

Diferentes concepções de Estado e sua relação com os paradigmas da administração pública: do patrimonialismo a gestão social

Different concepts of State and its relationship with the paradigms of the public administration: from patrimonialism to social management

Fabiana Kenia Silva Costa¹ e Thatiana Stacanaelli Teixeira²

¹Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), email: fabianakenia@gmail.com

²Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), email: thatinha29@hotmail.com

RESUMO

Diversos trabalhos discorrem sobre o Estado a partir de diferentes perspectivas e aspectos, incluindo origem, organização, funcionamento e finalidades. O interesse deste ensaio recaiu sobre os dois primeiros aspectos. Buscou-se discutir como as formas históricas de Estado, por meio de rupturas de poder, engendraram formas específicas de administração pública. Partindo desse propósito foram apresentados os tipos históricos de organização do Estado e os modelos de administração pública no intuito de relacionar as características de cada tipo de Estado com sua forma de administração correspondente. A análise empreendida mostrou que os modelos de gestão ora representaram os anseios do Estado encarnado na figura do monarca, ora os interesses do mercado representado pela burguesia, ora os anseios da sociedade por participação. Essa teorização permite problematizar as diversas tensões existentes entre Estado, Sociedade e Mercado no que tange o desenvolvimento de modelos de gestão da administração pública.

Palavras-chave: Estado. Patrimonialismo. Burocracia. Gerencialismo. Gestão social.

ABSTRACT

Several papers discuss the state from different perspectives and aspects, including origin, organization, functioning and purposes. The interest of this essay fell on the first two aspects. It was tried to discuss how the historical forms of State, through ruptures of power, engendered specific forms of public administration. Based on this purpose, the historical types of state organization and public administration models were presented in order to relate the characteristics of each type of State to its corresponding administration. The analysis carried out showed that the management models represented the yearnings of the incarnated State in the figure of the monarch, or the interests of the market represented by the bourgeoisie, or the society's wishes for participation. This theorization makes it possible to problematize the various tensions between the State, Society and the Market regarding the development of models of public administration management.

Keywords: State. Patrimonialismo. Bureaucracy. Managerialism. Social management.

1 INTRODUÇÃO

É a partir da ótica das reformas de organização do Estado, no contexto de seu desenvolvimento histórico e sua relação com as distintas formas de gestão, que se insere o presente artigo. Com base na temática teórica de construção histórica do Estado, procura-se discutir como as formas históricas de Estado, por meio de rupturas de poder, engendraram formas específicas de administração pública.

A obra “O príncipe” de Maquiavel representa um marco no estudo sobre o Estado, ao abandonar os fundamentos teológicos nos estudos políticos e proceder à busca por generalizações permitindo, assim conjugar fatos de épocas diversas.

Posteriormente, vieram autores como Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau que buscam explicar a origem do Estado civil moderno. Esses autores, contrapõem-se ao argumento de formação espontânea do Estado, atribuindo sua gênese a via contratual, sendo denominados contratualistas.

A compreensão de Estado a partir da visão contratualista de sua formação, requer o entendimento de que o reconhecimento natural da legitimidade do soberano deve ser substituído por um instrumento racional capaz de expressar o consentimento dos súditos perante o Estado. Esse instrumento é o pacto ou contrato social. Nesse sentido, a fundamentação do poder político está no contrato.

Outras abordagens, também, dissertam a respeito da concepção de origem do Estado. Estas contemplam as teorias não-contratualistas mais expressivas que afirmam a concepção de formação natural ou espontânea do Estado. Na corrente teológica, o Estado é visto como criação divina, essa concepção tem por expoentes São Tomás de Aquino (1990) e Santo Agostinho (1996). A corrente patriarcal parte do entendimento que o Estado emerge da evolução do sistema familiar, Robert Filmer (1966) é visto como principal autor dessa abordagem. Na ótica da corrente da força ou violência, o Estado surge em decorrência de lutas e guerras, os autores Franz Oppenheimer (1922) e Charles Tilly (1996) desenvolveram trabalhos nesse sentido. Por fim, a corrente econômica na qual o Estado é produto do desenvolvimento econômico, essa abordagem tem por representantes Karl Marx (1992, 1993, 2004) e Friedrich Engels (1995).

