

MODELO GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

A Nova Administração Pública e o seu Processo de Aperfeiçoamento e Modernização

**Diego Costa de Oliveira
Pedro Henrique Gonçalves ¹**

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Administração Pública Brasileira; 2 Administração Pública Burocrática e suas características; 3 Evolução da Administração Pública e a Reforma Administrativa de 1988; 4 Princípio da Eficiência e a Emenda 19/98; 4.1 Legalidade – Moralidade - Eficiência; 5 Administração Pública Gerencial; 5.1 Administração Gerencial x Administração Burocrática; Conclusão; Referências.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo mostrar a evolução da Administração Pública Brasileira. Analisando e comparando a Administração Burocrática da Gerencial. Com o mundo moderno e globalizado, a população necessitou de uma transformação no modo de gerenciar o Estado. A proposta é uma abordagem sucinta dessa transação, que se deu com a origem da Revolução Administrativa.

PALAVRAS – CHAVE:

Globalização. Modernidade. Eficiência.

Introdução

A Administração Pública pode ser conceituada como: “o conjunto de entidades e de órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa, visando à satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado”. Abrangendo órgãos de governo, que exercem a função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem funções meramente administrativas.

Na década de 80 a questão do ajuste estrutural, que representava ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado, tornou-se visível por parte de políticos e formuladores de

¹ Alunos do Curso de Direito, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB.

políticas públicas logo após a crise do endividamento internacional. Nos anos 90, o ajuste estrutural continuava a ser um dos principais objetivos, no entanto, a ênfase foi transferida para a reforma do Estado, em especial a administrativa. A questão central passou a ser a reconstrução do Estado, para defini-lo em um mundo moderno e globalizado.

Assim, o presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu o Ministro Bresser Pereira que assumiu a direção do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), o qual estaria encarregado da reformulação ou reconstrução do Estado brasileiro. Propondo que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo novo governo, tendo a necessidade de flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos.

A reforma administrativa, encaminhada ao Congresso Nacional em agosto de 1995, caracterizava-se pela transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial.

Assim, dita reforma administrativa, constitui-se em um instrumento indispensável à consolidação da estabilidade e como meio a assegurar o crescimento sustentado da economia como forma a frear a descredibilidade no setor público e tudo a ele conexo, não se prega de forma severa que a substituição seja a solução para esta crise existente no setor público, mas que mudanças são urgentes, isso não há como negar.²

O principal ponto do trabalho visa a necessidade de otimizar o setor de recursos humanos, uma vez que este novo enfoque (gerencial) objetiva aprimorar a capacidade, habilidade e atitude dos envolvidos nas organizações a fim de atingir da melhor maneira à eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços à coletividade.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Segundo Odete Medauar, a Administração Pública integra o contexto geral do sistema político de um Estado, refletindo e expressando as características e distorções desse sistema. Ou seja, um aparelho de Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979:33-34), indica duas versões para a origem do vocabulário administração. Para uns, vem de ad (preposição), mais ministro, as are (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de ad, manus trahere, que envolve idéia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de

² FERLIE, Ewan et al. **A nova Administração Pública em Ação**. Brasília: UNB, 1999, p. 102.

subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra administrar significa não só prestar serviço. Executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executa-lo.³

Seu papel começou a ser formado desde o descobrimento por Pedro Álvares Cabral. E ainda hoje possuímos resquícios. Grande parte da política adotada é resultante da Coroa Portuguesa e dos diferentes governos após a Independência. Como exemplo, cito as capitanias, que eram entregues aos donatários para que os mesmos as administrassem e como troca detinham o poder, terras e participavam dos impostos arrecadados. A partir daí o Brasil começou a organizar sua vida política, seu governo e suas leis, aumentando as atividades da administração à medida que se foi ampliando as funções do Estado. Hoje, a administração pública tornou-se fundamental na vida em sociedade e fator condicionante de grande parte das relações econômicas e sociais do cidadão.

