



APERFEIÇOAMENTO EM GESTÃO MUNICIPAL



MÓDULO 03

MODELOS E TENDÊNCIAS

NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prof. João Batista Barros da Silva Filho

Fortaleza, 2019



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



Fundação
Demócrito Rocha

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidente: **João Dummar Neto**

Diretor Administrativo-Financeiro: **André Auelino de Azevedo**

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE (UANE)

Gerente Pedagógica: **Viviane Pereira**

Supervisora de Operações: **Marisa Ferreira**

Secretário Escolar: **Joel Bruno de Lima**

CURSO APERFEIÇOAMENTO EM GESTÃO MUNICIPAL: AÇÕES INTEGRADAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E SEMPRESENCIAL

Concepção e Direção Geral: **Cliff Villar**

Coordenação Adjunta: **Ana Cristina Barros**

Coordenação e Conteúdo: **Marcelo Lettieri e**

Marcelo Maciel

Estratégia e Relacionamento: **Adryana Joca e**

Alexandre Medina

Gerência Administrativa: **Juliana Cassundé**

Gerência de Produção: **Gilvana Marques**

Analista de Projetos: **Rebeca Sabóia**

Analista de Marketing: **Patrícia Alencar**

Produção: **Juliana Guedes**

Edição de Design e Projeto Gráfico: **Amaurício Cortez**

Editoração Eletrônica: **Marisa Marques de Melo**

Ilustração: **Rafael Limaverde**

Revisão de Texto: **Daniela Nogueira**

Catálogo na Fonte: **Eduander Pires (CRB-3/1212)***

*Atendendo às orientações do Conselho Federal de Biblioteconomia.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Presidente: **Conselheiro Edilberto Carlos**

Pontes Lima

Vice-Presidente: **Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz**

Corregedor Geral: **Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior**

Conselheiros:

Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros Substitutos:

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Manassés Pedrosa Cavalcante

Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior

David Santos Matos

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE CEARÁ

Procurador-Geral: **Júlio César Rola Saraiva**

Procuradores:

Eduardo de Sousa Lemos

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

José Aécio Vasconcelos Filho

Leilyanne Brandão Feitosa

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristiano

S58a

Silva Filho, João Batista Barros da

Administração pública: modelos, tendências e gestão de pessoas / João Batista Barros da Silva Filho e Ana Cristina Barros. – Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2019.

63 p. : il. color.

(Aperfeiçoamento em Gestão Municipal; n. 2, módulo 3).

ISBN 978-85-XXXX-XXX-X

Publicado em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

1. Administração Pública no Brasil. 2. Patrimonialismo. 3. Administração burocrática. 4. Administração gerencial. 5. Governança pública. I. Barros, Ana Cristina. II. Título.

CDD 658.000981

Todos os direitos desta edição reservados a:



Fundação
Demócrito Rocha

Fundação Demócrito Rocha

Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora

Cep 60.055-402 - Fortaleza-Ceará

Tel.: (85) 3255.6037 - 3255.6148

Fax (85) 3255.6271

fundacaodemocritorocha.com.br

fundacao@fdr.com.br



APRESENTAÇÃO



No **MÓDULO 03**, vamos estudar a evolução e as perspectivas da administração pública nos estados de direito, com ênfase no caso brasileiro. Inicialmente trataremos dos conceitos de Estado, Governo e administração pública. Em seguida, discutiremos os principais modelos históricos e como se desenvolveram no Brasil. Após essa contextualização, trataremos dos princípios da administração pública presentes na Constituição Federal, e será possível compreender o atual quadro da administração pública brasileira, seus desafios e questões norteadoras, inclusive o moderno conceito de Governança Pública. Na parte final, apresentaremos os movimentos mais atuais em administração pública e suas tendências, projetando nosso olhar para o futuro e analisando as mais prováveis perspectivas de evolução para a gestão pública brasileira.

Vamos conosco?



MÓDULO 03

MODELOS E TENDÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ementa: Estado, Governo e Administração Pública. Modelos históricos de Administração Pública. Os princípios da Administração Pública no Brasil. Eficiência, eficácia e efetividade na Gestão Pública. Tendências e perspectivas da Administração Pública no Brasil. Governança Pública.

Autor: Prof. João Batista Barros da Silva Filho.



1.

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Muitas vezes utilizados de forma indistinta na linguagem cotidiana, os termos Estado, Governo e Administração Pública apresentam importantes diferenças.

Modernamente o Estado é definido como um agrupamento de pessoas que habitam um mesmo território, com limites definidos, organizado de maneira que apenas algumas são designadas para controlar, direta ou indiretamente, uma série de atividades do grupo, com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, quando necessário, com base na força (SILVA, 1987).