A partir de uma contextualização da origem do Estado é possível avançar em direção as suas formas históricas de organização e gestão da ‘máquina’ pública. É possível identificar quatro modelos de gestão, a saber: patrimonialista, burocrática, gerencial e social, que serão detalhadas ao

longo deste artigo. Estes estão diretamente relacionados às características do tipo de Estado que lhes deram origem.

Ademais, o texto que segue está assim organizado. A seção 2 alude algumas concepções da origem e formas de organização do Estado. Na seção 3, paradigmas da administração pública, busca-se explicar os modelos de gestão. A seção 4 analisa a relação existente entre as rupturas de poder pelas quais o Estado passou com a gênese de novas formas de gestão da administração pública. Por fim, as considerações finais que sistematizam a análise, respondendo ao questionamento inicial deste trabalho.

2 CONCEITOS, ORIGEM E FORMAS DE ESTADO

Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é impossível, visto que o Estado é um ente complexo que pode ser abordado sob diferentes pontos de vista. Assim, por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito objetivo, haverá sempre um quantum de subjetividade, vale dizer, haverá sempre a possibilidade de uma grande variedade de conceitos (DALLARI, 1998).

O Estado, na visão de Bresser Pereira (2010, p.118), é a instituição soberana garantida pela ordem jurídica e pela organização social. Conjuntamente com a sociedade e o território, ele forma o Estado-nação, entendido como o poder político-territorial soberano. Nas sociedades modernas ou capitalistas que se tornaram democráticas “o Estado é o instrumento através do qual a sociedade politicamente organizada busca realizar seus objetivos comuns no plano político”.

O Estado é ainda definido como “organizações que aplicam coerção, distintas das famílias e dos grupos de parentesco e que em alguns aspectos exercem prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro de extensos territórios” (TILLY, 1996, p. 46).

Tilly (1996) diferencia Estado-Nação de Estado Nacional. Para ele, Estado-Nação é aquele cujo povo compartilha uma forte identidade linguística, religiosa e simbólica enquanto Estado Nacional é aquele que governa múltiplas regiões adjacentes, ou seja, formado por blocos de Estados, constituindo um sistema.

Segundo Weber (2004) só é possível definir sociologicamente o Estado Moderno pelo meio específico que lhe é próprio: a coação física. Essa coação não é o meio normal ou o único do Estado, mas é seu meio específico. Para o autor:

O Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (WEBER, 2004, p. 529).

Neste sentido, o Estado é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação considerada legítima. Essa dominação pode ser tradicional, carismática ou burocrática.

Weber (2004) identifica o Estado Moderno como Estado Racional pautado no direito racional e na burocracia especializada, sendo este o único que pode dar origem ao capitalismo moderno, uma vez que é o Estado nacional fechado que garante ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência.

Ao tratar da origem dos Estados Europeus Tilly (1996) argumenta que a formação dos Estados resulta de combinações de concentração de capital, concentração de coerção, preparação da guerra e posição dentro do sistema internacional. O Estado Moderno surge assim, de uma sequência de acontecimentos não planejados resultantes da competição por recursos, meios e territórios.

A partir de uma visão contratualista de formação do Estado Rousseau (1989) postula que a pessoa pública, formada pela união de todas as outras, através do pacto social, recebe o nome de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros de Estado. O Estado deriva, segundo o autor, desse ato de associação dos homens, o qual, produz um corpo moral e coletivo.

Para Hobbes (2005) em razão do acordo vigente entre os homens ser de natureza artificial é necessário algo além do pacto para tornar constante e duradouro esse acordo. Necessita de um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum. De acordo com o autor, a única maneira de instituir tal poder comum é designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas. À multidão assim unida numa só pessoa forma o Estado, concebido pelo autor como soberano absoluto.

