

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

WENDELL BRUNO FARIAS DE ANDRADE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um estudo do modelo em rede e sua contribuição
para a eficácia da gestão pública brasileira

São Luís
2018

WENDELL BRUNO FARIAS DE ANDRADE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um estudo do modelo em rede e sua contribuição
para a eficácia da gestão pública brasileira

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Dra. Irlane Regina Moraes Novaes

São Luís

2018

Andrade, Wendell Bruno Farias de.

Administração pública: um estudo do modelo em rede e sua contribuição para a eficácia da gestão pública brasileira / Wendell Bruno Farias de Andrade. – São Luís, 2018.

61 f

Monografia (Graduação) – Curso de Administração, Universidade Estadual do Maranhão, 2018.

Orientador: Profa. Dra. Irlane Regina Moraes Novaes.

1.Administração pública - Brasil. 2.Modelos de gestão. 3.Redes. I.Título

CDU: 354:005.344(81)

WENDELL BRUNO FARIAS DE ANDRADE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um estudo do modelo em rede e sua contribuição
para a eficácia da gestão pública brasileira

Monografia apresentada à Universidade
Estadual do Maranhão, como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Aprovado(a) em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Irlane Regina Moraes Novaes
Universidade Estadual do Maranhão
Orientadora

Prof. Me. Airton Feitosa Cunha
Universidade Estadual do Maranhão
2º examinador

Prof. Me. Inácio Ferreira Façanha Neto
Universidade Estadual do Maranhão
3º examinador

Dedico este trabalho à Deus, à minha mãe
Flaviana Mônica Farias Pimenta e todos os
meus familiares

AGRADECIMENTOS

À Cristo, o lírio do vale, Rosa de Saron, o meigo e bom Pastor, amigo e bom irmão, o Pai da eternidade, o grande General, o Pai de amor eterno, Cristo, por quem sem Ele nada sou e serei.

À minha mãe, Flaviana Mônica Farias Pimenta, pois sempre acreditou nesta vitória e dividiu comigo alegrias e tristezas no decorrer da realização deste sonho. À ela agradeço pois nunca mediu esforços para me ajudar, sacrificando inclusive seus projetos, vontades e anseios afim de que os meus pudessem ser alcançados. Mãe, tenho certeza que as lágrimas de alegria que caem nesse momento em que escrevo estas palavras serão as mesmas que farão a senhora também se emocionar. Mãe, curte o momento, vem dividir comigo a emoção que estou sentindo. Mãe, esta vitória é mais sua do que minha.

À minha esposa, amor Yana Larisse Cardoso Brito de Andrade que, ao longo dessa jornada me proporcionou muito carinho e apoio. Você me faz feliz e motiva todos os dias.

Ao meu pai, Aldrin Santana de Andrade, pois me inspira a seguir seus passos e meus objetivos e pelo incentivo para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

Ao meu irmão Alan Felicíssimo Soares de Andrade pelo companheirismo e bom astral transmitido.

À minha avó, Luzenira Santana de Andrade pelo apoio nessa árdua caminhada.

À minha tia, Andraluza Santana de Andrade pelo carinho ao decorrer desta caminhada.

À minha tia, Delcemy Abreu Farias, por ter acreditado no meu potencial intelectual.

À todos os meus amigos, pois a torcida e confiança de vocês me motivam cada vez mais.

À minha orientadora Dra. Irlane Regina Moraes Novaes pelo aprendizado transmitido, paciência e sábia orientação no decorrer deste árduo trabalho.

Desejo que Deus abençoe todos!

RESUMO

A Administração Pública em Rede é uma resposta à uma sociedade pré-existente, também, em rede. Apesar de emergente no Brasil, o Modelo em Rede existe, é uma realidade e já são perceptíveis as características daquele na Administração Pública. Logo abriu-se uma lacuna para entender de que forma a administração em rede contribui para a eficácia da Administração Pública brasileira. Tendo como objetivo analisar se a administração em rede contribui ou não para a eficácia da Administração Pública brasileira, de fato descobriu-se não apenas que o Modelo em Rede contribui para a eficácia da Administração Pública brasileira, como também tais contribuições foram analisadas durante o trabalho. Para obter-se resposta à problemática proposta, optou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, adotando técnicas bibliográficas e documentais. Verificou-se que a Administração Pública brasileira sofreu e sofre influências dos seguintes modelos de administração: patrimonial, burocrático, gerencial, e por último o modelo ao qual este trabalho se propôs a mostrar as contribuições para a eficácia da Administração Pública, a saber o Modelo em Rede. Com intento de avançar na ciência, este trabalho também identificou e propôs características para os atributos do Modelo em Rede, para os aspectos econômicos, sociais e políticos, além das contribuições do Modelo em Rede para a Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: Administração Pública - Brasil; Modelos de Gestão; Rede.

ABSTRACT

The Public Administration Network is a response to a pre-existing network society. Although emerging in Brazil, the network model exists, it is a reality and the characteristics of the one in the Public Administration are already perceptible. Soon a gap was opened to understand how network administration contributes to the effectiveness of the Brazilian Public Administration. In order to analyze whether or not the network administration contributes to the effectiveness of the Brazilian Public Administration, in fact it was found not only that the network model contributes to the effectiveness of the Brazilian Public Administration, but also that these contributions were analyzed during the work. In order to obtain a response to the problematic proposal, a qualitative, exploratory and descriptive research was adopted, adopting bibliographical and documentary techniques. It was verified that the Brazilian Public Administration suffered and is influenced by the following management models: patrimonial, bureaucratic, managerial, and finally the model to which this work has proposed to show the contributions to the effectiveness of the Public Administration, namely the Model in Network. With the aim of advancing in science, this work also identified and proposed characteristics for the attributes of the network model, for the economic, social and political aspects, besides the contributions of the network model for the Brazilian Public Administration.

Key-words: Public Administration - Brazil; Management models; Network.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Respostas à crise do Modelo Burocrático.....	30
Quadro 2 - Análise da Administração Pública brasileira.....	34
Quadro 3 - Decretos maranhenses de regulamentação.....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo
BEM	Banco do Estado do Maranhão
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPIM	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
COSB	Comissão de Simplificação Burocrática
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EaD	Ensino à Distância
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
JK	Juscelino Kubitschek
MARE	Administração Federal e Reforma do Estado
NGP	Nova Gestão Pública
ONG	Organização Não Governamental
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
PSO	<i>Public Service Oriented</i>
SEMOR	Secretaria da Modernização
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.1	Aspectos históricos e evolução da Administração Pública	16
2.1.1	A Reforma Burocrática	16
2.1.2	O Decreto-Lei nº 200/67 e o Programa Nacional de Desburocratização	17
2.1.3	O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	20
2.2	Modelos teóricos de Administração Pública	21
2.2.1	Modelo Patrimonialista	23
2.2.2	Modelo Weberiano ou Burocrático	24
2.2.3	Modelo Gerencial	26
3	MODELO EM REDE	32
3.1	Aspectos conceituais	32
3.2	Composição e características	34
3.3	Vantagens e desvantagens	38
4	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM REDE	41
4.1	Aspectos econômicos, sociais e políticos	41
4.2	Contribuição do modelo em rede para a Administração Pública brasileira	49
5	CONCLUSÃO	56
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A partir do ano 1930, a Administração Pública brasileira passara por modernizações através de reformas administrativas do Estado. A primeira reforma ocorrera durante o governo Getúlio Vargas (1930-1945), a saber a reforma burocrática. A segunda reforma, através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. A terceira, ocorrera durante o governo Fernando Henrique Cardoso-FHC (1995-2002), a reforma gerencial. O grande marco da reforma trazida pelo Modelo Gerencial deu-se através da edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE.

Os estudiosos e teóricos da Administração Pública brasileira explicitam claramente, que ao longo da história, a evolução da administração através da existência de três modelos de Administração Pública no Brasil, são eles: o Modelo Patrimonial, o Modelo Burocrático, e o Modelo Gerencial. Há consenso de que o Estado deve servir à população, e para que isso ocorra com êxito, aquele deve sempre evoluir conforme os ditames da sociedade que serve, assim Costa (2012), sugere a atual existência de novos arranjos à Administração Pública brasileira, que, juntos e articulados, definem o que ele, como achado da pesquisa, chama de Administração Pública em Rede.

Implantar um modelo administrativo em detrimento de outro não é uma tarefa fácil, uma vez que são muitos os desafios e obstáculos que surgem, não sendo diferente em relação à Administração Pública em Rede. A Administração Pública tenta aumentar a sua produtividade, eficiência e eficácia, portanto os administradores públicos devem ser cada vez mais criativos e dinâmicos para superarem os desafios à inovação e funcionamento que Administração Pública em Rede, novo arranjo da Administração Pública brasileira, enfrenta. Assim, faz-se necessário, apesar de uma árdua tarefa, estudar, entender e compreender os desafios à inovação e funcionamento da Administração Pública brasileira em rede, afim de buscar melhorias à sociedade, além das organizações públicas, assunto ainda tão pouco explorado entre os estudiosos da Administração Pública brasileira.

Com base na complexidade do exposto acima, este estudo busca responder à seguinte questão: de que forma a Administração em Rede contribui para a eficácia da Administração Pública brasileira?

Para responder esse questionamento, o estudo tem como objetivo analisar se a Administração em Rede contribui ou não para a eficácia da Administração Pública brasileira. Tem-se por objetivos específicos: fazer um levantamento teórico relacionado com a temática em questão; identificar os aspectos políticos, sociais e econômicos da Administração Pública em Rede; comparar o Modelo em Rede com os demais modelos existentes na Administração Pública brasileira; verificar se o modelo proposto contribui ou não para a eficácia da Administração Pública brasileira.

Para atingir esses objetivos, buscou-se respaldo bibliográfico e documental.

A técnica bibliográfica é baseada na consulta de fontes secundárias relativas ao tema que foi escolhido para realização do trabalho (CASTILHO, BORGES e PEREIRA, 2014).

No estudo, em relação ao levantamento bibliográfico, foram utilizados livros, tese, dissertação, artigos científicos para construção do estudo, objetivando obter uma base de sustentação para o mesmo. Na revisão literária na área da Administração Pública, usou-se como referência os autores Abreu e Moreira (2016), Carranza (2016), Costa (2012), Paludo (2016), dentre outros.

Já a pesquisa documental, caracteriza-se quando a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, constituindo o que se denomina fonte primária. (LAKATOS E MARCONI, 2003).

No estudo foi realizada uma análise documental através de consulta a acervos de órgãos públicos e entidades envolvidas na temática em questão. Desta forma analisou-se a legislação brasileira, especificamente o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dentre outros documentos.

O estudo estrutura-se em cinco capítulos. No primeiro capítulo, faz-se uma introdução a respeito do tema e objetivos do trabalho, além da explicação da metodologia utilizada. O capítulo segundo abordará, através de um levantamento teórico, os aspectos históricos, evolução e modelos teóricos da Administração Pública no Brasil. Já o capítulo terceiro aborda os aspectos conceituais, composição, características, além das vantagens e desvantagens do Modelo em Rede, que também servirão de base e sustentação para argumentação sobre o tema proposto por este trabalho. O capítulo quarto deste trabalho trará os aspectos econômicos, sociais e políticos, além das contribuições do Modelo em Rede para a Administração

Pública brasileira. O quinto e último capítulo trará as conclusões das ideias que foram construídas e apresentadas a respeito da Administração Pública no Brasil.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Neste capítulo, será realizado um levantamento teórico relacionado com a temática em questão. O levantamento abordará os aspectos históricos e evolução da Administração Pública no Brasil, assim como seus modelos teóricos.

2.1 Aspectos históricos e evolução da Administração Pública

O Estado brasileiro era um verdadeiro mercado de troca de votos por cargos públicos, uma combinação de clientelismo e patrimonialismo. Vigorava, Segundo Paludo (2016), o patrimonialismo na Administração Pública brasileira, enquanto, no mundo, desde a segunda metade do século XIX, já era utilizada a Administração Burocrática.

