



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LUIZ AUGUSTO PINHEIRO

**OS MODELOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A EFICIENCIA NO ATENDIMENTO PÚBLICO**

Piquet Carneiro-Ce

2014



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTANCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LUIZ AUGUSTO PINHEIRO

**OS MODELOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A EFICIENCIA NO ATENDIMENTO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Prof. Orientador: Tulio de Souza Muniz

Piquet Carneiro-Ce

2014

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte
Bibliotecário: Francisco das Chagas M. de Queiroz – CRB-3 / 1170

P718m Pinheiro, Luiz Augusto.

Os modelos administrativos da administração pública: a eficiência no atendimento público. / Luiz Augusto Pinheiro. Piquet Carneiro, 2014.

36 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Tulio de Souza Muniz.
Inclui Referências.

1. Administração pública. 2. Modelos em administração. 3. Eficiência. I. Título.

CDD 354

Dedicatória

Dedico este período em minha vida e a realização dessa pesquisa a você minha filha: Lívia Carvalho Pinheiro. Minha filha esta vitória é tanto minha quanto sua, sem seu apoio e sem sua paciência, hoje com toda certeza não estaria aqui redigindo essas poucas palavras. Também dedico este trabalho à minha esposa Tereza Maria de Carvalho Pinheiro que esteve sempre presente nas horas difíceis e que com todo seu amor ensinou-me a ter paciência e força de vontade. Agradeço a Deus por tudo que me tem dado e principalmente por me ter concedido o conhecimento da vida. Amo todos aqueles que compartilharam da busca do meu saber. Que Deus esteja com todos.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me conceder a oportunidade da aprendizagem e concluir um trabalho de grande valia para a minha vida profissional. Em seguida a minha esposa, Tereza, por compreender e apoiar a minha ausência devido ao estudo. A minha filha, Lívia, pelo incentivo para seguir em frente e alegrar ainda mais os meus dias e ao professor Túlio Muniz, pela paciência e compreensão na orientação da pesquisa.

A Todo o Corpo Docente da Unilab, que sempre esteve me apoiando para ter bons resultados em meus estudos, por ter me recebido de braços abertos para a conclusão desta pesquisa e por colaborar com a minha especialização.

“O único lugar aonde o sucesso vem antes do trabalho é no dicionário”.
Albert Einstein

OS MODELOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EFICIENCIA NO ATENDIMENTO PÚBLICO

Autor: PINHEIRO, Luiz Augusto
Orientador: MUNIZ, Tulio de Souza

RESUMO: O estudo da Evolução Histórica da Administração Pública foi dirigido aos três modelos, sendo eles: administração patrimonialista, burocrática e gerencial. O primeiro permanece pelo período de 1530 a 1930, o segundo de 1930 a 1985, englobando o Estado autoritário burocrático, quando predomina o militarismo e, em seguida, inicia-se o terceiro e atual modelo gerencial. O sistema patrimonialista é o primeiro sistema da Administração Pública Brasileira, utilizado pela colonização portuguesa, sendo este, o modelo administrativo português. Quando ocorre a transição para o sistema burocrático, este tinha em sua essência pontos que identificavam, ainda, seu antecessor. Como ocorre, também, na transição para o sistema gerencial, que por sua vez, está impregnado de pontos não só do burocrático, como também do sistema patrimonialista. Assim, o elo entre tais modelos administrativos nunca deixam de existir. Sendo que, na atualidade, são identificadas marcas fiéis dos sistemas históricos, estes que efetivaram a evolução da Administração Pública. E para compreender esta evolução, se faz necessário, que os marcos históricos que impulsionaram a Administração Pública, sejam lembrados e estudados. A inovação, com a inclusão aos serviços públicos do Princípio da Eficiência, traz novas perspectivas. Os resultados devem ser alcançados de maneira eficiente, objetivando a satisfação do interesse comum, porém, de maneira individualizada. Busca-se, nesta pesquisa, uma compreensão maior do atual atendimento público, através do conhecimento do passado e sua evolução e, por fim, é possível observar conclusões que apontem caminhos para um futuro próximo que atenda, satisfatoriamente, o interesse real do cidadão brasileiro.

Palavras-chave: Administração. Modelo. Eficiência.

OS MODELOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EFICIENCIA NO ATENDIMENTO PÚBLICO

Autor: PINHEIRO, Luiz Augusto
Orientador: MUNIZ, Tulio de Souza

ABSTRACT: Studying the Historical Evolution of Public Administration was directed to three models , namely: patrimonial , bureaucratic and managerial administration . The first remains for the period 1530-1930 , the second from 1930 to 1985 , encompassing the authoritarian state burocrático when militarism dominates and then begins the third and current management model . The patrimonial system is the first system of the Brazilian Public Administration , used by Portuguese colonization , which is the Portuguese administrative model . Quan - the transition to the bureaucratic system occurs , it had at its core points that also were identi - its predecessor . As also occurs in the transition to the management system , which in turn , is redolent of points not only bureaucratic but also the patrimonial system. Thus , the link between such administrative models never cease to exist . Sen - than in actuality , the historical faithful brands systems are identified , that they ram - effective evolution of Public Administration . And to understand this evolution, it is necessary, that the landmarks that have driven the Government, be remembered and studied. Innovation , with the inclusion of public services of the Principle of Efficiency , brings new perspectives . The results must be achieved efficiently , aiming the satisfaction of common interest , however, in an individualized manner. We seek , in this research , a greater understanding of the current public service , through knowledge of the past and its evolution , and finally , it is possible to observe findings that point paths in the near future that meets satisfactorily the real interest of the Brazilian citizen .

Keywords: Administration. Model. Efficiency.

LUIZ AUGUSTO PINHEIRO

**OS MODELOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A EFICIENCIA NO ATENDIMENTO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nome
Instituição

Prof. Dr. Nome
Instituição

Prof. Nome
Instituição

Piquet Carneiro-Ce
2014

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
2. SISTEMA PATRIMONIALISTA	13
2.1 Conceitos	14
2.2 Período dominante	14
2.3 Métodos empregados	14
2.4 Efeitos Sociais	15
3. SISTEMA BUROCRÁTICO	16
3.1 Conceitos	16
3.2 Período dominante	17
3.3 Métodos utilizados	17
3.4 Efeitos Sociais	19
4. SISTEMA GERENCIAL	20
4.1 Conceitos	20
4.2 Período dominante	21
4.3 Métodos utilizados	21
4.4 Efeitos Sociais	22
4.5 Princípio da Eficiência no atendimento público	23
4.5.1 O Agente Público eficaz	25
4.5.1.1 Eficiência do Agente Público	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

1 INTRODUÇÃO

O estudo dos acontecimentos passados é fundamental para o conhecimento do presente. A evolução histórica de um país determina sua atualidade. Um elo se faz, este perpétuo. O que deve ser retirado, deste processo evolutivo e natural, é o aprendizado, este sim, pode transformar, criando importantes prevenções. Por analogia, pode-se pensar na terceira lei de Newton, “Ação e Reação”, ou seja, as ações do passado geram reações no presente, como as ações da atualidade irão gerar reações no futuro. Parece óbvio, porém, muitas ações atuais não revelam tal sabedoria. Ainda, no estudo por analogia, a Teoria do Caos, do meteorologista norte-americano Edward Lorenz, representa uma coerente explicação. A teoria estabelece que uma pequena mudança ocorrida no início de um evento qualquer pode ter consequências desconhecidas no futuro. Isto é, se uma ação for realizada nesse exato momento, essa terá um resultado amanhã, embora desconhecido. Para entender a atual Administração Pública do Brasil é necessário um estudo do seu passado. Fundamental é a compreensão dos sistemas ou modelos administrativos que construíram sua evolução histórica.