A importância da Administração se revela pelo tratamento amplo que hoje recebe nas Constituições, inclusive a brasileira. Revela-se, ainda, pela preocupação, quase universal, em modernizá-la, para que tenha eficiência, atue sem corrupção, não desperdice recursos públicos e respeite o indivíduo, tratando-o como cidadão, portador de direitos, não com súdito que recebe favor.⁴

Contudo, administrar o serviço público não se resume em tentativas de conceitos, e sim num exercício de vontade objetivando obter um resultado.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E SUAS CARACTERÍSTICAS

Burocracia é administração da coisa pública por funcionário sujeito a hierarquia e regulamento rígidos, e a uma rotina inflexível. Recebe o significado abrangente de classe dos burocratas. Identifica-se com grande influência ou prestígio de uma estrutura complexa de departamentos na administração da coisa pública.⁵

A administração pública burocrática comporta instituições hierarquizadas e seu controle é focado nos processos. Tal modelo presente na constituição de 1988 é baseado no formalismo e composto de normas e rigidez de procedimentos. Seus atributos poderiam ser

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ªed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 53.

⁴ MEDAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11º ed. p. 28.

⁵ FILHO, Francisco de Salles Almeida Mafra. **Administração Pública burocrática e gerencial**. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503> Acesso em: 18 maio 2010.

representados pelo controle efetivo dos abusos, porém, possuía ineficiência e incapacidade de dispor dos serviços dos cidadãos como clientes.

A tônica da administração pública burocrática é o princípio da legalidade. Combater o nepotismo patrimonialista e a corrupção eram seus maiores objetivos. Nela, precisa-se de um procedimento para a contratação de pessoal, compra de bens e serviços, assim como no atendimento às necessidades da população. Ou seja, é baseada no controle de procedimentos. Existe uma desconfiança prévia dos administradores públicos e do indivíduo (cidadão) que procura o Estado com seus pleitos. Portanto é sempre necessário esse tipo de controle rígido em todos os processos.

Tendo seu lado negativo, como bem expresso no artigo eletrônico de Francisco de Salles Almeida Filho: “as críticas à administração pública burocrática são muitas, dentre elas a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado”. Dentre outras que veremos no decorrer do trabalho.

3 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998

Embora a administração pública burocrática possua grande mérito de ser efetiva no controle de abusos, corre o risco de deixar de ser um meio para atingir suas finalidades, prejudicando o Estado. Podendo se tornar ineficiente, auto-referente e incapaz de atender as necessidades dos cidadãos. Voltando-se para si mesma e desviando seu verdadeiro objetivo que se refere aos anseios da população

Durante a década de 90 houve um intenso processo de globalização, surgindo a necessidade de reformar o Estado com o intuito de aumentar sua eficiência e reduzir seu tamanho, sem deixar de torná-lo responsável perante a sociedade. Em decorrência dos avanços tecnológicos surgem nos EUA e na Europa (nos anos 80), as reformas administrativas para deter do aumento de eficiência, corte nos gastos e uma atuação mais flexível na ostentação do Estado. Porém, sem deixar de lado os princípios predominantes no modelo burocrático, apenas flexibilizando e dinamizando os mesmos.

Para modernizar o aparelho do Estado, acompanhando a sociedade e tornando seus projetos direcionados para a eficiência, eficácia e efetividade, fez-se necessário a Reforma Administrativa de 1988. Objetivando: diminuir o déficit público; ampliar a poupança pública e capacidade financeira do Estado; Aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado; ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa

pública; estimular ação social comunitária; aumentando a eficácia do núcleo estratégico do Estado, substituindo o controle de procedimentos (modelo burocrático) pelo controle de resultados (modelo gerencial).

Algumas idéias devem nortear a reforma administrativa: Administração a serviço do público; Administração eficiente, ágil, rápida, para atender adequadamente às necessidades da população, o que facilitará o combate à corrupção; economicidade e Administração de resultados; predomínio da publicidade sobre o segredo.⁶

Para a implantação desse modelo de administração gerencial no Brasil, foi-se necessário um Plano Diretor da Reforma do Estado na obra do Ministro Pereira. Aprovando a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (EC 19/98). Ela surgiu como uma solução para os problemas da burocracia. Priorizando a eficiência da Administração, o aumento na qualidade de serviços e redução dos custos. Buscando sempre os resultados e aumentando a capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. Sendo o cidadão peça essencial para o desempenho da atividade pública.