O movimento revolucionário de 30, comandado pelo ex-governador do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, junto às elites oligárquicas excluídas, a nova burguesia industrial e as lideranças militares (“tenentes”) gerou um cenário político favorável à mudança, pondo fim ao regime da República Velha, o abandono ao liberalismo e o aumento da estratégia intervencionista, não só como mecanismo de defesa contra a crise e a depressão de 1929 (como ocorreu nos Estados Unidos da América e Europa), mas como forma de promover o desenvolvimento no Brasil (ABREU; MOREIRA, 2016).

A partir desse marco, ainda segundo Abreu e Moreira (2016), o Estado empreendeu, através de três grandes reformas orgânicas realizadas pelo governo federal, um contínuo processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado: 1937, 1967 e 1995 (ou 1998 - com a promulgação da Emenda Constitucional 19).

2.1.1 A Reforma Burocrática

Em 1937, com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, em 1936, onde nos primórdios, a Administração Pública sofre a influência da teoria da Administração Científica (CHIAVENATO, 2008). Por sua vez, Paludo (2016), conta que em 1937, Vargas deflagra um golpe de Estado instituindo o chamado “Estado Novo”, sendo o

DASP o órgão central encarregado de comandar as reformas. Entretanto, embora o DASP tenha sido previsto pela Constituição de 1937, a grande mudança ocorrera na área administrativa, quando se deu a reforma administrativa, com a transformação do Conselho Federal de Serviço Público no DASP, em 1938, através do decreto-lei nº 579/38 (ABREU; MOREIRA, 2016), não obstante desde o início do governo Vargas foram tomadas várias medidas visando à racionalidade de procedimentos.

A implantação do DASP foi um marco na introdução do modelo clássico ou racional-legal na Administração Pública, caracterizado pelos princípios do tipo ideal de burocracia de Max Weber: a impessoalidade, a centralização, o formalismo, o sistema e mérito e a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional e a separação entre o público e o privado com uma Administração Pública orientada para a padronização, prescrição e pelo controle, baseada no tripé material-pessoal-recursos financeiros, com caráter absolutamente pioneiro (ABREU; MOREIRA, 2016). Neste mesmo interim, Paludo (2016) explicita que os objetivos principais da criação do DASP foram: modernizar a Administração Pública e suprimir o Modelo Patrimonialista de gestão.

O DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes a época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento - não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse as necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a Administração Pública Burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro (CHIAVENATO, 2008). O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo.

O Estado patrimonial teve longa duração, mas o Estado burocrático já chegou tarde, e logo foi atropelado pela reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001).

2.1.2 O Decreto-Lei nº 200/67 e o Programa Nacional de Desburocratização

Tendo em vista as inadequações do Modelo Burocrático, a administração implantada a partir de 1930 sofreu sucessivas tentativas de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a

rigidez burocrática. Na própria área da reforma administrativa, esta última prática foi adotada, por exemplo, no Governo Juscelino Kubitschek-JK, com a criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos-CEPA, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática-COSB, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços (BRASIL, 1995).

O presidente Castelo Branco (1964-1967) queria promover uma modernização administrativa. A Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa-COMESTRA foi instituída, sob a presidência do Ministro extraordinário para o planejamento de coordenação econômica, Roberto Campos, que passou a analisar os projetos desde o governo Kubitschek, da Comissão Amaral Peixoto e auxiliado por Hélio Beltrão, acrescentou outros projetos reformistas (ABREU; MOREIRA, 2016).

Assim, foi realizada a primeira grande reforma, depois daquela ocorrida nos anos 30, através do Decreto-lei nº 200, em 1967, cujas inovações encontravam-se consignadas nos relatórios da COSB, CEPA e, sobretudo, da Comissão Amaral Peixoto, constituindo o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a Reforma da Administração Federal (ABREU; MOREIRA, 2016).

A COSB e CEPA, além de apresentarem o diagnóstico completo da Administração Pública brasileira, indicaram duas questões-chave a serem solucionadas: a centralização excessiva da Administração nos Órgãos de Cúpula/Presidência da República e a ausência de coordenação nas ações de governo (PALUDO, 2016).

Corroborando Chiavenato (2008) afirmando que a reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da Administração Gerencial no Brasil mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, afim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Na visão de Abreu e Moreira (2016), o Decreto-lei nº 200/67 constituiu-se num marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, considerado como um primeiro momento da Administração Gerencial no Brasil,

pioneiro, anunciando assim a reforma Gerencial que ocorreria em 1995, propondo uma reforma das estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos.

Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle (CHIAVENATO, 2008).

Desta forma, Paludo (2016, p. 105) agrupa as principais alterações promovidas pelo Decreto-lei nº 200/67 em quatro blocos, a saber:

Referente aos princípios: instituiu os princípios do planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
 Referente à estrutura da Administração Pública: expandiu as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações públicas e as autarquias (a Administração indireta como um todo); e reorganizou a Administração direta em 16 ministérios Justiça, Fazenda, Planejamento, Educação e Cultura, Saúde, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Transportes, Trabalho e Previdência Social, Comunicação, Exército, Marinha e Aeronáutica);
 Referente aos aspectos administrativos internos: estabeleceu regras para a aquisição direta de bens e serviços, ou mediante contratação; e
 Referente aos recursos humanos: fortaleceu e expandiu o sistema de mérito, e estabeleceu diretrizes para elaboração de plano de classificação de cargos.

Ainda o autor (2016, p. 105) destaca que o “fato mais marcante nas alterações promovidas pelo Decreto-lei nº 200/1967 foi a descentralização para a Administração indireta, juntamente com a delegação de autoridade”.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967 não desencadearam mudanças no âmbito da Administração Burocrática, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na Administração Indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da Administração Direta ou Central. Por isso, em meados dos anos 1970, uma nova iniciativa modernizadora da Administração Pública teve início, com a criação da Secretaria da Modernização-SEMOR (CHIAVENATO, 2008).

Na década de 1970 a SEMOR atuou tanto na linha de estudos relativos à modernização da Administração e do Estado, e no desenvolvimento dos Recursos Humanos, quanto na revisão e reorganização da estrutura organizacional, sendo também responsável pela elaboração do Programa Nacional de Desburocratização-PrND (PALUDO, 2016).

O PrND, através do Decreto no 83.740/79, visava o aumento na eficiência e à economia de recursos, por meio da melhoria dos processos administrativos; além, é claro, de atender às demandas do cidadão e conter a expansão da Administração Indireta. Atuou, primeiro, na simplificação de procedimentos e na eliminação de informações desnecessárias. O principal objetivo do PrND era conter a excessiva expansão da Administração Indireta, direcionando suas ações para a desestatização, através de privatizações, transferindo para a iniciativa privada as atividades e serviços não essenciais. O Governo atuaria no fomento e apoio, e manteria as atividades de controle (PALUDO, 2016).

2.1.3 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Para Bresser-Pereira (2001), na década de 80, a crise enfrentada pela nação brasileira começou, era uma crise cíclica do Estado, decorrente das distorções que o Estado sofrera nas últimas cinco décadas. A solução era reformar e reconstruir o Estado para que pudesse se tornar um efetivo agente e regulador do mercado e de capacitação das empresas internacionais no processo competitivo.

Para Peregrino (2009), O Estado, do ponto de vista administrativo estava centralizado, burocrático e formalista, contendo restrições constitucionais aos mecanismos gerenciais e à descentralização. Entretanto, do ponto de vista político, havia pouca experiência na condução de reformas democráticas, as experiências eram de reformas autoritárias (ABRUCIO, 2007).

Assim, em 1995, após a estabilização da economia, promovida pelo Plano Real, o pacto da reforma do Estado passou a ser construído, passando a ser uma questão nacional, com a transformação da Secretaria da Administração Federal, gestora do serviço público, em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE (ABREU; MOREIRA, 2016).

Como ministro do MARE, Bresser-Pereira elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE a partir da análise das reformas ocorridas em outros países, como a Inglaterra e Estados Unidos, e das ideias contidas no livro "Reinventando o governo". Apesar da inspiração, a reforma brasileira não visava um Estado mínimo, não era neoliberal, mas um Estado forte" (PALUDO, 2016).

Como instrumento orientador da reforma, o PDRAE propôs aumentar a governança e superar a crise, implantando uma Nova Gestão Pública-NGP a

Administração Gerencial visava resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementar as políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1995).

As ações, num primeiro momento, voltaram-se para a privatização, descentralização, desregulamentação e, num segundo momento, para a estruturação administrativa, que teve como eixo a criação das agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais (ABREU; MOREIRA, 2016).

Para tanto, houve a necessidade de reforçar os mecanismos de *accountability*¹ gerencial, que estavam voltados para o controle por resultados, competição administrativa e pelo controle social, além dos mecanismos de *accountability* das políticas tradicionais (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Assim, após uma primeira reação negativa, logo a reforma passou a contar com o apoio dos políticos e dos intelectuais, sendo aprovada e teve como marco a Emenda Constitucional nº 19, promulgada em abril de 1998 (embora algumas ações tenham sido iniciadas ainda no ano de 1995) (PALUDO, 2016).

2.2 Modelos teóricos de Administração Pública

Administração Pública em um sentido subjetivo (formal) e o conjunto de entes (pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos) que tem a incumbência de exercer uma das funções do Estado: a função administrativa, ou seja, e o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo (DI PIETRO, 2008).

No sentido objetivo (material), designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública e a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo; e o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, e o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade; numa visão global, a Administração Pública e, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado a realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas.

Segundo Paludo (2016), dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva, é possível distinguir três modelos diferentes de Administração Pública: a Administração

¹ Termo da língua inglesa que, segundo Chiavenato (2014, p. 599), pode ser traduzido como “prestação de contas”.

Patrimonialista, a Administração Burocrática e a Administração Gerencial. Corroboram Abreu e Moreira (2016) afirmando que:

Não obstante a separação conceitual e a predominância de um tipo de administração para cada período da história, o que se percebe, hoje, é que os três tipos se sobrepõem e coexistem na estrutura da Administração Pública brasileira (ABREU; MOREIRA, 2016, p. 55)

Embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de Administração, é possível afirmar que, na atualidade, a Administração Gerencial é o modelo vigente, embora a Administração Burocrática ainda seja aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas e que ainda persistem traços/práticas patrimonialistas de Administração nos dias atuais, assim como existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas (PALUDO, 2016).

Desde a última reforma administrativa até os dias atuais o Estado vem evoluindo e adaptando-se às demandas da sociedade. Segundo Giddens (2009), a Era da Informação, cujo paradigma é o da Tecnologia da Informação-TI, tem como principal característica a arquitetura de conexão em rede baseada em processos informacionais. As redes constituem uma nova morfologia social e sua difusão modifica de forma significativa a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura (COSTA, 2012). Dentro dessa nova conformação, da sociedade em rede, o Estado foi impelido, obrigatoriamente, a rever os seus arranjos tradicionais e a forma de lidar com os interesses da sociedade, estes, cada vez mais abrangentes e dependentes dos fluxos econômicos e de informações transfronteiriços.

As Tecnologias da Informação e Comunicação-TIC aliados à morfologia social em rede, geram um impacto “irreversivelmente revolucionário” na Administração Pública (MONK, 1989 apud COSTA, 2012, p. 196). Por outro lado, as simplificações relativas à dicotomia entre Estado e mercado cederam lugar a atitudes de maior pragmatismo, onde inovar na gestão passou a ser questão de sobrevivência para a autoridade estatal (COSTA, 2012).

Para Costa (2012, p. 196-197), o Estado em rede é:

Reconfigurado a partir da sociedade em rede, reafirma o compromisso com os interesses nacionais, até mesmo porque vê sua força local se esvaír diante do poder dos fluxos, da intemporalidade, da nova ordem econômica e social. Essa reafirmação passa por novos arranjos, que, juntos e articulados,

definem o que o autor desta pesquisa, como achado, denomina de *administração pública em rede* (COSTA, 2012, p. 196-197).

Segundo o autor, a Administração Pública em Rede envolve os seguintes elementos estruturantes, a saber: o Estado global; a cultura da virtualidade; a lógica das redes; e o governo eletrônico.

2.2.1 Modelo Patrimonialista

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como urna extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status*² de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica*³ não é diferenciada das *res principis*⁴. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (CHIAVENATO, 2008).