E, assim, inicia-se este importante estudo. Em um período onde tudo era crença. Acreditar no misterioso, no supremo que solucionava mostrando o caminho. O poder absoluto do rei apagava a existência do súdito que, por sua vez, buscava a trajetória de sobrevivência sem racionalizar, sem entender, apenas seguia o caminho possível e que lhe era apresentado.

O Direito se apresentava como mero instrumento de opressão ou legitimação de um Estado sem limites. O Estado era um dos bens do soberano.

Eis que surge a racionalização. As possibilidades do pensar, do calcular, tornam-se visíveis e possíveis. Ocorre um desencantamento. Para as soluções, afastam-se os mistérios e surge a lógica. A condição de racionalizar, planejar e calcular. O capitalismo supera o mercantilismo. O liberalismo supera o absolutismo. Os reis são superados. Os súditos passam a existir. Há uma alteração paradigmática: a concepção de homem deixa de ser aquela que o compreende como um ser determinado por condições a ele exteriores, divinas, para admiti-lo como um sujeito que define e determina o seu futuro a partir de sua razão. Uma percepção iluminista e humana. Enfim, chega o Estado Liberal.

O advento do Estado Liberal ocorre como uma consequência da racionalização da sociedade, concebida como a dominação do conhecimento técnico. Através da intelectualização da sociedade, deixam de existir as forças misteriosas incalculáveis. Com o domínio do cálculo e da técnica, os meios mágicos perdem a força. Assim, as condições de existência dos

cidadãos passam a ser conhecidas. E, por todo este processo, ocorre um desencantamento social.

A construção deste Estado decorreu de inúmeras lutas históricas e políticas contra o Estado Absolutista. Além das lutas sociais, econômicas, jurídicas e filosóficas que determinaram esta importante passagem. E é neste contexto que o Estado de Direito surge, sendo marcado como essencialmente liberal. Muitos autores acreditam que neste período surge o Direito Administrativo e com ele princípios que norteiam a Administração Pública.

Pode-se citar, como exemplo, o Princípio da Legalidade que determina que toda ação administrativa deve ter por fundamento a autorização legislativa, assim, uma garantia máxima ao particular, que lhe assegura uma liberdade de poder fazer tudo aquilo que não é proibido em lei. O soberano se torna submisso aos Estatutos do Parlamento. Entre esta e outras medidas, é sistematizado o modelo burocrático que substitui o patrimonialismo do período absolutista.

A burguesia detém o poder e visa o interesse próprio, ou seja, da minoria economicamente fortalecida. As consequências são alarmantes, a liberdade passa a ser, para grande parte da população, a liberdade de morrer de fome.

Neste contexto, temos uma crise do liberalismo que não pode resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade. Em relação à falência do sistema burocrático, pode-se acentuar que o capitalismo e o livre mercado não são suficientes para assegurar uma real liberdade e igualdade aos indivíduos. O bem geral não é atingido através da somatória dos bens individuais. Ademais, o objetivo da burguesia, efetivamente, não é estender a todos os direitos fundamentais, mas somente àqueles que detinham o poder econômico. A partir destas realidades o Estado é incumbido de proporcionar à população uma existência digna, surgindo o Estado Social, preocupado com a construção de uma sociedade menos desigual.

Na Administração Pública, no que se refere a este modelo, pode-se identificar uma estrutura comprometida em fornecer aos cidadãos uma grande gama de serviços, os chamados serviços públicos. Sendo denominada de Administração Constitutiva e de Serviços.

O Estado, como instrumento de realização da justiça social, passou por diversas reformas em sua estrutura administrativa.

A partir destas reformas, que se ligam umas as outras, busca-se, na atualidade, a implementação de um novo desenho de Estado e de Administração Pública, estruturado de forma gerencial, onde o alcance de bons resultados, independente dos meios utilizados para alcançá-los, é primordial. Mas, o sistema burocrático deixou suas marcas e influências. A supe-

ração deste modelo se tornou um desafio. Certamente, a falência da estrutura social-burocrática da Administração Pública ensina uma importante lição aos novos caminhos de gestão. Importa salientar que essa estrutura, basicamente, utilizou-se de conceitos weberianos de burocracia, racionalidade formal e legitimação legal. No sistema burocrático, o Estado de Direito era essencialmente formal, sem levar em conta as diferenças entre os indivíduos. Assim, na passagem do sistema burocrático para o gerencial, ocorre uma evidente superação das concepções Weberianas.

No modelo gerencial, a inclusão do Princípio da Eficiência aos serviços públicos, sem dúvida, representou um marco de evolução, pois, representa a capacidade da Administração Pública de ofertar serviços de qualidade à população. O Estado, na busca de cumprir de forma adequada o seu papel, em especial na implementação das políticas públicas, deve priorizar os interesses dos cidadãos, a partir da elevação da qualidade no nível da gestão e da transparência governamental. Esse esforço leva a construção da cidadania e a consolidação da democracia. Para melhor entendimento, o trabalho a ser apresentado, analisará a evolução da Administração Pública no Brasil nos três modelos, sendo eles: administração patrimonialista, burocrática e gerencial. Assim, para as conclusões almejadas, o estudo do tema buscará os fatores princípio lógicos dos sistemas anteriores para, por fim, entender os reflexos no atual sistema gerencial, e, ainda, vislumbrará as possíveis ações que irão efetivar o Princípio da Eficiência no atendimento público. Este que visa, como objetivo principal, a satisfação do bem comum, porém, de maneira individualizada e personalizada.

2 SISTEMA PATRIMONIALISTA



Figura 1.

2.1 Conceitos

O modelo de administração patrimonialista que, impregnado com a ideia do poder absoluto do rei o qual apaga a existência do súdito, marca uma época de submissão e de uma sobrevivência básica. Denomina-se patrimonialismo quando a distinção, entre o que é público e o que é privado, não é feita de forma precisa em um sistema de gestão ou governo. Neste sistema o Estado passa a ser patrimônio de um governante. Característica comum em governos absolutistas, marcante no império brasileiro. O monarca gastava as rendas pessoais e as rendas obtidas pelo governo de forma indistinta, ora para assuntos que interessassem apenas a seu uso pessoal (compra de roupas, por exemplo), ora para assuntos de governo (como a construção de uma estrada). Como o termo (patrimonialista) sugere, o Estado acaba se tornando um patrimônio de seu governante.

