

**BRAZILIAN OPEN UNIVERSITY - BOU**  
**CURSO ESPECIALIZADO DE**  
**CIÊNCIAS POLÍTICAS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E**  
**MARKETING**

**MÁRCIO ARAÚJO**

**MODERNIDADE DA GESTÃO PÚBLICA**

COLOCAR O NOME DA CIDADE

2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	03
1 - PANORAMA DA ADMINISTRAÇÃO.....	04
1.1 - UMA VISÃO HISTÓRICA.....	04
1.2 - UMA NOVA POSTURA DA SOCIEDADE.....	05
2 - A FUNÇÃO DO ESTADO.....	07
3 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL VERSUS A ADMINISTRAÇÃO MODERNA .....	09
3.1 - BUROCRACIA X EMPREENDEDORISMO.....	09
3.2 - DIFERENÇAS DE GESTÃO.....	11
4 - A DIMENSÃO DO SETOR PÚBLICO.....	14
5 - A REFORMA DO ESTADO.....	17
5.1 – A GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS.....	18
5.2 – A REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	20
CONCLUSÃO.....	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	24

## INTRODUÇÃO

Dos anos 80 até hoje, vem aumentando nas sociedades, sejam de economias desenvolvidas ou emergentes, a busca pela melhor utilização dos recursos que está nas mãos do governo. Surgindo, assim a atitude de governo empreendedor, direcionado ao cidadão - que agora é encarado como cliente – em busca da eficiência e eficácia em uma gestão pública baseada em resultados efetivos.

Neste trabalho pretendemos delimitar as causas que levaram ao surgimento dessa nova proposta de gestão pública, que superaram as idéias e comportamentos da administração de cunho tradicional, bem como analisar suas características intrínsecas, onde ela tem conquistado resultados e onde ela é requisitada com maior empenho; suas conseqüências para o governo, para outras entidades e para os cidadãos.

Da mesma forma, apresentaremos alguns modelos de gestão pública empreendedora, onde a moderna administração pública vem sendo aplicada, analisando seus processos e seus benefícios à sociedade, com destaque para a reforma gerencial brasileira, implementada a partir de 1995.

Concluiremos, colocando algumas observações sobre as conseqüências provenientes da aplicabilidade da moderna gestão pública, como tal tema foi abordado no transcorrer deste trabalho, e deixando algumas observações na forma de crítica que, bem analisadas, buscam possibilitar o melhor tratamento e superação de entraves à aplicação da gestão pública empreendedora.

# 1 - PANORAMA DA ADMINISTRAÇÃO

## 1.1 - UMA VISÃO HISTÓRICA

A administração clássica, conhecida como a burocracia desenvolvida por Max Weber, surgiu, nos principais países europeus, no final do século XIX; nos E.U.A., ela foi implantada no começo do século XX; e, no Brasil, surgiu em 1936. Foi caracterizada por se basear no princípio do mérito pessoal.

Essa administração burocrática foi adotada, então, para substituir a administração patrimonialista, na qual o Estado era visto como posse do rei. Entretanto, esse modelo de administração se revelará incompatível com o capitalismo industrial nascente, do século XIX, haja vista que para o capitalismo é fundamental a separação entre o Estado e o mercado, ou seja, a democracia só poderá funcionar quando a sociedade civil distinguir-se do Estado.

Tornou-se, então, mister desenvolver um modelo de administração que não só diferenciasse o público do privado, como também separasse o político do administrador público. Nasce, dessa forma, a administração pública moderna.

Portanto, a administração pública moderna surgiu, naquela época, devido à falta de capacidade da administração clássica de suprir as necessidades do seu ambiente, ou seja, a premissa de eficiência em que se baseava a burocracia não se revelou real, pois logo se verificou que não possibilitava velocidade, nem qualidade, nem tampouco baixo custo para os serviços prestados ao público.

Vê-se que esse fato não era considerado importante, uma vez que prevalecia um Estado pequeno, onde a questão da eficiência, em verdade, não era considerada essencial. Mas, quando o Estado se transformou no grande estado econômico e social do século XX, o chamado megaestado, assumindo uma ampla gama de serviços, tais como: saúde, educação, previdência, cultura, economia interna, comércio exterior, infra-estrutura, estabilidade, etc., nesse momento a questão da eficiência tornou-se fundamental.

Percebe-se, claramente, que esta expansão do estado não é proveniente somente da pressão da sociedade, como, também, é consequência natural da estratégia de crescimento do próprio sistema burocrático. Portanto, a demanda por uma administração pública gerencial não só provém de dificuldades de crescimento, da consequente diferenciação de estruturas ou da crescente complexidade dos problemas a serem encarados, mas também da legitimidade da burocracia frente às questões da cidadania.

Desta forma, nos anos 80, têm-se início uma ampla revolução na administração pública dos principais países, direcionando-os a uma administração pública gerencial.

