



INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (presencial)

ANTONIO JEFFERSON FERREIRA DA SILVA

ESFERA PRIVADA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA DE 1995

REDENÇÃO-CEARÁ-BRASIL

2016

ANTONIO JEFFERSON FERREIRA DA SILVA

ESFERA PRIVADA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA DE 1995

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

ORIENTADOR: PROF. Dra. ELIANE BARBOSA DA CONCEIÇÃO

CO-ORIENTADOR: PROF. Ms. WILSON D. A. JUNIOR

REDENÇÃO-CEARÁ-BRASIL

2016

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

S578e Silva, Antonio Jefferson Ferreira da.

Esfera privada e a nova gestão pública brasileira de 1995. / Antonio Jefferson Ferreira da Silva. – Redenção, 2016.

58 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profª. Dra. Eliane Barbosa da Conceição.

Inclui figuras, tabelas e referências.

1. Gestão pública - Brasil. I. Título.

CDD 354

ANTONIO JEFFERSON FERREIRA DA SILVA

ESFERA PRIVADA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA DE 1995

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

ORIENTADOR: PROF. Dra. ELIANE BARBOSA DA CONCEIÇÃO

CO-ORIENTADOR: PROF. Ms. WILSON D. A. JUNIOR

REDENÇÃO-CEARÁ-BRASIL

2016

ANTONIO JEFFERSON FERREIRA DA SILVA

Esfera Privada e a Nova Gestão Pública Brasileira de 1995

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) julgado e aprovado para obtenção do diploma de graduação em Administração Pública e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida instituição.

Antônio Jefferson Ferreira da Silva

Data: ____ / ____ / ____

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Eliane Barbosa da Conceição
Orientadora

Prof.^o Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre
Examinador

Prof.^o Dr. João Coêlho da Silva Neto
Examinador

Dedico este trabalho aos meus pais, Helder Filomeno da Silva e Luzia Ferreira Lima da Silva, que sempre estão ao meu lado, fornecendo todo o amparo necessário para o meu crescimento como pessoa e profissional, inclusive, na concretização deste sonho de me tornar um bacharel.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que me sustenta e me mantém, o Autor e Consumador da minha fé.

Agradeço aos meus pais os quais nunca se ausentaram nos estímulos ao encorajamento e à confiança destinados a mim.

Agradeço ao Governo Federal Brasileiro pela oportunidade de poder estudar, gratuitamente, em uma universidade pública que oferece serviços de qualidade, credibilizando e legitimando a minha formação acadêmica.

Agradeço a UNILAB, em especial ao ICSA, em todo o seu corpo docente que agregou conhecimentos na minha construção técnica, conceitual e relacional para a efetivação e devido alcance do título de bacharel em Administração Pública.

Agradeço a orientação da Profa. Dra. Eliane Barbosa da Conceição, por sua dedicação, sabedoria nas colocações, sugestões e direcionamentos, e especialmente por ter, na ausência do primeiro orientador, se disponibilizado a contribuir com presente trabalho em momento bem avançado do processo.

Agradeço muitíssimo ao Prof. Ms. Wilson D. A. Junior, co-orientador deste trabalho, pelo seu esforço em proporcionar maiores reflexões quanto a temática e, bem como, no aprofundamento do conteúdo.

Agradeço a Prof.^a Dr.^a Fátima Portela, ministrante da disciplina Oficina de TCC, pela assistência quanto a formatação metodológica do trabalho.

Agradeço a banca por disponibilizarem seu tempo e depositarem sua confiança e credibilidade para avaliação e, bem como, validação deste trabalho.

Agradeço a minha amada Inácia Teixeira pelas palavras de encorajamento e força que objetivaram o alcance da concretização da minha formação superior.

**"Não temos de ter medo da globalização. Temos
de ter competência para nos inserir".**

Fernando Henrique Cardoso

RESUMO

A Nova Gestão Pública (NGP), conceitualmente, dissemina a vantajosa relação a se estabelecer com a esfera privada. Sendo assim, no caso brasileiro, não podia ser diferente. Tal relação será mostrada e fundamentará que, de fato, houve a inserção desse modelo no contexto brasileiro, ainda que pontualmente, por intermédio dos documentos públicos oriundos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. A Esfera Privada e a Nova Gestão Pública de 1995, título do presente trabalho, tem o intuito de verificar e analisar o introdutório e incipiente modelo de gestão na esfera governamental brasileira na década de 90. As similaridades e compatibilidades entre as diferentes esferas, pública e privada, são fundamentadas no exercício de pesquisa bibliográfica e documental acerca das teorias e práticas constatadas ao longo da evolução da administração privada e das publicações do MARE, as quais são o Plano Diretor e a Emenda Constitucional 19/1998. Consideramos a evolução dos modelos de gestão também da esfera pública brasileira, evidenciando que a NGP já fazia parte dos projetos de outros governos anteriores a 1995. Dadas tais referências, são apresentadas algumas inferências quanto a relação entre as esferas como, por exemplo, a presença de algumas metodologias de gestão recentes – administração estratégica e benchmarking –. O resultado dessa interlocução a qual culmina nessa nova forma de administrar a “res pública” ainda está em construção atualmente, cabendo aos brasileiros (as) expressar o nível de contentamento quanto a sua efetividade em sanar suas necessidades.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Administração Privada. Similaridades e Compatibilidades.

ABSTRACT

The New Public Management (NPM), conceptually, disseminates advantageous relationship to be established with the private sphere. Thus, in Brazil, could not be different. This relationship is shown and justify that, in fact, was the inclusion of this model in the Brazilian context, although occasionally, through public documents from the Ministry of Federal Administration and State Reform (MARE) in the government of President Fernando Henrique Cardoso . The Private Sphere and the New Public Management 1995 title of this work aims to verify and analyze the introductory and incipient management model in the Brazilian government sphere in the 90's similarities and compatibilities between the different spheres, public and private, are based on the exercise of bibliographical and documentary research on the theories and practices observed during the evolution of private management and MARE publications, which are the Master Plan and the Constitutional Amendment 19/1998. We consider the evolution of management models also the Brazilian public sphere, showing that NGP was part of the projects of other previous governments to 1995. Given these references, are some inferences about the relationship between the spheres, for example, the presence some recent management methodologies - strategic management and benchmarking -. The result of this dialogue which culminates in this new way of administering the "res publica" is still under construction today, leaving the Brazilians express contentment level and their effectiveness to remedy your needs.

Keywords: New Public Management. Private management. Similarities and compatibilities.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características da Abordagem Neoclássica.....	22
Quadro 2 - Características da Teoria da Burocracia.....	22
Quadro 3 - Análise Comparativa_ Resultados	44

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Taylor e Fayol	20
Figura 2 - Sistema Aberto	24
Figura 3 - Enxugamento e Terceirização	28
Figura 4 - Marcação histórica da tendência do modelo patrimonialista.....	33
Figura 5 - Marcação histórica da tendência do modelo burocrático	34
Figura 6 - Marcação histórica da tendência do modelo gerencial	36

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Justificativa	15
1.2 Pergunta da pesquisa	17
1.3 Objetivo Geral	17
1.4 Objetivos Específicos.....	17
1.5 Metodologia.....	17
2 GESTÃO NA ESFERA PRIVADA	19
2.1 Principais Modelos e Teorias da Gestão Privada que fundamentaram a análise da formação da Emenda Constitucional nº 19/1998.....	20
<i>2.1.1 Administração Científica e Teoria Clássica</i>	<i>20</i>
<i>2.1.2 Abordagem Humanística.....</i>	<i>20</i>
<i>2.1.3 Abordagem Neoclássica</i>	<i>21</i>
<i>2.1.4 Abordagem Estruturalista</i>	<i>22</i>
<i>2.1.5 Abordagem Comportamental</i>	<i>23</i>
<i>2.1.6 Abordagem Sistêmica</i>	<i>24</i>
<i>2.1.7 Abordagem Contingencial.....</i>	<i>25</i>
<i>2.1.8 Novas Abordagens da Administração</i>	<i>26</i>
<i>2.1.8.1 Tecnologia da Informação</i>	<i>26</i>
<i>2.1.8.2 Qualidade Total.....</i>	<i>26</i>
<i>2.1.8.3 Reengenharia.....</i>	<i>28</i>
<i>2.1.8.4 Benchmarking.....</i>	<i>29</i>
<i>2.1.8.5 Administração por Objetivos (APO)</i>	<i>29</i>
<i>4.2.5 Administração Estratégica</i>	<i>29</i>

2.2 Os possíveis benefícios e malefícios do crescente número de teorias e técnicas de gestão na esfera privada.....	30
2.3 A interferência das teorias administrativas no fomento da Responsabilidade Social das organizações	31
3 GESTÃO NA ESFERA PÚBLICA.....	33
3.1 Síntese da Administração Pública Brasileira: Do Descobrimento a FHC	33
3.1.1 Modelo Patrimonialista	33
3.1.2 Modelo Burocrático.....	34
3.1.3 Modelo Gerencial	35
4 PLANO DIRETOR DE 1995: Contextualização da Reforma.....	37
5 EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 19/1998: Resultado da Reforma	41
6 RESULTADOS	44
6.1 Os Elementos da Gestão Privada na Nova Gestão Pública Brasileira de 1995	44
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

O modelo da Nova Gestão Pública (NGP) espalhou-se pelo mundo com a promessa de atacar dois males burocráticos: o excesso de procedimentos e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade. A proposta básica foi flexibilizar a administração pública e aumentar a *accountability* com uma nova forma de provisão dos serviços [...]
(SANO; ABRUCIO, 2008, p. 64)

A chamada Nova Gestão Pública (NGP) baseia-se no modelo da administração gerencial que, conforme Mafra (2005), busca introduzir no meio estatal práticas até então presentes somente no meio privado. Para o autor, perante esse modelo, o Estado é considerado “[...] uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; [...]”. (MAFRA, 2005, p.-). Outras bases da administração gerencial, para Mafra, são a eficiência dos serviços, a avaliação de desempenho e o controle de resultados.

Visando essa reestruturação, Fernando Henrique Cardoso, ainda no seu 1º mandato como Presidente da República Federativa do Brasil, tomou a iniciativa de implantar o modelo gerencial. Por intermédio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha como a sua maior autoridade executiva Bresser-Pereira, que determinou a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹”. Conforme Sano e Abrucio (2008, p. 66), “O Plano Diretor era o aglutinador dessa proposta”, ou seja, reunia todos os aspectos inerentes à Reforma. Nesse plano, aprovado pelo Presidente em 1995, continha a definição dos objetivos e o estabelecimento das diretrizes que fundamentariam a reforma da administração pública brasileira.

[...] o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal, e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.
(BRASIL, 1995, p. 6).

Para Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1995) era necessário dar um salto no sentido de implantar a administração pública gerencial, baseada em conceitos de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada, à medida que atenda aos cidadãos como “clientes privilegiados”. Essa concepção de organização já estava ocorrendo em outros países do globo desde 1980, conforme Corrêa (2007, p. 489): “Desde detectada a obsolescência do modelo burocrático weberiano, na década de 1980, a partir de um diagnóstico da incapacidade do Estado de atendimento dos anseios da

¹ Plano elaborado pelo MARE e aprovado pela Câmara da Reforma em sua reunião em 21 de setembro de 1995.

administração pública e dos cidadãos, novos modelos surgem na direção de um modelo de Estado gerencial”.

De acordo com Sano e Abrucio (2008, p. 66) “É possível resumir a preocupação central da Nova Gestão Pública como a combinação entre a flexibilização da gestão e o aumento da responsabilização da administração pública”. A interferência de práticas, conceitos e modelos da esfera privada são, portanto, as bases da NGP. Para Paula (2007) a nova administração pública baseia-se na dinâmica administrativa do setor privado, objetivando acelerar o processo decisório e a eficiência administrativa.