Originalmente, Max Weber o definiu para demonstrar o domínio privado de governantes, onde o tesouro do Estado se confundia com o do monarca ou de seu corpo funcional, separação esta em que se apoia a forma burocrática moderna. A noção de patrimonialismo continua a orientar parte significativa da reflexão sociológica nacional. No entanto, é preciso fundamentar um novo paradigma à luz da própria crítica weberiana. Historicamente, na visão de Raymundo Faoro, existiria patrimonialismo desde o Portugal medieval, onde não havia sequer a noção de “soberania popular” e não havia a separação entre bem privado (do rei) e bem público, já que o rei e seus prepostos não podiam “roubar” o que já era deles de direito.

2.2 Período dominante

A administração patrimonialista inicia sua história no Brasil Colônia, seguindo o modelo português. Própria dos Estados absolutistas europeus do século XVIII. Este tipo de administração permanece pelo período de 1530 a 1930. Não apenas no Brasil Colônia tal modelo era utilizado, como também, no Brasil Reino e Império. O Estado e a Administração Pública brasileiros nasceram patrimonialistas. O patrimonialismo é um traço distintivo deste período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado.

2.3 Métodos empregados

A corrupção e o nepotismo são inerentes a este tipo de administração, na qual os cargos públicos são distribuídos por vínculos de afeição e trocas de favores. Tais cargos são ocu-

pações rendosas e de pouco trabalho. No período colonial, o Brasil se encontrava apenas em condição de patrimônio da coroa portuguesa. Funcionários do reino português eram enviados para ocuparem cargos administrativos, sendo estes, nobres e garantidores de status. Porém, tais funcionários, mostravam-se corruptos e infiéis às ordens do rei. Na realidade, não havia limites entre o público e o privado, sendo que, tais cargos, eram vendidos em benefícios próprios.

Os recursos advindos do patrimônio pessoal ou públicos (tributação) eram gastos de maneira indistinta. E o Estado, por sua vez, é considerado um dos bens do soberano. Estas práticas patrimonialistas criaram raízes em nosso território e determinaram o desenvolvimento do sistema administrativo.

2.4 Efeitos Sociais

Os cargos públicos, neste período, eram atribuídos aos letrados e aos homens armados. Os súditos deviam obediência às ordens reais e aos funcionários do rei.

Os funcionários do rei, por sua vez, eram corruptos e infiéis às ordens do rei. Contudo, também eram patrimonialistas como o rei. Como não havia delimitação ou hierarquia definida em relação às funções, ocorriam excessos às ordens reais. Como relatou Raymundo Faoro: "Agora, o sistema é o de manda quem pode e obedece quem tem juízo, aberto o acesso ao apelo retificador do rei somente aos poderosos." A obediência dos súditos ao chefe político, geralmente está assegurada por um "sistema de dominação". Ou seja, na dominação o governante acredita ter o direito do poder e os governados a obrigação de obedecer-lhe. Portanto, no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano e os servidores possuem status de nobreza. A res publica não é diferenciada das res principis. Por causa disso, o nepotismo e a corrupção são inerentes a essa estrutura organizacional. Quando o capitalismo e a democracia se tornam dominantes no cenário mundial, a sociedade civil e o Estado separam-se. Nesse contexto, o patrimonialismo se torna inaceitável. Neste período, havia também uma mistura entre os poderes. Tanto a administração, como o legislativo e o judiciário eram exercidos pelas mesmas pessoas, assim, gerando muita confusão. O cargo público se revestia de poderes e regalias. Faoro relata com precisão: "(...) a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome." As principais fontes de renda da época eram o comércio e a exportação. A intervenção Estatal era absoluta. A nobreza detinha o poder nestes setores. Ainda,

ressaltando-se os grandes latifúndios que controlavam o sistema de produção e, também, sob o poder da nobreza.

Contudo, na formação dos centros urbanos e criação dos cargos para administração das funções públicas estavam eles novamente; os letrados e mais instruídos do período: os senhores e/ou seus próximos.

Consequentemente, pode-se constatar que os senhores que, ao mesmo tempo eram os líderes políticos regionais e ocupantes dos cargos públicos, realizavam benfeitorias a si próprios, com a finalidade de gerar aumento de produção em suas propriedades.

3 SISTEMA BUROCRÁTICO



Figura 2.

3.1 Conceitos

O sistema burocrático surge para combater a corrupção e o nepotismo gerados pelo modelo anterior. Inicia-se uma nova visão, uma esperança que surge com a racionalização. Momento em que o liberalismo supera o absolutismo. Inicia-se a fase do Estado de Direito, conquistado após muitas lutas históricas e políticas. O soberano se torna submisso aos Estatutos do Parlamento. O modelo burocrático é sistematizado substituindo o patrimonialismo do período absolutista.

A administração pública burocrática se torna apegada ao controle da forma de proceder, sem se preocupar em questionar se toda a atividade desempenhada gera resultados pelo menos aceitáveis.

É uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. É baseada em legislação própria que define com antecedência como a organização deve funcionar. Sendo suas principais características:

- _ são escritas;
- _ procuram cobrir todas as áreas da organização;
- _ é uma estrutura social racionalmente organizada;
- _ conferem às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a disciplina;
- _ possibilitam a padronização dentro da empresa.

Para Max Weber a burocracia, então, podia ser definida da seguinte forma: aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema. E, ainda, aponta que a burocracia, da maneira como foi definida acima, existiu em todas as formas de Estado, desde o antigo até o moderno. Contudo, foi no contexto do Estado moderno e da ordem legal que a burocracia atingiu seu mais alto grau de racionalidade.

3.2 Período dominante

A administração burocrática tem início na segunda República, na Era Vargas e prossegue até a quinta República, portanto, no período de 1930 a 1985. Importante salientar que, no final deste período, ocorre a administração do Estado autoritário burocrático, durante os anos de 1964 a 1985, quando predomina o militarismo.

3.3 Métodos utilizados

Os controles administrativos, no sistema burocrático, funcionam previamente, para evitar a corrupção. São controles rígidos, como na admissão de pessoal, nas contratações do Poder Público e no atendimento às necessidades da população. São princípios inerentes a este tipo de administração a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de car-

reira pública e a profissionalização do servidor, consubstanciando a ideia de poder racional legal.

Nesse modelo de Administração Pública, pode-se identificar uma estrutura comprometida em fornecer aos cidadãos uma grande gama de serviços, ou seja, os chamados serviços públicos.

A racionalização dos procedimentos conferiu maior importância aos meios do que aos fins almejados. Alguns dos métodos utilizados:

- _ divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder;
- _ estabelecimento das atribuições de cada participante;
- _ cada participante passa a ter o seu cargo específico, suas funções específicas e sua área de competência e de responsabilidade;
- _ cada participante sabe qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e quais os limites de sua tarefa;
- _ as incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas.

No sistema burocrático, em relação às rotinas e procedimentos, são fixadas regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo, ou seja, o ocupante do cargo não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça. Assim, a disciplina no trabalho, o desempenho e as exigências das organizações são assegurados.

A escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica. Toda organização segue o mesmo critério para admissões, transferências, bem como, para a promoção de funcionários. Os critérios, também, são os mesmos para concursos, testes e títulos. Neste modelo Weberiano, pressupõe-se um comportamento funcional perfeitamente previsível. Para Max Weber a burocracia é a organização eficiente por excelência e para conseguir esta eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas devem acontecer.

