

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - UAB

Claudio Samuel Santos Schneider

A TRANSIÇÃO PARA O MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

Porto Alegre
2012

CLAUDIO SAMUEL SANTOS SCHNEIDER

A TRANSIÇÃO PARA O MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

**Trabalho de conclusão de curso de especialização
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.
Orientador: Prof. Paulo Ricardo Zilio Abdala**

Porto Alegre
2012

Claudio Samuel Santos Schneider

**A TRANSIÇÃO PARA O MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Conceito final:

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Prof.

Prof.

Orientador – Prof. Paulo Ricardo Zilio Abdala

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor e Orientador Paulo Ricardo Zilio Abdala pela objetividade e clareza nas análises e pela dedicação despendida.

À Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul e ao Sistema UAB pela oportunidade recebida e por proporcionar a Especialização em Gestão Pública com excelência e qualidade.

Aos tutores do presente curso pelos ensinamentos e elucidações ao longo dessa especialização.

Em especial à minha mãe (*in memorian*) por todo amor, confiança e, acima de tudo, pelo ensinamento de que a educação é a maior herança que se pode deixar.

À Fernanda pelo esteio, incentivo, compreensão e por trazer felicidade e luz à minha vida.

À minha tia (mãe).

À minha família e amigos.

RESUMO

O presente trabalho objetiva verificar a transição do modelo de Administração Pública Gerencial ocorrida no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. Para tanto, realizou-se pesquisas para compreensão dos principais modelos teóricos de Administração Pública – patrimonial, burocrático e gerencial – em um contexto brasileiro. Demonstrou-se o arcabouço legal para a implementação da Reforma Gerencial no Brasil. Reforma essa que teve como base o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), idealizado por Bresser-Pereira, em que se detalham seus objetivos e seu diagnóstico. Fez-se um estudo das organizações sociais, agências executivas e do contrato de gestão. Mostrou-se, também, a análise de pessoal no período, detalhando sua variação quantitativa no nível de escolaridade.

Palavras-chave: Administração Pública Gerencial, Reforma Administrativa, Modelos de Administração Pública.

ABSTRACT

This paper aims to verify the transition model of Public Administration occurred in Brazil, since the government Fernando Henrique Cardoso. To this end, we carried out research to understanding of the main theoretical models of Public Administration - patrimonial, bureaucratic and managerial - in a Brazilian context. It demonstrates the legal framework for the implementation of Reform Management in Brazil. That this reform was based on the Master Plan Reforming the State (PDRAE), designed by Bresser-Pereira, in which they detail their goals and their diagnosis. A study was made social organizations, executive agencies and the management contract. It was shown also to people labor in the period analysis, detailing its quantitative variation in level of education.

Keywords: Managerial Public Administration, Administrative Reform, Models of Public Administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – RESUMO DOS ESTÁGIOS DO GERENCIALISMO	52
QUADRO 2 – RESUMO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	55
QUADRO 3 – OBJETIVOS DO PDRAE	73
QUADRO 4 – PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NA RECEITA DISPONÍVEL	93
QUADRO 5 – DESPESAS COM PESSOAL DA UNIÃO (BILHÕES DE REAIS DE ABRIL/1995)	93

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – INGRESSOS NO SERVIÇO FEDERAL, POR CONCURSO PÚBLICO. 1995 - 2002	89
TABELA 2 – QUANTITATIVO DE INGRESSOS POR CONCURSO PÚBLICO, SEGUNDO O NÍVEL DE ESCOLARIDADE. 1995 - 2002	91
TABELA 3 – QUANTITATIVO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS CIVIS ATIVOS DO PODER EXECUTIVO POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO CARGO 1997 - 2006.....	92
TABELA 4 – RECEITA CORRENTE E DESPESA DE PESSOAL 1995 - 2002	94

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	12
3. OBJETIVOS	14
3.1 OBJETIVO GERAL.....	14
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
4. JUSTIFICATIVA	15
5. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
5.1. SENTIDO AMPLO E ESTRITO	16
5.2. SENTIDO FORMAL E MATERIAL.....	17
5.3. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E ENTIDADES PARAESTATAIS	18
5.4. NOÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO.....	20
5.5. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
5.5.1. Legalidade	23
5.5.2. Impessoalidade.....	23
5.5.3. Moralidade	25
5.5.4. Publicidade	25
5.5.5. Eficiência	26
6. PATRIMONIALISMO.....	28
6.1. CONTEXTO BRASILEIRO	29
7. MODELO BUROCRÁTICO	32
7.1. BUROCRACIA E TIPOS DE DOMINAÇÃO.....	32
7.2. O MODELO	34
7.3. CARACTERÍSTICAS	38
7.4. DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA	41
7.5. BUROCRACIA BRASILEIRA.....	45
8. MODELO GERENCIAL	48
8.1. GERENCIALISMO PURO OU MANAGERIALISM	52
8.2. CONSUMERISM	53
8.3. PUBLIC SERVICE ORIENTATION (PSO).....	54
9. REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL.....	56
9.1. DASP	57
9.2. DECRETO-LEI 200/67.....	58
10. MÉTODO DE PESQUISA	63
10.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	63
10.2 COLETA DE DADOS E ANÁLISE DE CONTEÚDO	63
11. ANÁLISE	67
11.1 A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA.....	67
11.1.1 Contexto Nacional.....	69
11.1.2. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	71

11.1.2.1. Diagnóstico	71
11.1.2.2. Objetivos do PDRAE.....	73
11.2 RESULTADOS DA REFORMA.....	76
11.2.1.1. Base Jurídica	76
11.2.1.2. Organizações Sociais e Contrato de Gestão	81
11.3.1.3. Agências Executivas.....	85
11.4. ANÁLISE DE PESSOAL.....	88
11.4.1. Ingresso e Escolaridade no Serviço Público Federal após Reforma	90
11.4.2 Despesas com Pessoal	93
12. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
BIBLIOGRAFIA	100

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a qualidade da Administração Pública brasileira tem sido tema recorrente na mídia, redes sociais e no meio acadêmico. A preocupação da sociedade com a Gestão Pública fez com que a agenda governamental voltasse suas atenções à qualificação do gestor nas suas mais variadas formas. Desse modo, o presente curso de Especialização em Gestão Pública é um exemplo prático dessa nova postura.

A análise das transformações ocorridas na Administração Pública brasileira nos últimos séculos ajuda na compreensão do papel do gestor público em suas atividades específicas. As disciplinas estudadas durante o presente curso ilustraram alguns conceitos e montaram um panorama das mudanças ocorridas no país ao longo de sua história. As especificidades e adaptações dos modelos de gestão pública no Brasil demonstram um pouco dessa história em uma cultura secular.

No Brasil, algumas idéias de reformas administrativas configuraram a base de modelos que perduraram por muito tempo. Uma transição entre modelos, entretanto, não se faz do dia para a noite. Elas acontecem gradualmente, trazendo novos conceitos e adaptando-os a uma nova realidade. Não obstante, traços marcantes dos modelos anteriores convivem com a aspiração a uma nova realidade administrativa. A confusão entre o público e o privado, o desvio de finalidade no uso dos recursos públicos, o nepotismo, excesso de formalismo, morosidade da máquina estatal, são palavras contemporâneas, presentes nos noticiários, nos jornais, na internet. Apesar de serem práticas abominadas por reformadores há muito tempo na Administração Pública brasileira, são práticas, infelizmente, recorrentes no cotidiano do país.