Tal revolução, inicialmente, se mostrou mais intensa no Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Já nos E.U.A. essa revolução se mostrará mais limitada a nível regional. Portanto, pode-se afirmar que a administração pública gerencial surge inspirada nos avanços provocados pelo modelo anterior de administração (BARZELAY, 1992).

## 1.2 - UMA NOVA POSTURA DA SOCIEDADE

Ações acertadas do passado, tais como foram o Welfare State (O Estado do Bem-estar), lançado por Bismark contra a luta de classes na Alemanha; e o New Deal, lançado por Roosevelt, depois da crise de 1929, com o intuito de estimular o crescimento americano e restituir o equilíbrio entre os grupos econômicos, perderam força no novo mundo de pluralismo social, direcionado cada vez mais aos trabalhadores do conhecimento.

Peter Drucker (1991, pp. 3-14) destaca uma nova consciência das funções do governo entre as novas realidades surgidas com o final do século XX, oposto aos comportamentos adotados durante os últimos dois séculos.

Realmente, o impulso arrecadador e de endividamento dos Estados encontrou no final do século XX barreiras gigantescas. Uma espécie de rebelião silenciosa, ocorrida em vários países, aumentou a sonegação, ao mesmo tempo em que aumentava a economia informal. Os impactos da arrecadação e o endividamento econômico confirmaram a implosão do modelo

do estado fiscal de bem-estar, que passou, devido a isso, a assumir os seus limites fiscais e de endividamento, sendo levado a concentrar atenção e esforços nas suas funções mais essenciais e a ceder à sociedade, através de privatizações e terceirizações, várias das suas atividades, anteriormente auto-impostas. (DRUCKER, 1991, pg. 55ss).

Essa nova realidade demonstra, do ponto de vista da sociedade, uma desconfiança face às ineficiências da administração pública tradicional e maiores exigências para que os serviços prestados pelo governo sejam gerenciados de melhor forma e com melhor qualidade. Nesse contexto, constatam Osborne & Gaebler (1995, p. 152):

“(...) os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca...uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem”.

## 2 - A FUNÇÃO DO ESTADO

Se formos considerar o desenvolvimento econômico e social, em nível mundial, poderemos afirmar que o Estado foi realmente responsável por isso entre os anos 30 e 60, sendo esse período marcado pela prosperidade econômica e pelo crescimento dos padrões de vida da sociedade. A partir dos anos 70, eclode a crise no Estado, conseqüência do seu crescimento distorcido e do processo de globalização, causando a redução das taxas de crescimento econômico, o aumento das taxas de desemprego e a elevação da taxa de inflação.

Se antes da globalização dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam proteger suas economias da competição internacional, depois da integração mundial, essas possibilidades diminuiram bastante. O novo papel do Estado, segundo Bresser-Pereira (1998), é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.

Como resposta à crise do Estado vieram a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado, que os neoliberais imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo – que nos anos 90 se verificou inviável – fazendo surgir então, a necessidade de reconstrução do Estado.

Em termos de Brasil, a discussão sobre a reforma do Estado foi iniciada nos anos 80, frente a uma ampla crise econômica, que chegou ao seu auge em 1990, com a hiperinflação. E é esta crise que determinou, mais fortemente, a necessidade de reconstrução do Estado; e a globalização, por sua vez, tornou forçoso a redefinição de suas funções.

A questão fundamental dos anos 90, em todo o mundo, foi a reconstrução do Estado, e isso devido a dois fatores: ao processo de globalização da economia, que diminuiu a autonomia dos estados em conceber e implantar políticas; e, principalmente, à crise geral do Estado.

A partir daí, no plano econômico, surgiram duas propostas como solução para a reforma do Estado: uma neoliberal, que tem como objetivo diminuir a participação do Estado no mercado; a outra social-democrática ou social-

liberal, que defende o aumento da ingerência do Estado. A distinção central entre essas propostas é que os reais neoliberais exigem a saída do Estado também da área social, fazendo fortes críticas ao Welfare State.

Entre essas duas propostas, como que as combinando, observamos que dentre as concepções de Bresser-Pereira(1996) para fazer a reforma do Estado, uma delas é implantar o Estado social-liberal, que propõe se manter responsável pelos direitos sociais, mas que deixaria de exercer, diretamente, as funções de educação, saúde e assistência social, contratando organizações públicas não estatais para realizá-las. Em tal proposta, o Estado permaneceria como o ente regulador, garantindo o cumprimento de metas de eficiência e impedindo a criação de monopólios privados.

Segundo Costin (2005), no Brasil existem os “mercadóltras”, representantes do primeiro grupo, sendo os defensores de um mercado totalmente livre; e os “estatóltras”, representantes do segundo grupo, que defendem um Estado forte, gestor, encarregado do Welfare State. E existe, ainda, os partidários da terceira via que defendem a idéia de que o mercado não pode tudo, pois a eficiência, ou a sua falta, não deve ser exclusiva aos mercados, que os governos, dessa forma, teriam uma função importante a exercer no mundo globalizado.