Objetiva-se a máxima eficiência da organização, porém, através da racionalização dos meios utilizados e da implementação de metas. A racionalidade funcional é atingida pela elaboração (baseada no conhecimento científico) de regras que servem para dirigir, partindo de cima, todo comportamento de encontro à eficiência. Weber usa o termo burocratização em um sentido mais amplo, referindo-se também às formas de agir e de pensar que existem não somente no contexto organizacional, mas que permeiam toda a vida social. Neste sistema, a flexibilidade é esquecida. As normas e regras passam a ser absolutas e prioritárias. Tal controle leva há um excesso de formalismos burocráticos, conseqüentemente, há um excesso de

documentação. O que afeta, diretamente, a eficiência do atendimento público, contrariando os objetivos propostos.

Salienta-se o fato do sistema em questão, ter como característica a impessoalidade no relacionamento entre os funcionários, pois, o que é valorizado é o cargo e não a pessoa. Lembrando que, o prioritário é a competência técnica. Ocorrendo, desta forma, a despersonalização do relacionamento. Desta análise, pode-se, também, observar a rígida hierarquização da autoridade, decisões somente daqueles de alto grau de hierarquia. Fato, este, que completa a despersonalização citada. E, ainda, percebe-se o poder centralizado e diferenciado pela utilização intensiva de símbolos e sinais de status para demonstrar a posição hierárquica, como uniforme, localização da sala, do banheiro, do estacionamento, tipo de mesa, etc.

3.4 Efeitos Sociais

Neste modelo a administração é focada em si mesmo, o que gera um grande problema, porque se perde a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade, tornando-se ineficiente e incapaz de atender às necessidades dos cidadãos.

Como o funcionário está totalmente voltado para dentro da organização, para as regras e regulamentos internos, o efeito social é desastroso. O cliente, principal objetivo, não é visto, não é contemplado com um atendimento público qualificado. Não há um serviço público personalizado. Tais procedimentos não permitem o desenvolvimento da flexibilidade e, muito menos, da criatividade. Assim, o cidadão é afetado. Pois, ao se falar de cidadão, estar-se-á se referindo ao ser humano, portador de necessidades e características específicas e diferenciadas.

O sistema burocrático não é possuidor da capacidade de decisões rápidas, justamente por seus controles excessivos e formais, desta feita, inviável se torna o atendimento ágil e eficiente, este que é a busca daquele que procura o serviço público. As dificuldades de atendimento com os clientes, como efeito social, tornam-se consequências do sistema burocrático. Por fim, outra característica que deve ser salientada é o fato da resistência a mudanças, o que proporciona um efeito social não positivo. Quando a questão se refere ao serviço público, necessário se faz, a capacidade de se adequar às necessidades, bem como, a possibilidade de se ajustar as evoluções da própria sociedade que progride, possui seus conceitos em constante mutação. Certamente, um sistema que não possui estrutura funcional para acompanhar este processo de evolução, encontrará dificuldades na eficiência de seus serviços. A divisão e distribuição de funções, a seleção de pessoal especializado, os regulamentos e a disciplina hie-

rárquica são fatores que fazem da burocracia moderna o modo mais eficiente de administração, tanto na esfera privada (numa empresa capitalista) quanto na Administração Pública.

O leigo, em geral, costuma criticar o aparelho burocrático, devido à sua rigidez administrativa, inadequação das normas e grande quantidade de regulamentos. Estes aspectos produzem resultados contrários aos esperados, como, por exemplo, a lentidão dos processos.

De fato, a crescente racionalidade do sistema burocrático tende a gerar efeitos negativos, que podem diminuir drasticamente a eficiência de uma organização ou sociedade.

A burocracia não é apenas uma forma avançada de organização administrativa, com base no método racional e científico, mas também uma forma de dominação legítima

4 SISTEMA GERENCIAL



Figura 3.

4.1 Conceitos

A administração gerencial, que corresponde ao modelo atual, surge como uma solução para os problemas gerados pelos desgastes do anterior. Nos anos 80, após a crise do endividamento internacional, torna-se visível a questão do ajuste estrutural. Já nos anos 90, a ênfase é transferida para a reforma do Estado, em especial a administrativa.

A questão central passa a ser a reconstrução do Estado, para defini-lo em um mundo globalizado. Para o Presidente em exercício na época, Fernando Henrique Cardoso, essa mudança de perspectiva, torna-se uma das primordiais diretrizes de seu governo, ou seja, a reforma da Administração Pública. É criado o Ministério da Administração Federal e Reforma

do Estado (MARE), sob direção do Ministro Bresser Pereira, que inclui a reforma administrativa entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo governo FHC.

Neste projeto, é incluída a flexibilização do estatuto da estabilidade dos servidores públicos, assim, sendo objetivada a aproximação dos mercados de trabalho público e privado. Em agosto de 1995, a reforma administrativa é encaminhada ao Congresso Nacional e, aprovada, transforma a administração pública brasileira de burocrática em gerencial. Não há consenso doutrinário sobre o início do Estado gerencial e regulador, sendo considerado por alguns o seu início a partir do Decreto 200/67, enquanto a maioria entende como sendo a partir dos anos 90. Em suma, pode-se dizer que o Brasil está caminhando para um modelo gerencial de administração pública, apesar de ainda estar assentado culturalmente e até mesmo institucionalmente, em um modelo burocrático, percebendo-se inclusive, com certa frequência, traços do patrimonialismo.

4.2 Período dominante

A administração gerencial surge na quinta República, entre a década de 80 e 90 e segue até a atualidade. Na época, surge como uma solução para os problemas gerados pela administração burocrática.

4.3 Métodos utilizados

Neste modelo, é priorizada a eficiência da Administração Pública, bem como, a qualidade de seus serviços e a redução de custos.

O enfoque gerencial da Administração Pública se manifestou na Grã-Bretanha (Thatcher 1979) e nos EUA (Reagan 1980). Tal forma de administrar propicia um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática, pois, não são negados todos os seus métodos e princípios.

Na realidade, o gerencialismo se apoia na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como na admissão de pessoal segundo critérios rígidos e no sistema de remuneração estruturado, entre outros preceitos. A diferença existe na maneira como é feito o controle, que passa a se concentrar nos resultados e não mais nos processos em si, procurando, ainda, garantir a autonomia do servidor para atingir tais resultados. São características da administração pública gerencial:

- _ a orientação dos efeitos para beneficiar o cidadão;
- _ a orientação para obtenção de resultados;
- _ a premissa de que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança;
- _ a estratégia é servir-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação;
- _ a utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas privadas, 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, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

4.4 Efeitos Sociais

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. Os efeitos sociais, pelo menos os almejados, correspondem a uma sociedade satisfeita com o serviço público, pois este se resume em eficiência e esta, por sua vez, representa a agilidade em atender às necessidades apresentadas pelo cidadão.