A teoria majoritária entende que o Estado é composto por, pelo menos, três **elementos fundamentais: território, povo e poder**. O último elemento costuma aparecer com outros nomes (soberania, força pública ou governo). Assim, pode-se entender que a existência do Estado pressupõe que haja um território, sobre o qual vive uma população, e que esta se organiza segundo uma estrutura de poder, a qual se reflete tanto externamente (soberania) quanto internamente, perante todas as pessoas que compõem o povo (governo).

Assim, o Governo representa exatamente aquele conjunto de pessoas, designadas segundo as regras estabelecidas no contrato social de cada população, para tomar decisões em nome da coletividade. Na maioria das sociedades modernas, o Governo é transitório (espe-





cialmente nas democracias, em que ocorrem eleições periódicas) e o Estado é permanente.

Já a Administração Pública corresponde aos órgãos responsáveis pelo exercício da função executiva, bem assim os servidores e agentes públicos contratados de maneira profissional para exercer os cargos públicos. É o aspecto instrumental do Estado e do Governo, que, dentro dos limites normativos, dá-lhe direção.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) comenta-se:



Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). 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. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (Brasil, 1995).



2.

MODELOS HISTÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em uma perspectiva histórica, podemos dizer que a Administração Pública evoluiu segundo três modelos fundamentais: o patrimonialismo, a burocracia e a administração gerencial. Essas três formas, ainda que estejam postas em ordem cronológica, interpenetram-se na história, sem que qualquer uma delas tenha sido, mesmo nos dias de hoje, totalmente superada.





2.1. PATRIMONIALISMO

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder de um soberano, e seus auxiliares possuem *status* de nobreza. Os cargos são considerados um presente do soberano, podendo ser explorados por seu detentor enquanto o ocupar. A coisa pública não está bem definida, já que se confunde com as posses dos nobres.

Ainda que o patrimonialismo seja aparentemente restrito às dinastias, não tem sido incomum se observarem essas mesmas características em estados republicanos e democráticos, na medida em que os detentores de poder utilizam seus cargos em benefício próprio, de seu





núcleo familiar ou de amizade, ou daqueles que podem ajudá-lo a se locupletar ou permanecer por mais tempo no poder. A corrupção, o favoritismo, o clientelismo e o nepotismo são comuns nesse tipo de administração.

CONCEITOS IMPORTANTES

- **Corrupção:** fenômeno pelo qual um funcionário público é elevado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa (Norberto Bobbio et. al., 1998).
- **Nepotismo:** prática pela qual um agente público usa de sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes. O Decreto nº 7.203/2010 veda o nepotismo no âmbito do Poder Executivo Federal, e a Súmula Vinculante nº 13 do STF declara que a nomeação de determinados parentes para exercício de cargo em comissão ou função gratificada na Administração Pública viola a Constituição Federal.
- **Clientelismo:** prática eleitoral de certos políticos que consiste em privilegiar uma clientela (no sentido de 'conjunto de indivíduos dependentes') em troca de seus votos; troca de favores entre quem detém o poder e quem vota (HOUAISS et al, 2001).
- **Favoritismo:** regime (político, administrativo etc.) que concede compensações ou privilégios por influência, amizade, parentesco etc., sem levar em consideração valores como competência, merecimento e honestidade (HOUAISS et al, 2001).





CASOS ATUAIS – PATRIMONIALISMO AINDA PERSISTE MPCE PEDE DEMISSÃO DE 10 SERVIDORES DE PREFEITURA POR NEPOTISMO*

Segundo o órgão, o não cumprimento poderá acarretar medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, a exemplo da ação civil pública por improbidade administrativa.

*O POVO on-line agosto/2018 – com adaptação no título.

* * *

TEXTO DE EX-SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO DO CEARÁ

O POVO on-line abril/2017 (adaptado para fins didáticos)

Por maior que seja a expectativa de fazer diferente, a forte presença do clientelismo é ainda arraigada no âmbito municipal. De uma maneira geral, os pequenos interesses perpassam o cotidiano da vida no território. Terminadas as eleições, a partilha começa e se prolonga pelo curso da nova gestão. O clientelismo aflora tanto entre políticos próximos do(s) partido(s) vencedor(es) quanto entre os representantes do aparentemente interminável séquito de cabos eleitorais que se dizem amigos de infância ou parentes do prefeito.

Em minha breve experiência como secretária da Educação, pude perceber com clareza a força desses pequenos interesses. Bilhetinhos chegavam às minhas mãos por vias e circunstâncias as mais diversas.

Em verdade, tudo é objeto de negociação na dança das cadeiras e dos interesses reinantes no poder local. A educação, pelo elevado percentual de recursos aplicados, é alvo preferencial dessas investidas.