A concepção da terceira via, associada à política do primeiro ministro britânico Tony Blair e criticada por Giddens (1999), defende que os governos, desde que sob um intenso processo de reinvenção, seriam os únicos com capacidade de assegurar projetos fundamentais em áreas como saúde, educação, segurança, preservação do meio ambiente, comércio exterior, política industrial etc. Os defensores e adeptos desta proposta fazem uso de uma evidência inquestionável, qual seja: a lógica da obtenção de lucro, que fundamenta o movimento dos mercados, não serve como guia para dirigir a ação do Estado. Dessa forma, o grande desafio atual é saber conciliar os espaços que cabem a Estados e mercados.

### **3 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL VERSUS A ADMINISTRAÇÃO MODERNA**

#### **3.1 - BUROCRACIA X EMPREENDEDORISMO**

A administração pública tradicional, associada à gestão burocrática, obteve grande sucesso a partir da Revolução Industrial ao substituir o governo imperial e da nobreza por uma administração impessoal, de cunho profissional e técnico-racional, como elaborado por Weber. Na concepção de Lane (1993), esse molde de administração prevê a especificação funcional de vários departamentos em repartições públicas, e papéis especializados para vários tipos de equipes, além de ser capaz da mais alta aplicação de racionalidade,

Neste modelo de administração pública, o ideal de administração pode ser sintetizado nos seguintes princípios básicos: estabelecimento rígido de regras (normatização), racionalização, hierarquização, especialização, centralização, divisão do trabalho, controle, eficiência e eficácia.

As principais críticas a esse modelo de administração pública são direcionadas aos seguintes pontos: normatização da conduta das operações do Estado; necessidade de descritiva precisão; e a falha em identificar os sistemas que conduzem à eficiência e eficácia. Outras abordagens contra o ponto de vista de Weber, argumentam que a racionalização não é uma característica da moderna vida organizacional, particularmente das repartições públicas; os fins públicos são ambíguos e alternantes; e as regras decisórias variam conforme a situação.

Realmente, a administração burocrática logo se tornou um fim em si mesma, através do corporativismo e do carreirismo, não acatando as mudanças surgidas após a II Grande Guerra, tornando-se, desde então, sinônimo de um governo ineficiente e impessoal (OSBORNE & GAEBLER, 1995, pp. 11-15), pouco se importando com os reais problemas da comunidade. Seguindo essa linha de raciocínio, Henkel (1991, p. 11) observa:

“(...) as burocracias com as quais o setor público foi administrado foram dominadas por interesses egoístas dos burocratas, profissionais e uniões, cujo o objetivo principal era ampliar seu próprio poder. Como consequência, burocracias tornadas maiores, consumiram em crescente proporção o Produto Interno Bruto e, ao mesmo tempo, tornaram-se, progressivamente, menos controláveis ou responsivas”.

A escola de relações humanas defende que a especialização funcional e a diferenciação dos papéis causam prejuízo à eficiência e eficácia das instituições públicas, pois dificultam a obtenção dos resultados almejados pelo setor público.

Em contrapartida, a administração pública empreendedora caracteriza um governo que pertence à comunidade, que em vez de ser um governo de prestação de serviços, dá responsabilidade ao cidadão, oferecendo-lhe a possibilidade de participação no governo.

As novas teorias do setor público têm-se guiado por um tipo de concepção da administração pública totalmente diferente da concepção Weberiana, uma vez que têm por finalidade alcançar modelos administrativos que são radicalmente distintos da administração tradicional ou clássica.

O governo empreendedor não pretende controlar a economia, mas sim estimular a ação, a integração e a recria da sociedade. Governo, este, denominado por Osborne & Gaebler (1995, p. 26-30) de “governo catalisador”.

Portanto, o poder de ação do governo empreendedor nasce de seu posicionamento de controle dirigido por metas e objetivos, o que o torna marcadamente maior que o governo burocrático, que se volta, preferencialmente, para o controle do cumprimento dos custos orçados; concentrando-se, dessa forma, no detalhe em face de tarefas de grande amplitude, perdendo tanto o poder de decisão quanto a eficácia das políticas governamentais. Osborne & Gaebler (1995, p. 50), citando Drucker, destacam essas diferenças de posturas entre esses dois modelos de gestão pública:

“(...) não estamos frente a um ‘desaparecimento do estado’. Ao contrário, precisamos de um governo forte, vigoroso e muito ativo. Mas, enfrentamos a eleição entre o governo extenso e impotente e o governo que é forte porque se limita a decidir e a dirigir, deixando o ‘fazer’ para outrem. Portanto, necessitamos

de um governo que pode e deve governar. Ou seja, não um governo que 'administra', mas sim um governo que governa".