No entendimento de Bresser-Pereira (2001), patrimonialismo significa a incapacidade ou relutância, por parte do príncipe, de distinção entre a coisa privada e o patrimônio público.

Ademais, Paludo (2016) acrescenta que neste modelo não existiam carreiras organizadas no serviço público e nem se estabeleceu a divisão do trabalho. Os cargos eram todos de livre nomeação do soberano, que os direcionava a parentes diretos e demais amigos da família, concedendo-lhes parcelas de poder diferenciadas, de acordo com os seus critérios pessoais de confiança. Prática frequente era a troca de favores por cargos públicos (neste caso não se tratava de parentes e amigos, mas de interesses políticos ou econômicos). Regra geral, quem detinha um cargo público o considerava como um bem próprio de caráter hereditário (passava de geração para geração). Não havia divisão do trabalho; os cargos denominavam-se prebendas ou sinecuras, e quem os exercia gozava de *status* da nobreza real.

Conforme Paludo (2016) as principais características da Administração Patrimonialista podem ser resumidas como:

A confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública; a impermeabilidade à participação social-privada; o endeusamento do soberano; a corrupção e nepotismo; o caráter discricionário e arbitrário das decisões; a ausência de carreiras administrativas; a desorganização do

² Condição de alguém ou algo.

³ Expressão latina que significa “coisa pública”, “coisa do povo”.

⁴ Expressão latina que significa “coisa do príncipe”.

Estado e da Administração; os cargos denominados prebendas ou sinecuras; o descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais; e o poder oriundo da tradição/hereditariedade (PALUDO, 2016, p. 67).

Nota-se, entretanto, que dentre todas as características do patrimonialismo, a ausência de divisão entre a propriedade pública e a propriedade privada é a mais marcante.

A partir da Revolução Francesa, os ideais republicanos e democráticos cada vez mais obrigaram uma Gestão Pública Profissionalizada, com procedimentos que assegurassem o atendimento aos princípios constitucionais como isonomia, moralidade, publicidade, dentre outros. Conforme Carranza (2016, p. 365),

Parentes de políticos sem qualquer preparo sendo escolhidos para cargos de confiança importantes na Administração Pública, ou passando em concursos públicos de credibilidade discutível; empresas financiadoras de campanhas eleitorais vencendo licitações duvidosas; uso de verbas públicas para uso próprio ou para financiamento de campanhas; utilização de empresas e Organização Não Governamental-ONG fantasmas para parcerias criminosas com o poder público. Todos são exemplos modernos do patrimonialismo, e que estão presentes no Brasil em grau alarmante, fazendo parte da gestão pública municipal, estadual e federal.

Nesse entendimento, Weber (apud CARRANZA, 2016, p. 365), destaca algumas características existentes no Modelo Patrimonialista, a saber:

a competência fixa segundo regras objetivas; a hierarquia racional fixa; a nomeação regulada por contrato livre e ascenso regulado; a formação profissional (como norma); (muitas vezes) o salário fixo e (ainda mais frequentemente) o salário pago em dinheiro (CARRANZA, 2016, p. 365).

No momento em que o capitalismo e a democracia se tomam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a Administração Patrimonialista toma-se uma excrescência inaceitável, conforme assevera (CHIAVENATO, 2008).

2.2.2 Modelo Weberiano ou Burocrático

A Burocracia corresponde a uma instituição Administrativa (pública ou privada) cujos pilares são o caráter legal das normas e procedimentos, a racionalidade, a formalidade etc. Caracterizava-se como uma forma superior de organização capaz de realizar, de modo eficiente e em grande escala, as atividades administrativas, através do trabalho de muitos funcionários, organizado de maneira

racional. É um tipo de organização que proporciona a profissionalização de seus funcionários, visto que se orienta pelos princípios da competência e da meritocracia, não se prestando a favores pessoais de indicação política (típicos do patrimonialismo) (PALUDO, 2016).

Esse modelo surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando a evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança previa nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (CHIAVENTO, 2008).

Chiavenato (2008) sinaliza ainda que, por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. A qualidade fundamental da Administração Pública Burocrática é a efetividade no controle dos abusos. Seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da Administração Pública Burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Para Carranza (2016) as características da burocracia, são:

o caráter legal das normas e regulamentos; o caráter formal das comunicações; o caráter racional e divisão do trabalho; a impessoalidade nas relações; a hierarquia da autoridade; as rotinas e procedimentos padronizados; a competência técnica e meritocracia; a especialização da administração; a profissionalização dos participantes; e completa previsibilidade do funcionamento (CARRANZA, p. 368-369).

Por sua vez, Abreu e Moreira (2016) destacam as vantagens da burocracia em relação às outras formas de associação encontram-se, sobretudo, na profissionalização dos trabalhadores, na equidade das normas, na segurança aos processos e na cooperação entre as pessoas, e ainda:

A racionalidade em direção aos objetivos; a precisão na definição do cargo, com conhecimento dos deveres; a rapidez nas decisões, pois todos sabem o que deve ser feito; a univocidade de interpretação, conforme normas e regulamentos; a continuidade da organização, pela substituição das pessoas afastadas; a redução do atrito entre pessoas: todos sabem os limites e responsabilidades; a constância, que significa decisões iguais para as mesmas situações; a confiabilidade: processo decisório isento de sentimentos, baseado em regras; os benefícios para as pessoas: hierarquia formalizada, trabalho dividido, carreiras baseadas no mérito e na competência. A qualidade fundamental é a afetividade no controle dos abusos e das decisões, permitindo que os objetivos sejam alcançados (ABREU; MOREIRA, 2016, p. 60).

Carranza (2016) complementa enumerando as disfunções da burocracia, a saber:

A internacionalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; o excesso de formalismo e de papelório; a resistência a mudanças; a despersonalização do regulamento; a categorização como base do processo decisório; a superconformidade às rotinas e procedimentos; a exibição de sinais de autoridade; a dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público (CARRANZA, 2016, p. 373-374).

Ademais, três termos ainda merecem destaque quanto à burocracia: insulamento burocrático, engolfamento social e politização da burocracia: no primeiro caso a burocracia se isola, se autoprotege, e não permite influências políticas ou sociais em suas decisões (a burocracia realiza seu trabalho técnico, sem interferências); no segundo, a burocracia extrapola sua área de atuação e adentra o mundo político e social; o terceiro é a politização da burocracia, que pode ser vista como a nomeação de agentes de partidos políticos em cargos de livre provimento, ou como o processo de engajamento e atuação da burocracia em temas políticos definidos como prioritários na agenda governamental, conforme complementa Paludo (2016).

2.2.3 Modelo Gerencial

No Brasil, a primeira tentativa no sentido de uma Administração Pública Gerencial data de 1967, mas somente foi levada a cabo em 1995, no governo - Fernando Henrique Cardoso-FHC (ABREU; MOREIRA, 2016).

O Modelo Gerencial surgiu como resposta, de um lado, a expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram a mostra os

problemas associados à adoção do modelo anterior (burocrático) (CHIAVENATO, 2008).

A eficiência da Administração Pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Nesse sentido, a reforma gerencial significa a introdução da cultura e das técnicas gerenciais modernas na Administração Pública (regra geral, oriundas da iniciativa privada) (PALUDO, 2016).

A Administração Pública Gerencial inspira-se na administração empresarial, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, os recursos do Estado derivam de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a Administração das Empresas, a Sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a Administração Pública (CARRANZA, 2016).

Conforme Carranza (2016) No presente momento, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do Modelo Burocrático tradicional. Para isso, torna-se fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada, e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade a Administração Pública (CARRANZA, 2016).

O autor destaca ainda as seguintes características do Modelo Gerencialista, a saber: “O foco nos resultados; as ideias de Margaret Thatcher trazidas pelo Ministro Bresser Pereira ao Brasil; a eficiência e eficácia; a redução de custos; a autonomia dos administradores; e a descentralização” (CARRANZA, 2016, p. 392).

As diversas reformas que foram implantadas com vistas a Administração Gerencial são conhecidas como a NGP. Conforme Carranza (2016), a NGP pode ser dividida em três diferentes momentos que ocorreram em diversos países, tendo destaque na Grã-Bretanha, com Margaret Thatcher, conhecida lá como

*managerialism*⁵. No segundo momento, o *consumerism*⁶, e que surge o paradigma do cliente na gestão pública, e o terceiro momento e o *Public Service Oriented-PSO*⁷, com a ótica do indivíduo como cidadão, que tem direitos, mas também obrigações.

O *Managerialism* ou Gerencialismo puro, considerado o primeiro estágio gerencial, foi "inspirado" na Administração de Empresas privadas e surgiu na Administração Pública como resposta à crise fiscal do Estado, voltando-se para a busca no incremento da eficiência no setor público. Buscava reconstruir o Estado em bases pós-burocráticas e identificou-se com as ideias neoliberais, introduzindo técnicas de gerenciamento concomitantes com programas de ajuste estrutural (PALUDO, 2016). Os programas implementados eram focados na redução de custos, enxugamento de pessoal e aumento da eficiência, com clara definição das responsabilidades, dos objetivos organizacionais, e maior consciência acerca do valor dos recursos públicos.

Carranza (2016, p. 395) cita as características do gerencialismo puro como:

A aplicação de conhecimentos/teorias oriundas da iniciativa privada; o foco na administração voltada para a mudança de cultura no setor público; o corte de custos, redução salarial, demissões, a racionalização de processos.

O mesmo autor também enumera os problemas/críticas da primeira fase do gerencialismo como:

A ausência de mensuração da efetividade (impacto) dos serviços prestados; a preocupação excessiva com a relação custo e produção, na questão financeira; e o cidadão é visto como um mero contribuinte (CARRANZA, 2016, p. 395).

Nesse primeiro estágio, a maior preocupação era a eficiência econômica e não a sociedade; e o usuário do serviço público era tido somente como o financiador do sistema. Segundo Abrucio (1997), as primeiras reformas nesse sentido ocorreram na Inglaterra, com Margaret Thatcher (1979), nos Estados Unidos, com Reagan (1981), na Europa ocidental (1989) e no Terceiro Mundo (1991). Citem-se também Canadá, Nova Zelândia, Austrália, França e Alemanha. Na Inglaterra, as privatizações

⁵ Palavra inglesa que segundo Carranza (2016, p. 393) e Chiavenato (2008, p. 98) significa "gerencialismo puro".

⁶ Palavra inglesa que segundo Carranza (2016, p. 395) significa "cliente ou consumidor".

⁷ Palavra inglesa que segundo Carranza (2016, p. 395) significa "serviço orientado para o cidadão", onde o usuário do serviço público é visto como um cidadão.

se destacaram e constatou-se mais uma redução de custos do que aumento de produtividade. Foi comprovada, ainda, a baixa qualidade dos serviços prestados.

Já no segundo estágio, o *Consumerism* ou Cliente/Consumidor, a preocupação estende-se para a qualidade (efetividade). O usuário do serviço público agora é visto como um cliente/consumidor, em alusão aos termos utilizados nas empresas. A satisfação do cliente vira o foco e a qualidade do serviço a ferramenta principal. A ideia era fazer com que o setor público ficasse mais ágil e competitivo, descentralizando serviços, implantando inovações para o atendimento ao público, incentivando a competição entre os órgãos públicos (CARRANZA, 2016).

O controle no gerencialismo, ainda segundo Carranza (2016), enfatiza nos resultados, ao invés de destacar os gastos como fazia a burocracia implantada por Getúlio Vargas em meados de 1930. Passando o resultado a ser o centro das atenções, e preciso demonstrar meios para se trabalhar com resultados, modernizando o serviço público.

No terceiro estágio, o *Public service oriented-PSO* ou serviço orientado para o cidadão, ainda vigente, surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos no final da década 1980 e início da década de 1990, e agregou princípios mais ligados à cidadania, como *accountability* e equidade, buscando superar a ideia de que a Administração Pública deve tratar os administrados somente como clientes. O PSO inclui a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas (PALUDO, 2016).

Destarte, segundo Abrucio (1997, p. 26), "toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça".