Tendo como supedâneo essa premissa, a compreensão dos modelos de Administração Pública é demasiadamente importante para o cumprimento do papel do gestor perante o Estado e a Sociedade. O tema escolhido remonta um cenário administrativo no Brasil nos últimos séculos, especificando a transição para o modelo gerencial.

A chamada Reforma Gerencial foi inspirada e desenvolvida pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. Tinha como

base o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, um documento elaborado pelo próprio ex-ministro a partir de seus estudos sobre os modelos de Administração Pública. Inspirado nas reformas ocorridas em outros países, Bresser-Pereira esperava adaptar ao contexto brasileiro as experiências internacionais com vistas a um melhoramento da função do Estado e uma conseqüente otimização administrativa.

A despeito de já completar mais de 15 anos da denominada Reforma Gerencial, o tema ainda suscita muitas discussões sobre a influência na Administração Pública Federal. Com isso, muitos questionamentos encontram-se atuais e suscetíveis de pesquisa e estudo mais aprofundados. Pretende-se, neste trabalho, verificar o contexto e analisar algumas reformas estruturais ocorridas no Brasil, com o intuito de expandir o conhecimento agregado ao longo desta Especialização em Gestão Pública.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A Administração Pública Brasileira, nas últimas décadas, sofreu inúmeras tentativas de modernização e institucionalização da gestão. As reformas administrativas ocorridas no Brasil, ao longo do século passado, introduziram instrumentos legais para a instituição de novos modelos de organização pública. Partiu-se de um paradigma patrimonialista de gestão, passando pelo burocrático, culminando na Reforma Gerencial de 1995.

A denominada reforma gerencial – instituída no governo Fernando Henrique Cardoso – gerou inúmeras discussões que permearam os mais diversos setores e atores da sociedade. A adoção de valores gerenciais teve como seu ápice a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que trouxe, dentre outras inovações, o princípio da eficiência para Administração Pública. Essa reforma teve como idealizador Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira, então ministro do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado), que levou a cabo as mudanças tendentes a uma mudança de paradigma organizacional.

Inspirado nas reformas gerenciais ocorridas em países como Inglaterra e Estados Unidos e pressionado pela sociedade para uma redução dos custos da máquina pública com uma conseqüente melhora nos serviços prestados, o governo FHC manejou, através do MARE, uma reforma há muito pretendida nos setores essenciais da Administração Pública Brasileira. Já em 1995, Bresser-Pereira, baseado em um diagnóstico de crise do Estado, propõe o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), identificando as mudanças que necessárias para a resolução dessa crise.

Conforme observa Matias-Pereira (2008), a existência de uma profunda diversidade cultural, regimes políticos diferentes e formações históricas específicas que existem de país para país imprime em cada um deles uma feição única, o que explica as variações sobre os objetivos, estilos administrativos, funções e papel da

administração pública no mundo. Nesse contexto, é viável a compreensão das transições entre modelos, dadas as peculiaridades culturais brasileiras.

Bergue (2010), sobre a compreensão dos modelos teóricos organizacionais brasileiros, afirma que compreender o fenômeno e sua extensão contribui não somente para o diagnóstico dos fenômenos reformadores pretéritos e em curso, mas para a delimitação das possibilidades de transformação da Administração Pública a partir da assimilação de conceitos e tecnologias gerenciais. Diante dessa premissa, o estudo supracitado é de suma importância para a preparação de gestores e servidores públicos, principalmente em relação à transição desse fenômeno institucional.

Dessarte, percebe-se uma área de estudo essencial para o desenvolvimento da Administração Pública Brasileira, mais especificamente na esfera Federal. A partir das disciplinas estudadas nessa especialização, verificou-se um campo de estudo muito importante para compreensão do papel do gestor público, qual seja: os modelos organizacionais da Administração Pública Federal. Visto isso, o presente trabalho vislumbra elucidar **quais as mudanças ocorridas na transição para o modelo Gerencial na Administração Pública Federal?**

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as ferramentas jurídicas e administrativas como parte da transição para o modelo Gerencial na Administração Pública Federal no Brasil.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

No estudo buscar-se-á:

- Detalhar o modelo Gerencial Brasileiro, bem como apontar características da sua adoção na esfera Federal.
- Estudar as consequências administrativas da adoção modelo Gerencialista na Administração Pública Federal.
- Descrever os instrumentos jurídicos utilizados na Reforma Gerencial

4. JUSTIFICATIVA

A compreensão pelo Gestor Público do novo modelo de Administração Pública e suas consequências para a sociedade é fundamental para o aperfeiçoamento da gestão. A elucidação dos modelos passados e vigentes traz um conhecimento imprescindível sobre a estrutura de Estado. O entendimento do modelo predominante atual como um todo, auxilia na gestão dos processos específicos do cotidiano do gestor. Ao estudar a transição para um modelo gerencial, que preconiza a eficiência dos serviços públicos com a conseguinte diminuição dos gastos do Estado, o gestor público estará mais ciente de seu papel como agente público neste novo cenário.

Discutir e pesquisar modelos pretéritos leva ao conhecimento da realidade administrativa vigente no país. Tema recorrente em artigos e teses no meio acadêmico, o modelo gerencial deve ser estudado para a construção de uma Administração Pública cada vez mais voltada para o atendimento da necessidade dos cidadãos, visto que estes têm uma demanda diferenciada, cabendo ao poder público prestar serviços de qualidade.

A crise burocrática fez com que emergisse um novo modelo, este, não mais com o fim em si mesmo, mas sim, em um padrão voltado para o resultado final, privilegiando o cidadão. Destarte, pesquisas e estudos sobre os modelos de Administração Pública são fundamentais para a melhoria da realidade social e da qualidade na gestão, visto que, ao adequar a função do Estado às necessidades da sociedade a Administração estará cumprindo seu papel. Em um curso para o aperfeiçoamento do Gestor Público é de primária importância a compreensão da sua função como agente de transformação e sua consequente inserção no contexto da Administração Pública.

5. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A conceituação de Administração Pública é de fulcral interesse para os objetivos da presente pesquisa. Desta feita, serão abordados os temas de relevância para a consecução dos objetivos propostos deste trabalho. Partindo dessa premissa, Paludo (2010), em um conceito didático, compreende a Administração Pública como todo aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade.

Desse modo o uso da expressão Administração Pública pode figurar em diversos sentidos que, a seguir, serão analisados especificamente.

5.1. SENTIDO AMPLO E ESTRITO

A Administração Pública em um sentido amplo abrange os órgãos de governo que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa. Entende-se por função política, neste contexto, o estabelecimento de diretrizes e programas de ação governamental, dos planos de atuação do governo, a fixação das denominadas políticas públicas¹. De outro modo, função meramente administrativa resume-se à execução das políticas públicas formatadas no exercício da referida atividade política (ALEXANDRINO E PAULO, 2010).

Em uma outra abordagem, convergente com a idéia apresentada no parágrafo anterior, Di Pietro (2007) conceitua o sentido amplo em duas atuações: sentido subjetivo, os órgãos governamentais (Governo) e os órgãos administrativos

¹ Segundo Rua (2009) política pública envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas politicamente.

(Administração Pública em sentido estrito e próprio); sentido objetivo, a função política e a administrativa.

Conceituando o sentido estrito da Administração Paulo e Alexandrino (2010) dizem que a inclusão apenas dos órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo é o denominado estrito sentido. Ficando, assim, excluídos os órgãos políticos e as funções políticas de elaboração das políticas públicas.

