico de direito público diante de responsabilidades na persecução das condições de promover o bem-estar social com base em fundamentos constitucionais (OLIVEIRA, 2014). A partir das transformações ocorridas com a reforma estatal, ocorreu uma inovação na gestão pública com um novo modelo constitucional baseado na descentralização das medidas e prerrogativas, em que as funções administrativas amparadas em leis estaduais e municipais passaram a ter maior autonomia para compartilhar com a esfera federal as funções públicas relevantes que antes eram centralizadas.

Em termos de responsabilidades, as esferas federal, estadual e municipal passaram a utilizar ferramentas para desenvolver processos gerenciais e administrativos inerentes ao desenvolvimento das funções fundamentais que direcionam o aparelho administrativo (OLIVEIRA, 2014).

A Administração Pública passou a ser regulada e exercida dentro do que determina a Constituição Federal (1988) e suas leis complementares, além da organização da sociedade civil para manter controles sociais (PEREIRA e VIEIRA, 2017).

Conforme Costa e Terra (2005), com a descentralização administrativa, o Estado passou a distribuir competências aos entes federais, estaduais e municipais, criando uma estrutura com maior agilidade na prestação dos serviços à sociedade civil, produzindo também uma parceria com as empresas privadas e entidades não governamentais. Essa iniciativa produziu um avanço no terceiro setor, assegurando mais empregos e favorecendo o crescimento econômico.

Nesse exercício de mudanças na Administração Pública brasileira, as medidas foram revestidas de legalidade para dispor de mecanismos de regulação de acordo com a delegação de competência, dentro dos limites da Constituição Federal (1988).

O volume de responsabilidades do Estado exigiu variáveis de controle interno e externo para o desenvolvimento da Administração Pública. Nesse sentido, o Estado passou a desenvolver um aparato jurídico-administrativo, passando a possuir várias entidades, distribuídas pelos diversos níveis político-administrativo (União, Estados e Municípios) (HEIDEMANN, 2014).

Heidemann (2014) avalia que, nessa fase, as políticas públicas passaram a desenvolver regimes regulatórios orientados por fiscalização, tomando uma configuração moderna baseada em diretrizes da ordem jurídica cujos processos são realizados com base em disposições técnicas no campo de controle nos entes reguladores para evitar desvios ou improbidade administrativa atinentes à administração pública.

Nesse aspecto, o Estado passou a redirecionar os destinos dos fundos públicos em favor de atividades produtivas, com redução de suas funções de cunho social e da ampliação do espaço e do poder dos interesses privados. As empresas privadas começaram a buscar uma possível estratégia de desenvolvimento econômico alternativo, a partir de parcerias com o Estado e organizações não-governamentais, que podem ser adotados como modelo para todas as empresas brasileiras, no sentido de incentivar a diminuição das carências da população, a partir de uma postura voltada para a cidadania (OLIVEIRA, 2014).

A reforma do Estado ocorrida em 1995 pode ser considerada como uma das primeiras mudanças que a Administração Pública brasileira tem produzido para promover amparo à sociedade brasileira de forma mais eficiente, democrática e desburocratizada. Com essa iniciativa se gerou as condições para a criação do Terceiro Setor, ampliando de forma exponencial as condições de evolução da economia, trazendo uma maior estabilidade em termos econômicos, empregos e serviços de várias categorias para a sociedade (OLIVEIRA, 2014).

O Estado caracterizado como ordenador do setor público foi realizando importantes funções de indução do desenvolvimento econômico, auxiliando e conduzindo as atividades econômicas e sociais para o progresso no campo social, induzindo às mudanças econômicas (OLIVEIRA, 2014).

Com a Constituição Federal de 1988, foi estabelecida a necessidade de controles internos das atividades desenvolvidas pela Administração Pública direta e indireta, diante da complexidade das ações públicas e da responsabilidade com o uso de verbas na gestão administrativa (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição Federal de 1988, foram determinadas diretrizes que possibilitaram um avanço da cidadania, a partir das condições de obter direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988).

A outra mudança pleiteada pela reforma do Estado se constituiu de um novo paradigma de gestão administrativa pública que partiu de uma maior participação social da população na implementação de políticas públicas, de segurança e de inclusão social com base na necessidade do Estado Brasileiro de seguir um alinhamento com as diretrizes de um Estado Democrático (HEIDEMANN, 2014).

Nesse contexto, a atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs), como expressão dos movimentos sociais e com maior participação social da população, transformou-se em instâncias que avançaram na parceria com o Estado e as Empresas Privadas no sentido de fortalecer um processo de articulação e diálogo. Tal processo visou

discutir conjuntamente os problemas relativos à cooperação internacional e os desafios colocados para as organizações brasileiras, frente ao contexto de crise social.