Nesse estágio, o termo cliente- embora ainda utilizado- fica em segundo plano, e o termo cidadão ganha força. O termo cliente levaria a tratamento desigual (os clientes mais bem organizados teriam tratamento melhor e melhores serviços). O termo cidadão traz consigo a noção de tratamento isonômico e a noção de bem comum. Assim, destaca-se a busca pela equidade, ou seja, a busca por um tratamento igual para os iguais (os que se encontram em situações semelhantes). O termo cidadão não é uma via de mão única, não tem apenas direitos, mas também obrigações, como a de fiscalizar a coisa pública e cobrar o *accountability* (prestação de contas dos responsáveis) dos gestores pelos atos praticados (PALUDO, 2016).

Agora, segundo Paludo (2016), a maneira de perceber o cidadão completa seu ciclo: migrou de financiador para destinatário das ações do Estado, e neste estágio compreende-se que ele é algo maior-é o titular da coisa pública.

O quadro 1 apresenta a evolução do Modelo Gerencial da Administração Pública Brasileira em resposta à crise do Modelo Burocrático.

Quadro 1: Respostas à crise do Modelo Burocrático

	Modelo Gerencial Puro	Consumerism	Public Service Orientation – PSO
Foco na Atuação	Economia/Eficiência /Produtividade	Efetividade/Qualidade/ Eficácia	Accountability/Equidade
Características	Corte de custos e de despesas; Administração por objetivos; Avaliação dos resultados econômicos.	Competitividade e qualidade; Descentralização (poder aos governos locais); Contratualização (para a definição de resultados); Competição entre equipamentos sociais; Flexibilidade; Planejamento estratégico.	Justiça; Democracia; Republicanismo; Transparência; Cooperação das agências.
Responsáveis	Taxpayer (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos-clientes

Fonte: Abreu; Moreira (2016, p. 66)

Percebe-se, no quadro 1, a existência das três fases do gerencialismo no Brasil, cada fase apresenta uma visão diferente em relação aos administrados.

A primeira, o gerencialismo puro, que enxergava os administrados como meros contribuintes. Já a segunda, o *consumerism*, o administrado deixou de ser visto como mero contribuinte, para ser visto como consumidor dos serviços públicos e conseqüentemente requerendo mais qualidade dos serviços. Na terceira e última fase do gerencialismo, os administrados deixam de ser vistos apenas como consumidores ou clientes, passando a serem vistos como clientes cidadãos, com poder de participação e fiscalização da coisa pública.

Desta forma, percebe-se que a Administração Pública busca seus objetivos empregando menos recursos como tempo, capital, mão-de-obra e outros, atingindo plenamente os objetivos estipulados com melhor aproveitamento dos recursos usados, tendendo a ser mais competitiva, fornecendo serviços com qualidade, que conseqüentemente são percebidos pelos clientes.

3 MODELO EM REDE

Este capítulo abordará os aspectos conceituais, composição, características, além das vantagens e desvantagens do Modelo em Rede, que também servirão de sustentação e base para argumentação sobre o tema proposto por este trabalho.

3.1 Aspectos conceituais

Vivemos o século da comunicação, onde o paradigma predominante é a Tecnologia da Informação-TI. Nesse sentido, desde os anos 90 do século XX, o tema passou a ter relevância com o surgimento de grandes redes mundiais de informação, a exemplo temos a internet, que proporcionou a comunicação em tempo recorde nunca antes imaginado. Esse mais moderno meio de comunicação proporcionou o que chamamos de “globalização”. A TI na qualidade de paradigma da Era da Informação, tem como principal característica a arquitetura de conexão em rede baseada em processos informacionais (GIDDENS, 2009). Para Costa (2012) as redes “constituem uma nova morfologia social e sua difusão modifica a forma significativa a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura” (COSTA, 2012, p. 196).

Ainda segundo Costa (2012), a Administração Pública em Rede ou o Estado em Rede é conceituado como:

um conjunto de atributos característicos da sociedade em rede que condicionam novos arranjos do Estado em rede. Estes, aplicados à administração pública brasileira, imprimem a esta também uma nova conformação, *a administração pública em rede*. São os atributos que emergiram dos materiais e que representam esses novos arranjos do Estado em rede:

- a) *o Estado global;*
- b) *a cultura da virtualidade;*
- c) *a lógica das redes;*
- d) *o Governo Eletrônico.* (COSTA, 2012, p. 221)

Ademais, a noção de comunicação nos dias atuais toma nova dimensão com o surgimento da rede de computadores, onde em questão de milésimos de segundos as informações tomam dimensões gigantescas, dessa maneira, esses meios podem ser usados de maneira positiva ou negativa. Usando esse meio, os detentores do poder usam as redes sociais para sustentar sua autoridade.

Esse jeito novo de comunicação proporciona a integração econômica e cultural. Esse novo modelo de comunicação favorece para o crescimento do comércio nacional e internacional desenvolvendo assim as empresas tanto nacionais como as internacionais, alavancando a circulação da comunicação e também movimentando a economia proporcionando a circulação da moeda.

Além disso, as empresas, organizações e instituições públicas ou privadas sentem a necessidade de usar a internet para divulgação de seus negócios.

Com o novo modelo da sociedade em rede, o Estado teve a necessidade de rever seu tradicional modo operacional. A forma de lidar com os interesses da sociedade cada vez mais conectados, no intuito de alcançar seus objetivos de maneira mais eficiente e eficaz proporcionou que novos modelos de administrar fossem incorporados ao Estado através das tecnologias da informação e comunicação, algo neste momento, revolucionário e irreversível (MONK, 1989 apud COSTA, 2012, p. 196). Deste modo, Costa (2012) nos diz que:

Por outro lado, as simplificações relativas à dicotomia entre Estado e mercado cederam lugar a atitudes de maior pragmatismo, de “meio termo”, onde inovar na gestão passou a ser questão de sobrevivência para a autoridade estatal. (COSTA, 2012, p. 196).

Nota-se que o novo meio de comunicação, persuade a mudar o comportamento de muitas empresas, principalmente da Administração Pública. As grandes redes de comunicação permitem o longo alcance das informações, gerando interatividade, diminuindo caminhos antes longos, permitindo a comunicação entre a Administração Pública e seu público alvo.

Porém, é notório que alguns fatores contribuem para o desenvolvimento em grande escala dessa era da informação, como o dinamismo da globalização que impulsiona o desenvolvimento da TI. Porém, ao tratar de Administração Pública, tal dinamismo contribui para que haja descentralização de poder com o objetivo de melhor atender o público alvo.

Destarte, para Costa (2012), o Estado em Rede, reconfigurado a partir da sociedade em rede, reafirma o compromisso com interesses da nação revendo seus arranjos tradicionais, criando fluxos econômicos e sociais cada vez mais abrangentes e dependentes. Tal reafirmação percorre por novos arranjos, que juntos e articulados definem a Administração Pública em Rede.

3.2 Composição e características

Para entender a composição e características da Administração Pública em Rede, faz-se importante expor a análise de Costa (2012) a respeito da Administração Pública brasileira, conforme o quadro 2:

Quadro 2: Análise da Administração Pública brasileira

CONCEITO	CONFIGURAÇÃO MÚLTIPLA	ATRIBUTOS CONFIRMADOS
Administração Pública Brasileira	Patrimonial como Herança	<ul style="list-style-type: none"> • O mandonismo: personalização do poder • O clientelismo • O favoritismo • A cultura da corrupção
	Burocrática como (Dis) Função	<ul style="list-style-type: none"> • O formalismo • A hierarquia de cargos e funções • A profissionalização do quadro administrativo • A (im)personalidade
	Gerencial como Prática	<ul style="list-style-type: none"> • A busca da efetividade • A cultura no <i>management</i>⁸ • A governança • A gestão transparente e participativa
	Rede como Novo Arranjo	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado Global • A cultura da virtualidade • A lógica das redes • O Governo Eletrônico

Fonte: Costa (2012, p. 223)

Nota-se que o Modelo em Rede de Administração Pública possui elementos/componentes estruturantes que juntos e combinados o caracteriza e

⁸ Palavra em inglês que significa “gestão”.

diferencia de outros modelos de Administração Pública, a saber: o Estado global; a cultura da virtualidade; a lógica das redes; e o governo eletrônico.

No componente Estado global, o Estado é influenciador e determinante para geração de uma nova economia, uma nova maneira de relacionamento entre o local e o global. Segundo Costa (2012),

Os agentes decisivos de uma nova economia global foram os governos e, em especial, governos dos países mais ricos, o G-7, e suas instituições internacionais auxiliares, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Três políticas inter-relacionadas construíram os alicerces da globalização: a desregulamentação das atividades econômicas domésticas que começou com os mercados financeiros; a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais; e a privatização das empresas públicas (quase sempre vendidas a investidores estrangeiros). (COSTA, 2012, p. 197)

A rapidez na informação favorece um maior poder de negociação entre governos, havendo fluidez nas relações e gerando mecanismos de participação e informação. Assim, Martelli (2002) nos ensina que,

[...] Os governos locais e regionais apresentam um maior potencial de flexibilidade para negociar com os fluxos globais. E, mais do que isso, tem uma relação muito mais fluída com seus cidadãos, podendo expressar melhor as identidades culturais de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação e gerar mobilizações simbólicas e comunitárias. (MARTELLI, 2002, p. 184)

Nota-se que, para que toda essa modernização aconteça, é necessário investimentos em equipamentos e capacitação da mão de obra, manejo com a informática afim de tornar a Administração Pública capaz de gerir o funcionamento em rede, surgindo então uma nova cultura: a cultura da virtualidade.

Na cultura da virtualidade, com o desenvolvimento dos meios de comunicação, diversificando os meios e os tipos de informação, o receptor está sendo muito favorecido, pois pode escolher a que tipo de informação obter, além de diversificar a forma de uso. Costa (2012, p. 200), acrescenta que

A passagem dos meios de comunicação de massa tradicionais para um sistema de redes horizontais de comunicação organizadas em torno da internet e da comunicação sem fio introduziu uma multiplicidade de padrões de comunicação na base de uma transformação cultural fundamental, à medida que a virtualidade se torna uma dimensão essencial da nossa realidade.

Essa nova cultura, ainda em construção, que se apresenta de diversas maneiras através do processamento digital de informações, gerando um

distanciamento entre gerações, entre aqueles que nasceram antes e após 1969 (HUDSON, 1999, apud COSTA, 2012, p. 200).

A cultura da virtualidade é o marco da sociedade para este século, onde os hábitos dos seres humanos mudam a todo instante em prol deste novo modelo de comunicação, onde o computador ou celular adquiriram importância maior que muitos outros eletrodomésticos. Tais aparelhos, ao mesmo tempo em que aproxima as pessoas, também afasta, criando o fascínio, gerando em muitos, o vício e influenciando a vida dos seres humanos, gerando a dependência.

Grande parte dos órgãos públicos se encontram informatizados e com programas adequados a seus objetivos. Para Costa (2012),

As tecnologias inseridas no cotidiano da vida das pessoas foram sendo transportadas para a vida das organizações. Não foi diferente com a administração pública brasileira, onde as tecnologias passaram a funcionar como ferramentas facilitadoras do trabalho e da prestação de serviços públicos melhores. Os setores que aderiram a essa moderna tecnologia mesmo que parcialmente, como o gerenciamento das receitas públicas, a execução dos gastos, a educação, a justiça, entre outros, conseguiram o respeito do cidadão pela credibilidade que é expressa quando da oferta dos serviços com agilidade e segurança. Sem dúvida, a internet é o instrumento mais poderoso nesse mister. (COSTA, 2012, p. 201-202)

Várias são as razões incentivadoras ao uso cada vez maior da internet, além desse mercado possuir parcela na formação direta do produto interno bruto, ele também permite a divulgação de produtos e serviços diversos de uma maneira mais rápida e com acesso à grande número de pessoas. Outra característica de destaque do Modelo em Rede é sem dúvida a transparência dos atos governamentais, facilitando à sociedade o acesso aos serviços oferecidos pelo governo e a prestação de conta do mesmo, seja ele federal, estadual ou municipal.