Cabe enfatizar a atuação jurídica da Administração Pública, no tocante a sua relação com a lei que, ao contrário dos particulares, deve fazer apenas o que lhe é permitido pela lei. Paulo e Alexandrino (2010 p.18) exemplificam o funcionamento e elucidam a abordagem apresentada no presente trabalho:

Cumpra elucidar que elaborar políticas públicas ou planos de governo não significa atuar ao arrepio da lei. A administração pública, mesmo tomada em sentido amplo, tem toda sua atuação subordinada à lei. Contudo, no que tange aos fins do Estado, o ordenamento jurídico estabelece normas genéricas, amplas, muitas vezes traduzidas em normas programáticas, indicando objetivos gerais a serem perseguidos pelo Poder Público. O “como fazer”, o estabelecimento das prioridades na execução, o detalhamento dos programas de ação, tudo isso é atividade administrativa em sentido amplo, vale dizer atividade **política**, para o exercício da qual o Poder Público, embora subordinado à lei e ao direito, dispõe de uma ampla discricionariedade.

Tem-se como oportuno a explicação de que a permissão e discricionariedade são, como bem disse o referido autor, para atividade política. A criação, priorização e consecução das políticas públicas dispõem uma certa liberdade de opção, conquanto sempre vinculada ao ordenamento jurídico.

5.2. SENTIDO FORMAL E MATERIAL

Em uma outra esfera de classificação, Administração Pública pode ser dividida ainda em dois sentidos muito cobrados na doutrina administrativa brasileira: sentido formal e material.

Para Paulo e Alexandrino (2010), entende-se por sentido formal o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importando a atividade que exerçam (como regra,

evidentemente, esses órgãos, entidades e agentes desempenham função administrativa).

Corroborando a explanação anterior, Di Pietro (2007), categoricamente define Administração Pública em sentido subjetivo (formal), como conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa.

Já em um a acepção material (objetiva), a administração pública representa o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa. O conceito tem como referência a atividade (o que é realizado), não obrigatoriamente quem a exerce (PAULO; ALEXANDRINO, 2010).

Visto os dois conceitos, é de suma importância a percepção desses sentidos no contexto brasileiro, Paulo e Alexandrino (2010, p. 19) afirmam que “o Brasil adota o critério formal de administração pública. Portanto, somente é administração pública, juridicamente aquilo que nosso direito assim considera.”. Assim, independentemente da atividade que exerça, apenas o que o ordenamento jurídico disser será considerado administração pública. A partir desse cenário, passa-se à análise da atuação do Estado em suas variadas estruturas de atuação.

5.3. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E ENTIDADES PARAESTATAIS

Após o estudo da Administração Pública e algumas abordagens tradicionalmente vistas pela doutrina, traz-se um novo tópico com o supedâneo do Decreto-lei 200/67 (Brasil, 1967), em que reza:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

É importante frisar que, a despeito de o Decreto-Lei 200/67 seja frequentemente citado como referência em matéria de organização estrutural da administração pública brasileira, é certo que apenas adstringe-se ao Poder Executivo Federal, não vinculando os demais entes federativos.

Paulo e Alexandrino (2010) conceituam administração direta como o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas de Estado (União, estados, Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício de forma centralizada de atividades administrativas.

A administração direta pode ser compreendida nas competências e serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, assim como a parte administrativa dos poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público da União. A administração direta é composta pelos próprios órgãos dos poderes que compõe as pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade política ou administrativa. Ressalte-se, ainda, que esses órgãos não possuem personalidade jurídica própria e pertencem ao ente público maior – União, Estados, Municípios (PALUDO, 2010).

Acerca da atuação da Administração Direta, Paludo (2010) afirma que ela se dá através de seus órgãos e agentes que expressam a vontade política da pessoa jurídica a que estão ligados. Os órgãos não têm capacidade jurídica, não constituem pessoa jurídica, apenas possuem competências: são centros de competências despersonalizados, cuja atuação, na pessoa de seus agentes, é imputada à entidade a que pertencem.

Já a Administração Indireta, segundo Paulo e Alexandrino (2010) é o conjunto de pessoas jurídicas (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à administração direta, têm a competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas.

Paludo (2010), corroborando os autores mencionados, comenta que as entidades da supracitada Administração têm personalidade jurídica própria, autonomia e agem por outorga de serviço ou pela delegação da execução. Em regra, quando prestam serviços públicos ou de interesse público são denominadas autarquias ou

fundações; quando exploram atividade econômica referem-se às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Tendo como base para criação o inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação. A partir desse preceito constitucional chega-se a duas óbvias conclusões: autarquia é criada por lei específica diretamente; demais entidades é necessário apenas autorização dada em lei específica.

Faz-se necessário o comentário sobre as denominadas entidades paraestatais. Paulo e Alexandrino (2010) conceituam que, ao lado da administração pública brasileira, positivada no ordenamento jurídico pátrio, são objetos de estudo do direito administrativo determinados entes privados que, sem integrarem a administração direta ou indireta, colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público, de natureza não lucrativa. Compreendem os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI), as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e as denominadas “entidades de apoio”.

Paludo (2010) denomina essas entidades como terceiro setor. O primeiro setor é o Estatal; o segundo, o mercado; o terceiro, entidades que não se enquadram no primeiro nem no segundo. Essas entidades, conquanto possuam personalidade de Direito Privado, não são entidades públicas nem privadas. Não são públicas porque não são pessoas de Direito Público, e não são privadas porque não visam ao lucro. Elas são um meio-termo. Colaboram com o Estado desenvolvendo atividades de interesse público, e por isso contam com a sua proteção e fomento.

5.4. NOÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Com vistas a uma melhor compreensão dos assuntos abordados no presente trabalho, faz-se necessário um breve apanhado de conceitos e reflexões sobre o tema

em tela. Cabe ressaltar que essa classificação não é unânime na doutrina; para fins do presente trabalho, entretanto, é plenamente satisfatório. Di Pietro (2007, p. 297) apresenta a descentralização como “distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica e supõe a existência de, pelo menos, duas pessoas, entre as quais se repartem as competências”. A autora define ainda dois tipos de descentralização, política e administrativa:

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal.

As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária.

A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; as suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. É o tipo de descentralização própria dos Estados unitários, em que há um centro único de poder, do qual se destacam, com relação de subordinação, os poderes das pessoas jurídicas locais.

Paulo e Alexandrino (2010), com uma abordagem mais ampla sobre a descentralização administrativa, a definem no momento em que o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras pessoas e não pela sua administração direta. A descentralização pressupõe duas pessoas distintas: O Estado (União, Municípios, etc.) e a pessoa que executará o serviço, por ter recebido do estado essa atribuição.

A descentralização pode ocorrer por outorga (quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere determinado serviço público) ou por delegação (quando o estado transfere, por contrato ou ato unilateral, unicamente a execução do serviço, para que a pessoa delegada preste à população, em seu próprio nome e por sua conta e risco). Cabe ressaltar que em nenhuma forma de descentralização há hierarquia, o que pode existir, por exemplo, é o chamado controle finalístico ou supervisão ou tutela administrativa, em uma relação de vinculação – e não de subordinação (PAULO; ALEXANDRINO, 2010).

Di Pietro (2007) afirma que diferentemente da descentralização, pelo fato de ser a desconcentração uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica. Sabe-se que a Administração

Pública é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide em cujo ápice se situa o Chefe do Poder Executivo. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir o seu mais adequado e racional desempenho. A desconcentração liga-se à hierarquia.