Em contraposição a Hobbes, para o qual o soberano é o representante de Deus na terra e assim, superior, Locke (1998) afirma sua crença na liberdade e igualdade de todos os homens. Para Locke a soberania reside no povo, embora o Estado seja soberano, deve respeitar as leis naturais e civis. Os homens unem-se em um único corpo político, no qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais. O autor pensa o contrato social como resultante do consentimento coletivo em favor da instauração de um corpo político, ou seja, do Estado.

Em relação às formas históricas do Estado Bresser Pereira (2009) faz menção aos Estados absolutista, liberal, socialdemocrático e republicano.

O Estado absolutista emergiu no curso do século XVI e representou um aparelho de dominação feudal, destinado a sujeitar as massas camponesas à posição social tradicional. Assim, denotou um instrumento para a manutenção do domínio da nobreza sobre as massas rurais. As prerrogativas autoritárias do Estado expressavam e consolidavam a concentração do poder (ANDERSON, 2004).

A estrutura dos Estados absolutistas foi fundamentalmente determinada pelo reagrupamento feudal contra o campesinato, após a dissolução da servidão e secundariamente determinada pela ascensão de uma burguesia urbana que evoluía em direção às manufaturas pré-industriais (ANDERSON, 2004).

As premonições de uma nova ordem social, decorrentes do novo ordenamento da economia, fez-se sentir quando a burguesia já era forte o bastante para deixar sua marca indistinta no Estado. O absolutismo representou desta forma um aparelho para a proteção da propriedade e dos privilégios aristocráticos (ANDERSON, 2004).

O Estado absoluto foi uma transição do Estado antigo para o moderno. No Estado Antigo não havia separação entre o Estado e a sociedade, e distinção entre a esfera pública e a esfera privada: o oligarca via o patrimônio do Estado como seu patrimônio (BRESSER-PEREIRA, 2010). É preciso assinalar, segundo o autor, que o Estado antigo e mesmo o Estado de transição que é o Estado Absoluto não foram expressão da sociedade, mas instrumento de uma oligarquia que se mantinha no poder graças ao poder das armas, da propriedade da terra e da religião.

Da oposição histórica e secular entre liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca nasce o Estado liberal. A Revolução Francesa no século XVIII, com as divisas da liberdade, igualdade e fraternidade, deu forma ao Estado Liberal. Esta revolução visou implantar um constitucionalismo concretizador de direitos fundamentais. Assim, o Estado liberal é fruto de movimentos que abalaram os fundamentos da sociedade, estes buscavam ajustar o corpo social às novas categorias de exercício do poder concebidas com o propósito de sustentar um novo sistema econômico (BONAVIDES, 2007). O Estado liberal impôs o estado de direito e garantiu os direitos civis, sendo estes o direito à vida, à liberdade e à propriedade privada (BRESSER PEREIRA, 2009).

A burguesia utilizou-se da revolução para estreitar os poderes da coroa e destruir os privilégios característicos do Estado absolutista. Ela formulou os princípios filosóficos de sua

revolução social (BONAVIDES, 2007). Nesse sentido, a revolução representou a transferência de poder político da antiga aristocracia para a burguesia emergente (BRESSER PEREIRA, 2009).

O surgimento da questão da justiça social fez emergir um novo Estado. Assim, a luta pelas ideias socialistas e pelos direitos sociais deu origem ao Estado socialdemocrático. Este foi produto da crescente capacidade política da classe trabalhadora e, em particular, das classes médias (BRESSER PEREIRA, 2009).

Depois da II Guerra Mundial, a intervenção do Estado no mercado e a garantia dos direitos universais à saúde, educação, renda mínima e condições justas de trabalho definiram o Estado socialdemocrático que estava surgindo (BRESSER PEREIRA, 2009).

O Estado socialdemocrático teve êxito na promoção do crescimento econômico e da justiça social, no entanto três processos históricos levaram a sua crise, esses processos foram a onda ideológica neoliberal, a crise fiscal do Estado e a globalização. Com sua crise observou-se o surgimento dos primeiros indícios de que o novo Estado seria caracterizado pela democracia republicana ou participativa (BRESSER PEREIRA, 2009).