O terceiro componente, a lógica das redes, surge com o advento da internet e o desenvolvimento cada vez mais rápido desse setor, vislumbrando-se a chance de evolução na forma de administrar tanto no setor privado quanto no setor público. O poder de compactação das mais diversas informações em uma só máquina ou na nuvem eletrônica permite agilidade nos serviços relacionados ao manejo de tais informações, porém constata-se que ainda há dificuldade ou despreparo na utilização da TIC, além de má gestão dos investimentos públicos no campo da TIC, gerando entraves ao fluxo de serviços.

Para Hudson (1999, apud COSTA, p. 207), o uso das tecnologias da informação pelas empresas públicas produziu uma nova roupagem ao serviço. Os vários setores envolvidos produziram resultados consideráveis, haja vista que a maioria desses setores trabalham para o aumento da eficiência e eficácia.

Atribui-se às TIC's em qualquer segmento o objetivo de melhorar os processos e na Administração Pública a pretensão de melhorar a prestação de serviço a quem dela precisa, isso perpassa no uso democrático e legal do uso da tecnologia nas instituições públicas, não priorizando algo do interesse do servidor, pois ao longo da história brasileira constata-se em muitas situações as vontades particulares em detrimento das vontades da população ou termos legais, tal fato é denominado de mandonismo (COSTA, 2012).

Numa sociedade globalizada, os vários setores da Administração Pública, seja no âmbito da Saúde, Educação ou qualquer outro setor, precisam estar interligados. Costa (2012, p. 211), afirma que “na ótica governamental o Estado em rede pode ser compreendido como um *modus operandi*⁹ concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento”.

O quarto e último componente, o Governo eletrônico, possui um conjunto de normas, com destaque para o pregão eletrônico, figura jurídico-administrativa regulamentada pelo Decreto Federal nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, que regula a oferta de bens e serviços realizados em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios de mesma origem. Para Costa (2012), no Brasil

A política do Governo Eletrônico é definida por um conjunto de diretrizes gerais de implantação e operação que servem de referência para estruturar as estratégias de intervenção, sendo adotadas como orientações para todas as ações de Governo Eletrônico, gestão do conhecimento e gestão de TI em toda a administração pública federal. (COSTA, 2012, p. 214)

Percebe-se que o Governo Eletrônico é um importante pilar do Modelo em Rede, pois tal estrutura é capaz de

...modificar as relações com cidadãos, empresas e outros poderes. Tais tecnologias podem funcionar para diversos fins, tais como a prestação de serviços de mais qualidade aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, além do maior *accountability*, por meio do acesso a

⁹ Expressão em latim que significa “modo de operação”.

informações ou mais eficiência na administração governamental. (COSTA, 2012, p. 212)

Nota-se que o Governo Eletrônico é caracterizado por serviços com mais qualidade, relacionamento/interação entre empresa, indústria e inclusive entre a Administração Pública torna-se mais eficaz, e *accountability* mais acessível ao cidadão.

3.3 Vantagens e desvantagens

Os modelos administrativos usados pela Administração Pública brasileira possuem funções e disfunções, não seria diferente em relação ao Modelo em Rede. Este último é dotado de vantagens e desvantagens, que serão produzidas por este trabalho, a partir das características expostas por Costa (2012).

Um das características do Modelo em Rede é a desregulamentação das atividades econômicas domésticas e liberalização do comércio e dos investimentos internacionais (COSTA, 2012), que como vantagem estimulam a economia com a entrada de novos “*players* de mercado¹⁰” motivados pela maior autonomia na tomada de decisão que aquelas características proporcionam, entretanto, tais características tendem a gerar ausência de princípios gerais e comportamento egoísta potencialmente não ético, além de excesso de crédito ou “excesso de liquidez”.

Outra característica do Modelo em Rede é a privatização das empresas públicas (COSTA, 2012), resultado do foco nas atividades fins, proporcionando maior eficácia, além de maior eficiência através da desburocratização e conseqüentemente uma concorrência mais ágil. No entanto, vender empresas públicas brasileiras às organizações estrangeiras possibilita a fuga do capital nacional. Além disso, existe o risco da mudança de finalidade da Administração Pública, que não é o lucro, mas o interesse público.

O Modelo em Rede também flexibiliza negociações com os fluxos globais (COSTA, 2012), atingindo mercados mais amplos e distantes com transações transnacionais, gerando a movimentação de bens, serviços e finanças, porém os mercados amplos são suscetíveis ao efeito cascata, que pode ser gerado por uma

¹⁰ “*Players* de mercado” são investidores ou grupos de investidores, detentores de grande montante de capital, que compartilham suas experiências e especialidades em um mercado crescente localizado em uma região pouco desejável pelo mercado.

mera especulação. Uma das possíveis soluções é a introdução de algumas restrições à movimentação de capitais de curto prazo, de natureza especulativa. Desde que concretizados com moderação e prudência, tais controles podem atenuar a volatilidade do mercado mundial de capitais, sem por isso travarem o desejável afluxo de investimentos às economias.

Uma relação mais desburocratiza com o cidadão é possível através do Modelo em Rede (COSTA, 2012), trazendo mais agilidade ao serviço público, contudo, há a necessidade de capital para os investimentos iniciais em equipamentos de TI, além de treinamentos de profissionais para uso adequado das máquinas.

Há que se falar também nos mecanismos de participação e informação (COSTA, 2012), que com o advento do Modelo em Rede aumentaram, resultando num Estado mais acessível ao cidadão, e permitindo que as maiorias e minorias tenham mais comunicação com a Administração Pública.

A Administração Pública, conforme o Modelo em Rede torna-se mais integrado (COSTA, 2012), que como vantagem permite relacionamentos planejados através de cruzamentos de dados e uso cooperado dos recursos públicos.

O Modelo em Rede permite não apenas um Estado mais acessível, mas também comunidades integradas (COSTA, 2012), gerando facilidades na organização de mobilizações comunitárias e simbólicas. A propagação da identidade cultural e territorial através do marketing também se traduz em vantagem. Essa propagação mundial tem forte impacto no turismo, gerando emprego e renda.

Importante característica do Modelo em Rede é o processamento digital de informações (COSTA, 2012), possuindo uma multiplicidade de padrões de comunicação através de mensagens codificadas e decodificadas que, no entanto, dependem de equipamentos de boa capacidade tecnológica e treinamento de profissionais, portanto investimento.

O Modelo em Rede permite uma nova concepção do homem, sendo o “Homem em Rede”, interconectado em rede. Esta nova concepção contextualiza com o pensamento de Ferraz Junior (2009), que afirma a existência de outra concepção antropológica do homem, sendo o *homo informaticus*¹¹, porém uma possível desvantagem é o excesso de informação, sendo necessário um filtro, afim de que as

¹¹ Expressão que pode ser traduzida como “homem informatizado”.

informações de fato pertinentes cheguem aos seus receptores com reais chances de serem decodificadas.

Outra característica do Modelo em Rede é a publicização dos atos governamentais (COSTA, 2012), permitindo maior transparência aos cidadãos que, por sinal, podem realizar controles de sua própria residência através dos sites de transparência.

A prestação de serviços on-line também é um ganho proporcionado pelo Modelo em Rede, que gera agilidade nos serviços, porém tais dados não estão imunes aos piratas da internet, fazendo com que a Administração esteja sempre alerta e investindo em segurança digital.

O Modelo em Rede também é caracterizado por ser um *modus operandi*, permitindo com vantagem a ativação e direcionamento das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento (COSTA, 2012).

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM REDE

O governo eletrônico permite o uso de diversas maneiras de comunicação. Muitos sites governamentais são criados com objetivo de atingir o consumidor e haver também um *feedback* por parte desse mesmo consumidor. Assim esse modelo de comunicação se amplia a cada dia. O Estado usa tais plataformas para divulgar seus serviços e em contrapartida, os usuários desses serviços sentem a diminuição de tempo no atendimento e mais qualidade no mesmo.

Mas a Administração Pública brasileira não se resume apenas à atendimentos em órgãos públicos, pelo contrário, ela é dotada de aspectos importantes, pois se relacionam diariamente com a vida de cada brasileiro. No Brasil, o processo de transformação do Modelo Gerencial em rede, assim como fora do burocrático em gerencial, estará completo ao final de um ciclo de eventos econômicos, sociais e políticos. Assim é de fundamental importância analisar aspectos que evidenciam a superação de um modelo em relação ao outro, no caso deste trabalho, a superação do Modelo em Rede em relação ao gerencial. Também faz-se necessário entender a atual configuração da Administração Pública brasileira, pois a mesma não se caracteriza unicamente pelo Modelo em Rede, porém por uma configuração de modelos, a saber o Patrimonial, Burocrático, Gerencial e por fim o mais recente entre eles - o Modelo em Rede.

O Modelo em Rede é dotado de características que refletem diretamente na eficácia da Administração Pública e contribuem para a evolução da mesma. Assim este capítulo abordará: os aspectos econômicos, sociais e políticos; e a contribuição do Modelo em Rede para a Administração Pública brasileira.

4.1 Aspectos econômicos, sociais e políticos

Em relação aos aspectos econômicos, a Administração Pública, dentro da legalidade, gera benefícios aos cidadãos não apenas localizados no Brasil por exemplo, mas em diversas partes do mundo e nacionalidades.

A influência em grande escala dos governos na economia global, torna a política econômica cada vez mais dependente do Estado. Essas intervenções influenciam o controle das contas públicas, a manutenção da inflação em torno da meta estabelecida e o controle do câmbio flutuante.

Cada governo possui uma política econômica que busca favorecer seu país obviamente, porém essas políticas interferem, positivamente ou não, em outros países, é a globalização refletindo nas mais diversas economias. Em se tratando do Modelo em Rede, os alicerces da globalização econômica são:

A desregulamentação das atividades econômicas domésticas que começou com os mercados financeiros; a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais; e a privatização das empresas públicas (quase sempre vendidas a investidores estrangeiros).

Pode-se afirmar que existe uma economia global, porque as economias de todo o mundo dependem do desempenho do núcleo globalizado. Esse núcleo globalizado contém os mercados financeiros, o comércio internacional, a produção transnacional e, até certo ponto, ciência e tecnologia e mão de obra especializada. É por intermédio desses componentes estratégicos globalizados da economia que o sistema econômico se interliga globalmente. (COSTA, 2012, p. 197)

Vários acontecimentos foram cruciais para que em 1989 a queda do muro de Berlim acontecesse. Esses acontecimentos deu a ideia aos governantes de que o modelo liberal era o ideal para alavancar a economia e fornecer o equilíbrio econômico à sociedade. Acreditou-se na tese do Estado mínimo, como por exemplo a governante inglesa Margaret Thatcher, onde a intervenção do Estado seria o mínimo possível tanto para regulamentar quanto para fiscalizar (MORAES, 2013).

Essa nova onda gerou alta liquidez aos bancos, principalmente aos norte-americanos, proporcionando em 2008 mais uma crise financeira mundial. O mais liberalismo gerou menos regulamentação. Esses fatores proporcionaram a crise das hipotecas em 2007 nos Estados Unidos da América-EUA e a crise financeira global em 2008.

Nota-se que tal acontecimento evidenciou o quanto a desregulamentação é danosa para o sistema financeiro, que a tese do Estado mínimo é prejudicial, obrigando os governantes a mudar de ideia.

No Brasil, após a ditadura militar e a morte do presidente eleito Tancredo Neves, assume seu vice, o ex-presidente José Sarney (1985-1990), algumas mudanças na moeda aconteceram, em 1986 acontece o “Plano Cruzado” passando a vigorar a nova moeda o “Cruzado”, como também o congelamento de preço. Tal Plano previa o aumento do salário toda vez que a inflação alcançasse 20% ao mês. Porém no final do mesmo ano, ocasionado pela falta de alimento nas prateleiras dos supermercados surgiram vários outros planos como: de 1986 o “Cruzado Novo” que também não conseguiu estabilizar a economia; em 1987 foi aprovado o Plano Bresser;

o Plano Verão em 1989 que previa renegociar a dívida externa, reduzir a inflação que voltava a subir e conter os gastos públicos (MACIEL, 2008).