O presente trabalho objetiva identificar quais os modelos e teorias oriundas da Esfera Privada que adentraram no contexto governamental na chamada Nova Gestão Pública de 1995, uma vez que, como vimos, ela está baseada no modelo gerencial. Identificar as práticas gerenciais, oriundas dos modelos de gestão praticados na esfera privada, que passaram a integrar o repertório de ações da administração pública brasileira, contribuirá na compreensão dos valores que formam práticas governamentais vigentes. O que possibilitará a construção de perspectivas sobre o futuro da governabilidade² e governança³ no país.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho divide-se em mais seis partes além da introdução. Primeiramente, faz um levantamento teórico sobre os modelos de gestão da esfera privada, com análise crítica quanto ao aparecimento dos “modismos” administrativos; depois é traçado a evolução da gestão pública, após uma análise dos modelos de gestão da administração pública brasileira; posteriormente (na proposta de gestão) descrição do que constava no Plano Diretor de 1995; em seguida, analisa as mudanças propostas pela Reforma na Administração Pública com a promulgação da Emenda 19 de 1998; correlacionando, no capítulo seguinte, com práticas provenientes da esfera privada; e finaliza com as considerações finais.

A compreensão do funcionamento da máquina pública nos munirá dos dados e informações necessárias para um possível posicionamento quanto ao controle e posterior avaliação dos resultados fornecidos por esse aparelhamento estatal.

² “Conjuntura de estabilidade política, social e financeira, em que o poder executivo pode exercer plenamente as suas atribuições”.

<https://www.google.com.br> (acesso em 9 de set/2015)

³ Capacidade de implementar as políticas públicas. Plano Diretor (1995).

1.1 Justificativa

É possível constatar na evolução dos modelos de gestão pública praticados no Brasil, com ênfase no período correspondente ao século XX, as transformações sofridas no modo de compreender a essencialidade do Estado na sociedade, sua interferência na vida dos cidadãos.

Esse período foi marcado pelas mudanças na concepção de realização das atividades precípuas do Estado, decorrentes da passagem do modelo patrimonialista para o modelo burocrático, este evidenciado no texto constitucional de 1988. Ainda nessa fase, já se apresentavam as características da formulação de um aprimoramento do próprio modelo burocrático. Na última década do referido século, de acordo com Bresser-Pereira (2015), o modelo gerencial emerge na necessidade de responder ao crescimento das funções econômicas e sociais do Estado, bem como ao desenvolvimento tecnológico e à disseminação da globalização da economia mundial.

Em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁴, no governo de Fernando Henrique Cardoso, surge um aprofundamento da concepção de administração oriunda do modelo gerencial com o intuito de se buscar o gerencialismo puro. Conforme Corrêa (2007, p. 490) tal reforma “teve como principal função o desenvolvimento de novas visões e metas para o Estado, onde o mercado econômico também passaria a ter condições mais favoráveis para o seu desenvolvimento”. A Nova Gestão Pública (NGP)⁵, conforme Silva (2013), dispõe de uma significativa mudança na forma da obtenção dos resultados gestionários do governo.

Uma das formas de buscar esse aperfeiçoamento é através da transição da lógica do planejamento que prevalece o conceito de plano e da racionalidade para a lógica da estratégia onde prevalece a montagem de cenários que permitam flexibilidade necessária para eventuais mudanças do planejamento público.
(SILVA, 2013, p. 6)

“Para os defensores da “Nova Gestão Pública” a Administração Pública deve copiar modelos e práticas privadas, fazendo com que a NGP se constitua numa visão privada do “público”” (DASSO JUNIOR, 2015, p. 16). A inserção de teorias originalmente provenientes da observação empírica do mercado, dentro desse novo modelo gestor, torna-se possível de ser praticada na esfera pública para incremento da eficiência e eficácia dos resultados buscados pelo governo para o bem da coletividade. Nesta senda, a interlocução entre a Esfera

⁴ “O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar”. (Plano Diretor, 1995, p. 12)

⁵ Para Aragon Érico DASSO JUNIOR (2015, p. 15) é uma “teoria de Administração Pública que adota um enfoque empresarial para a gestão, dando ênfase à redução de custos, à eficácia e à eficiência dos aparelhos do Estado e propondo a clientelização dos cidadãos”.

Pública e a Esfera Privada torna-se de fundamental importância para o entendimento das transformações e mudanças ocorridas na gestão pública atualmente.

No Brasil, como já exposto acima, a evidenciação desse diálogo entre essas esferas adveio com a Reforma da Gestão Pública iniciada em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), gerida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira⁶, a qual culminou na Emenda n.º 19⁷ de 1998. Conforme Bresser-Pereira (2015, p.-) “O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente”. De acordo com Ana Paula Paes de Paula (2007, p. 53) a crença notória que circunda a chamada Nova Administração Pública é que “... o setor privado é mais eficiente e, portanto, superior ao setor público na proposição de soluções administrativas; e as técnicas e práticas da administração de empresas podem e devem ser aplicadas ao setor público”.

No término da década de 90 e início do século XXI, as tentativas do governo federal brasileiro perpassam os anos, entretanto, sem conseguir, tal como planejado, a correta interlocução que prima o modelo gerencial para com o modelo burocrático. Atualmente, no seu segundo mandato, a Presidente Dilma Rousseff criou a Comissão Permanente da Reforma do Estado, de acordo com seu discurso veiculado pela NBR, a TV do Governo Federal, no dia 02 de outubro de 2015, com o objetivo de proporcionar maior eficiência à gestão pública. Esta nova reforma reafirma a constante necessidade do Estado brasileiro, como em 1995, de efetivar um Estado focado na maximização dos resultados fundamentados na utilização ágil dos recursos escassos.

Perante a essa concepção de relação preexistente (Público e Privado), os seus possíveis desdobramentos e fluxos de influência na governabilidade contemporânea podem proporcionar elementos gerenciais de imensurável valor para a estabilidade da conjuntura administrativa do Estado. A base está no fomento, este precípuo na aplicação da NGP, de atender as necessidades dos cidadãos, pondo, simultaneamente, um equilíbrio na interferência estatal no modo de vida em sociedade e no mercado, o qual culmine no desenvolvimento sustentável do país.

⁶ “... é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas onde ensina economia, teoria política e teoria social. É presidente do Centro de Economia Política e editor da *Revista de Economia Política* desde 1981. Escreve coluna quinzenal da *Folha de S. Paulo*”.

<http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf> (acesso em 8 de set/2015).

⁷ Conforme Bresser-Pereira (1995) “A PEC n.º 173 foi objeto de texto substitutivo na Câmara dos Deputados, aprovada no Congresso Nacional e promulgada como Emenda Constitucional n.º 19”.

1.2 Pergunta da Pesquisa

Quais os elementos da Gestão Privada que estão presentes na Nova Gestão Pública Brasileira de 1995?

1.3 Objetivo geral

Identificar quais os modelos e teorias oriundas da Esfera Privada que adentraram no contexto governamental na chamada Nova Gestão Pública de 1995, conforme base legal da Emenda Constitucional n°. 19/1998.

1.4 Objetivos específicos

- a) Analisar o projeto da NGP que foi implantada no Brasil entre 1995 e 1998;
- b) Relacionar as medidas de gestão aplicadas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conforme Emenda n° 19 de 1998, com as técnicas e práticas da administração de empresas.
- c) Destacar modelos e teorias da Gestão Privada incluídas na Nova Gestão Pública de 1995.

1.5 Metodologia

O trabalho científico a ser considerado válido para fins de pesquisas externas tem que seguir parâmetros e/ou regras pré-estabelecidas e, portanto, aceitas na comunidade científica.

No Brasil, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é o órgão que formaliza a formatação a ser seguida pelos pesquisadores cientistas brasileiros, sendo esta condizente com as normas e regras aceitas no âmbito internacional. O presente trabalho é pautado nas normas técnicas oriundas da referida associação. O processo para sua composição seguiu os ritos metodológicos, mediante as suas especificidades.

De acordo com os procedimentos técnicos utilizados, a tipologia da pesquisa é bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. (GIL, 2002, p. 44). Como é notório ao longo do estudo, as bases referenciais desse trabalho basearam-se, em grande parte, de artigos científicos e publicações periódicas. A pesquisa documental

“assemelha-se à pesquisa bibliográfica” [...] “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico” [...] “as fontes são muito diversificadas e dispersas”. (GIL, 2002, p. 46). Os documentos de cunho governamental podem-se caracterizar por materiais que ainda não receberam, de acordo com a perspectiva de análise proposta nesse trabalho, um tratamento analítico. A pesquisa é qualitativa, com análise de conteúdo.

A análise dos textos e documentos coletados se deu comparativamente, ou seja, a partir de seu levantamento houve uma comparação no aprofundamento dos documentos públicos frente os textos referenciais com o propósito de pontuar as similaridades e igualdades entre ambos.

2 GESTÃO NA ESFERA PRIVADA

Para Castro e Dzierwa (2013), do ponto de vista de gestão organizacional, na esfera privada, o objetivo é sempre o lucro, o qual advém com a comercialização de produtos ou serviços à clientes que os remunera. O regime de trabalho é notadamente competitivo no sentido de se obter, manter e expandir o mercado consumidor. Para angariar cada vez maiores resultados em consonância à ampliação do segmento de público alvo em que se atuam, as empresas lançam mão de ferramentas de gestão na busca de uma eficaz progressividade.

Uma série de teorias organizacionais abastece o cotidiano do mercado, fazendo-os notar possíveis falhas e a especular resultados positivos maiores nos seus processos, bem como, melhores procedimentos organizacionais internos.

A Nova Gestão Pública pressupõe a intervenção dos ideais do meio privado na esfera pública na tentativa de se fazer uma máquina pública, efetivamente, orientada para os resultados, o qual seja a satisfação dos clientes/cidadãos. “Hoje, devido à forte influência da “Nova Gestão Pública” procura-se adotar nos organismos públicos, técnicas e instrumentos de gestão característicos das empresas privadas”. (MENDES, 2012, p. 3).

Ressalta-se que a troca de mecanismos de gestão também acontece de maneira oposta.

Um exemplo dos mais expressivos diz respeito à administração burocrática que surgiu no seio do Estado como forma de organização, formalização, estruturação e gestão das atividades públicas e que posteriormente foi adotada por grandes organizações privadas como modelos de gestão.
(CASTRO; DZIERWA, 2013, p. 27)

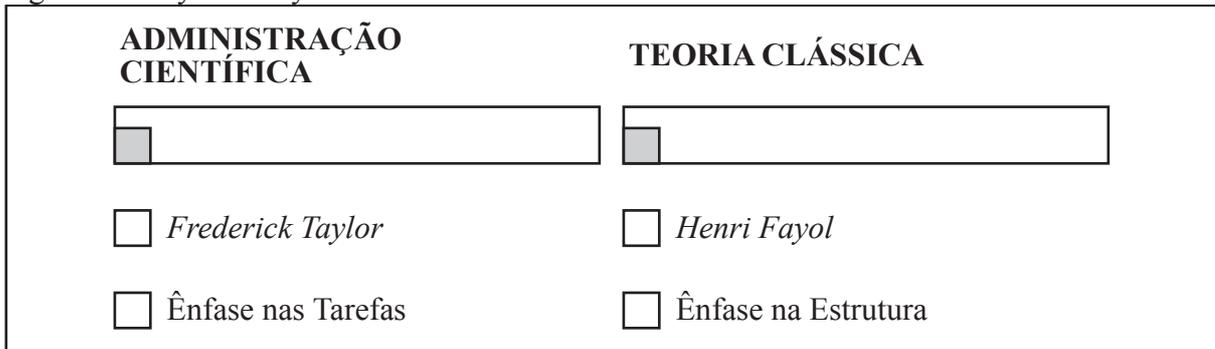
Entretanto, os estudos acerca da ciência da Administração no seio privado são amplos e perpassam um longo período histórico antes e depois da eminência da Abordagem Estruturalista nas organizações a qual disciplina a respeito da Teoria Burocrática até culminar nas teorias e práticas atuais da Administração Contemporânea. Por esse motivo, adiante, está uma síntese das teorias e modelos que nasceram no meio privado, com exceção da burocracia. O estudo dessa evolução da administração de empresas proporcionará a base para a análise posterior acerca de quais modelos e teorias foram utilizados para o fomento da Nova Gestão Pública Brasileira, processo iniciado em 1995 e culminado em 1998.