Exemplificando, ocorre desconcentração no âmbito da administração direta estadual distribui competências entre diversos órgãos de seu próprio arcabouço (Secretaria da Fazenda, Secretaria de Educação, etc.).

A desconcentração ocorre dentro da estrutura de uma mesma pessoa jurídica, trata-se de mera técnica administrativa de distribuição interna de competências de uma pessoa jurídica. Impende frisar que a desconcentração ocorre tanto no exercício de competências pela administração direta quanto pela indireta. Como resultado tem-se o surgimento dos denominados órgãos públicos (PAULO; ALEXANDRINO, 2010).

5.5. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nessa seção serão especificados os princípios relacionados na Constituição Federal relativos à Administração Pública. Apesar de diversas discussões doutrinárias, buscar-se-á a corrente majoritária do pensamento doutrinário acerca dos princípios referidos.

Grifaram-se os princípios que serão detalhados no presente trabalho:

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** [...] (BRASIL, 1988).

Tendo em vista os princípios expressos na constituição, é necessário, para os objetivos dessa pesquisa, detalhá-los.

5.5.1. Legalidade

Para fins de compreensão didática, explicar-se-á a legalidade de forma resumida e atida ao Direito Administrativo pátrio. Nessa esteira, Moraes (2008) entende que esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica.

Vê-se que este é o entendimento de mais autores do qual a vontade Administração Pública é a que decorre da lei. Di Pietro (2007) afirma que no princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite; no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, ou seja, permite fazer tudo o não é proibido pela lei. Corresponde ao que já vinha explícito no artigo 42 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789:

“a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei”.

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (DI PIETRO 2007).

5.5.2. Impessoalidade

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, dá margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário

dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deva ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve balizar toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas em detrimento de outras, visto que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento; aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim (DI PIETRO, 2007).

Para Di Pietro (2007) em um segundo sentido, o princípio significa que os atos e provimentos administrativos não são imputáveis ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. Com isso, as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 12 do artigo 37, proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Conforme Moraes (2008) o princípio da impessoalidade encontra-se, por vezes, no mesmo campo de incidência dos princípios da igualdade e da legalidade, e não raramente é chamado de princípio da finalidade administrativa. Esse princípio completa a idéia já estudada de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou.

5.5.3. Moralidade

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública (MORAES, 2008).

Di Pietro (2007) leciona que não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiraram à autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial a razoabilidade.

5.5.4. Publicidade

A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em

geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias (MORAES 2008).

Di Pietro (2007) afirma que é a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Alguns exemplos desse princípio estão em leis e na própria Constituição Federal, como o inciso LX do artigo 5º da Carta Magna: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Ou ainda no inciso XIV desse mesmo artigo: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

Deve se ter em mente que esse princípio não é irrestrito, como é visto no inciso XXXIII do artigo 5º (Brasil, 1988):

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado** (grifo do autor).

A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade (MORAES 2008).

5.5.5. Eficiência

Nesta seção será explicitado o referido princípio à luz da doutrina jurídica pátria. Para consecução do objetivo desse tópico, Modesto (2000) define o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

Em uma outra abordagem Moraes (2008) descreve o princípio da eficiência como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a

persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia² e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

O objetivo desse princípio é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. Tem como corolário a boa qualidade. A partir da positivação desse princípio como norte da atividade administrativa, a sociedade passa a dispor de base jurídica expressa para exigir efetividade do exercício de direitos sociais, como educação e saúde, os quais têm que ser garantidos pelo Estado com qualidade ao menos satisfatória (PAULO E ALEXANDRINO, 2010).

² O sentido de “burocracia” adotado pelo autor citado vai ao encontro do “conceito popular” de Chiavenato (2003) entendida como uma organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo soluções rápidas ou eficientes

6. PATRIMONIALISMO

Após o entendimento da Administração Pública através de suas variadas acepções, passa-se ao estudo dos seus modelos. Seguindo por uma ordem cronológica de surgimento, tem-se como ponto central a busca na literatura por conceitos inerentes ao patrimonialismo. A compreensão deste modelo é de fundamental interesse para o estudo da burocracia e do gerencialismo.

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano³, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, segundo o autor, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (BRASIL, 1995a).

Bresser-Pereira (1996) explica o patrimonialismo que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos, como o tipo de administração em que o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgiam no século XIX.

Paludo (2010) disserta que no patrimonialismo não existiam carreiras organizadas no serviço público e nem se estabeleceu a divisão do trabalho. Os cargos eram todos de livre nomeação do soberano, que os direcionava a parentes diretos e demais amigos da família, concedendo-lhes parcelas de poder diferenciadas, de acordo com os seus critérios pessoais de confiança. Prática reiterada era a troca de favores por cargos públicos (neste caso não se tratava de parentes e amigos, mas de interesses políticos ou econômicos). Regra geral, quem detinha um cargo público o considerava

³ O autor utiliza o termo “soberano” para designar a maior autoridade do Estado no exercício do poder, que num passado mais distante corresponde à figura do rei.

como um bem de caráter hereditário. Não havia divisão do trabalho; os cargos denominavam-se prebendas ou sinecuras, e quem os exercia gozava de status da nobreza real.

De forma sintética, Paludo (2010, p. 53) leciona que se pode resumir as principais características da administração patrimonialista:

- confusão entre propriedade privada e propriedade pública;
- impermeabilidade à participação social-privada;
- endeusamento do soberano;
- corrupção e nepotismo;
- caráter discricionário e arbitrário das decisões;
- ausência de carreiras administrativas;
- desorganização do Estado e da Administração;
- cargos denominados prebendas ou sinecuras;
- descaso pelo cidadão e pelas suas demandas sociais.

Dada a conceituação apresentada, é de vital importância o entendimento do contexto desse modelo no Brasil, pois, como bem diz Amoroso Lima (2006), a “Administração Pública Patrimonialista corresponde ao Primeiro Modelo Administrativo do Estado Brasileiro”.

6.1. CONTEXTO BRASILEIRO

A análise do contexto brasileiro tem grande valia visto que, segundo Martins (1997), a cultura política do Brasil é profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista. Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o País sofreu: nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, e têm sido reforçadas através do populismo. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado como a organização da administração pública.

Em relação ao contexto brasileiro Faoro⁴ (*apud* Martins; Pieranti, 2006, p. 145) explica a subjacência do patrimonialismo no contexto brasileiro:

"O patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras,

⁴ FAORO, Raymundo. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 1979).

monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia".

Para Amoroso Lima (2006), a Independência do Brasil resultou de um processo marcado por movimentos, que representaram a resistência contra os permanentes abusos da Coroa e que eram atravessados por interesses econômicos com o sentido de liberdade, numa mistura híbrida que caracterizou a constituição do novo Estado Nacional. Então, foi a partir de 1822 que se iniciou o tempo da organização da Administração Pública Brasileiro demarcado pelo fim do Estatuto da Colônia e o começo do Estado Nacional.

Neste primeiro momento, Batista (1999) afirma que se instaura, na estrutura do Estado, a administração pública patrimonialista, envolvida por um conjunto de princípios teóricos e práticos que perduraram, enquanto estrutura determinante, até o final da década de 20 do século XX. O marco legal desta instauração ocorreu em 1824, quando D. Pedro I, após dissolver a Assembléia Constituinte em 1823, outorgou a Constituição Política do Império do Brasil, que vigorou de 25 de março de 1824 a 15 de novembro de 1889; portanto, por mais de 65 anos.