As ONGs passaram a ter uma grande expressividade, de acordo com dados obtidos a nível mundial, acerca da participação na promoção de projetos alternativos realizados junto aos órgãos públicos federais e aos setores privados. O efetivo processo de articulação favoreceu também o processo de transparência e controle social de recursos para serem aplicados em atividades envolvidas com o campo do desenvolvimento social no Brasil, trazendo, portanto, amparo à sociedade (HEIDEMANN, 2014).

Dessa forma, a promoção de amparo à sociedade civil também teve como expansão o fortalecimento dos Direitos Fundamentais como um instrumento de pretensões frente ao Estado, o que favoreceu setores estratégicos da economia brasileira ao controle e estímulo da iniciativa privada.

Uma crítica nesse sentido é feita por Corrêa e Passador (2019, p. 37):

Com a reforma, a Administração Pública, passa por um processo de descentralização, o que tornaria as instituições mais próximas dos cidadãos e propiciaria uma melhor resposta aos seus anseios. Nesse sentido, isso ocorreria a partir da melhoria dos processos de formulação da política pública. Portanto, esse modelo estaria também sujeito a falhas e conflitos que poderiam prejudicar seu desenvolvimento. Interessante notar que um dos riscos de sistemas democráticos, descentralizados ou não, é a cooptação por grupos de interesse, mas o sistema governamental acaba por defender os objetivos dos grupos de interesse que se articulam e influenciam as decisões governamentais, e não representam assim os interesses públicos de fato.

As mudanças implementadas na gestão administrativa pública, em geral, determinaram novas estruturas que começaram com a admissão da participação social, a partir de movimentos organizados de bairros e iniciativas das ONGs. Nesse contexto, essa mudança pode ser considerada como um processo relacional no qual, sociedade civil e Estado estavam envolvidos.

Para Corrêa e Passador (2019, p. 45) esse processo é inovador e fundamental para que a força organizadora da sociedade civil modifique o poder estatal, no sentido de articular estratégias para que o crescimento econômico, a partir da retomada do desenvolvimento, possa dar condições concretas de aperfeiçoamento das garantias dos direitos de cidadania.

A tarefa de defender e expandir os direitos de cidadania deve constituir-se em luta da sociedade civil, que precisa organizar-se e estabelecer plataformas de reivindicações pela

melhoria dos salários; pela educação de qualidade; pela reinserção profissional, a partir de oportunidades suplementares de empregos; formação profissional qualificante; atividades de alfabetização de adultos; de formação profissional de deficientes físicos; enfim, exigir o cumprimento das leis (FRANÇA, 2014).

Em linhas gerais, a sociedade civil organizada pode se contrapor à inoperância estatal no trato das questões de interesse público. O mais importante é partilhar as experiências coletivas, sem levar em conta as diferenças ideológicas que geralmente enfraquecem a força dos movimentos civis.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS MECANISMOS DE CONTROLE NA EFICIÊNCIA DOS RECURSOS PÚBLICOS

A Constituição Federal de 1988 determinou processos de controle interno que tem como foco a eficiência do uso dos recursos públicos, o controle externo que é atribuído ao poder legislativo e exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU e o controle social que se refere à criação de mecanismo de ação para a participação da sociedade organizada processos decisórios no âmbito da Administração Pública (CORRÊA e PASSADOR, 2019).

Os mecanismos de controle foram criados como previsão para a eficácia da probidade administrativa, tendo sido criada também a lei de improbidade na Administração Pública, assegurando ao cidadão o controle das funções administrativas contra a corrupção.

A importância da gerência e do controle interno faz parte da estrutura financeira das instituições públicas e privadas para gerar eficiência no suporte às decisões administrativas e favorecer a ampliação do cenário para as possibilidades de desenvolver técnicas que estimulam a administração a um tipo de estrutura de controle que garante a transparência nas atividades públicas (CORRÊA e PASSADOR, 2019).

A Constituição Federal trouxe a legitimação de controles internos em mecanismos variados em nome da preservação do patrimônio público e dos direitos coletivos que garantem a concretização da cidadania com base em recursos específicos determinados pelo Direito Brasileiro que concede ao cidadão os direitos de exercer o controle social sobre a administração pública (BRASIL, 1988).

Os mecanismos de criação dos recursos jurídicos para o controle interno e social passaram a permitir a ampliação da transparência e incentivaram a participação popular na gestão pública. Mas deve-se considerar, no entanto, que as iniciativas da sociedade civil

organizada por maiores que sejam os avanços em prol da transparência e a ampliação do controle das iniciativas por parte da população, existe ainda uma pouca expressiva em termos de movimentos organizados para a obtenção de direitos.