2.2. ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

Inicialmente, é importante destacar que o termo burocracia adquiriu, há algumas décadas, uma conotação negativa, relacionando-se com as ideias de dificuldades, exigências descabidas ou exageradas, procedimentos lentos e funcionários desinteressados. Porém a adoção do modelo burocrático representou uma das mais importantes evoluções da história da Administração Pública, em especial por dar contornos racionais às organizações, dotando-as de hierarquia e funcionalidade, bem assim favorecendo regras impessoais e justas de funcionamento.





Assim, para a correta compreensão deste tópico, é fundamental observar que a negatividade do conceito deveu-se, sobretudo, às disfunções da burocracia experimentadas a partir de uma fase em que o modelo já apresentava substantivo desgaste e parcial inadequação à evolução da economia e da sociedade.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista. Surgiu com o enfraquecimento das monarquias e o crescimento do Estado liberal e das democracias constitucionais. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Apresenta-se, de fato, como forma de organizar a Administração Pública e enfrentar a corrupção, o nepotismo e outras disfunções do patrimonialismo, especialmente por ter como princípios: a legalidade, a profissionalização, a meritocracia, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e a formalidade. A administração burocrática também ficou conhecida como **modelo racional-legal**, por seu lastro na razão e na norma.

A burocracia se desenvolve no setor público a partir da crise de mercado dos anos 1930, com o crescimento da intervenção do Estado nas economias de diversos países, como bem assinala BRESSER-PEREIRA (1997):

A grande crise dos anos 30 originou-se no mau funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência, entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas.





A função controle passa a ter papel sobressalente, visando evitar a corrupção e o nepotismo, sendo preferencialmente preventiva, isto é, parte-se de uma desconfiança prévia de todas as ações dos administradores públicos e das demandas encaminhadas pelos cidadãos.

Em razão de seus princípios gerais e da prevalência da função controle, a adoção de um modelo burocrático trouxe ganhos administrativos importantes em relação ao patrimonialismo até então reinante. De fato, era necessário um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal, que era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

As principais características do modelo burocrático são:

- **Legalidade** – preocupação principal com o estrito cumprimento das normas (leis e regulamentos) previstas para cada procedimento, de forma a garantir direitos e permitir a exigência de deveres nos termos do marco jurídico vigente.
- **Formalidade** – todo procedimento deve ser feito na forma preconizada pelas normas, de preferência inspirando-se nas normas jurídico-processuais, de maneira que o que não está nos autos não está no mundo. Exigem-se documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a padronização dos serviços prestados.
- **Impessoalidade** – surge como principal distinção do patrimonialismo que combatia; seguir as leis e as normas independentemente de quem seja a pessoa beneficiada pela ação pública é o oposto da prática patrimonialista, repleta de casos de nepotismo, favoritismo e clientelismo.





- **Profissionalismo e Meritocracia** - em total contraposição à lógica patrimonialista de provimento de cargos públicos, as pessoas ocuparão posições na hierarquia em função de sua competência efetivamente demonstrada em um ambiente de competição justa.

Por outro lado, com o tempo, a burocracia também encontrou suas deturpações, sendo os seguintes os principais exemplos de disfunção desse modelo:

- **Exagerado apego às regras**, em detrimento da satisfação do usuário e dos resultados para a sociedade;
- **Formalismo**: tudo tinha de ser documentado, autenticado, em mais de uma via, sem rasuras, em tinta indelével, com testemunhas e registro em cartório etc., para que possa ser posteriormente inspecionado e ter sua conformidade comprovada.
- **Resistência à mudança e à inovação**: como o funcionário é premiado pelo cumprimento das regras, não há incentivo para fugir delas e fazer algo diferente, que possa, inclusive, promover inovações futuras nos procedimentos.
- **Despersonalização do relacionamento**: é o exagero da impessoalidade, de sorte que os agentes públicos passam a não verem mais como pessoas, mas como elementos componentes de uma grande engrenagem, e o usuário do serviço, como somente mais uma senha a ser chamada ou um processo a ser decidido.
- **Autorreferência**: de tanto lidar com normas e procedimentos, é comum que agentes públicos passem a conduzir a organização olhando fundamentalmente para dentro, para sua própria manutenção, distanciando-se do real problema dos usuários e da comunidade a que servem.



CASO ATUAL – BUROCRACIA: DILEMA CONTROLE X EFICIÊNCIA

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Após aumento de burocracia, paciente demora 13 dias para receber remédio contra o câncer

A partir de novembro do ano passado, os pacientes precisam apresentar documento de identificação e comprovante de residência e aguardar até três dias úteis para a liberação.

O POVO on-line maio/2019 (adaptado para fins didáticos)

Uma paciente de 64 anos levou 13 dias para receber um remédio, de uso diário, contra o câncer (hormonioterapia) em hospital do Ceará. Desde novembro de 2018, é necessário ter autorização da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) para que os procedimentos sejam realizados. Até esse mês, o hospital tinha autonomia para fazer os procedimentos e prestar contas depois, sem autorização prévia.