Uma Administração Pública que reconhece o valor de seu cliente, que busca atender de forma eficaz, preocupando-se com o resultado de seus serviços. Uma Administração Pública que valoriza os seus funcionários, incentivando-os ao comprometimento moral e fático. Tais efeitos sociais ainda não são percebidos na prática. Ainda, encontram-se os cidadãos insatisfeitos. Neste aspecto é importante a observação sobre a característica atual dos cidadãos. Hoje, os cidadãos são mais exigentes, conhecedores de seus direitos, buscam com mais determinação a eficiência da Administração Pública. Não aceitam, simplesmente, o princípio de delegação inerente ao sistema representativo. Os cidadãos se tornaram mais reivindicativos. 20 Para que os efeitos sociais do sistema gerencial, no que diz respeito à eficiência dos serviços públicos serem efetivamente percebidos, deverão atingir alto grau de execução. As-

sim, pode-se considerar que os efeitos sociais do sistema gerencial, ainda, são observados com muita influência do sistema anterior, o burocrático. Porém, ainda neste aspecto, salienta-se a atual globalização que altera de forma significativa o comportamento dos cidadãos.

As redes de comunicação e o progresso dos meios utilizados levam, ou contribuem, de maneira a desenvolver tal característica de exigência.

A globalização é capaz de influenciar uma sociedade em vários aspectos, como culturais, religiosos, políticos, econômicos, entre outros. Com isso os mitos, os dogmas vão sendo alterados pelo amplo acesso ao conhecimento, bem como, pela consciência dos direitos e interesses, passa-se, assim, a um grande poder de reivindicação que resulta a uma exigência de eficiência dos governos no atendimento das necessidades. Na realidade, o que se busca é a eficiência aferida pelo resultado. Com efeito, as pessoas querem ter seus interesses satisfeitos.

4.5 Princípio da Eficiência no atendimento Público

Com a Emenda Constitucional n.º 19, acrescentou-se aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal) o Princípio da Eficiência. Assim, foi imposto ao servidor público o encargo de realizar suas atribuições com maior agilidade, perfeição, qualidade e orientada pelas modernas técnicas administrativas, sendo que, pode perder o cargo se não se mostrar eficiente.

A partir dos acontecimentos históricos é que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos. O ponto central do modelo gerencial puro é a busca da eficiência, ou seja, deve ser incorporado o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia.

A eficiência como princípio assume duas vertentes: a primeira é organizar e estruturar a máquina estatal para torná-la mais racional para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma mais satisfatória e a segunda, é regular a atuação dos agentes públicos buscando que estes tenham o melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados. Entretanto, vale salientar que essas vertentes não retiram dos entes públicos os deveres positivados na legislação, portanto, continuam valendo a obrigatoriedade de realizar concurso público para contratação de pessoal, de se adequar ao teto fixado para pagamento de sua remuneração e a de realizar procedimento licitatório quando enquadrado pela Lei de Licitações.

O primeiro tipo de eficiência é vinculado ao incremento da “consciência dos custos” e, portanto, deve estar atrelado a uma rígida especificação de objetivos e controles.

A eficiência adaptativa, por sua vez, responde ao critério da flexibilidade, sendo útil à instituição que sofre processos de mudanças. Percebe-se que o modelo gerencial não é um corpo teórico fechado. Ele vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado a cada dia. Como também, não se pode dizer que se trata de um novo paradigma, pois, não substituiu por completo o antigo padrão burocrático weberiano. Para alguns estudiosos, trata-se de um pluralismo organizacional sob bases pós burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais). Nesta nova situação, o gerencialismo cumpre um importante papel, mas não se transforma num paradigma.

O modelo de administração gerencial aproxima a ação estatal das administrações privadas, estas que buscam sempre atingir resultados, minimizar os custos e reduzir os controles das atividades meio. Porém, estes controles se apresentam, ainda, de maneira excessiva na Administração Pública e são responsáveis pela falta de agilidade e aumento dos custos da máquina estatal, um exemplo disso é a necessidade da prévia licitação para a realização dos contratos administrativos. Os processos, geralmente, são longos, burocráticos e cheios de exigências legais, que se não cumpridas anulam o procedimento e exigem que novos procedimentos sejam iniciados.

Para driblar tal exigência constitucional, a reforma administrativa criou o contrato de gestão, um novo instrumento de flexibilização do setor público e de parcerias entre este e o setor privado. Mas, neste sentido é importante ressaltar a questão da constitucionalidade dos atos administrativos, ou seja, o atendimento das necessidades concretas das pessoas, adequado às circunstâncias, é a razão de ser constitucional da atividade administrativa. Assim, o desatendimento dessas necessidades é uma violação às ordens constitucionais que determinam competências. Existe, portanto, uma diferença entre a administração privada e a administração pública, neste sentido. Pois, a primeira é livre em suas ações e o fato do resultado não ser atingido gera efeitos entre às partes, no entanto, em relação à segunda, o foco é outro, ou seja, trata-se do interesse público e de vínculo ao cumprimento constitucional, assim, os resultados devem ser alcançados, caso contrário, haverá a prática de violação constitucional por parte do gestor público. Ainda, pode-se verificar uma legalidade finalística.

Nota-se que, para uma maior eficiência estatal, a consensualidade vem abrindo novos caminhos fazendo renascer alguns institutos em desuso, como às concessões de serviços públicos e de bens públicos. Importante se observar que o Estado não perde o seu imperialismo, apenas deixa de agir com características pesadas do anterior sistema burocrático.

O mais importante é que, o desapego a tais características pesadas do sistema anterior, trará a liberdade para a execução do Princípio da Eficiência. Pois, somente desta forma, a Administração Pública conseguirá acompanhar a evolução da própria sociedade.

4.5.1 O Agente Público Eficaz

Um dos objetivos dessa regulamentação foi mudar a mentalidade do servidor, implementando uma atuação idêntica a que é executada no setor privado, de maximização dos resultados, redução dos custos e satisfação do cliente (que nesse caso é a sociedade), tudo isso utilizando os meios de que se dispõe. Mas, o mais importante foi que a meta do agente público foi transformada, pois hoje não basta para ele apenas executar seus serviços de acordo com a legalidade se ele não atingir os fins últimos a que se propõem.

A finalidade maior da execução de uma atividade pública é oferecer à sociedade um serviço rápido, eficiente e com resultados positivos, que tragam retorno aos anseios sociais.

A Administração Pública já sofreu importantes transformações. Mas, o grande desafio, é, realmente, tornar-se mais eficiente e seus agentes exercerem suas atribuições com mais compromisso e a sociedade ter seus anseios atendidos e respeitados.

4.5.1.1 Eficiência do Agente Público (Medidas necessárias)

No modelo gerencial, o objetivo é aprimorar a qualidade, habilidade e atitude dos envolvidos nas organizações a fim de atingir com maestria à eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços à coletividade, para tanto, faz-se necessária a utilização e a valorização do “material” humano, sendo este a base do novo modelo, entendendo-se, assim, a importância da otimização dos setores de recursos humanos.

Percebe-se que não basta a simples mudança de um modelo administrativo por outro, se as bases continuam sendo as mesmas. Como muito bem explanado, pelo autor acima citado, “a qualidade nasce na base do sistema...”. E, como base do atendimento público, apresenta-se o material humano, pois, em síntese é este que dá vida a Administração Pública. Tenta-se modernizar o aparelho do Estado com vistas a tornar suas ações de gestão direcionadas para a eficiência, eficácia e efetividade. Há um “deslocamento” de foco dos processos de meio para os processos voltados aos fins da Administração Pública; e a ampliação da ideia de interesse público (ênfase na coletividade).