Monteiro (2010), sobre a compreensão do patrimonialismo no contexto brasileiro, afirma que nesse modelo administrativo os responsáveis pelo poder atuam como se a máquina pública fosse parte do seu patrimônio. Aplicam toda sorte de decisões para prestigiar sua base aliada, loteiam os cargos públicos conferindo aos servidores o status de nobreza real, numa situação que favorece o nepotismo e a corrupção nos Órgãos Públicos, controlados de acordo com as necessidades e vontades do poder soberano. A compreensão do lastro patrimonialista na vida pública brasileira apresenta-se desde a ocupação portuguesa, assumindo feições apropriadas após a instalação da família real no início do século XIX.

Para se ter um espectro sobre a importância do estudo desse modelo de gestão no contexto brasileiro pode-se dizer que:

...a denominação patrimonialista advém do fato de que esta condição organizativa e de gestão do Estado espelhava determinadas características de seu tempo histórico como as práticas despóticas de apadrinhamento, nepotismo e clientelismo, próprias dos representantes políticos e administrativos, que incorporavam a esfera pública estatal como patrimônio espacial privado (AMOROSO LIMA, 2006, p. 11).

Por fim, utiliza-se uma importante conclusão feita por Amoroso Lima (2006, p. 141) no sentido de que as marcas do patrimonialismo parecem difíceis de arrancar; é notável, pois “o patrimonialismo originário traveste-se de formas pós-modernas, mas é sempre o mesmo processo excludente, senhorial, cordial com os parceiros e 'ignorantes' do Brasil”.

7. MODELO BUROCRÁTICO

7.1. BUROCRACIA E TIPOS DE DOMINAÇÃO

Antes de passar à análise do modelo burocrático em si, uma breve explanação sobre os tipos de dominação é válida para os objetivos deste trabalho. Para Encinas (2010), Weber descreve os tipos puros de dominação com base na origem de sua legitimidade, ou seja, com base no porquê das pessoas aceitarem as ordens. Ele o descreve em três tipos: carismático, racional e tradicional.

A dominação carismática, para Motta (2004), é aquela que tem por origem o carisma. Esse termo foi usado anteriormente com sentido religioso, significando dom gratuito de Deus, graça. O batismo confere o carisma; o dom da sabedoria que Cristo deu aos apóstolos é um tipo de carisma. Modernamente, Weber e outros estudiosos usaram esse termo com o sentido de qualidade extraordinária e indefinível de uma pessoa. O grande líder político, o capitão de indústria, o herói, o chefe de expedições pioneiras são freqüentemente pessoas com poder carismático. A legitimidade de seu domínio baseia-se na crença e na devoção, baseia-se na crença em poderes mágicos, na revelação e no culto de heróis.

Para Encinas (2010), o carisma é algo que não existe no dia-a-dia, na rotina, ele surge com uma situação extraordinária. A dominação carismática é um poder sem base racional. É instável, arbitrário e facilmente adquire características revolucionárias. Sua instabilidade deriva da fluidez de suas bases. Motta (2004) complementa que o líder carismático mantém seu poder enquanto seus seguidores reconhecem nele forças extraordinárias e, naturalmente, esse reconhecimento pode desaparecer a qualquer momento. Por outro lado, a dominação carismática não pode ser delegada nem concedida em herança, como a racional-legal e a tradicional. É uma dominação essencialmente pessoal, intransferível. Sua arbitrariedade explica-se pela ausência de leis, estatutos e tradições que a regulamentem. É um poder cujos limites são dados

pela sua própria personalidade. Por isso mesmo ele tende a ser um instrumento de transformação social. Os grandes líderes revolucionários

O conflito de uma dominação carismática com a burocracia dá-se na irracionalidade, instabilidade e arbitrariedade daquela, chocando-se diretamente com as bases do conceito de organização. Motta (2004, p. 13) pondera que “isso não quer dizer, porém, que as burocracias não possam conter em seu seio pessoas com poder carismático”. O problema da liderança natural, que é de importância fundamental para o bom funcionamento das organizações, está ligado ao conceito de dominação carismática. É certo que a definição de liderança geralmente adotada pelos representantes dessa Escola procurou negar que o poder do líder tenha base em sua personalidade, em determinadas características especiais e extraordinárias de sua pessoa.

Já a dominação tradicional é aquela quem, em sentido redundante, se baseia no tradicionalismo, na crença na rotina de todos os dias como uma inviolável norma de conduta. O tradicionalista acredita na "santidade" da tradição. Tudo o que os nossos antepassados aceitaram como válido deverá continuar a sê-lo. Os usos e costumes são a fonte última de poder. É um tipo de dominação extremamente conservador. Opõe-se à mudança social, porque nada a legitima. Pelo contrário, toda mudança social implica rompimento mais ou menos violento das tradições, abandono de usos e costumes às vezes imemoriais e, portanto, deve ser combatida. Aquele que exerce a dominação tradicional não é simplesmente um superior investido de autoridade, mas um "senhor", e seus subordinados, que constituem seu quadro administrativo, não são "funcionários", mas "servidores". Na medida em que as normas tradicionais não são perfeitamente definidas, o senhor tradicional usufrui certa área de arbítrio (MOTTA, 2004).

Paludo (2010) elenca que as ordens são legítimas de dois modos:

- Em parte em virtude da tradição que determina inequivocamente o conteúdo das ordens, e da crença no sentido e alcance destas, cujo abalo por transgressão dos limites tradicionais poderia pôr em perigo a posição tradicional do próprio senhor.
- Em parte em virtude do arbítrio do senhor, ao qual a tradição deixa espaço correspondente.

Todas essas características tiram da dominação tradicional qualquer base racional. Ela não é exercida com uma preocupação de eficiência. Não se procuram escolher os meios mais eficientes para atingir os fins visados. As normas tradicionais, o tipo de subordinados e o arbítrio do senhor não o permitem. Max Weber distingue dois tipos básicos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo (MOTTA, 2004).

Como contraste ao tipo anterior, Motta (2004) afirma que as burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático. Em seu tipo ideal, puro, as organizações são sistemas sociais racionais. A expressão da racionalidade burocrática de expressa e se distingue dos demais tipos em três características básicas são sistemas sociais formais, impessoais, dirigidos por administradores profissionais, que tendem a controlá-los cada vez mais completamente. Encinas (2010) elenca algumas outras características desse tipo, quais sejam:

- um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais;
- dentro de determinada competência, com limitação, e poderes limitados;
- o princípio da hierarquia oficial, isto é, de organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional;
- as regras segundo as quais se procede podem ser: regras técnicas e normas.

Visto algumas características da burocracia, passa-se ao estudo de seu modelo burocrático.

7.2. O MODELO

A conceituação de burocracia é fulcral para o entendimento do modelo de gestão burocrático, com isso, Chiaventato (2003) traz à tona uma didática elucidativa sobre esse tema, explicando a importância de Max Weber, sociólogo alemão, que publicara

uma bibliografia a respeito das grandes organizações da sua época. Deu-lhes o nome de burocracia e passou a considerar o século XX como o século das burocracias, pois achava que essas eram as organizações características de uma nova época, plena de novos valores e de novas exigências. O aparecimento das burocracias coincidiu com o despontar do capitalismo, graças a inúmeros fatores, dentre os quais a economia do tipo monetário, o mercado de mão-de-obra, o aparecimento do estado-nação centralizado e a divulgação da ética protestante (que enfatizava o trabalho como um dom de Deus e a poupança como forma de evitar a vaidade e a ostentação).