### 3.2 - DIFERENÇAS DE GESTÃO

Os paradigmas que até pouco tempo serviram para fazer negócios e concretizar vantagens estratégicas deixaram de ser úteis. O auge da economia global, a necessidade de aperfeiçoar o uso dos recursos escassos, o grande desenvolvimento da tecnologia de informação, e os novos instrumentos e metodologias impulsionados pelas escolas de negócios e empresas de ponta, tornam mister marcar uma clara linha de separação entre o antes e o depois na gestão das organizações.

Com o fim de compreender com clareza essas diferenças destacaremos alguns importantes aspectos, comparando suas diferenças a fim de tornar clara a consciência de como é realizada administração da empresa. Utilizaremos, para agilizar, as seguintes abreviações: Administração Tradicional (AT) e Administração Moderna (AM).

Qualidade. Enquanto a AT privilegia a inspeção e a posterior correção dos produtos finais, a nova administração competitiva dá preponderância à prevenção;

Enquanto a AT está centrada nos resultados em curto prazo, a AM focaliza seus esforços em melhorar continuamente seus processos;

Quanto à capacitação de pessoal, a AT a considera como um gasto, enquanto a nova concepção a vê como um investimento, que incrementará o fluxo positivo de fundos no futuro;

Enquanto a AT está organizada relativa a funções; a nova gestão competitiva está organizada relativa a processos. Por isso, a AT baseia-se na especialização dos empregados, enquanto a AM dá importância à polivalência;

A AT baseia seu funcionamento na soma de trabalhadores individuais, enquanto a AM coloca esforço no trabalho em equipe;

A AT obstrui, sistematicamente, a criatividade, enquanto a AM tende a fomentá-la, derrubando barreiras e motivando o pessoal a colocar idéias e

inovações, seja através dos círculos de controle de qualidade ou de sistemas de sugestões;

No modelo tradicional os empregados tendem a satisfazer a seus chefes, já no novo modelo de gestão existe a busca em satisfazer os desejos e necessidades dos clientes internos e externos. Dessa forma, os chefes são os que tendem a servir aos empregados, o que vai gerar recursos necessários à satisfação dos clientes;

A AT deixa totalmente de lado a cultura organizacional, enquanto que a AM tem um forte fundamento na gestão e desenvolvimento;

O modelo tradicional não realiza um trabalho de melhora contínua, apresentando uma permanente perda de competitividade frente à concorrência. Já o modelo moderno de gestão aplica o aperfeiçoamento contínuo como um objetivo estratégico, o que lhe permite obter importantes vantagens competitivas;

A AT adota, claramente, uma atitude reativa, enquanto a AM adota uma atitude pró-ativa, com a qual não só prevêem as mudanças como também tratam de criá-las a fim de colocar-se no centro da cena;

As AT privilegiam o pensamento mecanicista, lógico-racional, enquanto as AM dão lugar também ao pensamento lateral, organicista e sistêmico;

A AT não está centrada na lealdade, enquanto que a AM dá à lealdade de empregados, clientes e parceiros uma importância relevante;

Desenho e desenvolvimento de produtos e processos, com base na engenharia conjunta, é o que se exercita na AM, em contraposição a um trabalho segmentado na AT. De tal forma, empresas como a Toyota conseguem em menos de dois anos desenvolver um desenho que a maioria das empresas automobilísticas ocidentais só conseguem em pelo menos 3 anos;

Atualmente e para o futuro, os fatores ecológicos constituirão uma questão fundamental, tanto na hora de conceber os produtos e serviços, como na hora de desenhar e desenvolver os respectivos processos produtivos.

Para finalizar este item, podemos afirmar que a administração tradicional, de acordo a estudos e investigações, tem improdutividades que representam de 25% a 35% de seu faturamento. Como média, utiliza o dobro

da mão-de-obra necessária, quatro vezes mais espaço físico do que as empresas competitivas e têm prazos bem superiores aos da moderna administração.

Uma outra forma de diferenciar uma administração da outra é analisando-as através dos modelos e parâmetros de Alvin Tofler, que cataloga a administração tradicional como representante da Segunda Onda, enquanto a administração moderna representaria a Terceira Onda.

## 4 - A DIMENSÃO DO SETOR PÚBLICO

Lane (1993) considera que a questão da delimitação do tamanho proporcional do público frente ao privado é, essencialmente, uma opção entre duas formas diferentes de interação social. Uma é o gerenciamento burocrático, a outra é o gerenciamento voltado para o lucro.

A dimensão do setor público está relacionada à seguinte questão: a sociedade deve organizar-se levando em consideração a propriedade privada e a propriedade dos meios de produção, ou levando em consideração o controle público sobre os meios de produção?

O capitalismo segue o conceito de empresa livre, com controle dos consumidores sobre os assuntos econômicos; o socialismo, por sua vez, considera o controle do governo sobre as diversas áreas da vida individual e o controle irrestrito do governo sobre sua capacidade, como sendo a chave-mestra do gerenciamento econômico.