O gerente da Central de Regulação de Fortaleza afirma que a nova exigência aconteceu após uma solicitação da CGU. O órgão questionou a quantidade de recursos direcionados a processos oncológicos, em Fortaleza.



2.3. ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

Após a crise de mercado de 1930, adveio uma longa fase de crescimento dos gastos públicos e da participação do Estado na Economia. Todavia, uma grande parte dos países ocidentais, a partir do fim dos anos 1970, passou a experimentar graves crises fiscais, com baixo crescimento econômico e aumento do desemprego. Enquanto a crise de 1930 teve suas raízes no mercado, a crise de 1980 é nitidamente do





Estado, ganhando força a tendência de que se deveria repensar o seu papel na economia e sua influência na atividade privada.

Por outro lado, não se tratava simplesmente de uma crise econômica a ser debelada, mas também da necessidade de se repensar a capacidade técnica do Estado de pôr em marcha as políticas públicas necessárias.

Na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Iniciou-se um conjunto de movimentos e transformações, depois agrupados didaticamente sob o título de “A Nova Administração Pública”, que promoviam uma cultura administrativa gerencial baseada na prioridade do cliente-cidadão e na preocupação com os resultados dos serviços públicos. Surgiram novos princípios, como eficiência, eficácia e efetividade, bem assim transparência e prestação de contas (*accountability*). Trataremos, doravante, a Administração Pública Gerencial (APG) e a Nova Administração Pública (NAP) como equivalentes.





CONCEITOS IMPORTANTES – CARACTERÍSTICAS

- **Foco no usuário** - A APG vê o cidadão e a sociedade como usuários dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado serão considerados bons não porque as normas e manuais foram cumpridos ou porque os processos administrativos estão sob controle, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.
- **Foco no resultado e autonomia do agente público** - Na APG, o agente público exerce, em boa medida, autonomia para atingir os objetivos que lhe foram confiados, gerindo recursos, talentos e métodos. A ênfase aqui é diversa da burocracia: o controle ou a cobrança dos resultados ocorrem *a posteriori*, incentivando a melhoria contínua e a inovação mais radical das práticas.

A APG avança a partir de conquistas da burocracia, da qual conserva, mesmo com flexibilização, alguns dos seus princípios fundamentais, como a meritocracia e a profissionalização do serviço público.

No Brasil, dada a presença ainda frequente de práticas patrimonialistas, a adoção mais ampliada de um modelo de APG é desafiadora. De fato, as melhores práticas de combate a uma cultura patrimonialista estão, ainda que não perfeitamente, na burocracia. Flexibilizar o modelo burocrático traz o risco do retorno patrimonialista; por outro lado, o modelo burocrático já não consegue dar as respostas que a sociedade atual exige do setor público. Aos atuais e futuros gestores públicos cabe solucionar essa equação para possibilitar o crescimento da administração gerencial no país.





CASO ATUAL – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: FOCO NO USUÁRIO E NO RESULTADO

Receita reduz para três dias prazo para concessão de isenção de impostos a motoristas na compra de carro

Medida beneficia taxistas e pessoas com deficiência.

O Globo - maio/2018 (adaptado para fins didáticos)

A nova plataforma eletrônica da Receita Federal para processar os pedidos de isenção de impostos na compra de veículos reduziu para 72 horas o prazo de concessão do benefício. A plataforma atende aos pedidos de pessoas com deficiência e taxistas. Até o fim do ano passado, quando o processo era manual, pessoas levavam até 100 dias para receberem a resposta.

De acordo com o Fisco, a rapidez do Sisen consiste na integração de diversas bases de dados, como o Registro Nacional de Carteira de Habilitação (Renach), o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) e bases internas da própria Receita Federal.

2.3.1. O USUÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um dos aspectos distintivos da APG é sua preocupação central com o usuário dos serviços públicos, contrapondo-se a uma das disfunções experimentadas pela administração burocrática: a autorreferência. Mas quem é o usuário da atividade pública? Três escolas discutiram essa questão. O quadro a seguir apresenta suas principais diferenças.





QUADRO 1

Quem é o usuário da Administração Pública?		
Escola	Ênfase	Usuário
Gerencialismo	Economia Eficiência	Contribuinte
Consumerismo	Efetividade Qualidade	Cliente
Orientação ao Serviço Público	<i>Accountability</i> Equidade	Cliente-Cidadão Cliente-Sociedade

A escola denominada PSO (*public service orientation*) aponta a visão mais moderna de usuário a ser considerada no âmbito da gestão pública. Nessa visão, o sentido coletivo e social ganha relevo, de forma que se reconhece que todo indivíduo (cliente-cidadão) tem seus direitos perante a administração pública, que deve cobrar dele também os seus deveres, em benefício do cliente-sociedade, favorecendo o ideal de justiça e equidade.