Em 1995, o então presidente, Fernando Henrique Cardoso-FHC propôs a privatização de algumas estatais, no entanto várias agências reguladoras passaram a atuar com o objetivo de regulamentar as várias empresas privadas que passaram a atuar no Brasil.

Mesmo no século passado, vários atos da Administração Pública foram caracterizados pelo Modelo em Rede. São exemplos de privatizações, no âmbito Federal, durante o governo FHC e no âmbito estadual: o Banco do Estado do Rio de Janeiro-BANERJ; o Banco do Estado de São Paulo-BANESPA; o Banco do Estado do Maranhão-BEM; a Empresa Brasileira de Telecomunicações-EMBRATEL; a Companhia Siderúrgica Nacional; a Empresa Vale do Rio Doce.

Além das privatizações, ações a favor da liberalização do comércio e dos investimentos internacionais foram tomadas, tais como, a abertura do mercado nacional para empresas estrangeiras e a regulamentação mínima ou desregulamentação.

Como consequência da desregulamentação e liberalização do mercado financeiro brasileiro, provenientes do modelo de Administração Pública em Rede, no Brasil houve uma acumulação de capital nas mãos de grandes Corporações que se aproveitaram da abertura do mercado nacional sem a proteção de setores como o do mercado de trabalho. Apesar de todas as mudanças acontecidas nesses governos, não visualizou-se nenhum marco regulatório para a internet no Brasil, pois ainda não havia preocupação com esse meio de comunicação.

Na economia maranhense, em 1995, a então governadora Roseana Sarney segue o mesmo modelo do Governo Federal, e implementando privatizações, e iniciando a elaboração de metas para todas as áreas da Administração. Moreira (2010) chamava atenção para o empreguismo e clientelismo que segundo o mesmo apontava para a grave crise financeira.

O relatório da comissão de transição de governo não só apontava os problemas, mas indicava soluções, afirmando que essa crise financeira foi acentuada por falta de uma Administração Pública estadual eficaz, assim, para dar qualidade à Administração era necessário descentralizá-la gerando desregulamentação de alguns setores. Para Moreira (2010) a reforma e a mudança condicionariam a gestão pública e por outro lado, deveriam constituir o ponto focal das ações do novo governo.

Conforme Moreira (2010, p. 49), em 06 de fevereiro de 1995 foi aprovada a Lei estadual nº 6.272 que autorizava tais reformas. Porém, enquanto a Lei não era aprovada, editaram-se os decretos para regulamentar as ações do governo, apresentados conforme quadro 3, elaborado pelo pesquisador, a saber:

Quadro 3: Decretos maranhenses de regulamentação

Decreto	Data	Disposição
14.387	02/01/1995	Estabeleceu a divulgação periódica da situação de pessoal do Estado.
14.390	02/01/1995	Suspendeu a celebração de convênios com os poderes municipais e com outras entidades autônomas, envolvendo recursos do Tesouro Estadual.
14.392	02/01/1995	Proibiu o uso de procurações no recebimento de contracheques de servidores em atividades.
14.393	02/01/1995	Proibiu a realização de operação de créditos pelas entidades da administração indireta sem prévia autorização do(a) Governador(a) do Estado.
14.395	02/01/1995	Dispôs sobre a divulgação periódica das receitas e despesas do Estado
14.397	02/01/1995	Definiu os níveis estratégico, tático operacional e setoriais da reforma estadual, fixando-lhes as competências.
14.399	02/01/1995	Determinou a alienação das aeronaves e de veículos da administração direta e indireta.
14.401	02/01/1995	Estabeleceu o registo de frequência dos servidores ao trabalho
14.402	02/01/1995	Organizou e regulamentou o comitê de política salarial do estado.
14.410	17/01/1995	Disciplinou atos de cessão ou disposição de servidores públicos estaduais.
14.451	22/02/1995	Criou o sistema de controle das empresas estatais.
14.479	10/03/1995	Regulamentou o programa de privatização do Maranhão.

Fonte: elaborado pelo autor (2018)

Segundo Moreira (2010) o governo priorizou sanear as finanças públicas, modernizar os sistemas administrativos e aproximar o Estado dos cidadãos, para isso o Estado deveria estar enxuto, ágil e eficiente e isso só aconteceria através da democratização, da desestatização e da flexibilização, porém o governo esqueceu de uma característica muito importante do Modelo em Rede de administração – a informatização. Não adianta haver todo um procedimento de mudança na máquina pública se o cliente ainda tem dificuldades em acesso, se a burocratização permanece em alto nível.

A implementação do Estado mínimo foi largamente anunciada através das estatizações, o objetivo era reduzir o que o governo considerava excessiva interferência do Estado na vida econômica e social, abrindo assim o mercado à diversos investidores, inclusive internacionais. Nesse processo destacam-se as privatizações, a desregulamentação, publicização. Todos as ações segundo Moreira (2010, p. 69-70), tinha os seguintes objetivos: “adotar formas de gestão integrada; estimular a gestão descentralizada; utilizar mecanismos de gestão participativa; estabelecer a administração responsável; estabelecer formas de comunicação governo-sociedade”.

O novo modelo administrativo tinha as seguintes características, segundo Moreira (2010):

A simplicidade, caracterizada pela redução do número de unidades administrativas e de níveis hierárquicos; a integração de macro funções, favorecendo a intersetorialidade; a organização matricial de tríplice entrada, contemplando as áreas de política pública, apoio institucional e regiões; a flexibilidade pela criação de agências executivas e de organizações sociais; a regionalização e descentralização, assegurando a presença e a ação governamental em todas as regiões do Estado (MOREIRA, 2010, p. 79).

A Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998, que dispões sobre a reforma e reorganização administrativa do Estado, extinguindo órgãos da administração direta, algumas autarquias e também criando órgãos, e as chamadas gerencias espalhadas em várias regiões do Maranhão, que a nível de implementação de políticas e ação regionalizada ficou com a seguinte característica: Gerência Regional de São Luís; Gerência Regional de Itapecuru-Mirim; Gerência Regional de Rosário; Gerência Regional de Santa Inês; Gerência Regional de Zé Doca; Gerência Regional de Imperatriz; Gerência Regional de Açailândia; Gerência Regional de Pinheiro; Gerência Regional de Caxias; Gerência Regional de

Codó; Gerência Regional de Bacabal; Gerência Regional de Pedreiras; Gerência Regional de Presidente Dutra; Gerência Regional de Barra do Corda; Gerência Regional de São João dos Patos; Gerência Regional de Balsas; Gerência Regional de Viana; e a Gerência Regional de Chapadinha.

Nota-se que o Maranhão apenas seguiu um caminho traçado também pelo governo federal, ambos buscando mais estabilidade econômica e oportunidade de crescimento à população, porém em uma economia globalizada, percebe-se que por mais estável que seja o país, não existe garantia de que de sair ileso à uma crise econômica mundial. Muitos países fazem comércio com diversos outros países de distintos continentes, e sua maioria quase todos os países fazem comércio com os Estados Unidos da América-EUA. Portanto, a depender do grau de exportação e importação nessas relações, os efeitos econômicos sobre a economia podem ser ruins ou quem sabe benéficos, com o Brasil tal situação não é diferente, uma vez que terra, capital, trabalho, banco, crédito e consumidor estão interligados em rede, onde um item afeta os outros.

Em relação aos aspectos sociais, Castells (1999) explica, em termos simples, que a sociedade em rede é uma estrutura social que tem por base redes operadas por tecnologias de informação e comunicação com fundamentos na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir do conhecimento acumulado. A rede é uma estrutura formal aberta que evolui com as mudanças necessárias dos programas que conseguem atingir os objetivos de performance para a rede.

Costa (2012) afirma que a Administração Pública, com algumas variações, segue, expressa ou representa a maneira de ser da sociedade, assim uma Administração Pública em Rede apenas traduziria uma sociedade em rede pré-existente. Portanto faz-se necessário entender os aspectos sociais da Administração Pública em Rede, que invariavelmente traduzem a sociedade sob tal administração.

Sob a ótica social, pode-se afirmar que a Administração Pública em Rede está ligada diretamente ao fenômeno da globalização, com formações de redes sociais globais interligadas. Tais rede sociais, na Administração Pública, proporcionam mobilizações simbólicas e comunitárias, propagação da identidade cultural e territorial, multiplicidade de padrões de comunicação e processamento digital de informação.

A televisão, em meados do século XX, era tida como o principal meio de comunicação de massa, porém percebe-se que esse meio de comunicação é

unilateral. Nos anos 80, com o advento de novas tecnologias, surge um novo modelo de comunicação que usava as redes de computadores, a internet. Desde então, milhares de pessoas se comunicam através desse modelo, transformando os dias atuais em a “era da informação”. Onde o rádio e a televisão demoraram anos para penetrar, a internet foi bem mais veloz devido as suas características de flexibilidade. Segundo Costa (2012), o novo modelo de comunicação modifica o dia a dia do usuário, formando uma nova cultura, que supera a cultura até então historicamente transmitida, onde o imaginário se torna realidade, ou seja, a cultura da virtualidade real. Tais formas de comunicação gera uma nova tendência na comunicação: a comunicação multimodal.

A nova forma de comunicação proporciona uma edição ou codificação de mensagens em novas formas de linguagem, onde os recursos visuais são associados à linguagem verbal escrita, ganhando forma até privilegiada. As imagens podem ser inseridas no texto ganhando lugar de destaque entre as múltiplas formas de comunicação (oral, escrita e visual).

Nesse sentido, a Administração Pública vem sofrendo mudanças com o objetivo de proporcionar ao cidadão melhor comunicação através de canais bons e acessíveis. A disponibilização de todos os serviços do governo na internet tem o objetivo de tornar tudo mais prático para o cidadão e mais barato para o governo. É importante ressaltar que o acesso à internet depende de algum *hardware*¹² que podem ser os computadores, celulares, *tablets*¹³ e outros.

A informação e comunicação através dos fluxos dos mesmos tem papel primordial no aspecto social da Administração Pública em Rede, pois proporcionam mais agilidade e alcance na organização de mobilizações simbólica e comunitárias na sociedade internacional e nacional. Essas relações sociais de propagação da identidade cultural e territorial entre os países são importantes, pois cada país ganha informações de outros países e isso acaba se refletindo no ramo turístico por exemplo, onde há países que tal ramo compõe bom percentual da receita. É através do processamento digital da informação que proporcionada pela Administração Pública que monta todo o aparato físico que muitas informações chegam de outros países, que muitas relações nos diversos ramos são criadas. Esse fato não se limita apenas

¹² *Hardware* é a parte física de, por exemplo, um computador, celular, etc.

¹³ Dispositivo em formato de prancheta que pode ser usado com acesso à internet.

há países, mas também atinge cidades, tendo sempre o componente da comunicação e informação presente.

Nos aspectos políticos, Ferreira et al (2001) nos apresenta os conceitos de política e cidadão para o melhor entendimento. Política é o conjunto de práticas e fenômenos relativos à sociedade e Estado, bem como qualquer modalidade de exercício da política, além de ser arte e ciência de cuidar dos negócios públicos, ou seja, o bem governar. Nesse contexto, o cidadão é o indivíduo que goza de direitos políticos e civis de um Estado.

Percebe-se que todo cidadão tem direito a exercer a cidadania, e para que isso aconteça necessita-se que Governo, mídia, sociedade e sistema político se utilizem da tecnologia para fins de participação e integração dos cidadãos, não sem antes haver a derrubada da exclusão digital, tecnológica e informacional.

Nesse contexto, a informação exerce papel central, pois é o meio de interconexão de qualquer atividade humana, por essência o ser humano é um ser que se comunica. Ferraz Junior (2009) chega a afirmar que o contexto informacional gerou uma nova concepção antropológica do homem, sendo o *homo informaticus*. Este está contextualizado com o “Homem em Rede”, pois é a Rede que permite a comunicação interconectada.

A comunidade informada ou comunidade de informação é reflexo do fenômeno da globalização, uma comunidade com tal característica tem mais poder de reflexão e conseqüentemente participação e desenvolvimento. A reflexão se dá conforme as informações que se recebe e por isso é importante que tais informações sejam verdadeiras e com propósito, faz-se necessário uma mídia crítica e independente afim de levar ao cidadão as informações relevantes para reflexão, participação e desenvolvimento individual e social.