Oliveira (2014) avalia que, em face da mudança de paradigmas do serviço público, surgiram as necessidades de implantação de uma política de qualidade pautada na inovação tecnológica em consonância com as transformações que estão ocorrendo no dia a dia nas diretrizes do serviço público para a busca de melhorias dos procedimentos administrativos nas aquisições dos insumos de produção e serviços, atendendo com grandes vantagens às necessidades de vários setores.

Posto isso, as organizações públicas têm buscado uma constante modernização a partir da criação de Programas de Qualidade que tem a função de favorecer estratégias e táticas operacionais constituídas para perseguir objetivos com mais eficiência, principalmente as que se dedicam à produção de bens e/ou fornecimento de serviços.

Nesse contexto, as inovações tecnológicas e a modernização do estado favoreceram as mudanças na forma de gerir a administração pública. No entanto, a incômoda herança da cultura gerencial tradicional, envolvida em um emaranhado de formalismos e burocratização, tornou difíceis as tomadas de decisões quanto ao atendimento de qualidade ao cidadão que utiliza os serviços públicos (OLIVEIRA, 2014).

Nessa fase, a tecnologia obsoleta produzia morosidade, mas um novo processo de mudança organizacional se estabeleceu com uma base tecnológica mais inovadora, a partir da modernização do Estado implementada pelo governo federal nos órgãos públicos. Essa transformação estimulou uma nova postura estratégica em nível estadual e municipal, definindo um discurso de excelência na produção e nos serviços públicos (OLIVEIRA, 2014).

A modernização que chegou às atividades públicas trouxe um novo ânimo ao desenvolvimento dos serviços públicos, onde os servidores passaram por atualizações e reciclagens e puderam melhorar as suas condições de trabalho, impulsionando, ainda, a reorganização da estrutura operacional que também influenciou a melhoria das habilidades técnicas dos colaboradores (OLIVEIRA, 2014).

A gestão da qualidade na Administração Pública passou a se constituir na década de 90, um imperativo frente às mudanças tecnológicas, a visão empresarial voltada para o cliente ou cidadão que necessita de produtos e serviços eficientes, a dimensão ética através da transparência e da melhoria dos processos de comunicação.

As tecnologias foram sendo adaptadas aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais gradualmente para favorecer o processo de modernidade da Administração

Pública. Os departamentos gráficos que são estratégicos passaram por melhorias para controlar e dirigir as atividades de publicação e divulgação de atos oficiais e a execução de um vasto material de suporte de comunicação interna e externa (HEIDEMANN, 2014).

Dentro dos parâmetros de qualidade de produção tecnológica, a Administração pública renovou a produção com novas tecnologias digitais e equipamentos de trabalho na busca de eficiência e agilidade, trazendo amparo à sociedade. A administração com base no controle de qualidade se constituiu na maneira de fazer com que os serviços passassem a ser efetivados da melhor forma possível, através dos recursos disponíveis, a fim de atingir os objetivos (HEIDEMANN, 2014).

O gerenciamento de qualidade no processo envolve a coordenação de recursos humanos e materiais para o alcance de objetivos onde está configurada a organização técnico-operacional (HEIDEMANN, 2014).

Neste enfoque foi fundamental que o modelo de gestão pudesse determinar até que ponto o processo seria capaz de realizar os objetivos da organização pública, estimar as necessidades de mudanças envolvidas e identificar os problemas potenciais no atendimento das necessidades básicas da sociedade.

A outra melhoria na Administração Pública que trouxe amparo à sociedade diz respeito a melhoria da comunicação interna que veio auxiliar as necessidades dos usuários de obter informações junto a muitas entidades e órgãos públicos estatais que se constituíam em geral, uma vez que este era o primeiro obstáculo a ser enfrentado para atender com mais agilidade a sociedade civil (TAVARES, 2020).

Nas antigas gestões, os serviços públicos tinham grande dificuldade em descobrir onde determinada informação poderia ser cruzada com outras informações de outros órgãos públicos para evitar falhas em processos. Além disso, os órgãos públicos quase sempre demoravam para responder às informações que, muitas vezes, eram insuficientes ou inadequadas para a demanda dos cidadãos. Essas dificuldades decorrem da carência de instrumentos de trabalho que causavam o despreparo de alguns servidores em obter e repassar informações precisas e atender o cidadão de forma a tornar mais fácil a resolução de seu problema (TAVARES, 2020).

3. CONCLUSÃO

Sob a perspectiva da seguinte questão norteadora: Quais mudanças a Administração Pública brasileira têm realizado a fim de promover amparo à sociedade brasileira? Este artigo teve como objetivo identificar os mecanismos relacionados à administração pública que geraram mudanças de melhorias na promoção de amparo à sociedade brasileira.