O ponto que aqui distingue o PSO das outras correntes é o conceito de cidadão. Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva – pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres –, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública (POLLITT apud ABRUCIO, 1997)

Assim, a APG, ao propalar o foco no usuário, deverá sempre considerar a perspectiva do cliente-cidadão (com direitos e deveres) e a permanente preocupação com o cliente-sociedade.





2.3.2. DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Com a ascensão de um modelo de gestão pós-burocrático, as comunidades passaram a exigir dos dirigentes públicos muito mais controle na utilização dos recursos, ainda que preferencialmente *a posteriori*, por meio de instrumentos mais modernos de prestação de contas, concedendo-se mais autonomia ao processo orçamentário, em troca de um compromisso de aumento na eficiência da gestão (Zapico, 2003).

De fato, a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) descreve uma cultura gerencial que enfatiza a prioridade do cliente-cidadão, a possibilidade de utilização de diferentes mecanismos de provisão de serviços públicos e a prestação de contas quanto aos resultados atingidos. Nesse contexto, emergiram novos valores e importantes princípios que passaram a ter influência na gestão das organizações públicas: eficiência, eficácia e efetividade. (Mora e Vivas, 2001)

- **Eficiência:** Está ligada ao aproveitamento máximo dos recursos disponíveis, aplicando-os nas opções de melhor custo-benefício, vale dizer, diminuindo custos e aumentando o valor público gerado pelos investimentos. Trata-se de fazer mais com menos, aumentando-se a produtividade.
- **Eficácia:** Alcançar o resultado imediato das ações empreendidas. Diz respeito à real entrega dos produtos ou serviços diretamente ligados àquilo que a organização produz, isto é, aos processos de trabalho e às atividades desenvolvidas.
- **Efetividade:** Relaciona-se com o alcance de resultados de hierarquia mais elevada, obtidos quase sempre indiretamente, pela repercussão positiva derivada das entregas obtidas com os processos de trabalho da organização. Trata-se de modificação perceptível e mensurável na realidade que se pretende transformar.



EXEMPLO: EFICIÊNCIA X EFICÁCIA X EFETIVIDADE

Para reduzir o analfabetismo em um município, decidiu-se por construir três novas escolas, aumentando a oferta de aulas na cidade.

- Se o processo de construção foi feito corretamente, como planejado, com baixo custo e boa qualidade, houve **eficiência**.
- Se a escola foi entregue nas condições planejadas e no prazo correto; se houve professores disponíveis para as aulas no período e se os alunos frequentaram a escola normalmente, houve **eficácia**.
- Se o analfabetismo diminuiu como repercussão dessas intervenções, houve **efetividade**.



3.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 reserva um espaço especial em seu texto para tratar da Administração Pública. No art. 37, estão consignados os princípios que devem reger seu funcionamento.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito





Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Interessante notar que, em sua versão original, promulgada em 1988, esse mesmo artigo trazia somente os quatro primeiros princípios, que espelham valores centrais do modelo burocrático. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), a CF/88 reforçou a visão burocrática da Administração Pública, retomando valores existentes no período anterior ao regime militar.

Somente dez anos depois, em 1998, quando já eram fortes os ares da APG no mundo, inseriu-se no texto do art. 37 o princípio da eficiência (preocupação com desempenho e resultado), por meio de emenda constitucional.

Abaixo, alguns comentários sobre cada princípio:

- **Legalidade:** Fundamenta-se no Art. 5º da CF: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. No caso do agente público, este somente pode fazer aquilo que a lei lhe autoriza.
- **Impessoalidade:** A atuação da Administração Pública não deve servir para promover os ocupantes de cargos política, social ou economicamente. Os servidores públicos devem ser destacados, reconhecidos e promovidos por sua competência para o exercício dos cargos públicos (meritocracia). Deve-se ainda tratar igualmente os usuários dos serviços públicos, sem favorecimentos ou preferências.
- **Moralidade:** Todos os recursos e as estruturas públicas devem ser utilizados exclusivamente para a promoção do bem comum e do melhor interesse público. A atuação dos agentes públicos deve se pautar por esse princípio, e os desvios de finalidade devem ser punidos. Trata-se aqui também de zelar e promover a integridade e a ética pública.