Entretanto, em uma outra visão, Motta (2004) esclarece que, em primeiro lugar, Max Weber, que estudou o termo burocracia amplamente, não considerou burocracia um tipo de sistema social, mas um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o feudalismo e o carismático. À burocracia ou poder burocrático correspondem, as organizações, organizações burocráticas, ou simplesmente burocracias.

É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver 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 (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Sobre a importância de Weber no estudo das organizações Chiavenato (2003, p. 254) afirma que o “primeiro teórico das organizações foi incontestavelmente Max Weber”. Ele estudou as organizações sob um ponto de vista estruturalista, preocupando-se com sua racionalidade, isto é, com a relação entre os meios e recursos utilizados e os objetivos a serem alcançados pelas organizações burocráticas.

Na mesma esteira do professor Idalberto Chiavenato, Secchi (2009) relata que o início das bases teóricas da burocracia foi apenas após a morte de Weber, e após a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas. Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da

autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

Contextualizando o seu surgimento, Chiavenato (2003) explica que modelo burocrático de organização surgiu como uma reação contra a crueldade, o nepotismo e os julgamentos tendenciosos e parcialistas, típicos das práticas administrativas desumanas e injustas do início da Revolução Industrial. Basicamente, a burocracia foi uma invenção social aperfeiçoada no decorrer da Revolução Industrial, embora tenha suas raízes na Antigüidade histórica, com a finalidade de organizar detalhadamente e de dirigir rigidamente as atividades das empresas com a maior eficiência possível.

Bresser-Pereira (1996) define o modelo de administração burocrática clássica como aquele baseado nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantado nos principais países europeus no final do XIX; nos Estados Unidos, no começo do século XX; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.

Conforme Secchi (2009), o modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. O modelo burocrático é atribuído a Max Weber, porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características. No entanto, desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa. Desde lá o modelo burocrático foi experimentado com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século XX em organizações públicas, privadas e do terceiro setor.

Sobre o modelo burocrático, em uma tentativa de resumo da Administração Pública Burocrática, Brasil (1995a) delimita que ele surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a

profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Bresser-Pereira (1996) ensina que a administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos — dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Deveriam existir controles rigorosos e procedimentais. Eram preferíveis leis, regulações e rotinas severas em lugar de tomadas de decisão sempre que possível (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (BRASIL 1995a).

7.3. CARACTERÍSTICAS

Ao contrário do senso comum, a burocracia, como conceito, é voltada para a eficiência e tem como corolário o racionalismo. Nessa linha Chiavenato (2003) e Paludo (2010), compilando as idéias de Max Weber trazem as seguintes características:

- **Caráter legal das normas e regulamentos:** nas organizações burocráticas o poder decorre da norma legal. Em outros termos, é uma organização baseada em uma legislação própria que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. Essas normas e regulamentos são escritos e também são exaustivos porque abrangem todas as áreas da organização prevêm todas as ocorrências e as enquadram dentro de um esquema definido capaz de regular tudo o que ocorre dentro da organização.
- **Caráter formal das comunicações:** a burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas e de forma exaustiva. As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito. Daí o caráter formal da burocracia: todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas, bem como assegurar a interpretação unívoca das comunicações.
- **Caráter racional e divisão do trabalho:** a burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. A divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí o aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante. Cada participante tem um cargo específico, funções específicas e uma esfera de competência e responsabilidade. Cada participante deve saber qual é a sua tarefa, qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os limites de sua tarefa, direito e poder, para não ultrapassar esses limites, não interferir na competência alheia e nem prejudicar a estrutura existente.

- Impessoalidade nas relações: a distribuição das atividades é feita impessoalmente, ou seja, em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. A administração da burocracia é realizada sem considerar as pessoas como pessoas, mas como ocupantes de cargos e de funções. O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa. A obediência prestada pelo subordinado ao superior também é impessoal. Ele obedece ao superior, não em consideração à sua pessoa, mas ao cargo que o superior ocupa. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem ao longo do tempo.

- Hierarquia da autoridade: cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão. Daí a necessidade da hierarquia da autoridade para definir as chefias nos vários escalões de autoridade. A distribuição de autoridade serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contato (oficial) restritivo, em relação às maneiras definidas pelas regras da organização. Dessa forma, o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, pois as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras.

- Rotinas e procedimentos padronizados: a burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo - o funcionário - não faz o que deseja, mas o que a burocracia impõe que ele faça. A disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que ajustam o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima produtividade. As atividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões definidos relacionados com os objetivos da organização. Os padrões facilitam a avaliação do desempenho de cada participante.

- Competência técnica e meritocracia: a burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A seleção, a admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios de avaliação e classificação válidos para toda a organização e não em critérios

particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo. Daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários.

- Especialização da administração: a burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativo estão separados da propriedade dos meios de produção. Em outros termos, os administradores da burocracia não são seus donos, acionistas ou proprietários. O dirigente não é necessariamente o dono do negócio ou grande acionista da organização, mas um profissional especializado na sua administração. O funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou cargo, e sua posição e cargo não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. A estrita separação entre os rendimentos e bens privados e públicos é a característica específica da burocracia e que a distingue dos tipos patrimonial e feudal de administração.

- Profissionalização dos participantes: a burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional, pois é um especialista e administrar é sua função.

- Previsibilidade do funcionamento: a consequência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. O modelo burocrático de Weber pressupõe que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível: todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que essa atinja a máxima eficiência possível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente.

Conforme Paludo (2010), a teoria burocrática foi amplamente aceita na época e muitas de suas características foram vantajosas para as organizações: a racionalidade, hierarquia, existência de regras claras e normas de conduta, a profissionalização o poder legítima. Uma vez aplicada, isso deveria ser suficiente para garantir o cumprimento

das regras, que, por sua vez, deveriam gerar eficiência. Assim, Weber⁵ (*apud* CARAVANTES 2010, p.51) explica a superioridade da burocracia sobre as demais formas de administração:

A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção dos bens, tornou-se totalmente indispensável – sendo indiferente que o sistema econômico seja organizado em bases capitalistas ou socialistas. A burocracia tem um papel central na sociedade como elemento fundamental de qualquer tipo de administração de massa. A burocracia é superior em saber, tanto o d técnica quanto o dos fatos concretos, o que normalmente é privilégio de empresa capitalista.

É o conhecimento técnico-profissional que garante a superioridade da burocracia. Na época a administração burocrática era o que havia de mais moderno em administração e muitas de suas características foram, e continuam sendo, vantajosas para as organizações. Como em qualquer modelo, todavia, há disfunções que o permeiam, mostradas a seguir.

7.4. DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

A administração burocrática trouxe uma série de avanços em relação à administração patrimonialista, dentre eles a impessoalidade, a racionalidade, o mérito, a profissionalização, o controle. No entanto, surgiram uma série de problemas, que a doutrina convencionou chamar de disfunções da burocracia, entre elas a rigidez e a lentidão (ENCINAS, 2011).

As principais disfunções da burocracia são estudos recorrentes da doutrina. Chiavenato (2003), compilando o assunto discorre que são oito disfunções:

- Internalização das regras e apego aos regulamentos: as diretrizes da burocracia. Emanadas por meio das normas e regulamentos para atingir os objetivos da organização, tendem a adquirir um valor positivo, próprio e importante, independentemente daqueles objetivos, passando a substituí-los gradativamente. As normas e os regulamentos passam a ser fim em si mesmos.