Dessa forma, a partir da criação da Constituição Cidadã e da modernização do Estado, este estudo evidenciou que o Estado brasileiro empreendeu grandes reformulações na gestão pública direta e indireta, determinando mecanismos de abertura para o terceiro setor, ampliando as condições de fortalecimento econômico e de geração de empregos, através de parcerias público-privadas em funções que antes apenas o Estado desenvolvia.

Com a ineficácia do Estado para prover tantos serviços foram sendo realizadas privatizações e parcerias, além de uma modernização interna, administrativa, gerencial e operacional para determinar os mecanismos de descentralização que gerou uma atuação legítima e autônoma nas esferas federal, estadual e municipal em suas responsabilidades.

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes inovações com o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, além da garantia de participação social pelas organizações da sociedade civil ou empresarial, para a obtenção de direitos fundamentais e melhorias sociais (BRASIL, 1988).

Para promover o desenvolvimento econômico e social, o Estado criou parcerias público-privadas e a utilização de instrumentos de regulação para promoção de amparo social, exigindo das empresas privadas responsabilidade social e ambiental.

Nessa perspectiva, demonstrou-se que as novas tendências de inovações foram sendo absorvidas, incorporadas e implementadas na Administração Pública que passaram a ser muito relevantes e decisivas para contribuir para aprimorar a gestão pública em termos de governabilidade, gerando uma maior eficiência.

Nesse momento de mudanças de paradigmas da gestão pública, em muitos Estados brasileiros, a administração pública passou a adotar, de forma gradativa, critérios de qualidade, sistemas de viabilização de informação e tecnologia viável e acessível. Sob esse aspecto, a dinâmica de trabalho do servidor público teve uma grande melhoria, gerando um atendimento ao cidadão mais ágil e desburocratizado.

Nesse aspecto, o Estado redirecionou os destinos dos fundos públicos em favor de atividades produtivas, com redução de suas funções de cunho social e da ampliação do espaço e do poder dos interesses privados. Nesse campo, as empresas privadas começaram a buscar uma possível estratégia de desenvolvimento econômico alternativo, a partir de parcerias com o Estado.

Com as transformações ocorridas com a reforma do Estado, as organizações não-governamentais podem ser adotadas como modelo para todas as empresas brasileiras, no sentido de incentivar a diminuição das carências da população, a partir de uma postura voltada para a cidadania, onde os movimentos sociais e as ONGs passaram a ter mais representação social.

O efetivo processo de articulação das ONGs favorece também o processo de transparência e controle social de recursos para serem aplicados em atividades envolvidas com o campo do desenvolvimento social no Brasil.

O fortalecimento da cidadania, pelos processos democráticos de participação, exige a ampliação da base social de decisões coletivas dentro da comunidade assistida. Isto significa trabalhar especialmente a “motivação” para que um número crescente de pessoas da comunidade possa ter interesse em se envolver nas questões de interesse público. Os mecanismos adequados a essa participação incluem, além de instituições oficiais, como partidos políticos, sindicatos e escolas, também as organizações civis ou não-governamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CORRÊA, Victor; PASSADOR, Claudia Souza. O campo do conhecimento em Administração Pública no Brasil: Uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos. **Revista da Sociedade Brasileira de Administração Pública**, Coleção Gestão Pública – Brasília: ENAP, 2019.

COSTA, Marli Moraes da; TERRA, Rosane Beatris M. da Rocha Barcellos. O papel da Administração Pública: Breves apontamentos sobre a reforma estatal como fomentadora de inclusão social sob o viés de direitos fundamentais, cidadania e o papel do terceiro setor. *In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI/UFBA – Salvador, 2008.* Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/marli_marlene_moraes_da_costa.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

FRANÇA, Wladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista do Senado**, a. 51, n. 202, abr./jun. 2014.

HEIDEMANN, Francisco G. **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 1. ed. São Paulo: UNB, 2014.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão pública: Democracia e eficiência – uma visão prática e política**. 1. ed. São Paulo: FGV, 2014.

PEREIRA, D. B.; VIEIRA, J. B. (Orgs.) **A construção da administração pública no século XXI**, João Pessoa: SBAP, 2017.

TAVARES, José. Atos políticos e atos de administração reflexões sobre os critérios de distinção das funções do Estado e demais entidades públicas. **Instituto Rui Barbosa**, 2020. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/artigo/atos-politicos-e-atos-de-administracao-reflexoes-sobre-os-criterios-de-distincao-das-funcoes-do-estado-e-demais-entidades-publicas/>>. Acesso em: 9 jan. 2022.