As subdivisões deste capítulo baseiam-se no livro Administração Geral e Pública de Chiavenato, 2008.

2.1 Principais Modelos e Teorias da Gestão Privada que fundamentaram a análise da formação da Emenda Constitucional nº 19/1998

2.1.1 Administração Científica e Teoria Clássica

Figura 1 – Taylor e Fayol



Fonte: Elaboração Própria.

Conforme Chiavenato (2008), no início do século XX surgiram os primeiros estudos a respeito da Administração promovidos pelos engenheiros Frederick Winslow Taylor e Henri Fayol. O primeiro focou na criação da Escola da Administração Científica, abordando temas como eficiência e racionalização do trabalho do operário, o segundo desenvolveu a Teoria Clássica, um corpo teórico que preocupava-se com o aumento da eficiência por meio da organização e princípios gerais da administração em bases científicas. Dessa teoria adveio a concepção do chamado *Homo economicus*. Essa nomenclatura conceitua o homem como “[...] um ser eminentemente racional e que, ao tomar uma decisão, conhece todos os cursos de ação disponíveis, bem como as consequências da opção por qualquer um deles”. (MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 25).

2.1.2 Abordagem Humanística

“Com a abordagem humanística, a Teoria Administrativa passa por uma revolução conceitual: a transferência da ênfase antes colocada na tarefa (pela Administração Científica), e na estrutura organizacional (pela Teoria Clássica) para a ênfase nas pessoas que trabalham ou que participam nas organizações”. (CHIAVENATO, 2008, p. 15). As pessoas, a partir dessa fase, são consideradas os elementos/os recursos primordiais para o alcance dos resultados nas organizações, levando em consideração para efeito de estudos os aspectos psicológicos e sociológicos. Os estudos desenvolvidos por Elton Mayo, a partir de sua experiência em uma fábrica em *Hawthorne*, corroboraram o estabelecimento da ênfase nas

peças por parte das organizações, principalmente nos aspectos sociais (mudança, inclusive, da concepção do *Homo economicus* para o *Homo socialis*). Lago (2007). A Teoria das Relações Humanas surgiu no âmbito dessa abordagem, nos Estados Unidos da América, em 1930⁸, de acordo com Chiavenato (2008). Para ele, um dos pontos mais importantes dessa teoria foi a concepção e compreensão da liderança, pois foi a partir dela que se constatou a influência desse elemento no comportamento das pessoas. Para Motta e Vasconcelos (2011) o destaque da Escola de Relações Humanas foi enfatizar a motivação pessoal como o elemento que pode levar o indivíduo a trabalhar no intuito de atingir os objetivos da organização formal.

2.1.3 Abordagem Neoclássica

Durante a Segunda Guerra Mundial é constatado um espantoso desenvolvimento industrial e econômico em diversos países do globo, como nos Estados Unidos. Kuzminov (1949) atribui a esse desenvolvimento o aumento da produção do material de guerra, dos armamentos e dos equipamentos militares necessários à sua consecução. Após o fim da guerra, outros fatores incidem diretamente no alongamento desse desenvolvimento, como o surgimento da televisão, do motor a jato e o esboço das telecomunicações, conforme Chiavenato (2008).

Devido ao novo contexto industrial e econômico, bem como as novas teorias administrativas, os teóricos da Administração Clássica reafirmam as bases de sua abordagem, porém fazendo alusão aos elementos novos expostos há pouco. “A Teoria Neoclássica representa a Teoria Clássica colocada em um novo figurino e dentro de um ecletismo que aproveita a contribuição de todas as demais teorias administrativas”. (CHIAVENATO, 2008, p. 24).

⁸ Para Celso Lago (2007) a Escola das Relações Humanas ganhou força em 1930 devido a robustez que suas teorias ganharam com a Grande Depressão em 1929.

Quadro 1 – Características da Abordagem Neoclássica.

ABORDAGEM NEOCLÁSSICA	
Processo Operacional	Planejamento, Organização, Direção e Controle
Administração por Objetivos (APO)	Ênfase nos objetivos e nos resultados
Princípios Básicos da Organização	<ul style="list-style-type: none"> *Divisão do Trabalho *Especialização *Hierarquia *Amplitude Administrativa

Fonte: Chiavenato (2008)

2.1.4 Abordagem Estruturalista

Esta abordagem é composta pelas Teorias da Burocracia e a Estruturalista. Max Weber, no início do século XX, publica uma bibliografia a respeito das organizações sob um ponto de vista estruturalista. Para ele a organização por excelência é a burocracia. (Chiavenato, 2008).

Quadro 2 – Características da Teoria da Burocracia.

TEORIA DA BUROCRACIA	
Max Weber	<ul style="list-style-type: none"> *Divisão do trabalho baseada na especialização funcional; *Hierarquia e autoridade; *Sistema de regras e regulamentos que descrevem direitos e deveres dos ocupantes dos cargos; *Sistema de procedimentos e rotinas; *Impessoalidade nas relações interpessoais; *Promoção e seleção baseadas na competência; *Dentre outros.

Fonte: Matos e Pires (2006)

A respeito da Teoria Estruturalista:

A Teoria Estruturalista parte da análise e limitações do modelo burocrático e declínio da teoria das relações humanas, de quem na verdade aproxima-se conceitualmente. Inaugura um sistema aberto das organizações. Avança em relação às demais teorias ao reconhecer a existência do conflito nas organizações, assumindo que este é inerente aos grupos e às relações de produção. (MATOS; PIRES, 2006, p. 510).

Essa Teoria traz à tona uma nova concepção do indivíduo, o homem organizacional. Esse homem, “[...] capaz de negociação política, desenvolve estratégias de jogo para inserir-se no sistema organizacional, que lhe fornece os meios para o atingimento de seus interesses pessoais”. (MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 149). Ele consegue flexibilizar-se diante dos conflitos organizacionais por intermédio, dentre outras, dessas manobras expostas, tais como a negociação política e o desenvolvimento de estratégias.

2.1.5 Abordagem Comportamental

“A Teoria Comportamental da Administração tem o seu início com Clebert Alexander Simon”. (CHIAVENATO, 2008, p. 52). Esta Teoria reúne uma variedade de estilos de administração. Dentre os quais são:

- **Teoria X e Teoria Y**

De acordo com Periard (2011) os dois conceitos foram criados por Douglas McGregor. A Teoria X versa a respeito da aversão nata que os trabalhadores teriam com relação à responsabilidade e às tarefas do trabalho e a Teoria Y, que em oposição a anterior, versa a respeito de trabalhadores que gostam de desempenhar suas funções e a fazem como diversão.

- **Teoria das Decisões**

Teoria inserida por Herbert Simon a qual considera que “Todas as pessoas na organização, em todas as áreas de atividades e níveis hierárquicos e em todas as situações estão continuamente tomando decisões relacionadas ou não com o seu trabalho”. (CHIAVENATO, 2008, p. 55). O indivíduo, consciente da posição que ocupa em uma dada atividade e sistema hierárquico, possui a dimensão das alternativas de ação mediante a limitação de sua capacidade inteligível para, a partir de uma análise parametrizada por ela, tomar a decisão mais acertada. “Diante das limitações de tempo e conhecimento, entre outras, o indivíduo, impossibilitado de encontrar a decisão ótima, busca a mais adequada tendo em vista as condições disponíveis. Ele se contenta com o satisfatório em detrimento do ótimo”. (PEREIRA; LOBLER; SIMONETTO, 2010, p. 264).

- **Teoria do Desenvolvimento Organizacional (DO)**

De acordo com Chiavenato (2008), o objetivo primordial do DO é mudar a qualidade das relações de trabalho entre as pessoas e a natureza, ciente, portanto, que a ênfase está na mudança da cultura organizacional, sendo esta a natureza interveniente nas relações profissionais assumidas pelas pessoas. “Cultura organizacional é o conjunto de hábitos, crenças, valores e tradições, interações e relacionamentos sociais típicos de cada organização”. (CHIAVENATO, 2003, p. 372).

2.1.6 Abordagem Sistêmica

“O conceito de sistemas proporciona uma visão compreensiva, abrangente, holística e gestáltica de um conjunto de coisas complexas dando-lhes uma configuração e identidade total”. (CHIAVENATO, 2008, p. 76). O teórico mais influente dessa Abordagem foi Ludwig Von Bertalanffy. Ele “[...] concebeu o modelo do sistema aberto, entendido como complexo de elementos em interação e em intercâmbio contínuo com o ambiente”. (MOTTA, 1971, p. 17).

Figura 2 – Sistema Aberto



Fonte: Elaboração Própria.

A organização, sendo este sistema aberto, interage com diversos outros subsistemas, os quais interferem direta e/ou indiretamente em seus processos internos. A inter-relação presente entre eles influencia nos resultados decorrentes do funcionamento da organização. Uma maneira clara que Bertalanffy utiliza para exemplificar esta abordagem é a Teoria Geral dos Sistemas (TGS). A TGS é interdisciplinar e “[...] demonstra o isomorfismo das ciências, permitindo a eliminação de suas fronteiras e o preenchimento dos espaços vazios (espaços brancos) entre eles”. (CHIAVENATO, 2008, p. 65). Para Motta e Vasconcelos (2011) o indivíduo é chamado de homem funcional de acordo com a abordagem sistêmica, pois exerce ações para se relacionar com as pessoas que estão a sua volta, sendo estas ações que corroboram para a designação do papel⁹ desempenhado pelo próprio indivíduo. Ele, além de estabelecer o desempenho das suas atividades, conforme a maneira que interage com os demais membros do grupo, também mantém expectativas quanto ao papel dos demais, buscando auxiliar na correta compreensão de cada indivíduo a respeito do seu correspondente papel.

2.1.7 Abordagem Contingencial

A Teoria da Contingência representa um passo além da Teoria dos Sistemas. “A visão contingencial procura analisar as relações dentro e entre os subsistemas, bem como entre a organização e seu ambiente e definir padrões de relações ou configuração de variáveis”. (CHIAVENATO, 2008, p. 81).

Essas relações não são imutáveis, pelo contrário, a depender das variáveis envolvidas nas relações entre os subsistemas diferentes práticas podem ser executadas. Em consonância a isso, Ferreira (20--?) escreve que a Teoria da Contingência define que situações diferentes exijam práticas distintas. Para Chiavenato (2008), nas organizações nada é absoluto na teoria administrativa. Tudo é relativo.

Nessa perspectiva, nas relações dentro e entre os subsistemas algumas ferramentas foram instituídas como forma de auxiliar os gestores no entendimento dos processos decorrentes dessas relações como a divisão da organização em três níveis. De acordo com Chiavenato (2008) as organizações diferenciam-se em: Nível institucional, Nível intermediário e Nível Operacional. Essa divisão objetiva munir os gestores de informações

⁹ Entende-se o “[...] papel como um conjunto de atividades associadas a um ponto específico do espaço organizacional, a que se pode chamar de cargo”. (MOTTA, VASCONCELOS, 2011, p. 181).

mais específicas ao se defrontar com os desafios externos e internos, os quais ocorrem independentes do tamanho ou natureza da organização.