Nesse sentido, o Estado republicano emerge como resposta aos desafios lançados pela globalização, assim como pelas novas demandas dos cidadãos. Está relacionado ao surgimento dos direitos republicanos, que compreende o direito de todos os cidadãos de usufruir do patrimônio público, ou ainda os direitos dos cidadãos em relação a indivíduos ou grupos que desejem se apoderar do patrimônio público (BRESSER PEREIRA, 2009).

“O Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados que participam do governo juntamente com os políticos e servidores públicos”. No Estado republicano os cidadãos participam da definição de novas políticas e instituições, além do exercício do controle social (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 163).

Para Montesquieu (2014, p. 19) “o governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder soberano”. Na república quando “o povo em conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma democracia”, segundo o autor, nessa forma de governo sobressai o interesse público ao privado em função do amor às leis e à pátria.

A partir das considerações feitas nesse tópico no que concernem às formas de Estado pode-se avançar para os modelos de gestão da administração pública.

3 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Keinert (2007, p. 47) ao abordar a noção de paradigma o define como um “conjunto de regras, normas, crenças, valores e teorias que direcionam a ciência produzida por uma determinada comunidade científica em um período de tempo específico, o qual fornece a esta mesma comunidade *soluções modelares*”. Assim, “a noção de paradigma revela a auto-identidade de um campo de conhecimento dada por um *consenso* sobre os problemas considerados pertinentes a ele por uma determinada comunidade científica” (KEINERT, 2007, p. 50).

Nessa perspectiva, ressalta-se que é no contexto das relações complexas e históricas entre Estado, mercado e sociedade, na luta pelo poder, pela democracia e pela emancipação que são engendrados os paradigmas da administração pública (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). Estes são: paradigma patrimonial (patrimonialismo), burocrático, gerencial (gerencialismo) e social (Gestão Social).

Iniciando pelo primeiro paradigma, temos o Patrimonialismo, o qual Weber (1999, p. 148) considera como um modo de exercício legítimo de poder político com princípios de dominação do tipo tradicional, sendo que esta ocorre quando “a sua legitimidade repousa na crença da santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais, existentes desde sempre”.

Bresser Pereira (2001) aborda que as normas deste sistema dizem respeito à corrupção, ao uso inadequado de recursos públicos e nepotismo. Esta categoria de administração é essencialmente arrecadadora de impostos, constituindo no acúmulo de capital para o monarca, concentrando o poder coercitivo e tendo os súditos e a burguesia comercial ao comando subordinado do monarca.

As demais características desse sistema de administração são: caráter personalista de poder, ausência de uma esfera pública contraposta à privada, lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, irracionalidade fiscal, relações de lealdade pessoal, ausência de limites entre os bens e recursos públicos privados e clientelismo (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Neste molde de administração, o poder absoluto é posto sob o soberano, o qual submete todos os outros homens ao papel de súditos, este ainda é o responsável por determinar o que é o bem comum, centralizando poder e acumulando capital e coerção (CANÇADO; PEREIRA e TENÓRIO, 2013).

Diante desse sistema com limitações e deficiências em função de sua rigidez e com pouco ou quase nenhum diálogo, Bresser Pereira e Spink (2006) refletem sobre a necessidade de um novo paradigma, com a ideia de suprir as deficiências em busca da proteção do patrimônio público. Nesse

sentido, a necessidade de separar claramente o que é do Estado e o que é público vem à tona e surge a demanda por um novo modelo de administração do Estado, emergindo assim a administração pública burocrática.

Essa nova forma de administração surge no contexto de ascensão da classe burguesa. Segundo Bresser Pereira (1996) as características do patrimonialismo revelaram-se incoerentes com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que iniciam no século XIX. Para o autor é essencial para o capitalismo à clara separação entre Estado e mercado. Adicionalmente, a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla.

A modalidade burocrática era considerada superior à anterior, a patrimonialista. A atual baseava-se no pressuposto de eficiência, rapidez, boa qualidade e preços baixos de serviços prestados ao público (BRESSER PEREIRA, 1996).