Verifica-se, isso posto, que necessita o Estado de reformulações, propostas estas apresentadas pelo sistema gerencial.

Os elementos que se assinalam a seguir fornecem um arcabouço princípio lógico que dará sustentabilidade à formação deste novo conceito:

- a) confiança na descentralização das decisões;
- b) horizontalização das estruturas;
- c) descentralização de funções;
- d) controle por resultados;
- e) incentivos à criatividade;
- f) orientação para o cidadão – cliente.

Nesta perspectiva, apercebe-se que este novo “caminho” gerencial se contrapõe ao engessado rigorismo técnico burocrático. Assim, a “nova” administração se volta para o cidadão e sua satisfação, admite especificidades dos serviços públicos, a influência dos rumos políticos do país e políticas externas na condução do Estado; a participação popular e, fundamentalmente, a legitimação do interesse público. Para melhor compreensão da importância de tal transição, a seguir alguns comentários sobre os elementos acima apresentados.

Para existir a confiança na descentralização das decisões se faz necessário que as extremidades estejam em perfeita sintonia, sem ruídos na comunicação e exista o preparo, também, daquele que recebe a incumbência de realizar o trabalho, não apenas o preparo daquele que delega. Para haver a confiabilidade deverá existir a segurança de que existe a capacidade do executor.

A horizontalização das estruturas leva a uma aproximação do líder com o subordinado. Tal fato proporciona uma cumplicidade favorável ao resultado final do trabalho. Como, também, proporciona uma segurança maior em executar determinado trabalho. Ou seja, o que delega não está tão distante daquele que executa.

A descentralização de funções, por sua vez, viabiliza a qualidade dos serviços, a partir da distribuição correta das funções. Ao contrário, a centralização de funções, induz ao erro, a imperfeição dos resultados. Certamente, este método se afina mais com o sistema burocrático. Controlar os resultados é averiguar se o serviço prestado realmente foi efetivado e não simplesmente executado. Exatamente, neste ponto, encontra-se a grande diferença entre a preocupação com os resultados e não com os meios.

Na preocupação com o meio, visa-se apenas à execução realizada nos moldes burocráticos, já na preocupação com o resultado, visa-se à eficiência e a eficácia do serviço prestado. Desta forma, controlar os resultados é controlar a própria satisfação final do cidadão.

O ser humano é criativo por natureza, sendo esta característica aumentada quando é motivado e se sente comprometido com os resultados. Quanto mais o ser humano desejar um final eficaz, mais irá se empenhar e buscar caminhos diferentes e favoráveis. Dentro deste contexto, a valorização humana, nos serviços prestados na Administração Pública, irá proporcionar grandes benefícios a toda sociedade, não apenas na eficácia do serviço solicitado, mas, também, na qualidade de atendimento fornecido.

Com a analogia entre cidadão e cliente, pode-se vislumbrar muitos caminhos positivos aos serviços públicos. O cliente é visto no mundo empresarial como a peça fundamental para o sucesso; deve ter seus anseios satisfeitos e seus objetivos alcançados ao buscar os serviços de uma empresa; deve ter um atendimento de qualidade; e, ainda, sentir que aquele que o atende tem interesse em auxiliar, em concluir um bom trabalho, pois, está comprometido com os resultados. Sem dúvida, a transferência de todos estes conceitos de atendimento ao serviço público denotaria uma grande evolução na Administração Pública e representaria os objetivos reais do sistema gerencial.

Em todos estes contextos apresentados, a adequação de recursos humanos da Administração Pública se tornou tarefa prioritária. Sendo exigida uma política que oriente a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remunerado adequado que estimule o desempenho através de incentivos e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado.

Canalizar condições e instrumentos para que possam os colaboradores “reciclarem-se” dia a dia é uma forma de fomentar melhores condições de trabalho, pois se dará a devida importância, ou assim se espera, ao setor de recursos humanos e de como este se comunica com os servidores e até que ponto propicia encontros motivacionais, capacitação e engajamento de setores. Momentos de troca de experiência, difusão de informações, falta de “ruído” nas comunicações, evolução cultural e novas aprendizagens são fundamentais para se dar vida à nova gestão. Sem esquecer, de constantes consultas populares para avaliar os resultados. Todo esse processo só será validado se, construído sobre bases de diálogo, transparência, engajamento, horizontalização e aplicação direta nos recursos mais preciosos e operantes: o humano. Pessoas sem comprometimento não prestarão um serviço adequado, por isso, ressalta-se que o setor de recursos humanos não pode ser mera figura decorativa ou que apenas verse sobre o orçamento para pagamento de pessoal. Há de ir além, realizando momentos de trocas, atualização de informações e planejamento de metas.

O caminho tende para a simplificação das normas, porém, desenvolver a motivação ao trabalho do servidor público é fundamental. Deve-se estar atento, pois, quando não se conse-

gue motivar os indivíduos para que atinjam os resultados organizacionais, ou seja, quando não se consegue motivá-los para fazer a coisa certa, a tendência é impedi-los de fazer a errada, o que se dá via proliferação de normas e procedimentos, engessando, assim, a organização.

Ao se tratar de “material” humano, neste novo paradigma, estar-se-ia localizando o setor de recursos humanos como “peça” fundamental para um bom desenvolvimento da gestão pública, importando, para assim dizer, em humanizar o trabalho, respeitando as necessidades e interesses de cada indivíduo.

Dentro desta perspectiva, é necessária uma análise do outro lado, ou seja, do conceito que o cidadão tem dos serviços públicos. Logicamente, pelo desenvolvimento histórico das gestões administrativas e seus efeitos sociais, já estudados, não é difícil concluir que este conceito é negativo.

Em outras palavras, pode-se dizer que a sociedade brasileira perdeu a crença no serviço público e condenou, indiscriminadamente, os seus servidores ao desprezo. Atrás dessa sentença está a visão de que essa atividade é sinônimo de má qualidade e de cabide de empregos e que o servidor não passa de um sujeito incompetente e acomodado. A bem da verdade, regra geral, esse funcionário, hoje em dia, é um ser desmotivado pelas más condições de trabalho e pela falta de perspectivas, conforme análise anteriormente apresentada. Além do mais, no âmbito organizacional, é obrigado a conviver com processos e procedimentos ultrapassados, excesso de burocracia que castra sua criatividade e com a falta de sequência nos planos de ações decorrente das constantes trocas de chefias. Porém, para que as conquistas da administração gerencial sejam positivas é necessária a participação do cidadão, inicialmente, que este passe a acreditar na potencialidade da Administração Pública em proporcionar serviços de qualidade e que satisfaçam, realmente, as necessidades da sociedade. Consequentemente, que passe a acreditar no servidor público, em sua potencialidade de desenvolver serviços eficazes. Neste prisma, além de uma estruturação e valoração ao serviço interno realizado pelo setor de recursos humanos, faz-se necessária a publicidade com o cliente cidadão, sendo apresentado a este, o novo serviço público, o novo servidor público motivado, desejando realizar um trabalho de qualidade e eficiência. Assim, ter-se-ão os dois lados desta relação, o servidor e o cidadão, comprometidos e crentes no resultado satisfatório. De um lado a Administração Pública cumprindo seu papel e de outro o cidadão “bem atendido e satisfeito”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública Brasileira evoluiu numa perspectiva histórica através de três modelos básicos: patrimonialista, burocrático e gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, mas nenhuma delas foi totalmente abandonada, com heranças presentes ainda nos dias de hoje.