⁵ WEBER, Max. **Ciência e Política**. São Paulo: Martin Claret, 2005. Trad. Jean Melville.

Passam a ser absolutos e prioritários: o funcionário adquire "viseiras" e esquece que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional. Com isso, o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito ao seu cargo ou função. Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos do burocrata.

- Excesso de formalismo e de papelório: a necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que tudo possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir a tendência ao excesso de formalismo, de documentação e, conseqüentemente, de papelório. Aliás, o papelório constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia, o que leva o leigo, muitas vezes, a imaginar que toda burocracia tem necessariamente um volume inusitado de papelório, de vias adicionais de formulários e de comunicações.

- Resistência às mudanças: como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia. Atendendo as normas e regulamentos impostos pela burocracia, o funcionário torna-se simplesmente um exercício das rotinas e procedimentos, os quais passam a dominar com plena segurança e tranqüilidade com o passar do tempo. Quando surge alguma possibilidade de mudança dentro da organização, essa mudança tende a ser interpretada pelo funcionário como algo que ele desconhece, e, portanto, algo que pode trazer perigo à sua segurança e tranqüilidade. Com isso, a mudança passa a ser indesejável para o funcionário. E, na medida do possível, ele passa a resistir a qualquer tipo de mudança que se queira implantar na burocracia. Essa resistência à mudança pode ser passiva e quieta, como pode ser ativa e agressiva através de comportamentos de reclamação, tumultos e greves.

- Despersonalização do relacionamento: a burocracia tem como uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre os

funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isso leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização: diante dos demais funcionários, o burocrata não os toma mais como pessoas mais ou menos individualizadas, mas como ocupantes de cargos, com direitos e deveres previamente especificados. Daí a despersonalização gradativa do relacionamento entre os funcionários da burocracia. Os funcionários passam a conhecer os colegas não pelos seus nomes pessoais, mas pelos títulos dos cargos que ocupam. Algumas vezes, o conhecimento é feito pelo número do registro do colega ou por qualquer outra forma de identificação das pessoas imposta pela organização.

- **Categorização como base do processo decisório:** a burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. Quem decide é sempre aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto, mesmo que nada saiba a respeito do problema a ser resolvido. Por outro lado, *categorizar* significa uma maneira de classificar as coisas, estereotipadamente, a fim de lidar com elas com mais facilidade. Quanto mais se lançar mão da categorização no processo decisório, menor será a procura de alternativas diferentes de solução.

- **Superconformidade às rotinas e aos procedimentos:** a burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como meio de garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que delas se espera. Como uma burocracia eficaz exige devoção estrita às normas e regulamentos, essa devoção às regras e regulamentos conduz à sua transformação em coisas absolutas: as regras e rotinas não mais são consideradas relativas a um conjunto de objetivos, mas passam a ser absolutas. Com o tempo, as regras e as rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. O impacto dessas exigências burocráticas sobre a pessoa provoca profunda limitação em sua liberdade e espontaneidade pessoal, além da crescente incapacidade de compreender o significado de suas próprias tarefas e atividades dentro da organização como um todo. O funcionário

burocrata trabalha em função dos regulamentos e rotinas e não em função dos objetivos organizacionais que foram estabelecidos. A organização perde toda a sua flexibilidade, pois o funcionário restringe-se ao desempenho mínimo. Perde a iniciativa, a criatividade e a inovação.

- Exibição de sinais de autoridade: como a burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, torna-se necessário um sistema capaz de indicar, aos olhos de todos, aqueles que detêm o poder. Daí surge a tendência à utilização intensiva de símbolos ou de sinais de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como o uniforme, a localização da sala, do banheiro, do estacionamento, do refeitório, o tipo de mesa etc., como meios de identificar quais são os principais chefes da organização. Em algumas organizações - como o exército, a Igreja etc. - o uniforme constitui um dos principais sinais de autoridade.

- Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. O funcionário está voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Essa atuação interiorizada para a organização o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais. As pressões do público, que pretende soluções personalizadas que a burocracia padroniza, fazem com que o funcionário perceba essas pressões como ameaças à sua própria segurança.

Além dessas disfunções apresentadas, Brasil (1995a) expõe que na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob esse princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia,

identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. Partindo dessa premissa, parte-se ao estudo do modelo burocrático no Brasil, frequentemente relacionado, pelo senso comum, com as suas disfuncionalidades.

7.5. BUROCRACIA BRASILEIRA

Visto as explicações sobre a burocracia e algumas de suas disfunções, sobre o contexto brasileiro, pode-se afirmar que é a partir dos anos de 1930 o modelo burocrático passou a vigorar com suas características entre as quais cabe o destaque para a impessoalidade; supremacia da técnica; mérito profissional; e hierarquia funcional. No país, o processo de industrialização foi intensificado acarretando mudanças na estrutura organizacional do Estado, que manteve funções essenciais no desenvolvimento econômico. Os governantes e seus ideólogos assumem diretrizes que estavam assentadas na mudança do viés privatista do Estado, por meio da profissionalização, principalmente dos trabalhadores do setor público. Buscou-se efetivar uma administração pública baseada na razão instrumental, na racionalidade e legalidade de poder, um modelo em que o excesso de patrimonialismo pudesse ser eliminado, ancorado num padrão normativo para a conquista de um funcionamento racional da administração pública. Mas a mudança de um modelo a outro se efetiva de maneira processual, que significa a manutenção de características do anterior, que passam a estar sobrepostas às do modelo vigente (AMOROSO LIMA, 2006).

Segundo Bresser-Pereira (2007) a burocracia de Estado moderna, que faz parte da classe profissional, já estava surgindo no final do século XIX, mas ela só ganha força política nos agitados anos 1920, quando as camadas médias urbanas da qual faz parte revelam de maneira intensa sua insatisfação com o domínio da oligarquia cafeeira que, aproveitando-se do voto aberto que lhe permitia comandar o voto da população rural e da possibilidade de fraude eleitoral, não lhe dava espaço político.

Convergindo à idéia dos supracitados autores, Costa (2008) explicita que a burocracia no Brasil estava no horizonte da administração pública que se consolidava e atualizada no contexto pós-independência. Se esse movimento se deu de forma lenta e superficial nos primeiros 100 anos de história do Brasil independente, ele vai encontrar seu ponto de inflexão e aceleração na Revolução de 1930.

Bresser-Pereira (1996), sobre o início da burocracia no Brasil, relata que a criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

No Brasil, após as primeiras tentativas de burocratização da administração, segundo Martins (1997), foi formada uma elite burocrática que concebeu e implementou planos de desenvolvimento e que demonstrou altos padrões de eficiência no trato com governos estrangeiros e instituições internacionais; ao mesmo tempo, um quadro de servidores de baixa qualificação, eivado de rotinas e desmotivado, ficou responsável pela prestação de serviços públicos à população. Essa é a razão pela qual, ainda hoje, a eficiência do Estado brasileiro, vista do exterior, difere radicalmente da percepção que dele se tem dentro do País: cada público trata com atores diferentes no âmbito da burocracia.