De acordo com Bresser Pereira (1998), este modelo segue os fundamentos de um corpo profissional hierarquizado, com promoções amparadas em mérito e tempo de serviço, tendo uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los. O autor indica que a organização democrática tem princípios da centralização das decisões, a hierarquia seguindo a estrutura piramidal do poder, tendo controle passo a passo dos processos administrativos e administradores recrutados e treinados para tal função.

A administração burocrática é o meio em que se exerce a dominação burocrática. Weber (1999) indica que tal paradigma apoia-se em competências oficiais fixas, reguladas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídas por autoridades ou empresas burocráticas. Observa-se também que há distribuição de atividades e poderes que visa à execução regular e contínua de certos fins, hierarquia de cargos e subordinação, registro em moldes de documentos e administração de funcionários seguindo regras prováveis ao aprendizado.

Esse paradigma não foi capaz de cumprir com seus ideais de eficiência e de combater de fato o patrimonialismo. Com a ideia de que o patrimonialismo está condenado e o burocratismo excluído devido a sua ineficiência, e pensando que é possível desenvolver estratégias administrativas com pressupostos na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados, pensa-se então em uma nova administração (BRESSER PEREIRA, 1998).

A predominância da lógica de mercado no novo paradigma fez com que o mesmo fosse caracterizado como Administração Pública Gerencial, cuja forma de gestão é o gerencialismo (PAES DE PAULA, 2005). O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de

reforma das décadas de 1980 e 1990 porque traduzia um *ethos* de negócios do setor privado para o setor público. Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos (NEWMAN; CLARKE, 2012).

O modelo gerencial captou as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

O gerencialismo legitima direitos ao poder, especialmente o direito de gerir, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. Além de ser uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las (NEWMAN; CLARKE, 2012).

É possível apontar duas dimensões do processo de reforma gerencial da administração. A primeira é cultural, havia a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. A outra, diz respeito à gestão, os administradores colocariam em ação ideias e ferramentas vindas do setor privado, mas com adaptações para o setor público, como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional (BRESSER PEREIRA, 1998).

Bresser Pereira (1996, p. 6) aponta os principais delineamentos do modelo gerencial, sendo eles:

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recurso e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Diante o envolvimento da sociedade em questões públicas surgiram propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade. A nova abordagem que surge é intitulada por Paes de Paula (2005) de 'societal', sendo entendida como uma ação gerencial dialógica direcionada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO 2013). A gestão social efetiva-se quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como "alvo", "meta", "cliente" de suas ações, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas (TENÓRIO, 1998).

Neste modelo utiliza-se como premissa a sociedade emancipada, onde esta, representa por si mesma a sociedade política e a democracia deliberativa, sendo a auto-organização da sociedade. A emancipação diz respeito à forma específica de administrar a própria sociedade e seus recursos como protagonistas em relação ao Mercado e a Sociedade. Assim, ao contrário das outras abordagens a gestão social viabiliza relações simétricas entre sociedade e Estado, incorporando princípios da participação e deliberação (CANÇADO; PEREIRA e TENÓRIO 2013).

O ambiente em se propagou este modelo estimulou o entrosamento de alguns grupos em torno de questões que afetavam a qualidade de vida tanto individual como coletiva, iniciando-se reivindicações populares junto ao poder público. Os movimentos reivindicavam questões de cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na direção da vida política, questionando o Estado como protagonista da gestão pública (PAES DE PAULA, 2005).

Segue-se na implementação desse modelo que visa ampliar a participação dos atores sociais na construção da agenda política, desenvolvendo instrumentos que possibilitem maior controle social sobre as ações do Estado.

Entretanto, é válido ressaltar que as práticas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais não deixaram de existir na gestão pública, o que se observa é um hibridismo da mesma. “[...] esses tipos de gestão coexistem, mas expressam interesses divergentes e opostos, explicitando o mosaico de conflitos no mundo contemporâneo entre Estado, Mercado e Sociedade” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 86).

4 GÊNESE DOS MODELOS DE GESTÃO A PARTIR DO TIPO DE ESTADO VIGENTE

Considera-se que os modelos de gestão da administração pública são estruturados a partir do tipo de Estado predominante. Nesse sentido, é possível considerar o processo histórico de rupturas de poder como o cerne da gênese de um novo paradigma.