É importante dizer que o problema no exercício da cidadania não é da mídia, pelo contrário, as mídias eletrônicas constituem instrumento de comunicação, informação e participação, que são de grande valia em toda democracia. Porém tais mídias, assim como os governos, devem permitir a participação popular, devem permitir que a população, maiorias e minorias expressem suas opiniões para a grande massa. Assim, apenas dispor de tecnologia para receber informações não significa exercício de cidadania. O exercício da cidadania requer participação com opinião livre.

Segundo Bobbio (2004), o poder político torna-se cada vez mais determinante nas tomadas de decisões econômicas e ações que condicionam a vida

do homem, tal fato exprime ainda mais a participação cívica no poder político sem manipulação e com livre manifestação.

4.2 Contribuição do modelo em rede para a Administração Pública brasileira

O paradigma da Administração Pública em Rede torna-se cada vez mais necessário e útil, mostrando que chegou pra ficar, tornando o serviço público ativo e com possibilidades de crescimento em rede através de uma gestão inteligente ao oferecer seus serviços ao consumidor, aumentando cada vez mais a participação popular.

Podemos dividir o serviço público em central no âmbito do Governo Federal, Regional no âmbito dos governos estaduais e locais, no âmbito das administrações municipais. Essas três fontes de Administração Pública possuem autonomia, o que pode gerar entrave na comunicação entre as mesmas, falta de mobilidade na comunicação, porém o Modelo em Rede vem no sentido de gerar mais comunicação e integrações entre os entes.

A Administração em Rede resulta na agilidade do serviço público, facilitando a vida do consumidor, porém nota-se que muitas organizações públicas ainda não estão fazendo uso das facilidades que o Modelo em Rede fornece, sendo reflexo de gestores ruins, desatualizados, dentre outras causas.

Nesse sentido, o Modelo em Rede objetiva não só a agilidade do serviço, mas também maior eficácia através de serviços de qualidade ao consumidor. Afim de trabalhar de maneira mais otimizada e com qualidade, a Administração Pública brasileira possui três poderes independentes e harmônicos entre si, são eles: o legislativo, judiciário e executivo. Estes três poderes serão usados como base para evidenciar as contribuições do Modelo em Rede para a Administração Pública brasileira, pois ambos convergem ao trabalho harmônico entre si.

Na Agricultura, através da TIC, o Modelo em Rede vem contribuindo e ganhando espaço. Mendes, Buainain, Fasiaben (2013, p. 3) afirmam que “o intercâmbio entre ambos – agricultura e TIC – fez surgir uma área denominada agroinformática, que estuda as aplicações de TIC para o ambiente rural, em níveis mundial e nacional”.

Ainda segundo Mendes, Buainain, Fasiaben (2013), a TIC é a invenções mais importantes na área da comunicação. Corroborando Godinho (2007), afirmando que

a TIC contribui para a passagem de uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, denominada de economia baseada na economia digital e no conhecimento ou sociedade em rede.

Mendes, Buainain, Fasiaben (2013, p. 5) explicam que

Um número crescente de produtores rurais está hoje conectado, via web, aos mercados mundiais, tomando decisões de comprar e vender com base no acesso ampliado às informações propiciadas pela TI; as cadeias de fornecedores se transformaram e os produtores rurais tiveram que se adaptar às exigências de qualidade, rotulagem e logística que só se viabilizaram pela aplicação da TI.

É notório que através do Modelo em Rede, o agricultor está conectado à novos mercados - fato exige mais qualidade na produtividade, e tal qualidade se reflete em ganhos tanto para o agricultor como para o consumidor.

Desta forma, a Administração Pública trabalha para facilitar adoções da tecnologia no campo. Através do Modelo em Rede, a tecnologia agropecuária avança na adoção de sistemas sustentáveis, gerando qualidade de vida e erradicando a pobreza ainda existente no campo.

Em relação a Cultura, com o advento da internet, muitas plataformas de mídia começaram a ser usadas, como o *youtube*¹⁴, e muitos intermediários (produtoras) foram eliminados, viabilizando o contato direto entre o artista e o público.

A era digital passa a exigir políticas públicas que possam abranger todos os domínios da cultura brasileira, com o objetivo de garantir uma Administração Pública inclusiva, pluralista e autoconsciente.

Diante de tal exigência, em julho de 2009, o Ministério da Cultura criou o “Fórum da Cultura Digital Brasileira”, objetivando unir pessoas através da uma plataforma web pessoas e fluxos de conteúdos de idealização de políticas públicas. A plataforma já possui mais de 7 mil integrantes e em 2010 a mesma foi reconhecida mundialmente ao receber o prêmio de menção honrosa na categoria Comunidades Digitais do Ars Electronica.

A Administração Pública, através da Plataforma Pública Cultura Digital, além de encontros virtuais, também promove encontros presenciais através de seminários e fóruns.

¹⁴ É uma plataforma de compartilhamento de vídeos com sede em San Bruno-cidade localizada no Estado Norte Americano da Califórnia.

No site Cultura Digital é fácil encontrar notícias e ações da Administração Pública que caminham para a digitalização de acervos culturais, na medida do possível, lançando tais acervos na rede, afim de promover acesso ao maior número de pessoas possíveis.

Na área da Educação, a Tecnologia da Informação-TI diminui as distâncias geográficas e influencia a própria maneira de pensar do cidadão. Cada vez mais presente na educação, essa tecnologia é usada para o ensino e pesquisa, sendo utilizada como ferramenta de suporte na aula ou sendo o próprio objeto de ensino e pesquisa. Em Pelotas, por exemplo, no Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense, os alunos criam blogs para melhor desenvolver o conteúdo das aulas, já no Tocantins, na Escola Estadual Presidente Costa e Silva, de Gurupi, cidade à 223 Km de Palmas, os alunos que usam a internet recebem bônus. É notório que a educação passa pelo processo de inclusão e educação digital.

Um grande diferencial para a educação, entre outros, propiciado pelo Modelo em Rede é sem dúvidas o Ensino à Distância-EaD. Essa modalidade de Educação propicia a interatividade entre professor e aluno, contribuindo para a aprendizagem, rompendo velhos paradigmas e obstáculos como tempo e espaço. Evidencia-se então que no campo da Educação, a Administração Pública brasileira, através do Modelo em Rede, tem chegado à lugares que fisicamente e financeiramente são inviáveis. O acesso à educação aumentou, propiciando desenvolvimento de muitos lugares distantes dos principais centros do país.

Para o setor Industrial, de Comércio e Serviços, a utilização do Modelo em Rede proporciona mais agilidade nas negociações, lucros e conseqüentemente mais empregos propiciados pelos investimentos, etc. como exemplo, cita-se a Bolsa de Valores de São Paulo-BOVESPA, que modernizou-se possibilitando transações pela internet de maneira mais acessível, rápida e segura. Empresas do mundo inteiro podem investir nas empresas brasileiras de capital aberto através da BOVESPA. Esses investimentos refletem na vida da população, pois podem gerar mais empregos e conseqüentemente mais renda para a população. Há que se falar também que as indústrias cada vez mais se utilizam de máquinas digitais em seus processos produtivos. Outro fator importante tem sido a comunicação entre setores industriais que melhorou muito propiciando decisões em tempo real e assertivas.

Em relação ao mercado exterior, a população, através da internet, adquire produtos que são vendidos em diversos países. A internet impactou fortemente o

consumidor local, transformando-o em consumidor global. Percebendo a demanda, muitos empreendedores abriram lojas virtuais, e elas atendem à diversos ramos e mercados. A Administração Pública brasileira se beneficia das evidências citadas acima, pois mais consumo e empregos são gerados, o dinheiro circula na economia e a arrecadação também pode aumentar, e posteriormente esta última se refletirá em benefícios para a população.

A Justiça brasileira, valendo-se dos recursos tecnológicos em sua tomada de decisão, avança na celeridade dos processos. Ao todo, mais de 40 plataformas digitais são utilizadas pelos mais de 90 tribunais brasileiros, os principais sistemas utilizados no Brasil são PJe, o Projudi e o e-SAJ. É a justiça se modelando ao Modelo em Rede de administração e às tendências sociais. Muitos tribunais brasileiros já possuem plataformas digitais de chat, mediação e conciliação para diálogo entre as partes em litígio, assim os advogados e partes podem solucionar os conflitos por meio eletrônico de qualquer lugar em que possa acessar a plataforma através da internet. O Modelo em Rede, na Justiça brasileira, é resultado de uma sociedade em rede que está aperfeiçoando suas relações.

N área da Saúde, as inovações tecnológicas são responsáveis por uma nova fase onde as pessoas precisam manter e cuidar da saúde, mas não podem custear serviços privados caros. A população está migrando para serviços mais baratos e que possam manter o grau de qualidade desejável. Já é possível ser consultado e realizar exames através de aplicativos de celulares. Alguns hospitais públicos já oferecem agendamentos de consultas via internet, evitando longas filas de espera que as vezes duram mais de 24 horas. Tais benefícios visam aprimorar o atendimento, agregar valor no atendimento ao paciente e aumentar a produtividade do serviço de saúde.

O Modelo em Rede também pode ser observado através do serviço de cruzamento de dados entre pacientes e doadores de medula óssea, órgãos e outras espécies de doações da área da saúde, onde o banco de dados são cruzados afim de encontrar doadores para pacientes compatíveis, é como encontrar uma agulha num palheiro, porém através do moderno cruzamento de dados é possível. O principal objetivo da Administração é tentar garantir uma saúde acessível e de qualidade para o cidadão.

A Transparência representa um dos grandes ganhos que o Modelo em Rede proporcionou para a Administração Pública e sociedade foi transparência das

ações que envolvem o dinheiro público. Com acesso à internet, qualquer cidadão pode acompanhar se a verba pública está sendo utilizada de maneira adequada e legal ou não.

O portal da transparência oferta consultas relativas ao Poder Executivo, tais como: transferências de recursos; execução orçamentária e financeira; receitas e convênios; informações sobre mais de um milhão de servidores (civis e militares); imóveis funcionais; consultas temáticas (Bolsa Família, diárias, Cartão de Pagamento, transparência nos Estados e Municípios); Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas-CEPIM; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas-CEIS; dentre outros.

É dever dos governos federais, estaduais e municipais garantir o acesso à informação de maneira ágil, transparente e de fácil compreensão.

A transparência é uma ferramenta que permite ao cidadão fiscalizar e questionar as aplicações dos recursos públicos, ou seja, é uma ferramenta de exercício de controle social, basta fazer uso.

Um fator importante da transparência é que o cidadão, caso queira, pode fiscalizar qualquer Estado ou Município do país, e isso faz muito sentido devido o princípio uno do orçamento público, onde a receita arrecada pode ser utilizada em locais diversos da arrecadação.

No setor do Trabalho, a tecnologia tem papel crucial nas transformações e inovações voltadas àquele setor. Dentre as últimas inovações, cita-se o Seguro-Desemprego pela internet. A partir de 21 de novembro de 2018 a inovação entrará em vigor, com isso o trabalhador poderá solicitar o benefício imediatamente pela internet após receber a documentação para encaminhar o Seguro-Desemprego.

Também a partir de 21 de novembro de 2018 será possível acessar a carteira de trabalho digital através de celulares ou computadores, basta baixar o aplicativo. O trabalhador terá o documento em mãos sempre que precisar fazer alguma consulta, todos os dados estrarão na carteira digital.

A internet tem facilitado não somente os serviços prestados pela Administração, mas também os serviços individuais e de empresas privadas. O planeta está integrado e funcionando em rede. Há trabalhadores que a internet é a única via de trabalho e renda, e tais trabalhos influenciam em diversos lugares do Brasil e do mundo.

Na Assistência social, a Administração Pública em Rede contribuiu em grande escala para o desenvolvimento da assistência social, tendo a TI como instrumento de divulgação e aperfeiçoamento das políticas públicas assistencialistas oferecidas pelo governo. É uma maneira eficaz encontrada para dinamizar e dar qualidade às políticas públicas assistencialistas oferecidas pelo governo. Para Carneiro e Costa (2011, p. 6)

[...] essa estratégia do trabalho em rede é concebida pela necessidade de se estabelecer formas de articulação que possibilitem maximizar e qualificar serviços que estão disponíveis no território. Esse trabalho visa superar a fragmentação dos serviços e construir sinergias para que eles atuem em rede.