No patrimonialismo, a Administração Pública atende aos interesses da classe dominante, tendo como efeitos a corrupção e o nepotismo, comprometendo a finalidade básica do Estado de defender a coisa pública. Neste sistema o patrimônio público se confunde com o privado.

Já a administração pública burocrática distingue claramente o público e o privado. Combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, inicialmente, foi um de seus maiores objetivos. Para tal, originou-se por ideias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. Nela há separação entre o político e o administrador público. Aqui se deu o surgimento de burocracias públicas compostas por administradores profissionais com recrutamento e treinamento específicos. Veio designar um método de organização racional e eficiente, sendo que, o controle vem em primeiro plano não se preocupando com a ineficiência promovida.

A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de se voltar para o serviço aos cidadãos vistos como clientes.

A administração pública gerencial se inspira na administração de empresas, mas não pode ser confundida.

A diferença fundamental entre a administração gerencial e a burocrática está na forma de controle, pois, a primeira deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da Administração Pública.

Assim, é 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. É uma consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países.

Em consequência dessas mudanças, ou transições, na atualidade o Estado não administra mais, como no passado remoto, para o Rei e para seus servidores, nem, como no passado

recente, para o próprio Estado e sua nomenclatura. O enfoque mudou e passou a administrar para o cidadão, os interesses públicos que lhe são confiados pela ordem jurídica.

Através de uma visão geral, pode-se afirmar que a evolução histórica da Administração Pública gerou efeitos positivos na atual administração, pois, houve uma adaptação com a sociedade atual. Vislumbra-se uma realidade dinâmica e não estática e, somente este fato, já dimensiona resultados positivos. Houve um progresso, uma evolução diante da própria exigência de uma sociedade que criou opinião e se desenvolveu.

Porém, percebe-se que existem os efeitos negativos oriundos, em alguns casos, da influência do sistema anterior. Este que viveu uma ditadura, conceitos rígidos diante da realidade da época, o que desenvolveu um formalismo exagerado, que refletiu de maneira danosa na vida do cidadão brasileiro e, ainda, continua dificultando a eficiência dos serviços públicos. É possível observar, também, a influência do patrimonialismo no sistema gerencial, como a corrupção, o nepotismo, a falta de preparo humano e, ainda, a falta de estrutura tecnológica.

O Princípio da Eficiência, acrescentado por inteligência do legislador aos princípios da Administração Pública, sem dúvida, é uma importante novação. Porém, tal princípio se encontra comprometido pelas influências apresentadas.

Pode-se verificar uma incompatibilidade entre o formalismo exagerado e o Princípio da Eficiência, ou seja, há incompatibilidade entre a preocupação exagerada com os meios operacionais e a priorização dos resultados.

Com a eficiência, abandona-se a ideia de que a gestão da coisa pública basta ser eficaz, consistindo apenas em desenvolver processos para produzir resultados. A administração pública gerencial se importa menos com os processos e mais com os resultados, para que sejam produzidos com o menor custo, no mais curto lapso de tempo e com a melhor qualidade possível. Aquele que, diretamente, desenvolve a eficiência do trabalho, o servidor público, deve ser preparado para alcançar resultados de qualidade, deve estar comprometido com o resultado. Assim, encontrou-se um fator determinante na obtenção de processos produtivos mais eficientes: o indivíduo, o ser produtivo que concomitantemente sabe ser criativo, inovador, crítico e observador de novas oportunidades. Os procedimentos de estruturação de pessoal devem se desenvolver através de treinamentos específicos para a verdadeira conscientização, melhor dizendo, a Administração Pública deve investir em seu quadro de pessoal. Lembrando que, desenvolvimento pressupõe envolvimento de pessoas com um objetivo comum, os envolvidos querem, de fato, chegar ao objetivo, aquele que será capaz de dar-lhes significância não apenas para si mesmos, mas para todo o conjunto social. Este é, sem qualquer sombra de dúvida, o ideal percebido por diversas empresas no mundo que compreenderam a importância

de ter seus colaboradores (sejam internos ou externos) como verdadeiros parceiros não só para a sobrevivência, mas para o crescimento empresarial. Neste aspecto, a Administração Pública deve buscar os exemplos do empreendedorismo da empresa privada.

Existem várias definições doutrinárias sobre o Princípio de Eficiência na Administração Pública, algumas mais restritas, outras mais amplas. Porém, o Princípio da Eficiência visa, de uma maneira geral, o resultado eficaz, assim, a Administração Pública deve agir com eficácia e em exercício não apenas da legalidade, mas também da legitimidade e economicidade. Portanto, deve-se ter um agente público eficiente, para que este proporcione a satisfação das necessidades do cidadão em consonância com a legislação.

A real eficácia da eficiência se encontra no resultado final do serviço público. Agora, são muitos os desafios para o agente público. Percebe-se a necessidade de mudança de paradigma, isto, pela fundamental mudança de objetivos, sendo que, os resultados dos atendimentos públicos passam a ser primordiais.

Observa-se que a análise da eficiência da Administração Pública adquiriu uma grande valoração para a sociedade, conclui-se que não é interessante à sociedade a manutenção de uma estrutura ineficiente. De uma maneira geral, deve-se observar que a sociedade evoluiu e o cidadão agregou aos seus conhecimentos os seus direitos. A globalização foi um marco definitivo nesta evolução intelectual. O cidadão passou a exigir mais, reivindicando seus direitos e, conseqüentemente, os deveres da Administração Pública.

O número populacional aumentou consideravelmente. Isto representa mais necessidades e, naturalmente, mais atendimentos públicos. O servidor público, por sua vez, representa de forma dúplice, o próprio dever da Administração Pública, como o próprio direito do cidadão em ter sua necessidade atendida com qualidade e eficácia. Nota-se, neste aspecto, uma prioridade na preparação do servidor público para atender a nova demanda. Os recursos humanos devem ser valorizados e alimentados com instrumentos próprios para alavancar esta realidade de priorização. Logicamente, tais mudanças devem iniciar nas bases, nos orçamentos públicos. As verbas que visam o aprimoramento do servidor público devem ser designadas com prioridade.

As idealizações do sistema gerencial são benéficas, visam adequação do atendimento público à realidade da sociedade. Não há como ser invertida esta ordem, ou seja, não há como adequar as necessidades da sociedade a uma estrutura arcaica de uma Administração Pública. O caminho é a evolução e não a involução.

A aplicação do Princípio da Eficiência aos serviços públicos traz o progresso, o desenvolvimento da Administração Pública, pois, trabalhos realizados com técnica e eficiência,

trazem, por fim, a economia de produtos, tempo e, ainda, diminui a rotatividade de servidores públicos, o que proporciona, também, economia e qualidade.