O quadro a seguir ilustra os conceitos relativos ao problema da demarcação entre público e privado.

PÚBLICO	PRIVADO
Autoridade	Troca/liberdade
Hierarquia	Competição
Planejamento	Laissez-faire
Economia de comando	Economia de mercado
Capitalismo	Socialismo

Quadro 1: Características públicas e privadas

Fonte: Lane (1993).

Estabelece-se, comumente, que há apenas dois mecanismos para a partição proporcional de recursos: o mercado e o orçamento público. Contudo, sob um lógico ponto de vista, a competição é possível, também, em um sistema nos quais os meios de produção sejam públicos. É o pensamento de Lane (1993), que afirma que o mercado e o orçamento público são passíveis de serem combinados no mesmo nível de atividade econômica.

Contudo, a diferenciação entre o setor público e o setor privado não é a mesma que ocorre entre as propriedades pública e privada, nem, tampouco a mesma que ocorre entre uma economia de planejamento e o sistema *laissez-faire*. Então, a questão de se criar um limite entre o público e o privado não coincide totalmente com a questão de como combinar competição com hierarquia. Um setor público amplo é capaz de trabalhar com elementos de escolha e de competição, utilizando encargos em relação à demanda e licitando em relação ao suprimento dos negócios públicos. Além do mais, um setor privado amplo é capaz de incluir uma considerável hierarquia.

A dimensão do setor público, encarado do ponto de vista do orçamento, é uma função de quantificação da partilha governamental ou da redistribuição; nenhuma das duas refere-se a uma economia, compreensivelmente, planejada ou à propriedade pública dos meios de produção. O setor público pode interagir com o mercado, antes de ser mutuamente exclusivo, baseado em um sistema de meios de produção manipulados predominantemente de maneira privada. Além disso, a regulamentação do governo pode beneficiar os trabalhos do mecanismo de mercado, antes do que se opor.

Pimenta (1998a) chama a atenção para o fato de que ao definir a dimensão do Estado como sendo a parcela do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada país, esta vem crescendo, consideravelmente, durante o último século. Esse ambiente pode ser observado melhor no quadro, que apresenta um estudo realizado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, em 17 países desenvolvidos.

ANO	PARTICIPAÇÃO – PIB
1870	8%
1920	15%
1960	28%
1980	43%
1996	46%

Quadro 2 – Gasto público em relação ao PIB Fonte: Pimenta (1998a).

Contudo, o Estado não deve, obrigatoriamente, reduzir de forma drástica sua participação na produção econômica, porque o passivo social, existente nos países do bloco sul, ainda é grande, assim como os desafios que surgem a

nível mundial, tais como o desemprego e o aumento da idade média da população.

Na delimitação da dimensão do Estado, também, há que se considerar que existe um conjunto de bens ou serviços que estão articulados, portanto não excludentes, que têm de ser fornecidos por meio do Estado, enquanto o mercado, por sua vez, seria responsável por outros tipos de bens.

Conforme a tradição de finanças públicas, o poder público tem um lugar adequado na sociedade, que pode ser definido tanto através de uma investigação das propriedades técnicas quanto das propriedades econômicas dos bens. Se uma sociedade conhece estas propriedades, por conseguinte conhece a dimensão do orçamento público.

A dimensão do setor público não está em função apenas da propriedade dos bens, ou em função apenas das preferências dos cidadãos, mas é relativa aos valores ou culturas predominantes numa sociedade que sabe identificar o que agrega e o que desagrega.

Percebe-se, portanto, que não existe método simples para se encontrar a diferença entre a dimensão pública e a dimensão privada. Para se delimitar o tamanho do Estado deve-se, também, considerar como são definidas as decisões coletivas, ou seja, considerar a lógica de interesses que se agrupam ao redor do setor público – o critério político.

## 5 - A REFORMA DO ESTADO

Como já abordado, o Estado, atualmente, encontra-se sob questionamentos, assim como sua capacidade de interação com a sociedade, de onde se espera que emane seu poder. Portanto, as questões atuais, preponderantes, são sobre as áreas de atuação do Estado, e em quais níveis de regulação coletiva devem atuar, bem como sua capacidade de gerir-se.

A opção do Brasil, em face das diversas alternativas, passa, necessariamente, pela redefinição do sistema de seus serviços públicos; pela repercussão dessa redefinição; assim como pelo sucesso que conquistar no desenvolvimento da economia de mercado. Trata-se, portanto, de montar um Estado forte, estruturado, além de desempenhar de forma adequada suas funções tradicionais: administração da oferta de serviços prestados, direta ou indiretamente, e gestão dos direitos sociais básicos.