Também advém dessa Teoria o estabelecimento do chamado homem complexo o qual “preocupa-se com manter o seu equilíbrio interno e simultaneamente resolver problemas e responder aos desafios e forças impostas pelo ambiente externo”. (FARIAS et. al., 2011, p. 20).

2.1.8 Novas Abordagens da Administração

No período recente, uma série de práticas de gestão foram criadas na busca da excelência organizacional. Perante esta gama de novidades administrativas, seleciono algumas nas quais a sua efetividade na geração de resultados positivos é reconhecida pelo senso comum dos estudiosos da área da administração:

2.1.8.1 Tecnologia da Informação

Segundo (RODRIGUEZ; FERRANTE, 2000, p. 18) “A partir da década de 1940, com a invenção do primeiro computador, foi iniciada a revolução da informação que produziu uma extraordinária mudança, levando da Sociedade Industrial para a Sociedade da Informação e do Conhecimento”. O uso da TI nas organizações proporciona um salto no desenvolvimento dessas empresas, o qual abrange não somente a área produtiva, mas como um sistema, afeta todos os elementos que a compõe. Para Chiavenato (2008) a TI muda o trabalho nos ambientes interno e externo das organizações. A conexão com a internet, o uso da intranet e demais redes internas de comunicação intensificam a globalização da economia por meio da globalização da informação.

2.1.8.2 Qualidade Total

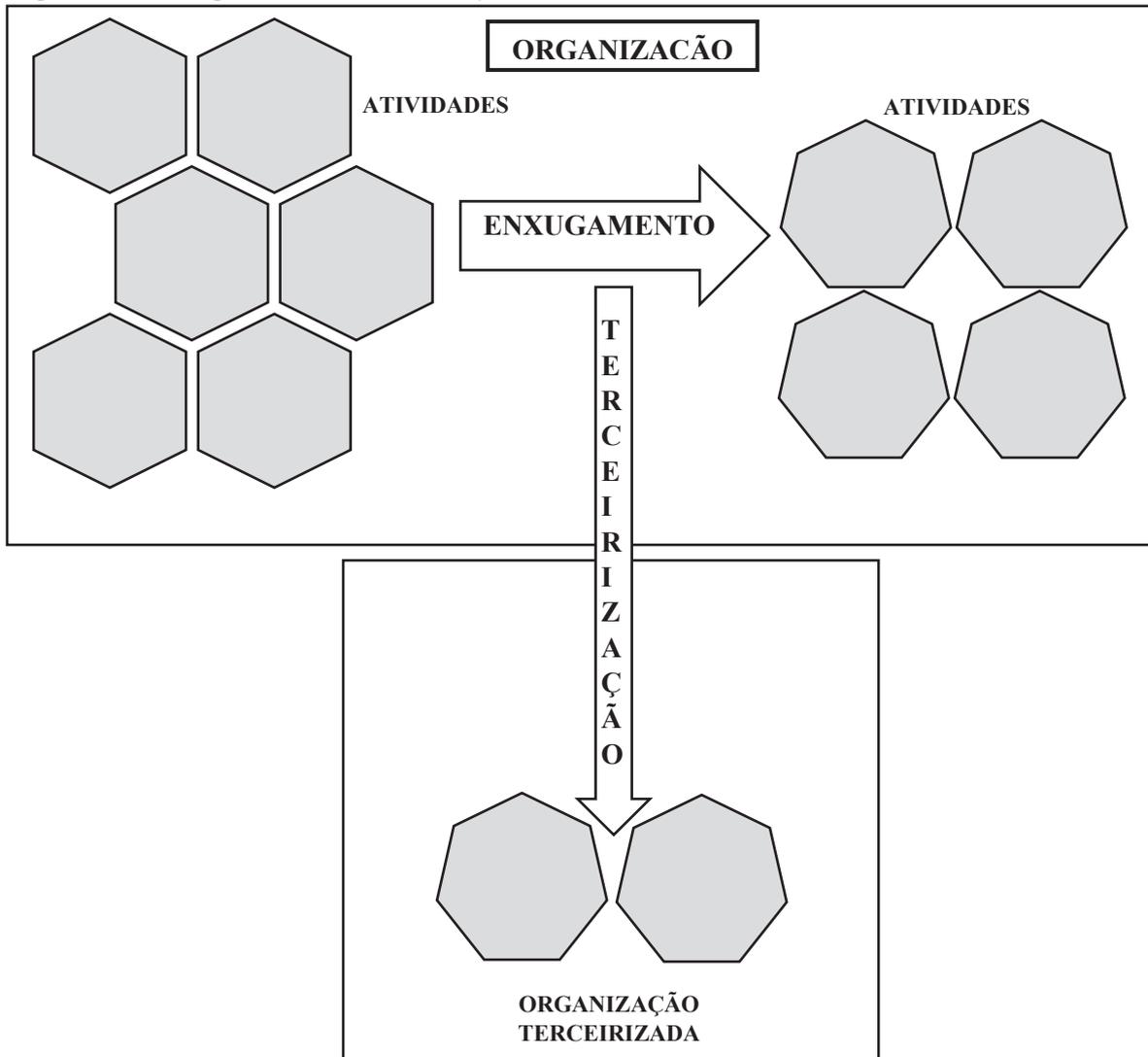
Dessa forma, pode-se considerar que a “tendência para a qualidade”, desenvolvida principalmente nos últimos anos, não é apenas um modismo, uma idéia tão efêmera quanto brilhante. Na verdade, o desenvolvimento de uma consciência coletiva do mercado, com foco na qualidade, é o resultado de uma busca sistemática pela melhoria das inter-relações entre os diversos segmentos do mercado – tanto fornecedores como produtores e clientes.
(TORELLI; FERREIRA, 1995, p. 282)

A importância da qualidade para as empresas ultrapassa a definição de um mero estilo de gestão para uma absorção profunda por parte dos gestores em implantar o sistema da qualidade em todos os atores da organização, sejam eles internos ou externos. Para Amazonas et al. (2008) o conceito de Qualidade Total é multidimensional a qual interfere em todas as etapas da cadeia de suprimentos, intercalando com a produção até o cliente final. A filosofia *Kaizen* é utilizada na condução dessa metodologia. “Kaizen significa pequenos melhoramentos, como resultados dos esforços contínuos”. (IMAI, 1994 apud LEÃO; DA ROSA, 2011, p. 3). O Gerenciamento da Qualidade Total, em concordância com Chiavenato (2008), é um conceito de controle que dispensa a todos os membros da organização a responsabilidade pelo alcance de padrões de qualidade.

Enxugamento (downsizing) e Terceirização (outsourcing)

“O downsizing promove redução de níveis hierárquicos e enxugamento organizacional para reduzir as operações ao essencial (core business) do negócio e transferir o acidental para terceiros que saibam fazê-lo melhor e mais barato (terceirização)”. (CHIAVENATO, 2008, p. 277). O processo de enxugamento visa colocar o foco da organização nos aspectos essenciais do negócio, ou seja, nas suas atividades precípuas, sendo estas que justificam o funcionamento da empresa; por outro lado, nesse processo de descarte de funções utiliza-se o *outsourcing* para selecionar e atribuir à empresas terceiras tais atividades, partindo do pressuposto que estas têm capacidade de desempenhar eficaz e eficientemente essas atividades. Chiavenato (2008) define terceirização como um processo no qual ocorre a transferência de uma operação interna da organização para outra empresa que a execute melhor e mais barato.

Figura 3 – Enxugamento e Terceirização



Fonte: Elaboração Própria.

2.1.8.3 Reengenharia

Segundo Terribili Filho (2010) a reengenharia representa reconstruir algo, sair do zero. Para Chiavenato (2008) reengenharia significa instaurar uma nova engenharia da estrutura organizacional. Esses dois teóricos expõem, em comum, que a reengenharia nada mais é do que dispensar a estrutura organizacional atual para instituir uma nova, com novos processos. Essa prática não se confunde com o *Kaizen* (melhoria contínua), pois a concepção dela é recomeçar todos os processos de sua fase inicial. Chiavenato (2008) Selecionar as pessoas, a tecnologia da informação e os processos como as ferramentas necessárias para a consecução da reengenharia em uma organização. A proposta desse mecanismo é, enfim, ampliar o ganho e diminuir a perda econômica, fazendo mais com menos.

2.1.8.4 Benchmarking

“[...] *benchmarking*¹⁰ é um processo contínuo e sistemático para avaliar produtos, serviços e processos de trabalho de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas, com a finalidade de melhoria organizacional”. (SPENDOLINI, 1994, apud MARSHALL JUNIOR et al., 2012, p. 86). Essa ferramenta possibilita as empresas que não alcançaram a liderança de mercado na linha de negócio que operam a se atentarem para as que são líderes, mais especificamente nos processos que lá são desenvolvidos para buscar aplicá-los no seu contexto interno, salientando para as especificidades que cada organização possui.

2.1.8.5 Administração por Objetivos (APO)

“A administração por objetivos é um estilo de administração que enfatiza o estabelecimento do conjunto de objetivos tangíveis, verificáveis e mensuráveis”. (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 229). A preocupação é materializada para as atividades fins, sendo, a partir do seu planejamento, criadas as metas para as atividades meio. Conforme Chiavenato e Sapiro (2009), a principal vantagem dessa abordagem é buscar integrar todos os membros da organização, pois cada um deve ter um objetivo para a sua unidade ou área organizacional e buscá-lo alcançar. Dessa forma, far-se-á o efeito cascata, pois à medida que cada unidade organizacional atinge suas metas, os objetivos macro da organização serão alcançados, já que todo esse processo se orientou com o estabelecimento dos resultados finais antecipadamente.

2.1.8.6 Administração Estratégica

Administrar estrategicamente é executar ações orientadas para um objetivo, no qual essas ações possam interferir nos resultados de forma direta e indireta, de maneira flexível e adaptável a esse objetivo no cenário futuro. Para Serra et. al. (2010, p. 33) “A administração estratégica está relacionada com o processo contínuo, em um contexto dinâmico, para cumprir uma intenção de futuro para a organização”.

¹⁰ “O *Benchmarking* encoraja as organizações à pesquisar os fatores-chave que influenciam a produtividade e a qualidade”. (CHIAVENATO, 2008, p. 283).

2.2 Os possíveis benefícios e malefícios do crescente número de teorias e técnicas de gestão na esfera privada

É notória a multiplicação de teorias e técnicas no meio privado que buscam trazer fórmulas de combate a diversos problemas administrativos. Conforme destacado neste capítulo, relevantes práticas de gestão estão disponíveis como fonte de soluções aos gestores; entretanto, a efetividade na aplicabilidade desses conceitos não é, de toda maneira, captada pelo senso comum dos estudiosos e dos indivíduos da área da administração.

Dos que se posicionam incrédulos a esta diversidade e multiplicação, está no fato do prazo de atuação dos “modismos” ser curto, tornando-se descartável no decorrer do tempo. Para Trépo (1994), tal efemeridade se deve a inconstância dos dirigentes que criam grandes expectativas para com as novas teorias, mas logo percebem que ela não solucionará todos os seus problemas organizacionais, partindo à busca de outra, descartando, conseqüentemente a anterior. “As expectativas exageradas (quase mágicas), desmoronam e os quadros se convencem de que não se trata de um remédio miraculoso; [...]” (TRÉPO, 1994, p. 95). Tal descrédito para com as teorias fundamenta-se, portanto, nas falhas de gestão por parte dos administradores, pois não têm a habilidade de se planejar em longo prazo, ao invés, traçam seus métodos em uma perspectiva de curto alcance. As “modas”, portanto, retratam o estilo de gestão desses indivíduos, apresentando-se passageiramente.

