

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

MATOS, Jatene da Costa<sup>1</sup>

NOLASCO, Loreci Gottschalk<sup>2</sup>

SILVA, Débora dos Santos<sup>3</sup>

**1 Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Dourados. Especialista em Gestão Pública pela UEMS.**

**E-mail: jateneconstamatos@hotmail.com.**

**2 Mestre em Direito pela UNB. Professora do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Dourados.**

**E-mail: loreci@uems.br.**

**3 Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados. Especialista em Gestão Pública pela UEMS.**

**E-mail: deborasansil@hotmail.com.**

**Área: Ciências Sociais Aplicadas.**

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar os modelos de gestão burocrático e gerencial, destacando as origens, características, vantagens e desvantagens de cada modelo. A pesquisa baseia-se no paradigma do *New Public Management* (Nova Gestão Pública), que influenciou o processo de reforma da administração pública brasileira.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Nova Gestão Pública. Modelos de Gestão.

## Introdução

Os anos 80 e 90 foram marcados por reformas do aparelho administrativo dos Estados em todo o mundo. Resultado da chamada “Crise do Estado”: crise fiscal, crise do modo de intervenção na economia e do modelo de gestão burocrático (KEINERT, 2007, p. 82). Em contraposição a abordagem burocrática, considerada ultrapassada, emergiu o modelo de administração gerencial, decorrente da Nova Gestão Pública. (SARAVIA, 2010, p. 2).

A corrente denominada *New Public Management* parte de uma verificação empírica dos processos de modernização administrativa e institucional em vigor a partir da década de 80, inicialmente em países europeus, como o Reino Unido e Suécia, depois no Japão, na Austrália, no Canadá, na Nova Zelândia e no contexto estadunidense. (KEINERT, 2007, p. 19).

Essa Nova Gestão Pública fundamenta-se na qualidade do serviço público prestado aos usuários/cidadãos, na gestão de resultados, na remuneração do servidor baseada no desempenho, na competição entre organizações e, sobretudo, na eficiência, eficácia e efetividade do aparelho do Estado. (COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, 2008, p. 16.)

Os anos 80 foram os anos da crise do Estado que cresceu demasiadamente, juntamente com o endividamento internacional, ao mesmo tempo que perdia autonomia relativa em face do processo de globalização da economia mundial. Os anos 90 foram os anos da reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública. À medida que se tornava claro que a proposta neoconservadora ou neoliberal de atribuir ao mercado toda a coordenação da economia e reduzir o Estado ao mínimo não era realista, não correspondendo nem aos anseios da sociedade nem às necessidades das economias nacionais, a questão da reconstrução do Estado e da reforma de seu serviço civil tornou-se central. Configurou-se neste final de século um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública – a abordagem “gerencial”, que substituiu a perspectiva “burocrática” anterior. (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 7)

## **Material e Métodos**

A pesquisa constituir-se-á em bibliográfica e documental, a partir de referências teóricas em doutrinas, artigos e periódicos científicos, publicados em meio impresso e eletrônico, sendo utilizados os métodos histórico e dedutivo na consecução do estudo.

## **Resultados e Discussão**

O modelo burocrático encontra suas origens na divisão do trabalho privilegiada pelo economista escocês Adam Smith, no seu livro *A riqueza das nações* (1776). A mecanização, impulsionada pela Revolução Industrial, inspirou uma forma de raciocínio mecanicista, que tinha também precedentes no militarismo. (KEINERT, 2007, p. 97)

Max Weber, mais notável teórico do modelo, procurou identificar características do modelo burocrático. A administração burocrática, segundo Weber, caracteriza-se por: hierarquia (cada servidor tem uma competência claramente definida dentro da divisão hierárquica de tarefas fixas e é responsável pelo seu cumprimento perante um superior); impessoalidade (o trabalho é conduzido e limitado segundo regras); competência (os funcionários são treinados para as funções e controlam o acesso aos conhecimentos reunidos nos processos). (BEETHAN, 1988, p. 24)

Entretanto, alguns teóricos, como Morgan (1996) e Mintzberg (1994, 1996, p. 75-83) são bastante críticos ao modelo burocrático, defendem que o excesso de regras, regulamentos, carreiras formais, impessoalidade, hierarquias rígidas, centralização, falta de agilidade e flexibilidade já não respondem às necessidades atuais da administração pública, principalmente, no que diz respeito ao atendimento com o cidadão.