Percebe-se que o sistema gerencial visa à aplicação do Princípio de Eficiência em todo o processo administrativo, objetivando um resultado eficiente. O meio passa a ser o próprio princípio e o resultado apenas uma consequência, ou seja, o resultado eficaz.

Por certo, a estruturação da máquina estatal é fundamental, porém, somente mudanças sistêmicas, pontuais e focadas em processos e procedimentos, não são capazes de realizar uma profunda modificação estrutural no sistema administrativo, ou ainda, a implantação de dados estatísticos e relações numéricas complexas. É primordial que as habilidades sejam desenvolvidas. É necessário o fornecimento, às pessoas envolvidas no processo, de elementos suficientes para que estas sejam capazes de desenvolver senso crítico, juízos de valor e sentimentos globais sobre o mundo, no qual se encontram imersas.

O servidor público lançado dentro da atividade, em decorrência de provas e títulos exigidos, sem qualquer preparo e sem comprometimento com o trabalho e a coletividade, não irá atender a determinação legal do Princípio da Eficiência.

Pois bem, não basta o sistema gerencial ser eficiente em um planejamento teórico é necessária a prática destes conceitos. Para tanto, todos os servidores públicos, bem como todos os seus líderes, devem ser preparados e conscientizados de que o País mudou, o mundo mudou, sendo urgente que os paradigmas sejam transpostos. É necessário que o servidor público perceba que é seu dever realizar um atendimento de qualidade, bem como, é um direito do cidadão ter este tipo de serviço público à sua disposição. Somente assim, definitivamente, o Princípio da Eficiência sairá do papel, do teórico, para fazer parte da prática e existir, realmente, na consciência daquele que dá vida à Administração Pública; àquele que realiza diretamente o atendimento público: o servidor público. Nunca é tarde para lembrar que o Poder Constituinte pertence ao Povo e a Administração Pública existe, justamente, para atender a este Poder e, certamente, para contribuir com o progresso na Nação, participando na redução do déficit público e do custo Brasil, pela adoção de novos critérios de gestão.

Aproveitando as experiências já acumuladas e repensadas da administração das empresas privadas, tais como os minimizadores de custos e os enfatizadores da eficiência na prestação dos serviços administrativos, mas, sobretudo, passando a considerar o usuário do serviço prestado pelo Estado como o “dono” do serviço, e não apenas como seu destinatário.

Para isso, não basta promover reformas de estrutura e de funcionamento seguindo parâmetros da administração privada, é preciso mudar a mentalidade dos administradores públicos, para que não mais se considerem os senhores da coisa pública, como se não tivessem outra obriga-

ção que a de meramente desempenhar as rotinas burocráticas para terem cumprido seu dever funcional. Logicamente, deve-se reconhecer que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas depende de sua estrutura administrativa e da estrutura social na qual está inserida.

Mas também é preciso, sobretudo, mudar a mentalidade do público usuário, para que este se convença de que pode e deve exigir prestação de serviços públicos tão bons e eficientes como os que têm se acostumado a exigir dos prestadores privados no regime de competitividade da economia de mercado. Por fim, conclui-se que, somente uma mudança de pensamento, a introdução de uma nova filosofia, o tratamento adequado e a valorização, consequentemente, a transformação do servidor público, podem concretizar avanços concretos na Administração Pública Brasileira. E, ainda, como as raízes continuam intrínsecas no ser, alimentando-se a fé na potencialidade da criatividade humana, e porque não dizer brasileira, pode-se vislumbrar, sem perder a esperança, o dia em que toda esta capacidade será, finalmente, direcionada para a busca do bem comum, do interesse público da Nação Brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: ENAP, 1997, n. 10.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724: **informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação.** Rio de Janeiro, 2011.

ATO COMPLEMENTAR. 43 de 29 de janeiro de 1969. **Fixa Normas para Elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento e Vincula Sua Execução Ao Orçamento Plurianual de Investimentos.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=118685>> Acesso em 11/abr/2014.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1988. **Atual Constituição Brasileira.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 09/mar/2014.

CURADO, Isabela Baleeiro. **A gestão de recursos humanos na grande São Paulo.** São Paulo: Senac, 1995.

DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decretolei/Del0200.htm>> Acesso em 15/abr/2014.

DOS SANTOS, Alda Conceição Marquez. **Artigo: Administração Pública Gerencial.** Porto Alegre: 2003. Especializada em Administração Pública. Faculdades Porto-Alegrenses. Técnica do Departamento de Coordenação e Acompanhamento de Projetos Sociais/SCP. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>> Acesso em 12/abr/2014.

ECONOMIA. **Depressão Econômica de 1929.** Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Grande_Depress%C3%A3o> Acesso em 30/abr/2014.

EMENDA, Constitucional nº 19, de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre Princípios e Normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm> Acesso em 20/abr/2014.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. 913 p. GOLPE DE ESTADO. Getúlio Vargas. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_\(Brasil\)#O_golpe_do_estado_de_1937](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_(Brasil)#O_golpe_do_estado_de_1937)> Acesso em 30/mar/2014.

HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO. **Informações do Texto publicado no Informativo Mensal do CRA/CE, CRA em Ação.** Ano 1 N° 07 agosto/Setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/download/RD1605.pdf>> Acesso em 29/mar/2014.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986. 156 p.

LEI nº 8.031, de 12 de abril de 1990. **Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm> Acesso em 15/abr/2014.

LEI nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm> Acesso em 14/abr/2014.

LIMA, Sídia Maria Porto. **A Emenda Constitucional nº 19/98 e a administração gerencial no Brasil.** Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 38, jan. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=475>> Acesso em 14/abr/2014.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Administração pública burocrática e gerencial.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 21, 31/05/2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503> Acesso em 10/mar/2014.

MARTINS, Humberto Falcão. **A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira.** Disponível em: <http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_02.pdf> Acesso em 02/abr/2014.

PACHECO, Regina Silvia. **Reformando A Administração Pública No Brasil: Eficiência E Accountability Democrática.** Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi4.rtf>> Acesso em 30/mar/2014.

PENHA, Cícero Domingos. **Talentos Humanos. Diretor de Talentos Humanos Corporativo do Grupo Algar.** Revista Melhor, Julho/2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma Do Estado e Administração Publica Gerencial.** 4. ed. Brasília: FGV. 314 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Presidente da República: Fernando Henrique Cardoso. Câmara da Reforma do Estado, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM> Acesso em 30/abr/2014.

SMITH, Adam. **O Formulador da Teoria Econômica.** Disponível em: <http://www.coladaweb.com/economia/adam-smith-o-formulador-da-teoriaeconomica#> Acesso em 13/mai/2014.

TROVÃO, Antônio de Jesus. **O Princípio da Eficiência e o Serviço Público.** 2008. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/32491>> Acesso em 24/abr/2014.

VIEIRA, Rejane Esther. **Artigo publicado.** 4. ed. Santa Catarina: Revista Direitos Fundamentais & Democracia, 2008. ISSN 1982-0496. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/_administracao_publica_democratica_no_estado_de_direito_o_novo_servico_publico_no_cenario_brasileiro/23403/> Acesso em 05/mar/2014.

WEBER, Max. **Conceito sobre o advento do Estado Liberal de Max Weber.** Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_da_burocracia> Acesso em 05 de março de 2014.