Para muitos dirigentes, assoberbados de todos os lados, estressados e submersos, as ferramentas “da moda” são como tábuas de salvação às quais eles se agarram com bem pouca ingenuidade e bastante fé. A necessidade de serem salvos e de “crer naquilo” é diretamente proporcional ao *stress* e à importância das dificuldades nas quais os dirigentes se debatem.
(TRÉPO, 1994, p. 97).

A corrida por ganhos econômicos ‘astronômicos’ e pela competitividade faz com que as organizações adquiram uma cultura imediatista. A mudança das teorias e práticas escolhidas para se complementar na empresa reflete esta corrida. Impreterivelmente, a sensação fugaz, bem como a incerteza naquilo que se acha como “remédio” logo se vai. “A cultura gerencial ocidental possui um foco exacerbado na obtenção de **resultados de curto prazo**”. (CORDEIRO, 2004, p. 30, grifo nosso).

Dos que se posicionam creíveis à quantidade das teorias defendem que, apesar do seu grande número existente, as práticas administrativas são enriquecidas com o aparecimento de cada teoria, mediante as particularidades e especificidades de cada organização. De acordo com Trépo (1994, p. 94) “Nossa convicção é que as modas permitem aos indivíduos e às empresas experimentar e aprender práticas novas e, portanto evoluir [...]”. A organizações

crecerão mediante o estudo e correta absorção das teorias, atribuindo a elas a devida expectativa conforme os benefícios que lhe são oferecidos. Para Trépo (1994) as ferramentas são interessantes, a ser usadas num certo número de situações.

Existem teóricos que atribuem esta gama de teorias a um ciclo que dispõe as fases de sua existência; cada uma possui, não alterando em nada sua importância. Para Senge (1990 apud CORDEIRO, 2004, p. 26) “[...] todo modismo na área de gestão de negócios tende a ter um ciclo que passa pela introdução, crescimento, maturidade e declínio”. A brevidade das teorias não é proporcional a sua credibilidade, a partir do momento da admissão de que há um ciclo existencial para elas. O seu aparecimento e desaparecimento nada mais o é que o início e a consumação desse ciclo. Apesar dos modismos estarem fadados ao declínio, Senge (1990 apud CORDEIRO, 2004, p. 32) afirma que “[...] a maioria deles consegue deixar uma importante contribuição perene, que permanece incorporada à cultura gestora das organizações, apesar do surgimento de novos modismos”.

Nesta senda, diante das posições expostas, as teorias e práticas administrativas são válidas e permanecem relevantes conforme correta análise, interpretação e aplicação, mediante prévio estudo dos contextos organizacionais em que serão aplicadas.

2.3 A interferência das teorias administrativas no fomento da Responsabilidade Social das organizações

Recentemente, as pessoas passaram a analisar com maior critério as empresas que fabricam e/ou comercializam os produtos e serviços que consomem. Tanto na qualidade do que está sendo oferecido, como também da responsabilidade social que as empresas possuem. Isso se deve, de acordo com Schroeder (2004), as falhas do Estado em suprir as necessidades básicas do cidadão, “[...] especialmente no final do século XX, abriram espaço e necessidade para o fenômeno da responsabilidade social corporativa. A empresa, então, deixou de ser apenas a produtora de bens e serviços, para participar e influenciar diretamente outras dimensões sociais”. (SCHROEDER; SCHROEDER, 2004, p. 5).

Algumas teorias administrativas expostas neste capítulo concorrem para a satisfação deste objetivo que é a organização assumir uma conduta social frente ao seu público. Uma importante ferramenta é a administração estratégica, destaque ao planejamento estratégico. A partir dessa ferramenta, a gestão traça seus objetivos em consonância a responsabilidade social, seja na sua esfera interna e/ou externa.

Descobre-se a dimensão estratégica da responsabilidade social, na medida em que ela possa contribuir para maior competitividade, por implicar um ambiente de trabalho mais motivador e eficiente, por contribuir para uma imagem institucional positiva e por favorecer o estabelecimento de relacionamentos calcados em maior comprometimento com seus parceiros de negócio.

(MARTINELLI, 1997 apud COUTINHO; MACEDO-SOARES, 2002, p. 76).

A busca do bem-estar social assume um patamar de prerrogativa para a atuação da empresa no que concerne a angariação de novos clientes e a preservação dos atuais. A influência das empresas no campo social demonstra a importância da atuação do Estado e, conseqüentemente, a sua fragilidade em atender suas responsabilidades. É importante destacar que a relação entre o público e o privado se torna mais evidente, já que as empresas passam a assumir um papel que antes era, exclusivamente, do Estado.

3 GESTÃO NA ESFERA PÚBLICA

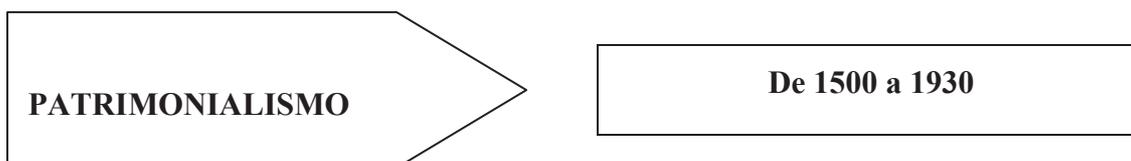
3.1 Síntese da Administração Pública Brasileira: Do Descobrimento a FHC

A gestão pública brasileira, ao longo dos séculos, desde seu descobrimento em 22 de abril de 1500, também esteve suscetível às mudanças na sua forma de administrar devido, predominantemente, a evolução dos modelos de gestão. Tais mudanças na metodologia administrativa serão demonstradas de maneira cronológica, mediante evidenciação de um determinado modelo de gestão. Porém, se deve registrar que as teorias administrativas na esfera pública não se aplicaram isoladamente; algumas, simultaneamente, observando as características inerentes de cada uma. Segundo Torres (2004), os modelos de gestão no Brasil sempre conviveram ao mesmo tempo no âmbito da administração pública brasileira.

A literatura afirma a existência de “[...] três grandes modelos de administração observáveis na evolução do aparelho estatal brasileiro: o modelo **patrimonialista**, o **burocrático weberiano** e o **gerencial**”. (TORRES, 2004, p. 140, grifo nosso). Como a aplicação desses modelos atua simultaneamente no Estado brasileiro, a sua apresentação se seguirá mediante a história do Brasil, buscando atrelar ao modelo que mais se destaca quanto a sua execução no período exposto.

3.1.1 Modelo Patrimonialista

Figura 4: Marcação histórica da tendência do modelo patrimonialista.



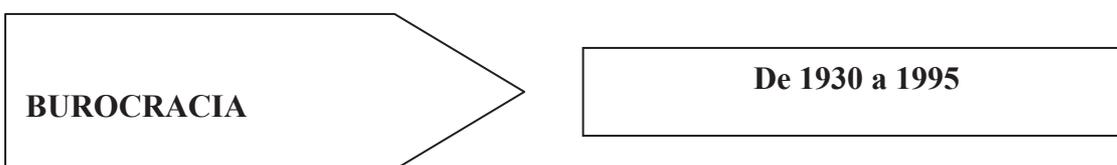
Fonte: Elaboração Própria.

“Da descoberta do Brasil, em 22 de abril de 1500, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita”. (TORRES, 2004, p. 143). A parcialidade na forma de administrar se torna inerente a todos os líderes desde o Império até a Primeira República Brasileira. Não existe uma distinção visível entre as esferas público e privada. Torres (2004) aponta essa mistura entre as esferas como sendo, na perspectiva do governante, indissociável; o gestor se utiliza da máquina pública como se fosse uma mera

extensão do seu domínio privado. O nepotismo e o clientelismo são características marcantes desse modelo que não valoriza a coisa pública e, muito menos, os cidadãos, na sua coletividade, sendo que estes que deveriam ser os únicos beneficiados dos serviços oriundos do Estado, sem nenhum viés às benesses direcionadas à alguns atores sociais vistos como “privilegiados”.

3.1.2 Modelo Burocrático

Figura 5: Marcação histórica da tendência do modelo burocrático.



Fonte: Elaboração Própria.

A partir do início da Era Vargas, na Segunda e Terceira República Brasileira, é introduzida a primeira grande reforma do Estado, o qual erguia os ideais do modelo burocrático tais como “[...] a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho”. (SECCHI, 2009, p. 352). A conceituação desse modelo está retratada no capítulo anterior.

Getúlio Vargas comanda um movimento revolucionário que vai marcar a reformulação completa do Estado brasileiro, abrindo caminho para um amplo processo de modernização social e industrial, que resultou na incorporação ao Estado de parte da classe trabalhadora, de setores médios urbanos e da incipiente burguesia nacional. (TORRES, 2004, p. 146).

Profissionalismo, descentralização e impessoalidade são ideias do novo modelo de administração que se insere no contexto nacional por intermédio da implantação do **Estado Novo** em 1937 durante o regime ditatorial de Getúlio Vargas. Para conseguir instituir a efetiva reformulação do Estado, Vargas cria o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938 através do Decreto-lei nº 579/38.

Em linhas gerais, a tarefa do Dasp, que nasceu sob a inspiração teórica de Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, era exatamente promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do **modelo weberiano**, com a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre público e privado, da hierarquia, impessoalidade, das regras rígidas e universalmente válidas, da atuação especializada e tecnicamente fundamentada [...]. (TORRES, 2004, p. 147, grifo nosso).

O objetivo era proporcionar avanços administrativos com o intuito de fortalecer o Estado mediante a correta concepção de suas responsabilidades e de seu funcionamento.

Pode-se citar, como resultado desta empreitada, a criação de 21 órgãos descentralizados, de acordo com Lima Júnior (1998).

Na Quarta República há apenas ações isoladas na pretensão de introduzir novas práticas ou, até mesmo, reafirmar as existentes no campo da gestão brasileira. Cito o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek e a análise da administração pública feita pela Comissão Amaral Peixoto do governo de João Goulart que veio a subsidiar a formação posterior do Decreto-lei nº 200/67¹¹.

Na Quinta República, durante o regime militar, outra tentativa de reformar o Estado é requerida pelos militares na procura de fomentar o crescimento do país por meio do desenvolvimento do capitalismo. Esta fase será analisada mais adiante.

Na Sexta e atual República, logo no seu início, em 1986, José Sarney, então Presidente, cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap) “[...] com a responsabilidade de reformar e modernizar a Administração Federal. Suas áreas de ações eram **desburocratização** e a **preocupação com o cidadão**”. (PALUDO, 2010, p. 97, grifo nosso). Alguns dos progressos da Sedap foi o fortalecimento institucional da Escola Nacional de Administração Pública (Enap); o cadastro Nacional do Pessoal Civil, que se tornaria no atual Siape; a extinção de 45 órgãos e comissões especiais; e a inclusão da carreira de gestor governamental¹². A Constituição Federal de 1988, ainda durante o governo de José Sarney, prima pelo modelo burocrático weberiano, centralizando a administração pública, Arts. 37, 38, 39, 40 e 41. “Com as regras da CF/1988, a Administração Pública se tornou mais burocrática, mais hierárquica, mais rígida e mais centralizada”. (PALUDO, 2010, p. 100). Destaco alguns pontos introduzidos pela Constituição, baseado em Torres (2004):

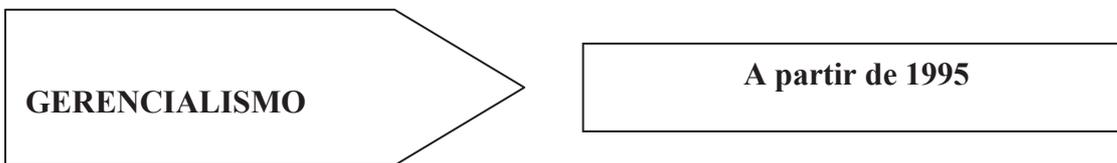
- Exigibilidade de concurso público para entrada no serviço público;
- Observância ao processo licitatório, Lei nº 8666/93 por toda administração pública, salvo exceções para as empresas públicas e as sociedades de economia mista;
- Política remuneratória padrão, isonômica aos servidores públicos;
- Instituição do Regime de Previdência Próprio dos servidores públicos.