A integração da estabilidade com políticas públicas que assegurem, simultaneamente, maior competitividade, igualdade social, crescimento e desenvolvimento, indica a relevância de se aperfeiçoar o Estado a partir de uma estratégia abrangente, seletiva e progressiva, dadas as variedades e os graus de resistência a serem enfrentados. Segundo Gaetani (1998), somente uma administração pública, construída em bases mais profissionais e fundada no mérito, possui capacidade de executar esta tarefa.

No entender de Kaufman (1998), a estrutura da reforma do Estado foi intensamente influenciada por, no mínimo, quatro grandes temas, desenvolvidos pelo Banco Mundial e outras instituições de financiamento internacional, os quais estão presentes, também, na pauta do governo. Vejamos esses temas:

A centralização do controle sobre a política macroeconômica, em especial das decisões e despesas monetárias.

A descentralização e/ou privatização da burocracia que está a cargo da gerência dos serviços sociais.

A delegação de ações reguladoras a agências responsáveis por gerenciar os prestadores de serviços e por manejar ações externas associadas

à liberalização do mercado, privatização e outras reformas especificamente voltadas ao mercado.

A criação de quadros mais capacitados de servidores públicos. Eles seriam recrutados de acordo a critérios de avaliação de capacidades, teriam autoridade considerável sobre os procedimentos operacionais, e seriam avaliados em termos de padrões de desempenho.

## 5.1 – A GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS

A eficácia da gestão empreendedora, ou gestão moderna, fundamenta-se na transparência de um governo competitivo, que insere a competição na prestação de serviços e, acima de tudo, prioriza a obtenção dos melhores resultados que os recursos disponíveis possam proporcionar (Reese & Ohren, 1999).

Como exemplo dessa atitude, podemos citar que na Carolina do Norte foi implementado um sistema de aferição de desempenho dos governos locais relacionados ao benchmarking das melhores práticas na criação de serviços em comparação aos respectivos custos (Rivenbark & Carter, 2000; Ammons 2000).

Esse novo comportamento de governo, ou seja, foco no resultado e no desempenho, direcionado ao cidadão, encarado como cliente, surgiu de práticas pioneiras, como a de Ted Kolderie, que terceirizou serviços na cidade de Saint Paul em Minneapolis durante a década de 70 que, conforme Drucker (1991, p. 51) irradiou-se pelo mundo, assim como das iniciativas liberalizantes e empreendedoras de Margareth Thatcher na Inglaterra, durante a mesma época.

Nos E.U.A. o governo empreendedor é visto, hoje, como um paradigma político emergente (OSBORNE, 1994. pp. 319ss), preconizado por Bill Clinton para outros países do mundo.

Quanto ao Brasil, o comportamento do governo empreendedor vem sendo desenvolvido durante a última década, e constitui, hoje, uma das bases da política do governo federal, assim como de alguns estados da Federação.

Tal política é direcionada a reformas baseadas na entrega à sociedade de funções antes de alçada do governo burocrático tradicional, através de privatizações, terceirizações e contratos de gestão (JOHNSON et al., 1996, pp. 127 ss) com agências e entidades públicas.

A gestão pública empreendedora assume princípios de gestão de negócios, como iniciativa e autonomia gerencial; pró-atividade; atendimento ao cidadão como cliente; controle por objetivos e metas. Contudo, isso não quer dizer governar como quem dirige uma empresa, mas sim, gerenciar, eficientemente, os recursos coletados da sociedade, com o fim de suprir, eficazmente, o bem comum.

Ao objetivar resultados que respondam de melhor forma às necessidades dos cidadãos como clientes, a moderna gestão pública é fundamentada em avaliações contínuas da sociedade para afinar suas estratégias, planos e metas, assim como sua capacidade implementadora.

O julgamento de desempenho, nos E.U.A., nos seus vários níveis de governo, é cada vez mais abrangente. Critérios de desempenho orientam, inclusive, o financiamento de obras públicas.

Em relação ao Brasil, a experiência internacional de julgamento da gestão pública gerou grande interesse por ser vista como uma das prerrogativas de execução da reforma administrativa do estado, nas suas várias esferas de governo (FREITAS, 1999; BRESSER-PEREIRA, 1999; CAMPOS et al., 2000). Entretanto, os sistemas de avaliação de desempenho devem ser priorizados na gestão pública. E como orienta Teixeira & Santana (1994, pp. 18ss):

“Deveria ser dada prioridade à avaliação de desempenho em um novo modelo de gestão pública, mediante iniciativas como:

Redirecionar o sistema de avaliação dentro da administração governamental para uma ação focalizada na avaliação do desempenho do serviço prestado, qualitativa e quantitativamente, pelo vários setores e unidades;

Elaborar e divulgar sistemas de indicadores de desempenho do serviço público;

Garantir uma ampla divulgação e monitoramento dos indicadores e seus valores;

Dirigir as políticas de recursos humanos pelos parâmetros de avaliação de desempenho.”