Cabe destacar, que a discussão em torno dos Estados tem por referência o conhecimento histórico, com a preocupação dos estudos voltada para o desenvolvimento histórico dos mesmos. Partindo dessa acepção são apresentadas as rupturas de poder que marcaram o surgimento de cada tipo de Estado.

Convém começar a análise pelo Estado absolutista. A dominação tradicional, característica do Estado absolutista, tende a despertar relações de reciprocidade, baseadas não na lei, mas no costume. Segundo Weber (2004) de uma forma específica da dominação tradicional

emerge o patrimonialismo. No ambiente patrimonialista desenvolve-se o favoritismo por meio de cargos de confiança junto ao senhor.

A gestão patrimonialista reflete a essência do Estado absolutista ao representar os anseios do monarca. Assim, a manutenção de privilégios, dominação e concentração de poder realizava-se por uma administração que garantia o acúmulo de capital para o monarca, perpetuando a não distinção entre público e privado. A manutenção do poder pelo soberano ocorria pela cessão de terras e cargos públicos aos súditos. Nesse sentido, observa-se que o modelo de gestão patrimonialista era condizente com as características do Estado no qual este prevaleceu.

A primeira reforma histórica da organização do Estado ou, dito de outra forma, a primeira ruptura de poder do Estado, marcada pela ascensão da classe burguesa, representou a transição da administração patrimonial para a administração pública burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2009; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

“Da aliança forçada entre o Estado nacional e o capital nasceu a classe burguesa nacional” (WEBER, 2004, p.517). Essa aliança, segundo o autor, surgiu da luta constante dos Estados nacionais pelo poder, na qual cada Estado tinha que concorrer pelo capital, que estava livre de estabelecer-se em qualquer lugar e ditava as condições sob as quais ajudaria o Estado a tornar-se poderoso.

Cabe destacar que o Estado nesse momento deixa de ser senhor e passa a ser servo da sociedade, representando um instrumento desta, não havendo mais súditos e escravos, mas cidadãos portadores de direitos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O princípio da não intervenção do Estado na economia, presente no Estado Liberal, apresentou-se como estratégia da burguesia para garantir a expansão de seus empreendimentos e obtenção de lucros. Nesse momento o mercado ganha destaque como principal instituição política e econômica.

Nesse contexto emerge a administração burocrática que distingue bens públicos e privados, e tem por objetivo combater a corrupção e o nepotismo que se faziam presentes no Estado absolutista. Para tal utiliza-se da profissionalização, hierarquia e impessoalidade na gestão.

O termo burocracia, inicialmente, foi empregado para designar a estrutura administrativa do Estado, ganhado posteriormente conotações negativas, ao ser associada à proliferação de normas e regras que tornam ineficientes as organizações públicas.

Segundo Weber (2004) o Estado burocrático fundamenta-se no direito racionalmente estatuído e em regulamentos racionalmente concebidos. A burocracia destaca-se pela

especialização e treinamento racional. Nela as funções administrativas são exercidas por um corpo de funcionários que agem de acordo com uma série de regras, existindo uma hierarquia de cargos.

A partir dessas considerações pode-se inferir que a burocracia foi o meio pelo qual a burguesia fez prevalecer seus interesses, ao transpor para a gestão pública seus anseios. Assim, esse modelo de gestão vai de encontro às características do Estado que o originou, considerando que esse Estado instituiu o direito a propriedade privada e promoveu a separação entre público e privado.

Quando a administração burocrática passa a não atender as novas demandas postas ao Estado em decorrência de seu crescimento surge o gerencialismo. A administração pública gerencial tem por foco os resultados, repousa na descentralização de poder, redução dos níveis hierárquicos, flexibilização e atendimento ao cidadão. Ademais, esta tem por intuito possibilitar maior eficiência e eficácia à administração. O Estado assume o papel de regulador da economia e da sociedade, promovendo questões sociais. Nesse contexto ela reflete a concepção do Estado socialdemocrático que assegura além dos direitos civis, adquiridos no Estado liberal, os direitos sociais.