É de extrema necessidade construção do relacionamento entre a assistência social e as escolas, associação de moradores e outros, é o meio mais curto dentro de um município, entre a prefeitura e o cidadão que precisa dessas políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a descentralização das ações da Assistência Social estabelecendo parceria entre a sociedade e o Estado e com ações em vários setores como saúde, educação, saneamento básico e outros, promovendo desafios no uso das redes sociais para alcançar seus objetivos, compartilhando tecnologias com objetivo de desfrutar os benefícios oferecidos pelo Estado no âmbito da Assistência Social.

As inúmeras demandas sociais exigem que as políticas públicas sejam eficazes para atingir seus objetivos. O enfrentamento à extrema pobreza, a inclusão de famílias consideradas vulneráveis entre outros atos requer integração com outras instituições que promovam assistência social.

Na Habitação, sabe-se que a ausência de moradia gera desigualdade social, assim as políticas públicas são desenvolvidas através das redes sociais, objetivando diminuir aquelas desigualdades.

O déficit habitacional sempre foi um grande problema no Brasil, nesse sentido o governo Federal buscou favorecer para que o cidadão possa ter uma moradia digna. Debates com diversos órgãos acontecem para que seja detectada as famílias que necessitam de tais moradias, pois muitos possuem moradias precárias e precisam de inclusão social. Assim, nesse sentido foi elaborado o Plano Nacional de habitação, esse plano foi construído com a participação da sociedade e contribui com o poder público para detectar essas famílias.

A realização de cadastramento na maioria das vezes é feita via internet, pelo celular e também pelo portal das várias prefeituras em todo o país, esse novo modelo de inscrição tem a tendência de evitar filas além de favorecer para ser feito em qualquer horário.

Percebe-se que ainda há muito a evoluir, pois existem setores públicos ainda carentes das influências benéficas do Modelo em Rede, como saneamento básico e esporte.

A baixa acessibilidade à internet em alguns lugares e classes sociais ainda é uma barreira que a Administração Pública brasileira precisa vencer, que são oriundas de baixa renda ou falta de conhecimento e treinamento no uso de computadores, celulares, *tablets* e outros dispositivos.

Embora o modelo de Administração Pública em Rede, no Brasil, não tenha anulado características e contribuições dos outros modelos pré-existentes, a saber o patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, e admita-se que ainda há como evoluir, é notório que a administração em rede trouxe contribuições significativas para o Brasil.

Com o Modelo em Rede, a Administração Pública brasileira está tornando-se mais eficaz, agregando valor aos serviços públicos, obtendo vantagem competitiva, e a agilidade dos serviços públicos aumentaram.

Os cidadãos estão cada vez mais informados, educados e exigentes em relação à qualidade dos serviços públicos, e tais exigências podem ser alcançadas com trabalho integrado, coordenado, colaborativo e em rede. É essa mudança que permite aumentar a confiança no poder público, ou seja, é a Administração Pública brasileira rompendo as barreiras e caminhando para o futuro em prol de desenvolvimento para a população.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou aprofundar-se sobre o tema Administração Pública brasileira: o Modelo em Rede. Como foi mostrado, a Administração Pública em Rede é um conjunto de características da sociedade em rede, que aplicadas à Administração Pública constituem o Modelo em Rede, tendo como atributos: o Estado global, a cultura da virtualidade, a lógica das redes, e o Governo Eletrônico. Como explicou-se no trabalho, a Administração Pública em Rede é uma resposta à uma sociedade pré-existente também em rede.

Quanto ao objetivo deste trabalho, logrou-se êxito, uma vez que o objetivo era analisar se a administração em rede contribui ou não para a eficácia da Administração Pública brasileira, partindo do pressuposto da existência do Modelo em Rede, mesmo que ainda seja um tema pouco comentado, principalmente por ser um tema ainda recente e em evolução, e de fato não apenas descobriu-se que o Modelo em Rede contribui para a eficácia da Administração Pública brasileira, como também tais contribuições foram analisadas durante o trabalho. No Brasil, já são perceptíveis as características do Modelo em Rede na Administração Pública. Logo abriu-se uma lacuna para o questionamento afim de saber como a Administração em Rede contribui para a eficácia da Administração Pública brasileira.

Para obter-se resposta à problemática proposta, optou-se por uma pesquisa bibliográfica e documental.

Verificou-se que a Administração Pública brasileira sofreu e sofre influências dos seguintes modelos de administração: patrimonial, burocrático, gerencial, e por último o modelo ao qual este trabalho se propôs a mostrar as contribuições para a eficácia da Administração Pública, a saber o Modelo em Rede.

Notou-se que o Modelo Patrimonial é dotado das seguintes características: a confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública; a impermeabilidade à participação social-privada; o endeusamento do soberano; a corrupção e nepotismo; o caráter discricionário e arbitrário das decisões; a ausência de carreiras administrativas; a desorganização do Estado e da Administração; os cargos denominados prebendas ou sinecuras; o descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais; o poder oriundo da tradição/hereditariedade.

Por sua vez, Modelo Burocrático possui as seguintes idiossincrasias: o caráter legal das normas e regulamentos; o caráter formal das comunicações; o

caráter racional e divisão do trabalho; a impessoalidade nas relações; a hierarquia da autoridade; as rotinas e procedimentos padronizados; a competência técnica e meritocracia; a especialização da administração; a profissionalização dos participantes; e completa previsibilidade do funcionamento. Quanto as disfunções, o Modelo Burocrático apresenta: a internacionalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; o excesso de formalismo e de papelório; a resistência a mudanças; despersonalização do regulamento; a categorização como base do processo decisório; a superconformidade as rotinas e procedimentos; a exibição de sinais de autoridade; e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

A insatisfação com o Modelo Burocrático levou o Brasil à uma nova reforma, a reforma Gerencial, que trouxe características como: a aplicação de conhecimentos/teorias oriundas da iniciativa privada; o foco na administração voltada para a mudança de cultura no setor público; o corte de custos, redução salarial, demissões, racionalização de processos. Há também críticas: a ausência de mensuração da efetividade (impacto) dos serviços prestados; a preocupação excessiva com a relação custo e produção, na questão financeira; o cidadão é visto como um mero contribuinte.

A sociedade brasileira evoluiu, tornando-se uma sociedade em rede, que logo influenciou a Administração Pública a tornar-se também em rede afim de atender as novas demandas e exigências da população. O Modelo em Rede possui os seguintes atributos: o Estado Global; a cultura da virtualidade; a lógica das redes; e o Governo Eletrônico.

Com intento de avançar na ciência, este trabalho identificou e propôs as seguintes características para o Modelo em Rede: a desregulamentação das atividades econômicas domésticas; a liberalização do comercio e dos investimentos internacionais; a privatização das empresas públicas; a flexibilidade para negociar com os fluxos globais; a relação mais desburocratizada com seus cidadãos; os mecanismos de participação e informação; a integração da Administração Pública e das comunidades; o processamento digital de informações; o homem em rede e *homo informaticus*; a transparência através da publicização dos atos governamentais, por exemplo; a prestação de serviços on-line; e o Estado em Rede como um *modus operandi*.

Ainda avançando na ciência, este trabalho identificou e expôs os aspectos econômicos, sociais e políticos, além das contribuições do Modelo em Rede para a Administração Pública brasileira.

Em se tratando dos aspectos econômicos, identificou-se: a desregulamentação das atividades econômicas domésticas que começou com os mercados financeiros; a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais; a privatização das empresas públicas (quase sempre vendidas a investidores estrangeiros); o Estado mínimo; a regulamentação para fiscalização; a acumulação de capital nas mãos de grandes corporações; a informatização; a integração de macro funções, favorecendo a intersectorialidade; a organização matricial de tríplice entrada, contemplando as áreas de política pública, apoio institucional e regiões; a criação de agências nacionais e executivas e de organizações sociais.

Já os aspectos sociais possuem as seguintes características: as mobilizações simbólicas e comunitárias; a propagação da identidade cultural e territorial; a multiplicidade de padrões de comunicação; o processamento digital de informação; e as redes sociais. Os aspectos políticos são: maior oportunidade de participação, integração e desenvolvimento dos cidadãos.

Por fim, identificou-se como o Modelo em Rede contribui para a eficácia da Administração Pública brasileira de acordo com temas importantes que fazem parte do dia-a-dia da Administração e do brasileiro: a agricultura; a cultura; a educação; a indústria, comércio e serviços; a justiça; a saúde; a transparência; o trabalho; e a assistência social.

A expectativa é que este trabalho possa inspirar a realização de outros, afim de que mais conhecimento sobre o tema seja levantado e a base do saber torne-se mais sólida ainda, seja para confirmar a validade do que se fez ou quem sabe para refutar, afinal de contas isso é a ciência. Espera-se que este trabalho seja recebido pela comunidade acadêmica, em especial os de administração e profissionais da área não como uma verdade absoluta, mas como um estímulo ao avanço da ciência e oportunidade de novos olhares da administração.

REFERÊNCIAS

ABREU, Elisabete de; MOREIRA, Lima. **Administração geral e pública para concursos**. Bahia: JusPODIVM, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Caderno Enap*, n. 10, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª reimpressão.

BRASIL. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, n. 41, 2007.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 8 ago. 2005.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 27 fev. 1967.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1998. Texto para Discussão ENAP, nº 1. Brasília, 1995. p 11.

_____. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In: SACHS, Ignacy; PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

CARNEIRO, Mauriceia Ligia da Costa; COSTA, Teresa Cristina da. A PERSPECTIVA DO TRABALHO EM REDE NOS CRAS DE TERESINHA: o olhar dos assistentes sociais. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís, p. 1 – 12, ago. 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/A_PERSPECTIVA_DO_TRABALHO_EM_REDE_NOS_CRAS_DE_TERESINAPI_O_OLHAR_DOS_ASSISTENTES_SOCIAIS.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

CARRANZA, Giovanna. **Administração geral e pública**. 3 ed. Bahia: JusPODIVM, 2016.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 566 p.

CASTILHO, Auriluce Pereira; BORGES, Nara Rúbia Martins; PEREIRA, Vânia Tanús. Manual de metodologia científica do ILES Itumbiara/GO/. Itumbiara: ILES/ULBRA, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. **Introdução à teoria geral da administração**. 9 ed. Barueri: Manole, 2014.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: Entendendo a configuração atual da Administração Pública Brasileira**. 2012. 253 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

DIAS, Donaldo de Souza. **Como escrever uma monografia**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPEAD, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Estudos de filosofia do direito**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda et al. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. Tradução: Álvaro Cabral. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODINHO, M. M. Indicadores de C&T, inovação e conhecimento: onde estamos? Para onde vamos? **Análise Social**. n.182, pp. 239-274. ISSN 0003-2573. 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACIEL, David. **De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)**. 2008. 387 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

MARANHÃO. Lei Estadual nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, MA, 29 dez. 1998.

MARTELLI, Carla Gandini Giani. Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade em informacional. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, p. 173 – 204, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/108152/ISSN1984-0241-2001-24-179-187.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 ago. 2011.

MENDES, Cássia Isabel Costa; BUAINAIN, Antônio Márcio; FASIABEN, Maria do Carmo ramos. Acesso ao computador e à internet na agricultura brasileira: uma análise a partir do Censo Agropecuário. **Embrapa**. Campinas, 2013. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/89103/1/AcessoSOBER2013.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MORAES, Reginaldo C. O legado de Margaret Thatcher. **Conjuntura internacional. Belo Horizonte**, v. 10, n. 2, p. 19-29, ago. 2013.

MOREIRA, Luciano. **Reforma do Estado e cidadania: contexto Maranhão**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. 251 p.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. 5 ed. rev., atual.e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

PEREGRINO, Fernando O. F. **A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009)**. 2009. Dissertação (Mestrado)- UFRJ, Rio de Janeiro.