4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A EMENDA 19/ 98

Hely Lopes Meirelles diz: “O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. Esse dever de eficiência corresponde ao dever de boa administração da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Decreto-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (art. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)”.⁷

Com o passar dos anos a sociedade vai ficando cada vez mais complexa e para atender todas as suas exigências a Administração Pública deve estar em permanente processo

⁶ MEDAUR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 11º ed. página 28.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996. Pág. 90/91

de aperfeiçoamento e modernização, preocupando-se com a eficiência dos serviços que são prestados para/com a sociedade.

Dando início a nova administração pública, a administração pública gerencial, surge de modo primordial o princípio da eficiência, “plasmado” na Constituição com a Emenda 19/98. Consequentemente, trazendo com ele outros princípios tradicionais tais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].⁸

O princípio da eficiência tem o objetivo de informar a Administração Pública, visando aperfeiçoar os serviços e as atividades prestadas, além de buscar otimizar os resultados e atender o interesse público com maior índice de adequação, eficácia e satisfação. Vale ressaltar que o princípio em questão apesar de ter sido posto com a EC 19/98, já estava previsto em outras espécies normativas.

4.1 Princípios da Legalidade – Moralidade – Eficiência

Nascendo, ou melhor, dando mais ênfase ao princípio da eficiência na administração pública, como consequência tem-se, também, a aparição de outros princípios constitucionais, como dito anteriormente. O modelo jurídico-administrativo do Brasil deve atender tais princípios: legalidade, moralidade e eficiência. Ressaltando que de essas diretrizes serão feitas de forma equilibrada.

O princípio da legalidade não pode se desvirtuar em legalismo formal ou em burocracia com o comprometimento da celeridade e eficiência das decisões e ações administrativas. Os justos reclamos por eficiência, por outro lado não podem servir de alíbe ao menosprezo para o princípio da legalidade e uma de suas principais consequências: a observância do devido processo legal.⁹

O princípio da eficiência soma todos os demais princípios impostos à Administração, mas não pode sobrepor-se a nenhum deles, especialmente o da legalidade, podendo gerar sérios riscos a segurança jurídica e ao Estado de Direito.

⁸ Art. 37, caput, CF.

⁹ Pessoa, Robertônio Santos. A "nova Administração Pública". Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=318>>. Acesso em: 07/11/08.

5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Segundo Francisco de Salles Filho, em seu artigo eletrônico a “administração pública gerencial é aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características”.¹⁰

Seu marco legal foi a Emenda Constitucional 19/98. Aqui há um deslocamento de foco dos processos de meio (burocrático) para os processos voltados aos fins (gerencial) da administração pública, ou seja, este modelo de gestão privilegia a obtenção de resultados pela máquina estatal. O princípio da eficiência fundamenta os argumentos de um Estado Mínimo, onde a atuação estatal deveria ocorrer somente nas searas indispensáveis.

Com os avanços tecnológicos, precisávamos de uma nova forma de administração, compatível com a evolução da sociedade, uma gestão mais ágil e voltada para o controle de resultados. Almejando ampliar a autonomia dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública; incentivar a produtividade dos agentes públicos e reduzir o controle de procedimentos. Aceitando uma participação maior da sociedade civil quanto a prestação dos serviços que não são exclusivas do Estado, as entidades paraestatais que compõe o terceiro setor, de fins públicos e não lucrativos. Passando a ágil paralelamente com o primeiro setor, o Estado.

Como diz Luciano Oliveira, atualmente o modelo gerencial na Administração Pública vem cada vez mais se consolidando, com a mudança de estruturas organizacionais, o estabelecimento de metas a alcançar, a redução da máquina estatal, a descentralização dos serviços públicos, a criação das agências reguladoras para zelar pela adequada prestação dos serviços etc. O novo modelo propõe-se a promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo Poder Público aos seus clientes: os cidadãos.