## 5.2 – A REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Após a II Guerra Mundial, os conceitos de descentralização e de flexibilização administrativa foram motivos de discussão em todos os governos, e ganharam impulso a partir dos anos 70, com a crise do Estado. Nos anos 80, surge a nova administração pública, fundamentada nos avanços realizados pela administração de empresas.

Essa nova administração pública, que no Brasil é conhecida como administração pública gerencial, seguindo influência do Banco Mundial, fundamenta-se em alguns importantes pilares, quais sejam:

Transferência de recursos e atribuições para as camadas políticas locais, caracterizando o que se chamou de descentralização, nesse caso, de cunho político;

Descentralização administrativa, que delega autoridade aos administradores públicos convertidos em uma espécie de gerentes com cada vez maior autonomia;

Diminuição do nível de hierarquia nas organizações;

Confiança limitada ao invés de desconfiança total;

Controle por resultados em substituição ao controle rígido dos processos administrativos;

Administração direcionada ao atendimento do cidadão, saindo de cena a administração focalizada em si mesma;

Valorização do conceito de flexibilidade nas organizações, contrapondo-se ao imobilismo, surgindo lugar para as idéias de multiplicidade;

É com base nesses pilares, aliado ao fato do Banco Mundial considerar que o Estado é fundamental no processo de desenvolvimento, funcionando

agora como elemento catalisador e impulsionador deste processo, que Bresser Pereira descreve os três objetivos principais para a reforma gerencial brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Aumentar a eficácia e efetividade dos organismos do Estado por meio da descentralização; diferenciação entre formulação e execução; implementação de novos controles; separação das atividades exclusivas de estado das atividades de mercado; transferência das atividades competitivas para o setor público não-estatal; terceirização dos serviços de apoio.

Incrementar a capacidade do Estado em proporcionar o crescimento econômico e social, assegurando a garantia dos contratos; da estabilidade econômica; da eficácia do poder judiciário; e da promoção dos serviços essenciais, tais como: educação, saúde, desenvolvimento do conhecimento e comércio exterior.

Proporcionar o caráter democrático na administração pública, através de um serviço dirigido ao cidadão-cliente e tornar o servidor público responsável pelos seus resultados.

## CONCLUSÃO

Em face de a administração pública empreendedora ter surgido recentemente, embora já globalmente reconhecida, torna a criação dos instrumentos dessa moderna gestão pública um processo de investigação científica e um processo de aprendizagem e experiência cidadã e gerencial pública, do qual se aguardam novas pesquisas e aprimoramentos.

De acordo à reforma pública gerencial em implementação no Brasil, verifica-se que a principal mudança do Estado neste início de século não será a redução do seu tamanho, mas a mudança na sua estrutura de organização do trabalho, que se orienta para a descentralização, e no seu processo de decisão, que se orienta a uma maior participação social. Dentro dessa perspectiva, aguarda-se que o Estado mude de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento econômico e social, tendo como consequência a participação mais direta dos cidadãos nas decisões.

Portanto, o pensamento é regenerar o Estado, possibilitar a criação das condições para que ele cumpra suas funções da melhor forma, proporcionar o restabelecimento do vínculo governo-sociedade do qual emana sua autoridade.

O convencimento e a capacidade de persuasão das várias camadas da sociedade, bem como das instituições que a compõem, estão subordinados à capacidade de demonstração de que as reformas são altamente necessárias e desejáveis para que o país possa crescer e funcionar da melhor forma.

O alcance e a profundidade das reformas vão depender da capacidade dos governos mobilizarem apoios e recursos junto a outros parceiros do processo social: organizações não governamentais, setor produtivo, entidades de classe, agentes políticos, mídia, etc.

Vale chamar a atenção para o fato que as diversas e contínuas interações governo – entes governamentais – sociedade, próprios da dinâmica de gestão pública, deixa entrever diferenças de percepção do valor criado entre os agentes, sejam públicos ou privados. A busca de superação dessas diferenças determina o diálogo político e aprimora o processo público gerencial,

aprimorando a eficácia da gestão democrática empreendedora. Conquista-se, dessa forma, o julgamento e a validação contínua das políticas de gestão pública.

Como crítica, podemos falar que a proposição de reforma de Bresser-Pereira (1998) desconsidera a racionalidade e a norma que, segundo a proposição, não permitem ao indivíduo decidir dentro de critérios e utilizando a razão. Além disso, trata a administração pública como um conjunto, o que não se percebe como viável, dada a variedade de instituições que a compõem, necessitando a administração, portanto, ser bastante relativizada, de acordo à burocracia que se deseja reformar.

Também como crítica, podemos dizer que a reforma gerencial brasileira segue o modelo inglês, implantado no governo Thatcher, que é objeto, até hoje, de muita controvérsia. A principal crítica ao sistema inglês é que ele criou grandes distorções, tais como a proliferação de entidades, fragmentação da ação administrativa e aumento do nepotismo, devido à ampla aceitação de pressões externas por parte dos quadros de pessoal dessas entidades.