A segunda ruptura de poder ocorre a partir do momento que o foco recai sobre a sociedade devido a sua emancipação em relação ao Estado e ao mercado, nesse cenário emerge a gestão social. Esta é sustentada pelos valores republicanos ao enfatizar a participação social na gestão pública.

O aprofundamento da democracia requer um conjunto de formas participativas que ampliem as chances de participação cívica de um número cada vez maior de pessoas, capacitando-as a atuarem no exercício do poder político. Cabe considerar que abertura de canais de participação, embora relevante, diz pouco sobre a qualidade da prática democrática no interior dos mesmos (FARIA, 2010). A preocupação com padrões mais democráticos de gestão entra em voga no contexto do Estado republicano.

Dessa forma, a gestão social surge como instrumento de controle social da população em relação ao Estado, assim esta reflete a natureza do Estado republicano.

Por fim cabe sintetizar a análise através da exposição do Quadro 1 que relaciona cada tipo de Estado a sua forma de administração correspondente.

Quadro 1 - Tipos históricos de Estado e sua respectiva forma de gerenciamento

Estado de acordo com o regime político	Estado de acordo com a forma de administração
Estado Absolutista	Administração Patrimonialista
Estado Liberal	Administração Burocrática
Estado Socialdemocrático	Administração Gerencial
Estado Republicano	Gestão Social

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (2009).

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste construto foram examinadas as formas históricas de Estado que, através de rupturas de poder, engendraram formas específicas de gerenciamento da administração pública, revelando que a administração, a depender da configuração de poder, representou os interesses do monarca, da burguesia e por fim os anseios da sociedade. Cabe ressaltar, no entanto o atual hibridismo da gestão pública com a presença de traços dos diferentes paradigmas da administração.

Diante as formas de Estado e com o evoluir destes, novas necessidades foram surgindo fazendo com que estes aperfeiçoassem e engendrassem novas modalidades de gestão que atendessem as demandas que foram se consolidando ao passar dos tempos.

Necessidades como a distinção de bens públicos e privados, maior efetividade em processos e administração pública, a participação da população em assuntos políticos e a clara distinção que deveria ocorrer entre Estado, Mercado e Sociedade (como pressupõe a Gestão Social) foram sendo marcantes na evolução das formas de Estado e contribuindo para novas modalidades de gestão coerentes com o modelo de Estado vigente.

Fica claro que com o evoluir dos Estados e da sociedade, novas demandas surgem fazendo com que os modelos de gestão sofram aperfeiçoamentos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília. 1997.

ANDERSON, Perry. **Linhagens Do Estado Absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

AQUINO, São Tomás de. **Suma de Teología**. Biblioteca de autores cristianos. Madrid, 1990.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8 ed. São Paulo: Malheiros editores. 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro, FGV, 2009. 416p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Estado**. Lua Nova [online]. 2010, n.81, pp.117-146.

BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, Peter (Coords.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba, CRV, 2013. 216p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 1998.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. 215 p.

FARIA, C. F. **Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?** Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

FILMER, Robert. **Patriarcha, or the Natural Power of Kings**. Ed. Rafael Gamba. Edicion Bilingue. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo, Martin Claret, 2005. 519p.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre governo**. São Paulo, Martins Fontes, 1998. 639p.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Textos sobre educação e ensino. 2º ed. Rio de Janeiro: Moraes, 1992.

MARX, Karl. **O Manifesto do Partido Comunista**. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

- MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo, Boitempo editorial. 2004. 175p.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo, Martin Claret, 2014. 883p.
- NEWMAN, Janet; CLARKE, John. **Gerencialismo**. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.
- OPPENHEIMER, Franz. **The State: Its History and Development Viewed Sociologically**. New York. Vanguard Press. 1922.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo, Cultrix, 1989. 235p.
- TENÓRIO, Fernando G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1998.
- TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo, EDUSP, 1996. 356p.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. vol. 1. Brasília: UnB, 1999.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. vol. 2. São Paulo, 2004. 580p.