No entanto, Garutti Moreira (2001, p. 22), com fundamento nos teóricos da Sociologia e da Ciência Política, afirma que a burocracia é indispensável, e mais, observa que “uma vez efetivado sua estrutura, dificilmente ela deixará de existir”. Nas palavras de Reinhold Zippelius: “uma burocracia estabelecida é um dos quadros sociais que mais dificilmente poderá ser destruído. Isso resulta desde logo da circunstância da aparelhagem burocrática ser indispensável a manutenção da ordem num Estado moderno”.

Ademir Ferreira (1997, p. 37) ressalta as vantagens do modelo burocrático, para o autor o modelo burocrático facilita a atividade de supervisão e controle do agente público, que previamente já possui todas as informações necessárias sobre sua tarefa e o comportamento desejado pela administração.

Ser indispensável, contudo, não significa que a burocracia seja um bom modelo. Numa primeira análise podem ser verificadas três grandes desvantagens. A primeira é a alta carga técnica das decisões burocráticas. Em consequência disso, e em segundo lugar, ela afasta o Estado da busca contínua do bem comum, uma vez que as técnicas se supõem quase perpétuas e indiscutíveis. Em terceiro lugar, ela oprime o ser humano, por colocar as decisões do estado num nível superior aos cidadãos. (MOREIRA, 2001, p. 34)

Assim, a administração pública burocrática tornou-se atrasada e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, e no controle social. (PEREIRA, 2006, p. 11)

O enfoque gerencial surgiu com vigor no Reino Unido (Grã-Bretanha) e nos Estados Unidos depois que os governos conservadores assumiram o poder em 1979 (Margareth Thatcher) e em 1980 (Ronald Reagan). Na Grã-Bretanha o gerencialismo foi aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo governo, e levou a uma reforma administrativa profunda e bem sucedida. Uma série de programas, como o das Unidades de Eficiência, com relatórios de pesquisa e avaliação; com agências autônomas; contribuindo para tornar o serviço público mais flexível, descentralizado, eficiente e dirigido aos direitos do cidadão. Já o serviço público britânico tradicional passou por grande transformação, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais. (PEREIRA, 2006, p. 30)

Robin Butler (1993, p. 399) e Gerald Caiden (1991, p. 85) esclarecem as características que definem o modelo de administração pública gerencial, de acordo com os autores o gerencialismo propunha a obtenção de resultados; a descentralização; a clara definição dos objetivos organizacionais e maior consciência acerca do valor dos recursos públicos, de modo a maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção, ou seja, incorporando o valor da eficiência; a clara definição das responsabilidades de cada servidor das agências governamentais, incentivo à criatividade e à inovação, pressupondo que os funcionários públicos são merecedores de certo grau de confiança.

De acordo com Prats Catalá (apud PEREIRA, 2006, p. 303) os pontos positivos do modelo gerencial são: o fortalecimento dos sistemas de orçamento e de contabilidade, como suportes indispensáveis às políticas de eficiência; determinação de objetivos e aferição de resultados, em apoio às políticas de eficácia; reconhecimento da discricionariedade necessária dos administradores; passagem de um sistema de responsabilidade normativa para um sistema de responsabilidade por resultados; atendimento às necessidades dos cidadãos; divulgação e esclarecimento do público; estabelecimento de técnicas de retribuição por desempenho aos servidores.

O ponto negativo mais geral diz respeito ao conceito de consumidor de serviços públicos. Conforme aponta Pollitt (1990, p. 125), a relação do prestador de serviço público com o consumidor é mais complexa, já que não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente no mercado. Aliás, determinados serviços públicos têm caráter compulsório, isto é, não permitem escolha, como prova a utilização em determinados momentos de hospitais e serviços policiais.