Como finalização, aproveito o ponto de vista de PRZEWORSKI (1996) sobre a reforma do Estado.

"(...) o propósito da reforma do Estado é descobrir mecanismos institucionais que permitam ao Estado distinguir e devidamente sancionar as ações privadas que são coletivamente desejáveis, bem como instituições que permitam aos cidadãos punir os governos que abusam do poder de intervir".

Creio que não se enxerga na proposta de reforma do Estado brasileiro a possibilidade do desejo da coletividade prevalecer e, muito menos, formas de punição ao governo, em caso de erros e abusos, e muito menos, ainda, a sua submissão ao controle popular. E isto, por tudo o que expusemos aqui, é essencial ao exercício da cidadania responsável, orientadora da moderna gestão pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMMONS, D. N. **Benchmarking as a performance management tool: Experiences among municipalities** in North Carolina. *Journal of Public Budgeting & Financial Management*. Fort Lauderdale, n. 1, vol. 12, pp. 1-9, Spring 2000.

BARZELAY, M. **Breaking Through Bureaucracy**. Berkeley: University of California Press. 1992.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina**. In: *Reforma econômicas em democracias novas*. São Paulo: Nobel, 1993.

\_\_\_\_\_. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a.47, v.120, n.1, p.7-39, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. *Revista do Serviço Público – RSP/ENAP*. 50(4). out./dez., 1999.

\_\_\_\_\_. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. *Revista de Administração Pública – RAP/FGV*. 34(4), pp. 7-26, jul./ago., 2000.

CAMPOS, A. M. et al. **Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira**. *Revista de Administração Pública – RAP/FGV*. 34(5), pp. 29-46, set./out., 2000.

CATELLI, A. **Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica**. GECON. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da gestão pública**. Palestra apresentada no Seminário ESAF 25 anos. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Criando valor na gestão pública**. Palestra apresentada no Workshop Criando Valor na Gestão Pública. São Paulo, 2001.

CATELLI, A. et al. **Gestão econômica de organizações governamentais**. In: IIC-ACODI 2001. León, Espanha.

COSTIN, C. **Os desafios da reforma do Estado. Ministério da Administração e da Reforma do Estado.** Disponível em: <http://www.mare.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2005.

DRUCKER, P. F. **As novas realidades.** 2ª. Edição. São Paulo: Pioneira, 1991.

FREITAS, C.A.S. **A implementação do Governance Performance and Results Act** na administração pública dos EUA. Revista do Serviço Público – RSP;ENAP. 50(3), pp. 93-122, jul-set, 1999.

GAETANI, F. **A reforma do Estado no contexto latino-americano:** comentários sobre impasses e possíveis desdobramentos. Revista de Administração Pública, Brasília, a.49, n.2, p.85-104, abr./jun. 1998.

GIDDENS, A. **Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.** Rio de Janeiro: Record, 1999.

HENKEL, M. **Government, evaluation and change.** London: Jéssica Kingsley, 1991.

JOHNSON, B.B. et al. **Serviços públicos no Brasil: Mudanças e perspectivas.** São Paulo: Edgard Blucher, 1996.

KAUFMAN, R. R. **A política de reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas.** Revista de Administração Pública, Brasília, a.49, n.2, p.43-69, abr./jun. 1998.

LANE, J. **Introduction: public institutions and concepts e demarcation of the public sector.** In: The public sector: concepts, models e approaches. Londres: Sage Pub., p.1-6, 1993.

\_\_\_\_\_. **Concepts of bureaucracy.** In: The public sector: concepts, models e approaches. Londres: Sage Pub., 1993. p.1-46.

MARE (Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado). Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, 1995.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventando o governo.** Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Junior. 6ª. Edição. Brasília, MH Comunicação, 1995.

OSBORNE, D. **Laboratories of democracy.** Boston, Harvard Press, 1994.

PIMENTA, C. C. **A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.** Nova York: XIV Reunião do Grupo de

Especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Públicas e Finanças, maio 1998a.

\_\_\_\_\_. **Descentralização com integração:** a gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado. Madrid: III Congresso Internacional do Conselho Latino-americano de Desenvolvimento sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, out. 1998b.

\_\_\_\_\_. **Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais.** Revista de Administração Pública, Brasília, v.29, n.3, jul./set. 1995.

PRZEWORSKI, A. **Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.32, a.11, p.18–40, out. 1996.

REESE, L. A. & OHREN, J. F. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management.** Fort Lauderdale, n. 3, vol. 11, Fall 1999.

RIVENBARK, W. C. & CARTER, K. L. **Benchmarking and cost accounting: the North Carolina approach.** Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Fort Lauderdale, n. 1, vol. 12, pp. 1-7, Spring 2000.

TEIXEIRA, H. J. & SANTANA, S. M. (coord.). **Remodelando a gestão pública.** São Paulo: Edgard Blucher, 1994.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)