- **Publicidade:** Não significa mais a simples publicação de atos em diário oficial para atender a normas (burocracia). No espírito da administração gerencial, esse princípio deve ser lido como **transparência**, que um esforço de comunicar intensamente a ação governamental interna e externamente, usando a informatização para a facilitação da informação, colaborando fortemente para a cidadania e para o controle social.
- **Eficiência:** A rigor, eficiência diz respeito à melhor utilização dos recursos e talentos disponíveis, maximizando o retorno de valor público à sociedade. Entretanto, a essência desse termo no texto constitucional é a contemplação de um dos principais enfoques da APG: a ênfase nos resultados da ação pública. Logo, deve-se incluir nesse princípio não só a eficiência, mas a eficácia (atingimento de objetivos imediatos por meio da prestação do serviço público) e a efetividade (repercussão da atuação pública, transformando positivamente a realidade).

4.

GOVERNANÇA PÚBLICA

A origem da governança está associada ao momento em que empresas deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles.





Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios (TCU, 2014b).

De fato, do ponto de vista estratégico, apresentar um bom desempenho significa aproximar-se dos objetivos traçados pela organização em um dado período, relacionados, nas empresas privadas, com a maximização da riqueza proprietários (Damodaran, 2002). Assim, inicialmente, a discussão sobre governança tinha a ver com maneiras de mitigar o potencial conflito de agência entre proprietário (principal) e executivo (agente).

Por outro lado, é usual a visão das organizações como uma rede de relações entre vários grupos interessados (*stakeholders*), definindo-a como um nexo de contratos com esses grupos, o que implica contribuições dos *stakeholders* em troca de distintos retornos oferecidos pelas empresas. Dessa forma, no longo prazo, o sucesso de uma organização depende da satisfação simultânea e equilibrada dos interesses desses grupos (Nickols, 2000).

A abordagem dos *stakeholders* sugere, assim, que os dirigentes devem administrar as organizações por meio de processos que satisfaçam não somente a maximização da riqueza dos proprietários, mas que leve em conta aqueles grupos que, relacionando-se com a empresa, mantêm uma aposta (ou um forte interesse) em suas atividades. A tarefa central é dirigir e integrar os diferentes interesses de acionistas, empregados, clientes, provedores, comunidades e outros grupos, de maneira que se possa garantir o sucesso da organização no longo prazo. É uma política de promoção de interesses compartilhados (Freeman e McVea, 2002).

Nas organizações do setor público, a dimensão da influência e da necessária conciliação de interesses dos *stakeholders* é muito mais evidente, em vista das próprias características e peculiaridades de





sua missão. De fato, a prestação de contas aos *stakeholders* é um tema ainda mais relevante para as organizações públicas do que para as privadas (Wisniewski e Ólafsson, 2004).

Nesse sentido, o termo “Governança” denota, assim, pluralismo, no sentido de que diferentes atores têm o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos (SECCHI, 2009).

A Governança Pública segundo Pierre e Peters (apud SECCHI, 2009) pode ser vista como um conjunto de estruturas e interações que funcionam por mecanismos de hierarquia (governo), autorregulados (mercado) e de cooperação (comunidade, sociedade, redes), com distinção pouco clara entre elas. É uma abordagem relacional da atuação do Estado, apontando redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas, o que é a grande novidade proposta pelos teóricos da Governança Pública.

Fala-se aqui, então, de um Estado que se articula com distintos outros atores para promover as políticas públicas, fazendo com que projetos efetivamente se desenvolvam e que ocorra entrega de valor público verdadeiro à sociedade.

Em uma relação principal-agente, a sociedade (ou o povo) é principal que outorgou poder à Administração Pública para agir em seu nome e promover o máximo bem-estar coletivo. Essa constatação exigirá das organizações públicas um maior esforço de governança, de forma que seja visível para a cidadania o compromisso permanente dos gestores públicos com o bem comum.