Assim, o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isso porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de consumidor, já que cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher serviços públicos (STEWART & WALSH, 1992, p. 507).

Pollitt (1990, p. 85), um dos maiores críticos do modelo gerencial, classificou o gerencialismo como uma proposta calcada na busca da produtividade e na implantação do modelo de gestão da empresa privada no setor público, contudo, o autor reconhece que o modelo gerencial obteve êxitos. O principal deles está ligado à ênfase na questão financeira, que de fato tornou a burocracia mais consciente acerca dos custos das políticas públicas. Esse valor foi incorporado por todos os governos que realizaram reformas administrativas nos últimos anos. Isso mostra que a busca da eficiência governamental, embora em si não resolva

todos os problemas da burocracia, é um legado positivo do modelo gerencial. Contudo, as críticas mais pertinentes ao modelo gerencial não visam a volta ao modelo burocrático e sim a sua correção, a fim de que incorpore novos significados.

Nesse sentido, Prats Catalá (apud PEREIRA, 2006, p. 306) sustenta: “Teremos, sem dúvida, de viver um paradoxo: não há como escapar da administração gerencial; e a reinvenção da burocracia também parece ser inevitável”.

Também ao Brasil se aplica esse paradoxo. De acordo com Bresser Pereira (2006, p. 243) a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma ocorrida em 1967. Contudo, a reforma administrativa gerencial nos moldes atuais tem como marco o Plano Diretor de Reforma do Estado, de 1995.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado estabeleceu diretrizes e definiu objetivos para a reforma da administração pública brasileira. Dentre os quais ressalta-se: a) o aumento da governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; b) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; c) a delimitação da ação do Estado às funções que lhe são próprias, reservando, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços de mercado para a iniciativa privada, através da privatização das empresas estatais, bem como a terceirização das atividades de apoio (serviços como segurança e limpeza); d) modernização da administração burocrática, por meio de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho; e) substituição da administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados; f) privilegiando a adoção de participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social.

Segundo o então presidente Fernando Henrique Cardoso era necessário: “preparar a administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade” (*accountability*). (PEREIRA, 2006, p. 17)

## **Conclusões**

A grande crise desencadeada nos anos 80 ainda não está totalmente superada, a reforma do aparelho do Estado não está concluída, e mais, o modelo gerencial também é um modelo em construção e a corrente da Nova Gestão Pública ainda não é uma teoria, entretanto, é inquestionável a necessidade de transformação da administração pública.

O modelo burocrático cumpriu sua função e foi importante para estruturação das bases do aparelhamento estatal que se tem atualmente, contudo, sua rigidez, compromete a eficiência, eficácia e efetividade que se espera da administração pública moderna, nesse sentido, se justifica a adoção do modelo gerencial.

## **Referências**

BEETHAM, David. **A burocracia**. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.

BUTLER, Robin. **The evolution of the civil service: a progress report**. Public Administration, 71 (3), 1993.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform comes of age**. New York, Walter de Gruyter, 1991.

COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL. **Nova Administração Pública: Gestão Municipal e tendências contemporâneas**. Brasília: CNM, 2008.

FERREIRA, Ademir A. (org.). **Gestão empresarial: evolução e tendências da moderna administração de empresas**. São Paulo: Editora Pioneira, 1997.

KEINERT, Tania M. **Administração Pública no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Fapesp, 2007.

MINTZBERG, Henry. **Managing Government, Governing Management**. Harvard Business Review, (maio-junho), 1996.

MOREIRA, Edson F. Garutti. **Humanismo de Maritain e a Burocracia**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

SARAVIA, Enrique J. **Administração Pública e Administração de Empresas**. Revista do Mestrado em Administração da Universidade Estácio de Sá - Rio de Janeiro, 2010, v.14, n.3.

STEWART, J.; WALSH, K. **Change in the public management of public services**. Public Administration, n. 70 (4), 1992.