¹¹ Torres, 2004.

¹² Torres, 2004.

3.1.3 Modelo Gerencial

Figura 6: Marcação histórica da tendência do modelo gerencial.



Elaboração Própria.

Em 1967, durante o regime militar, fugindo da cronologia até aqui exposta, mas respeitando a apresentação dos modelos conforme a evidenciação de cada um num determinado período histórico, o Decreto-lei nº 200 defende ideais do modelo gerencial. Os militares à época compreenderam que para alcançar o crescimento com estabilização econômica do país, incluindo a implementação do regime democrático, era primordial conseguir o desenvolvimento capitalista, pois este iria subsidiar a incorporação social e econômica. “Nesse contexto surge o Decreto-lei nº 200/67, que, sob a inspiração de Hélio Beltrão e Amaral Peixoto, visava modernizar, em seus 2015 artigos, a administração pública através da utilização de **instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada**”. (TORRES, 2004, p. 153, grifo nosso). Para Torres (2004), o decreto se estrutura em cinco princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, se percebeu a centralização administrativa trazida pela Constituição que era engessada, não se adaptando as recentes técnicas de administração e a dinâmica do mercado e da sociedade. O modelo burocrático não acompanhava as mudanças que estavam ocorrendo tanto no âmbito internacional como no âmbito nacional. “Em uma época de globalização da economia, o desafio de FHC era redefinir a atuação do Estado e da Administração Pública, com vistas à integração competitiva do país na economia mundial”. (PALUDO, 2010, p. 106). As esferas público e privada deveriam caminhar juntas na proposição de soluções das demandas sociais e na melhoria na prestação dos serviços públicos¹³. Essa redefinição das responsabilidades do Estado resultou na mais recente Reforma estatal que se inicia em 1995 e é concluída em 1998 com a promulgação da Emenda Constitucional de nº 19/98.

¹³ Paludo, 2010.

4 PLANO DIRETOR DE 1995: Contextualização da Reforma

Prosseguindo no levantamento teórico, após o levantamento e análise das informações pertinentes as esferas privada e pública, iniciaremos a contextualização da Reforma, estando esta amparada no Plano Diretor de 1995. A partir do estudo desse documento teremos a possibilidade de tecer as relações entre o resultado da proeminente implantação do novo modelo e o uso de elementos da administração de empresas.

O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma ora publicada.
(BRASIL, 1995, p. 2)

O Plano Diretor, um documento emanado da Presidência da República, reunia todas as diretrizes necessárias para a implantação, de fato, da reforma do aparelho do Estado a qual era orientada “para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”. (BRASIL, 1995, p. 12). O foco do Plano é o nível federal, porém não impedia que os outros níveis governamentais também aplicassem tais mudanças propostas.

A necessidade de sua criação adveio, fundamentalmente, pela percepção da cúpula do governo federal da época frente a insuficiência do modelo burocrático na satisfação das necessidades da população, resultando assim em uma crise. Conforme Mafra (2005, p.-) “A razão para tal crise seria o desvirtuamento do Estado, que se desviara de suas funções básicas, para ampliar a presença no setor produtivo”. Para ele, as consequências dessa crise foram a deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e a inflação. Para o governo então vigente de 1995 “A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas”. (BRASIL, 1995). Nota-se que os gestores públicos diretos, do poder executivo federal, se fundamentaram na inquietação dos cidadãos para ensejar uma mudança conjuntural na administração pública.

Um diagnóstico elaborado pelo então ministro Bresser-Pereira do MARE, pautado nas ideias da Nova Gestão Pública, constatava-se um sistema administrativo brasileiro composto pelos piores elementos do modelo burocrático, tais como o reforço da lógica dos procedimentos, a uniformização, e a estagnação da estrutura dos órgãos públicos e da política de pessoal, além da minimização do controle público da burocracia. (SANO; ABRUCIO, 2008).

“A formação de uma unidade indivisível entre Estado e sociedade, numa democracia, exige o diálogo democrático, para a definição das prioridades do Governo, com o fim de construir-se um país mais próspero e justo”. (MAFRA, 2005, p.-). Nesta senda, “A reforma do aparelho de Estado, promovida a partir de 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso, teve como principal função o desenvolvimento de novas visões e metas para o Estado [...]” (CORRÊA, 2007, p. 490). A mudança da estrutura vigente seria, então, uma resposta eficaz do governo federal para a sociedade, denotando seu comprometimento de combater alguns dos maiores males ainda presentes no contexto público, os quais se amotinavam no modelo patrimonialista e nas disfunções burocráticas do modelo burocrático weberiano, como ineficiência, parcialidade no trato com os servidores, falta de controle, dentre outros.

Essa mudança, com ideal de ruptura, estava pautada no reforço a capacidade de governo do Estado “através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente” [...] “para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”. (BRASIL, 1995, p.-).

De acordo com Abrucio (1997, p. 15) “O ponto central do modelo gerencial puro é a busca da eficiência”, ou seja, o modelo gerencial de gestão é composto por ideias pertinentes à maximização dos resultados favoráveis e à minimização dos custos envolvidos nesse processo. A orientação para a reforma, nesse contexto, é “predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações”. (BRASIL, 1995, p.-). O Plano Diretor buscou segmentar os problemas da estrutura administrativa brasileira, dividindo-os: na perspectiva do mercado de trabalho, na política de recursos humanos, e nas dimensões que circundam os problemas presentes nessas instâncias.

(1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; (2) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira; e (3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas. As três dimensões estão inter-relacionadas.

(BRASIL, 1995, p. 25)

Na perspectiva do mercado de trabalho a análise foi considerada válida, pois correspondia a um importante fator na manutenção dos funcionários e na formação do grau de estímulo “para profissionais com boa formação e treinamento e recém-formados que se demonstrem competentes”. (BRASIL, 1995, p. 30). Na perspectiva de recursos humanos a análise se fez necessária dado que a legislação brasileira até aquele momento refletia “a

ausência de uma política de recursos humanos coerente com as necessidades do aparelho do Estado”. (BRASIL, 1995, p. 27).

A partir dessa conscientização e estratificação dos problemas, definiu-se os setores do Aparelho do Estado nos quais serviriam de norteadores para a implementação da Reforma.

No intuito de definir o planejamento estratégico a partir da visão e da missão do Estado, o Plano Diretor da Reforma do Estado definiu os quatro setores de atuação do Estado: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado. (CORRÊA, 2007, p. 491).

O núcleo estratégico¹⁴ é “o setor onde as decisões estratégicas são tomadas”. (BRASIL, 1995, p. 41). Para Corrêa (2007), nesse núcleo era onde ocorria a formulação das políticas e leis que orientaram todo o processo reformatório. As atividades exclusivas¹⁵ correspondiam ao “setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar”. (BRASIL, 1995, p. 41). Isso significa na clareza e especificação da real área atuante do Estado, a qual não pode haver interferência de nenhum outro agente, a considerar as exceções legais.

O serviços não-exclusivos¹⁶ baseavam-se nos “serviços em que, além do Estado, atuariam organizações públicas não-estatais e a iniciativa privada”. (CORRÊA, 2007, p. 491). Essa parceria seria estabelecida por intermédio da contratualização¹⁷, “seja com os órgãos internos ao aparelho estatal, seja com entes públicos não estatais, por meio daquilo que foi chamado de organizações sociais (OS)”. (SANO; ABRUCIO, 2008, p. 66). O incremento da contratualização seria a oportunidade para a entrada do ator social, ou seja, os cidadãos na gestão pública. O planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas com o fator interveniente cooperativo da sociedade. A percepção do agente recebedor de tais políticas nesse processo poderia trazer como consequência eficiência das ações governamentais.

A produção de bens e serviços para o mercado¹⁸ “caracterizava-se por atividades voltadas para o mercado, que deveriam ser transferidas para a iniciativa privada, necessitando de forte regulação quando se tratarem de monopólios naturais”. (CORRÊA, 2007, p. 491). Nesse aspecto se evidencia o ideal do liberalismo econômico, buscando minimizar ao máximo

¹⁴ “Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”. (BRASIL, 1995, p.41)

¹⁵ “São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado”. (BRASIL, 1995, p.41)

¹⁶ “Nesse âmbito, o Estado ficaria responsável pelo fomento e controle dos resultados, permitindo que a execução direta desses serviços fosse realizada pelas organizações públicas não-estatais”. (CORRÊA, 2007, p. 491)

¹⁷ Baseia-se no contrato de gestão estabelecido com o poder executivo e a organização social, permitindo a esta última o direito a dotação orçamentária. A celebração do contrato depende de autorização específica do poder legislativo à OS propensa a firma-lo. Brasil (1995).

¹⁸ “Corresponde à área de atuação das empresas”. (BRASIL, 1995, p. 42)

a presença do Estado no mercado, fazendo-o estreitar sua relação com sua específica área de atuação, conforme espaço definido nas suas devidas atividades exclusivas.

Perante esta segmentação do aparelho estatal, os objetivos do plano foram traçados distinguindo-os em objetivos globais e objetivos específicos correspondentes à cada subdivisão exposta. Para efeito deste estudo, citaremos os três projetos básicos constantes no plano para a implantação da administração pública gerencial.

Agências Autônomas

... tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão.

[...]

Publicização e Organizações Sociais

a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais”.

[...]

Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

(BRASIL, 1995, p. 59 e 60)

Perante tais projetos já se pode inferir que o intuito primordial daquele governo se posicionava em focar a atuação do Estado nas suas responsabilidades básicas e intervir na economia somente na justa ineficiência de algum setor do mercado, transferindo as suas atividades não precípuas para agências e organizações sociais. “O Estado atuaria mais como regulador e promotor dos serviços públicos e buscaria, preferencialmente, a “descentralização”, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão”. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 206 apud SANO; ABRUCIO, 2008, p. 66). A busca pela minimização do Estado no novo modelo de gestão, influenciado pela teoria liberal, corresponde a minimização dos custos provenientes da máquina estatal para proporcionar avanços econômicos no mercado interno.

5 EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 19/1998: Resultado da Reforma

Passados três anos da publicação do Plano Diretor da Reforma, emergiu, no seio do governo federal, como representatividade de resultado para implantação da NGP, a Emenda Constitucional (EC) n.º 19 é datada de 4 de junho de 1998. Ela é o resultado da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 173. As alterações nela constantes evidenciam o esforço do governo federal à época em submeter uma reforma administrativa no aparelho do Estado brasileiro. “A aprovação da Emenda Constitucional n.º 19 introduziu inúmeras alterações ao texto constitucional, que deverão facilitar a implantação de novos modelos institucionais e a mudança no processo de gestão”. (BRASIL, 1998, p. 23).

O Caderno 15 (Os avanços da Reforma na Administração Pública 1995-1998) do MARE publicita todas as mudanças e avanços na administração pública decorrentes de suas ações, quanto órgão direto do Poder Executivo, na consecução da reforma do Estado. Especificamente quanto as alterações legais e constitucionais advindas com a EC n.º 19, o Caderno as elenca, bem como descreve os novos textos. Os assuntos contemplados às respectivas mudanças foram:

- a) Revisão das regras da estabilidade do servidor;
- b) Controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas;
- c) Novos limites e critérios para a fixação das remunerações;
- d) Flexibilização do regime de admissão dos servidores;
- e) Profissionalização da função pública;
- f) Desenvolvimento da gestão, transparência e controle social;
- g) Ampliação da autonomia de gestão da administração indireta.