FIGURA 1 - RELAÇÃO PRINCIPAL - AGENTE ENTRE CIDADÃOS E AGENTES PÚBLICOS

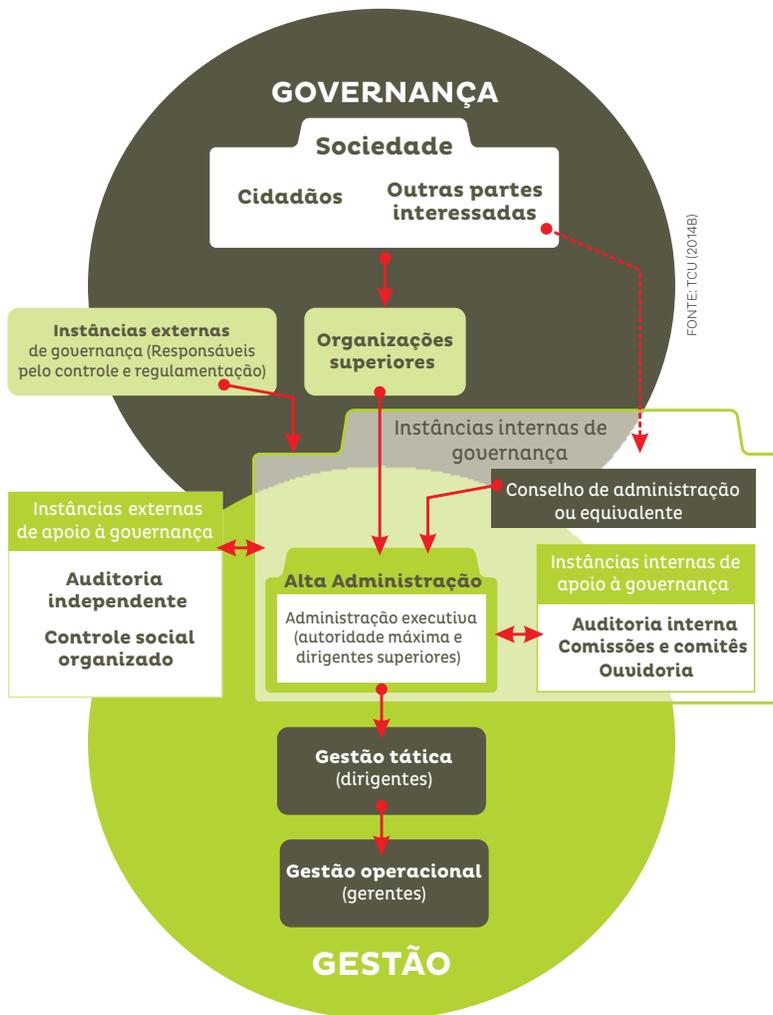


O Tribunal de Contas da União (TCU, 2014a) evidencia dois espaços distintos nas organizações e entidades públicas: a Governança, formada pela administração superior (que presta contas à sociedade e aos níveis mais elevados dos poderes da República), e a gestão, formada por dirigentes intermediários e gerentes executivos, que prestarão contas à administração superior. Assim, explica que Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática pela **administração superior e suas instâncias auxiliares, para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão**, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Do ponto de vista mais prático, os cidadãos precisam reconhecer na estrutura dos órgãos públicos as instâncias de Governança adequadas, isto é, o conjunto de estruturas e práticas que possam lhes dar certos níveis de segurança quanto ao controle da ação dos dirigentes. O modelo de governança preconizado pelo TCU (2014b) separa as instâncias de governança (administração superior) das demais instâncias de gestão. As primeiras centradas nas questões de efetividade; a gestão preocupada com os aspectos de eficiência e eficácia.



FIGURA 02 - SISTEMA DE GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (TCU, 2014b).

5.

TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Falar em tendências e perspectivas é, antes de tudo, um exercício de construção de cenários, percebendo em que sentido caminham os principais vetores direcionadores das transformações nas organizações e nos comportamentos sociais e individuais. Neste tópico destacaremos algumas tendências presentes nos cenários mais prováveis para a Administração Pública brasileira, já tentando imaginar as transformações delas decorrentes no cotidiano dessas organizações. Alguns vetores de tendência são identificáveis e descrevem-se a seguir.

Restrição orçamentária: Independentemente de momentos circunstanciais de dificuldade financeira, e levando em conta certos níveis bastante presentes de tendência liberal em distintos países do mundo, há de se imaginar que os recursos para as organizações públicas estarão bastante limitados no futuro.



Restrição para contratação de pessoas: Os quadros de pessoal de diversos órgãos públicos experimentam frequentes reduções, em especial pela aposentadoria de um grande contingente de servidores públicos que ingressaram no serviço público na década de 1980. Muitos órgãos públicos jamais voltarão a ter a quantidade de pessoas de que dispõem hoje e talvez não venha mesmo a ser necessária no futuro.

Preferência por serviços eletrônicos (mobile): A grande quantidade de aplicativos para celular e smartphones bem assim as transformações pelas quais vêm passando diversos setores de serviços, como transporte, educação, alimentação e logística de conveniência, apontam para o fato de que os serviços públicos não ficarão imunes a essas transformações para atender a necessidade de o cidadão ter solução efetiva na palma da mão. Veja-se que muitas das soluções de aplicativos foram capazes de destruir organizações pré-existentes.

Tecnologia e Massificação da Computação Cognitiva: Computação em nuvem, grandes capacidades de armazenamento de dados, robótica, impressão 3D, inteligência artificial. Nunca houve uma oferta tão pródiga. Deveremos experimentar nos próximos anos uma substituição massiva de trabalho humano. Se na revolução industrial houve a substituição de pessoas por máquinas capazes de replicar ou superar suas capacidades de movimento mecânico, esses novos passos devem envolver a automação de diversos raciocínios humanos, em especial aqueles baseados na aplicação de lógica (rotinas e algoritmos) a uma base de conhecimento estável e conhecido, mesmo que seja grande e complexa. Mais ainda, com a grande quantidade de dados disponível, veremos uma explosão da utilização de **aprendizado de máquina e inteligência artificial**. Essas aplicações deverão ser largamente utilizadas no serviço público e se dedicar à solução massiva de diversas demandas dos cidadãos.