Portanto, percebo que este modelo de gestão contrapõe-se com o engessado ritmo burocrático. Devendo-se a idéia de reformar o Estado, a nova administração pública está voltada para o cidadão e sua satisfação, admite especificidades dos serviços públicos, influência dos rumos políticos do país, assim como políticas externas na condução do Estado

¹⁰ FILHO, Francisco de Salles Almeida Mafra. Administração Pública burocrática e gerencial. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503> Acesso em : 06/11/08.

e a participação popular, legitimando o interesse público. Aparecendo com maior veemência a eficiência e eficácia.

Ressaltando que a questão não é inferiorizar os princípios que regem a administração burocrática, e sim, crer na importância da maturação desses princípios quando flexibilizado e dinamizado.

5.1 Administração Gerencial vs. Administração Burocrática

A nova administração pública, a administração gerencial, contrapõe com a administração burocrática, cuja tônica seria a observância ao princípio da legalidade. Enquanto a primeira orienta-se para resultados, para o cidadão, combate o nepotismo e a corrupção, não adota procedimentos rígidos, utiliza contrato de gestão, é flexível; a última concentra-se no processo, é auto-referente, precisa de definição de procedimentos para contratação de pessoa, compra de bens e serviços, resumindo, é um controle de procedimento, buscando os meios para a sua satisfação; enquanto a gerencial enfoca os processos voltados aos fins da administração pública. Não acompanhando o ritmo do cidadão.

Conclusão

A sociedade evoluiu, e para atender todas suas exigências (que cada vez fica mais complexa) a Administração Pública deve estar em permanente processo de aperfeiçoamento e modernização. Na última década do século XX, nasceu um movimento que tem gerado alterações constitucionais e legais com o intuito de implantar, no Brasil, um modelo de administração pública pautado no princípio da eficiência, a Administração Pública Gerencial.

A administração gerencial constitui um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática, pois não nega todos os seus métodos e princípios. Na verdade, o gerencialismo apóia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a meritocracia na carreira pública, as avaliações de desempenho, o aperfeiçoamento profissional e um sistema de remuneração estruturado. A diferença reside na maneira como é feito o controle, que passa a concentrar-se nos resultados, não mais nos processos em si, procurando-se, ainda, garantir a autonomia do servidor para atingir tais resultados.¹¹

¹¹ OLIVEIRA, Luciano. **Evolução da administração Pública no Brasil**. Disponível em: http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf> Acesso em: 18 maio 2010.

Eficiência administrativa, ênfase nos resultados e não nos processos, desburocratização, flexibilização, organizações sociais, agências reguladoras, agências executivas, contrato de gestão, desempenho, quebra de estabilidade, privatização, eficiência, terceirização, etc., são características da administração pública gerencial. Porém, todo esse processo só será válido se for construído sob a transparência, engajamento, horizontalidade e aplicação direta com o cidadão.

**MANAGERIAL MODEL FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS
APPLICATION IN BRAZIL**

The New Public Administration and its Process Improvement and Modernization

ABSTRACT

This paper aims to show the evolution of the Brazilian government. Analyzing and comparing the Administration's bureaucratic Managerial because the world is modernizing and globalized, people needed a transformation in the way of managing the state. The proposal is a summary of that transaction, which was with the Industrial Revolution.

KEY – WORDS:

Globalization. Modernization. Efficiency.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17^aed. SP: Atlas, 2004

Dos Santos, Alba Conceição Márquez. **Administração Pública Gerencial**. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>> Acesso em: 18 maio 2010.

FERLIE, Ewan et al. **A nova Administração Pública em Ação**. Brasília: UNB, 1999.

FILHO, Francisco de Salles Almeida Mafra. **Administração Pública burocrática e gerencial**. Disponível em: <

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503> Acesso em: 18 maio 2010.

Guimarães, Klicia Maria Silva. **Uma Proposta de Modelo Gerencial para Administração Pública: caso Brasil.** Disponível em: <http://www.tdr.cesca.es/TDX/TDX_UIB/TESIS/AVAILABLE/TDX-0905105-094006//taks1de1.pdf> Acesso em: 18 maio 2010.

MEDAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 11º ed.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1996.

OLIVEIRA, Luciano. **Evolução da administração Pública no Brasil.** Disponível em: http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf> Acesso em: 18 maio 2010.

PESSOA, Robertônio Santos. **A "nova Administração Pública".** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=318>>. Acesso em: 07/11/08.