Quanto à revisão das regras da Estabilidade do servidor, a nova exigência para alcançá-la foi de três anos, art. 6º, sendo esta fundamentada em uma positiva avaliação especial de desempenho, conforme § 4º do referido artigo. Para controle da administração pública, o servidor público se sujeitará à avaliação periódica de desempenho; caso o resultado da avaliação seja insuficiente o servidor público estável poderá perder o cargo, inciso III, § 1º do art. 6º. Outra mudança baseia-se na remuneração do ‘servidor em disponibilidade’ a qual será calculada baseada no seu tempo de serviço, § 2º e 3º do art. 6º.

Acerca do controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas, o art. 21º da EC n.º 19/1995 alterou a redação do art. 169 da CF/1988, pondo novos limites a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração ao pessoal. Para que os entes federados consigam cumprir tais limites o inciso I, § 3º, do referido artigo, permite a redução de

despesas com cargos de confiança em, no mínimo, 20%; outra alternativa consta no inciso II, também do § 3º é a exoneração dos servidores não-estáveis. Caso essas medidas não sejam suficientes, o § 4º prevê a possibilidade de o servidor estável perder o cargo, sendo que este, conforme § 5º, fará jus a indenização de um mês de remuneração por ano de serviço. O cargo o qual foi objeto da redução de servidor será considerado extinto, inviabilizando a sua recriação, de acordo com § 6º. Mais uma forma de controle está no art. 20º que acresce ao caput do art. 167 da CF/1988, o inciso X, que suspende o repasse de verbas que o tenham como fim o pagamento de despesas com pessoal para estados e municípios.

A respeito dos novos limites e critérios para a fixação das remunerações, o inciso X define a exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração dos servidores; o inciso seguinte, XI, estabelece como teto de remuneração único o destinado aos Ministros do Supremo Tribunal Federal; No inciso XIV há a proibição da validação dos acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores; e no art. 5º que altera a redação do art. 39º da CF/1988 orienta aos entes federados a instituir conselhos de políticas de administração e remuneração de pessoal; dentre outras mudanças.

Quanto à flexibilização do regime de admissão dos servidores, o art. 5º altera o art. 39º da CF/1988 em seu § 3º, passando a permitir requisitos diferenciados para admissão de servidor a depender da natureza do cargo; dentre outros.

No tocante à profissionalização da função pública, o art. 3º, alterando o art. 37º da CF/1988, especificamente o inciso II, afirma que para investidura em cargo público ou emprego público se fará necessária prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego; no inciso V fica estabelecido que para o preenchimento das funções de confiança e os cargos em comissão deverão ser preenchidos por servidores de carreira, destinando-os apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. O art. 5º, alterando o art. 39º da CF/1988, § 2º, propõe a manutenção das escolas de governo, sendo a participação dos servidores nos cursos um dos requisitos para a promoção da carreira; dentre outros.

Acerca do desenvolvimento da gestão, transparência e controle social fica no art. 37º da CF/1988, conforme art. 3º da EC 19/1998, a eficiência como princípio da administração pública; no § 3º há a previsão para a participação do cidadão na administração pública, estando a cargo da lei disciplinar acerca da forma pela qual ele poderá fazer reclamações decorrentes a má prestação dos serviços, bem como o seu acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo; o § 7º trata do acesso do servidor a informações privilegiadas, conforme requisitos e restrições a regular-se por lei; no § 8º fica prevista a

adoção de contrato de gestão entre o poder público e os seus administrados, a fixar metas de desempenho; o art. 24º da referida Emenda altera o art. 241º da CF/1988, ao fornecer aos entes federados a possibilidade de disciplinarem os consórcios públicos e os convênios de cooperação na gestão associada de serviços públicos, na perspectiva de descentralizá-los; dentre outras alterações.

Relativo à ampliação da autonomia de gestão da administração indireta, o art. 22º da referida Emenda, § 1º, prevê o estabelecimento de um estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista que disporá sua respectiva função social, mecanismo de fiscalização, licitações e contratos (mediante os princípios da administração pública), conselhos de administração e fiscal, além dos mandatos, da avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores; o art. 26º define o prazo de 2 anos para a revisão dos estatutos na administração direta com o intuito de ter ciência quanto a finalidade e as competências executadas; e etc.

O desafio que permeia a EC 19/1998 repousa na tentativa de implantar-se, mesmo que ainda em estágio inicial, a chamada Nova Gestão Pública. Aprofundando-se nesse cenário, Guimarães (2000, p. 127 apud SOUZA; MELLO, 2013, p. 5) testifica que “(...) no setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de isolamento em organizações flexíveis e empreendedoras”.

O resultado da busca da gestão governamental de deixar-se o modelo considerado já obsoleto para inserir-se nessa reestruturação da máquina pública se torna evidente quando existe a presença, de fato, de elementos da esfera privada adentrando-se efetivamente na esfera pública. Mesmo que incipiente, veremos a seguir se há constatações dessa nova gestão no contexto administrativo brasileiro a partir da segunda metade da década de 90, período considerado, para Souza e Mello (2013) expressivo na implementação da administração gerencial.

6 RESULTADOS

6.1 Os Elementos da Gestão Privada na Nova Gestão Pública Brasileira de 1995

A EC nº 19/1998 é o retrato das primeiras mudanças para a efetiva implementação da Nova Gestão. Nela estão contidas reestruturações nas principais áreas governamentais as quais expressam o empenho da administração pública brasileira em alcançar o que foi planejado no escopo do projeto, ainda em 1995, no Plano Diretor. Tendo-o como objeto de análise, abaixo estão estruturadas algumas citações legais em comparação com as teorias e as práticas da esfera privada que, mediante pontuações do autor, denotam, a partir das características dos tais elementos da esfera privada expostos, que o legislador os utilizou de inspiração para a construção da referida Emenda. Como já descrito neste trabalho, a interação entre as esferas público e privada assume um requisito fundamental neste novo modelo de administração.

Quadro 3 – Análise Comparativa_ Resultados.

ANÁLISE COMPARATIVA	
CITAÇÕES LEGAIS – EC nº 19/1998	ELEMENTOS DA GESTÃO PRIVADA
Formulação do documento	<p>* Reengenharia (Para a inclusão desse elemento a análise é, estritamente, a composição da EC 19/1998) – A proposta de implantação do novo modelo a partir de uma reforma administrativa representa o uso da Reengenharia que é, justamente, o redesenho da estrutura organizacional.</p> <p>** Administração Estratégica: O documento reflete a busca da gestão, por meio de ações pontuais na estrutura administrativa, em alcançar o objetivo central o qual é a implementação do novo modelo de gestão; tal cenário é sinônimo da aplicabilidade dessa ferramenta.</p> <p>*** <i>Benchmarking</i>: A proposta primordial da Nova Gestão Pública é inserir na máquina pública práticas da esfera privada que obtiveram êxito. Essa metodologia de formação</p>

	<p>e reestruturação governamental caracteriza-se o <i>Benchmarking</i> no que tange a tal avaliação das melhores práticas externas.</p> <p>**** Abordagem Comportamental – Desenvolvimento Organizacional (DO): Esta empreitada visa, tal como o DO, a mudança nas relações de trabalho entre as pessoas, mediante a implantação dessa nova cultura organizacional de gestão.</p>
<p>§ 4º do Art. 6º - Avaliação Especial de Desempenho</p>	<p>* Administração Científica – Taylor: A ênfase é na tarefa. Portanto, tal como a avaliação se dará a partir do desempenho do servidor na execução de suas tarefas, assim também essa teoria dar notoriedade para as tarefas no ambiente organizacional.</p> <p>** Abordagem Neoclássica – Processo Operacional – Planejamento, Organização, Direção e Controle: O uso desta avaliação expressa uma forma de controle para com os servidores, com ênfase na tarefa, relacionando-se, diretamente, com a etapa de ‘Controle’ do Processo Operacional que denota acompanhamento de tudo quanto está sendo executado na organização.</p> <p>*** Qualidade Total: Esta avaliação caracteriza o desejo da gestão governamental em aperfeiçoar seu corpo colaborativo, o que interage com a metodologia da Qualidade Total, esta multidimensional, que busca a constante melhoria dos processos pelo uso da ferramenta <i>Kaizen</i>, inclusive no aspecto do desempenho por parte das pessoas.</p>
<p>Art. 20º - Suspensão do repasse de verbas que tenham como fim a remuneração de pessoal</p> <p>Art. 21º - Limites para a concessão de vantagem ou aumento para</p>	<p>* Abordagem Neoclássica – Processo Operacional – Planejamento, Organização, Direção e Controle: Ações descritas nos referentes artigos visam o controle dos gastos públicos o que se entrelaça, assim, com a etapa ‘Controle’ do Processo Operacional.</p>

remuneração de pessoal	
Art. 5º - Políticas de Administração e Remuneração de Pessoal	<p>* Abordagem Neoclássica – Amplitude Administrativa: As políticas a serem desenvolvidas nas duas áreas descritas ao lado propiciarão amplitude administrativa nos respectivos eixos de ação do governo, possibilitando a abertura de novos projetos e atividades para implemento, inclusive, dos novos limites das remunerações. Tal ação abrange a aplicação dessa ferramenta.</p> <p>** Abordagem Estruturalista – Sistema de regras e regulamentos que descrevem direitos e deveres dos ocupantes dos cargos: Quanto a política de Remuneração de Pessoal vale ressaltar que um dos seus princípios norteadores é a especificidade dos cargos, pois fundamentam a respectiva remuneração direcionada a eles; no tocante a essa metodologia é perceptível o uso do Sistema de regras e regulamentos na perspectiva dos deveres dos ocupantes dos cargos.</p>
Art. 3º- Profissionalização da Função Pública	<p>* Abordagem Neoclássica – Especialização: A investidura em cargo público fica acessível mediante prévia aprovação em concursos de provas ou provas e títulos a depender do cargo, favorecendo a especialização dos servidores, pois para cada cargo será necessário uma forma específica de admissão.</p> <p>** Abordagem Estruturalista – Promoção e seleção baseadas na competência: Esta maneira de investidura segue a seleção de servidores conforme a competência demonstrada por eles na metodologia presente nas provas ou provas e títulos;</p>
§ 2º do Art. 5º - Escolas de Governo / Requisito para a promoção da carreira	<p>* Abordagem Sistêmica: As escolas de governo passam a compor um dos requisitos para a promoção dos servidores públicos. A utilização desse elemento externo a estrutura administrativa direta denota a aplicação da abordagem sistêmica, de forma que, apesar de sua posição, as escolas de governo interferem no desempenho dos servidores. Têm-se</p>

	um sistema aberto interagindo para o bem comum.
Art. 3º - Eficiência	* Qualidade Total: O conceito de eficiência está baseado na escolha dos procedimentos com os melhores níveis de custo-benefício; A ‘melhor forma’ de se efetuar processos norteia as ações da Qualidade Total que busca melhoramentos em todos os processos da organização. O uso da eficiência corresponde a implementação do sistema da qualidade nos processos públicos.
§ 3º do Art. 3º - Participação do cidadão na administração pública	* Abordagem Sistêmica e Contingencial: A validação da inserção do cidadão na esfera governamental representa a compreensão da gestão pública como um sistema aberto (Abordagem Sistêmica), mantendo relações com demais atores, como os cidadãos; o estabelecimento dessas relações entre o sistema e os subsistemas, acompanhadas das formas que tais relações se desdobrarão, conforme a lei disciplinar, compreende a utilização da Abordagem Contingencial.
§ 8º do Art. 3º - Contrato de gestão entre o poder público e os seus administrados, a fixar metas de desempenho	* Enxugamento e Terceirização: O estabelecimento de contrato de gestão atua na perspectiva do enxugamento da máquina pública, limitando a execução dos serviços públicos mediante as suas responsabilidades precípuas; as demais atividades ‘excedentes’, antes desempenhadas pelo Estado, por meio do contrato, serão repassadas à outros agentes, terceirizando-as. ** Abordagem Neoclássica - Administração por Objetivos: A fixação das metas de desempenho servirá para qualificar o que foi estabelecido no contrato de gestão, através de objetivos tangíveis, verificáveis e mensuráveis, ou seja, uma gestão delimitada por objetivos. *** Administração Estratégica: A especificação das metas de desempenho servirá de parâmetro para o desenvolvimento das atividades daquilo que foi acordado no contrato de gestão. O cenário futuro almejado, conforme caracterizado nas metas, acarretará os resultados pretendidos pela gestão