Servidores dedicados à arte, à criatividade e à inovação: Na medida em que, mesmo as atividades intelectuais mais lógicas passarem a ser feitas pelas máquinas e softwares, as pessoas deverão se dedicar





a trabalhos cujo desenvolvimento não seja somente de lógica aplicada a conhecimento. É o que aqui chamamos de arte. Em diversas áreas de atuação, esses serviços menos padronizados e muito mais complexos serão espaço privilegiado para atuação humana. Ademais, deverá haver um crescimento de servidores públicos dedicados a pensar novas formas de fazer o que já se faz e fazer o que ainda não se fez. As áreas de estratégia e inovação deverão ter grande crescimento.

Tratamento de demandas numerosas por análise de risco: Há uma forte tendência de se alterar o raciocínio de dar uma solução específica para cada processo. Em muitas áreas, as demandas estarão em fluxo automático sendo desviadas para análise humana somente aquelas cuja gestão de riscos assim indicar. Essa característica associada às soluções automatizadas ou por inteligência artificial trará grande redução na quantidade de servidores necessários para realizar o mesmo trabalho.

Redução do atendimento tradicional: Por força dos vetores já citados, com menos pessoas e mais tecnologia, com serviços eletrônicos na palma da mão, o atendimento presencial já decrescente tende a se tornar obsoleto nos órgãos públicos. Serão comuns as agências com atendentes remotos ou virtuais dotados de inteligência artificial. Muitas unidades de atendimento deixarão de existir.

Transformação da lógica de Jurisdição em Especialização: Diversos órgãos públicos ainda raciocinam com visão de jurisdição. Com menos pessoas e menos recursos, será mais lógico agregar servidores em times especializados por temas para atuar no somatório das jurisdições, aumentando radicalmente a produtividade e a capacidade de atender a coletividade.

Essas diversas tendências não se constituem em exercício de futurologia, mesmo porque quase todas já foram deflagradas e estão em fase de início de expansão. São, portanto, grandes alertas tanto para gestores como para servidores públicos, acerca de possíveis caminhos que impactarão as organizações públicas e as carreiras dos





servidores nos próximos anos. Podem ser úteis na construção de cenários e nas definições estratégicas para anos vindouros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP; n. 10, 1997.

BIANCHI, Alvaro. O conceito de Estado em Max Weber. Lua Nova, n. 92, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª Edição. Brasília: Editora UnB, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996.

DAMODARAN, Aswath. **Finanças Corporativas Aplicadas**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

FREEMAN, R. Edward e MCVEA, John. **A Stakeholder Approach to Strategic Management. Handbook of Strategic Management**. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro; DE MELLO FRANCO, Francisco Manoel. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2001.

KANT, Immanuel; LAMEGO, José. **A metafísica dos costumes. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas**, 2005.





MORA CORRAL, A. J. Y VIVAS URIETA, C. **Nuevas Herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral**. Madrid: AECA, 2001.

NICKOLS, F. **The Stakeholder Scorecard A Stakeholder-based Approach to**. Keeping Score, 2000.

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

SILVA, Benedicto. **Dicionário de ciências sociais**. Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança Brasília. TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**, 2014a.

TCU -Tribunal De Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

WISNIEWSKI, Mik; ÓLAFSSON, Snjólfur. **“Developing balanced scorecards in local Authorities: a comparison of experience”**. International Journal of Productivity and Performance Management, v. 53, nº 7, pp. 602-610, 2004.

ZAPICO, Eduardo. **“Condiciones para el Desarrollo del Control por Resultados en la Gestión Pública”**. Papeles de Economía Española, nº 95, 2003.

PERFIL DO AUTOR

João Batista Barros da Silva Filho: Servidor Público desde 1993. Auditor-Fiscal da Receita Federal desde 1997. Ocupou os cargos de Delegado da Receita Federal do Brasil em Teresina (2009-2013) e em Fortaleza (2013-2015), bem assim o de Superintendente da Receita Federal na 3ª Região Fiscal (Ceará, Piauí e Maranhão). Engenheiro Civil, é Diplomado em tributação pelo CIAT, Centro Interamericano de Administradores Tributários, Mestre em Administração Financeira pela UFPB e Master em Economia Financeira e Contabilidade pela Universidade de Valladolid, Espanha. É professor de cursos de pós-graduação nas áreas de Gestão Estratégica, Administração Pública, Finanças e Tributação.







Apoio



Realização