	pública que estará administrando estrategicamente.
Art. 24º - Consórcios públicos e os convênios de cooperação na gestão	<p>* Qualidade Total: Este processo em agir conjuntamente entre os entes federados resulta na busca da gestão pública em proporcionar qualidade na prestação dos seus serviços. A qualificação de todos os atores evidencia o sistema de qualidade, pois a partir dos consórcios e convênios, espera-se que sejam obtidos maiores índices de eficiência e de eficácia. A descentralização das atividades públicas fundamenta-se em captar, nos diferentes atores, suas competências reais.</p> <p>* Abordagem Contingencial: Esses consórcios e convênios denotam a interatividade entre os órgãos públicos (administração direta e/ou indireta) e privados em diferentes esferas o que evidencia a integração de distintos sistemas abertos, sendo eles, conforme modelo contingencial, mutáveis em suas relações, estabelecendo padrões de configuração (ex. consórcio e convênio) a depender do objetivo das práticas decorrentes dessas relações que serão executadas.</p>
§ 1º do Art. 22º - Ampliação da Autonomia de Gestão da Administração Indireta	Terceirização (outsourcing): A ampliação da autonomia de gestão da administração indireta mostra o uso da ferramenta administrativa outsourcing – transferência de uma operação interna para outra empresa –, credibilizando as empresas públicas e as sociedades de economia mista nas suas atribuições funcionais ao fomentar essa ampliação.

Fonte: Elaboração Própria.

CONCLUSÃO

A Nova Gestão Pública brasileira de 1995, apesar de incipiente, adentra no contexto administrativo nacional com a perspectiva de sanar os maiores problemas, até então, inerentes a estrutura pública, os quais eram o ainda vigente modelo patrimonialista e as disfunções do modelo burocrático, mantendo, todavia, a preservação dos ideais defendidos pelo modelo weberiano.

Por intermédio das diversas ações do governo federal, com destaque daquelas provenientes do MARE, na esfera teórica, há de convir que tais esforços proporcionaram a inserção do novo modelo de administração, com vistas a efetividade e a qualidade na prestação dos serviços públicos. Por intermédio deste trabalho, podemos compreender o novo direcionamento institucional dado à gestão governamental.

Na esfera da aplicação prática, o processo é mais complexo e, por isso, mais lento. Gradualmente, a começar do nível federal, posteriormente os governos estaduais e, mais tardiamente, os governos municipais iniciaram a implementação do novo modelo, utilizando algumas ações mais intensamente, como a ‘profissionalização da função pública’, a ‘eficiência’ e os ‘consórcios públicos e os convênios de cooperação na gestão’. O maior déficit nessa esfera reside nos médios e pequenos municípios nos quais prevalece, em muitos casos, características pertencentes ao modelo patrimonialista.

Das dificuldades e limitações para concretização deste estudo, pontuo o embaraço de se fazer o levantamento teórico pertencente a administração privada, devido a vasta quantidade de ‘modismos’ que apresenta, perante as características evidenciadas nos documentos públicos do MARE e o ato de inferir as relações demonstradas no capítulo anterior, as quais ocorreram mediante seleção daquele levantamento teórico.

A interlocução das esferas pública e privada, conforme formação deste modelo de gestão, pressupõe resultados vantajosos e benéficos para o ambiente público. Nesse processo de interação, vale ressaltar que o objetivo primordial da gestão pública deve permanecer inalterado, o qual seja o fomento do bem comum. Assim sendo, existe a possibilidade de realização de novos estudos quanto ao desenvolvimento da NGP, seus desdobramentos e sua aplicabilidade em diferentes esferas governamentais e, mesmo, em diferentes contextos sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública**. 15. ed. Brasília: Mare, 1998. 127 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 15). Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2015.

BRASIL, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2015.

BRESSER-PEREIRA. **Reforma Gerencial de 1995**. 2015. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 8 set. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico: Fundamentos e Aplicação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6ª Ed. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. Abordagens da Administração. In: CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Cap. 1. p. 3-96.

CORDEIRO, José Vicente B. de Mello. Reflexões sobre a Gestão da Qualidade Total: fim de mais um modismo ou incorporação do conceito por meio de novas ferramentas de gestão?. **Revista da Fae**, Curitiba, v. 7, n. 1, p.19-33, jun. 2004. Semestral.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 41, p.487-504, maio 2007. Bimestral. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

COUTINHO, Renata Buarque Goulart; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A.. Gestão estratégica com responsabilidade social: arcabouço analítico para auxiliar sua implementação em empresas no Brasil. **Rev. Adm. Contemp.**, [s.l.], v. 6, n. 3, p.23-55, dez. 2002. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-65552002000300005>.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **"NOVA GESTÃO PÚBLICA" (NGP): A TEORIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO ULTRALIBERAL**. 2014. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos>>. Acesso em: 9 set. 2015

FERREIRA, Ivan. A. de M. P.. **Teoria Geral da Administração**. [s. L.]: Video, [20--?]. 15 slides, color. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/tga-aula-14-teoria-contingencial-da-administracao.html>>. Acesso em: 13 out. 2015.

FILHO, Armando Terribili. **A Reengenharia está de volta?**. 2010. Disponível em: <<http://ogerente.com.br/rede/gestao-empresarial/a-reengenharia-esta-de-volta>>. Acesso em: 18 out. 2015.

SOUSA, Selma de Chorro; MELLO, Mônica Seixas de Oliveira. **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SERVIÇO PÚBLICO E A NECESSIDADE DA TRANSFORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO**. 2013. Disponível em: <<http://www.convibra.org/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

KUZMINOV, I. O Caráter da Crise em Desenvolvimento na Economia Norte-Americana. **Problemas**, [s. L.], v. 1, n. 18, p.1-15, abr. 1949. Mensal. Fernando A. S. Araújo. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/18/crise.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

LEÃO, Antonio; DA ROSA, Wanderlan Barreto. EFICIÊNCIA NA PRODUÇÃO UTILIZANDO A METODOLOGIA KAIZEN NA EMPRESA BUNGE BRASIL DE RONDONÓPOLIS-MT. **REVISTA CIENTÍFICA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS DA EDUVALE**, Jaciara, v. 4, n. 6, p. 1-16, nov. 2011. Semestral. Disponível em: <http://eduvalesl.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/0c18kRzoeDXvKMD_2015-12-18-22-16-57.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, v. 122, n. 2, 1998.

MAFRA, Francisco. **Administração pública burocrática e gerencial**. 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503>. Acesso em: 11 set. 2015.

MARSHALL JUNIOR, Isnard et al. **Gestão da Qualidade e Processos**. Rio de Janeiro: Fgv, 2012. (Gestão Empresarial). Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=lyCHCgAAQBAJ&pg=PT115&lpg=PT115&dq;>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

MATOS, Eliane; PIRES, Denise. Teorias administrativas e organização do trabalho: de Taylor aos dias atuais, influências no setor saúde e na enfermagem. **Texto Contexto - Enferm.**, [s.l.], v. 15, n. 3, p.102-130, set. 2006. FapUNIFESP (SciELO).

MENDES, Inácio Manuel. **Gestão estratégica de recursos humanos na Administração Pública: mito ou realidade?**. 2012. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Estratégica de Recursos Humanos, Ciências Empresariais, Instituto Politécnico de Setúbal, Setúbal, 2012. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4428/1/Tese_Final_Inacio.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2016.

MOTTA, Fernando C. Prestes. A teoria geral dos sistemas na teoria das organizações. **Adm. Empres.**, São Paulo, v. 11, n. 1, p.10-42, mar. 1971. Trimestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901971000100003>. Acesso em: 11 jan. 2016.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

PALUDO, Augustinho Vicente. Histórico, Reformas e Evolução da Administração Pública no Brasil. In: PALUDO, Augustinho Vicente. **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 79-138. (PROVAS E CONCURSOS). Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=gKOoQghSLzYC&pg=PA97&dq=Secretaria+de+Administração+Pública+-+1986&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKewinua-X0NXLAhUY22MKHeYHDuUQ6AEIHTAA#v=onepage&q=Secretaria de Administração Pública - 1986&f=false](https://books.google.com.br/books?id=gKOoQghSLzYC&pg=PA97&dq=Secretaria+de+Administração+Pública+-+1986&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKewinua-X0NXLAhUY22MKHeYHDuUQ6AEIHTAA#v=onepage&q=Secretaria+de+Administração+Pública+-+1986&f=false)>. Acesso em: 22 mar. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. **POR UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 207 p. Disponível em: <<https://books.google.com.br>>. Acesso em: 8 set. 2015.

PERIARD, Gustavo. **Tudo sobre as Teorias X e Y de Douglas McGregor**. 2011. Disponível em: <<http://www.sobreadministracao.com/tudo-sobre-as-teorias-x-e-y-de-douglas-mcgregor/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

PEREIRA, Breno A. Diniz; LOBLER, Mauri Leodir; SIMONETTO, Eugênio de Oliveira. ANÁLISE DOS MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO SOB O ENFOQUE COGNITIVO. **Revista Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 260-268, mai./ago. 2010. Quadrimestral. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/5140>. Acesso em: 14 out. 2015.

RODRIGUEZ, Martius Rodriguez y; FERRANTE, Agustin Juan. **Tecnologia de Informação e Gestão Empresarial**. 2. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2000. Tradução de: Washington Luiz Salles e Louise Anne N. Bonits. Disponível em: <books.google.com.br/books>. Acesso em: 26 nov. 2015.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, p.15-45, jul. 2008. Trimestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902008000300007&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 set. 2015.

SCHROEDER, Jocimari Tres; SCHROEDER, Ivanir. RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA: LIMITES E POSSIBILIDADES. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 3, n. 1, p.1-10, jun. 2004. Semestral. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID;=1573&Secao;=COMPTO &Volu; m e=3 N mero=1&Ano=2004>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, abr. 2009. Bimestral.

SERRA, Fernando A. Ribeiro et al. **Gestão Estratégica das Organizações Públicas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. 2013. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

TORELLI, Luiz Cláudio; FERREIRA, José Joaquim do Amaral. Qualidade Total: proposta de um modelo para implantação. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 2, n. 3, p.156-188, dez. 1995. Mensal. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X1995000300004>. Acesso em: 17 nov. 2015.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Evolução da administração pública brasileira. In: TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fgv, 2004. Cap. 6. p. 139-217.

TRÉPO, Georges-xavier. MODISMOS NA ADMINISTRAÇÃO E EVOLUÇÃO DAS EMPRESAS. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 4, p.93-97, ago. 1994. Bimestral.

VELASCO, Shirlene Marques. Estado social e democrático de direito e o neoconstitucionalismo. **Opinião Filosófica**, [s. L.], v. 1, n. 02, p.90-104, jul. 2010. Semestral. Disponível em: <<http://www.abavaresco.com.br/revista/index.php>>. Acesso em: 29 ago. 2015.