Sobre este tema, argumenta-se que a administração pública brasileira, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos. Formaram-se grupos de reconhecida competência, como é o caso de algumas carreiras (Procuradores, da Polícia Federal, Receita Federal, Finanças, Controle e Orçamento e dos Gestores), bem como em áreas da administração indireta, mas os concursos jamais foram rotinizados e o valor de sua remuneração real variou intensamente em função de políticas salariais instáveis. Os instrumentos de seleção, avaliação, promoção e treinamento que deram suporte a esse modelo estão superados (BRASIL, 1995a).

Sobre o contexto de sua época, Brasil (1995a) diagnostica e critica o modelo burocrático tradicional que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de

normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se, desse modo, o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados. Com os problemas apresentados pelo modelo burocrático, começa a emergir um modelo que privilegia o resultado, sendo estudado a seguir.

8. MODELO GERENCIAL

O modelo de Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo burocrático. A eficiência da administração pública, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995a).

A administração pública gerencial constitui, em até certa medida, um rompimento com a administração pública burocrática. Entretanto, conforme Brasil (1995a), isso não significa, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

O modelo gerencial puro foi o primeiro a ser implantado no caso inglês, como também ocorreu, com algumas ligeiras modificações, na experiência americana do governo Reagan. Porém, algumas tentativas anteriores de implantar o modelo gerencial tinham ocorrido. No caso inglês, o relatório da Comissão Fulton, que funcionou de 1966 a 1968, já enumerava alguns dos problemas existentes no modelo burocratizado do *Whitehall*. No diagnóstico apresentado eram destacadas a falta de preparação gerencial do *civil service* britânico, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os

burocratas e a comunidade que eles serviam. Sobretudo os dois primeiros pontos influenciaram a reforma implementada posteriormente por Thatcher (ABRUCIO, 1997).

As reformas gerenciais que ocorrem em diversos contextos a partir dos anos 1990 colocam como problema central a necessidade de redefinir os modelos de gestão pública a partir de novos modelos institucionais que permitam ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade. É neste contexto que emerge um novo conjunto de crenças sobre novas formas de reorganização burocrática, centradas em novos padrões de relacionamento entre o Estado, o mercado e a sociedade civil e orientados pela produtividade gerencial REZENDE (2009).

Sobre o contexto das reformas gerenciais, Modesto (1997) faz um resumo enumerado dos objetivos pretendidos pelas reformas nos países ocidentais:

- a) objetivo econômico: diminuir o “déficit” público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta;
- b) objetivo social: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;
- c) objetivo político: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada;
- d) objetivo gerencial: aumentar a eficácia e efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente; porém, de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

Entretanto, apesar de sua efetiva implantação acontecer a partir dos anos 1990, nos Estados Unidos a discussão gerencial tem mais tradição. Para Abrucio (1997) o debate entre o *Public Service orientation versus o Public Management orientation* existe desde o século passado, quando Woodrow Wilson escreveu seu célebre artigo (*The study of administration*), em 1887, defendendo a separação entre a política e a administração. O modelo gerencial, no entanto, não conseguiu se tornar hegemônico nos EUA, principalmente porque a burocracia americana foi sendo edificada, ao longo do século XX, para evitar a interferência das políticas de patronagem que eram comuns no final do século XIX. Por isso, a opção preferencial foi por um modelo que preservasse a neutralidade e a impessoalidade do Estado, características estas que eram centrais no tipo burocrático weberiano como visto anteriormente.

Em uma perspectiva dinâmica, Secchi (2009) afirma que a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Alexandrino e Paulo (2010), em uma visão jurídica, salientam que uma série de alterações constitucionais e legais com o objetivo de implantar um modelo de administração pública conhecido como “administração gerencial”, fundado, em tese, no princípio da eficiência, visando a substituir o padrão tradicional burocrático, cujo princípio basilar é o da legalidade. Destarte, os defensores desse modelo são adeptos da corrente político-econômica chamada “neoliberalismo”. Seus objetivos são a retirada do setor público de todas as áreas em que sua atuação não seja imprescindível.

Em uma contextualização sobre as diferenças da gestão pública e privada, Brasil (1995a) reza que a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por intermédio de políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Para Rezende (2009), as reformas gerenciais partem do pressuposto de fazer a burocracia pública “funcionar melhor, a um menor custo”. Uma nova Administração Pública construída a partir de flexibilidade gerencial, descentralização, autonomia, e novas formas de gerenciamento são indispensáveis à elevação da performance. Esta não depende não apenas de controle fiscal e redução do tamanho e grau de intervenção do Estado, mas sim de “novos modelos institucionais” capazes de permitir que as organizações públicas passem orientadas por parâmetros de eficiência e efetividade. A questão de como criar os novos incentivos decisivos para a organização

pela performance torna-se problema central no design de reformas administrativas, a partir dos anos 90.

Nessa esteira, a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995a).

Visto o modelo gerencial, Paludo (2010) e Abrucio (1997) mostram como ao longo da década de 1980 e princípio da de 1990 o modelo gerencial foi se modificando. Como resultado desta evolução, constataram a existência, em termos típicos ideais, de três tendências básicas (estágios): o modelo gerencial puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). No entanto, essa separação consiste em alguns traços apenas, já que a maior parte das idéias são comuns aos três estágios.

Repise-se que conforme os autores supracitados, a constatação mais importante, é que embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes. Ao contrário, o que se percebe é que há uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria. A passagem de uma teoria a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas. A partir dessa segmentação, mostra-se um quadro resumo e logo após analisa-se os estágios propriamente ditos.

Quadro 1 – Resumo dos estágios do Gerencialismo

Respostas à crise do modelo burocrático inglês (Whitehall)		
Modelo gerencial puro	<i>Consumerism Public</i>	<i>Service Orientation</i>
Economia/Eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Eqüidade
<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: Adaptado de Abrucio (1997).

8.1. GERENCIALISMO PURO OU *MANAGERIALISM*

Esse primeiro estágio gerencial foi inspirado na administração de empresas privadas e surgiu na Administração Pública como resposta à crise fiscal do Estado, voltando-se para a busca do incremento da eficiência no setor público. Conforme Paludo (2010), este estágio buscava a refazer o Estado em bases pós-burocráticas e coadunou-se com as idéias neoliberais, introduzindo técnicas de gerenciamento juntamente com os programas de melhoria estrutural. Os programas implementados eram focados na redução de custos, aumento da eficiência e enxugamento de pessoal – difere dos demais modelos precipuamente em relação aos dois primeiros – com clara definição das responsabilidades, dos objetivos, e maior consciência acerca do valor dos recursos públicos.

Abrucio (1997, pág. 13) afirma que o “modelo gerencial puro foi o primeiro a ser implantado no caso inglês, como também ocorreu, com algumas ligeiras modificações, na experiência americana do governo Reagan”. Entretanto, alguns intentos para a implantação do modelo gerencial já haviam ocorrido. O modelo gerencial puro tem como base a separação entre a administração e política. Como descreve o autor:

Assim, caberia aos reformadores implantar o *managerialism* na administração pública independentemente do que ocorre na política. Essa perspectiva, entretanto, contradiz o próprio desenvolvimento do modelo gerencial na Grã-Bretanha, pois foi o forte apoio político obtido pelos conservadores que propiciou o avanço das reformas. Ao longo das décadas de 80 e 90 os integrantes do governo inglês enfrentaram dificuldades políticas, e somente a

reconstrução da base de apoio às mudanças ou a reformulação, ainda que parcial, das propostas puderam remover os obstáculos.

Finaliza Abrucio (1997) que o gerencialismo puro não pode ser mensurado por meio de seus próprios conceitos. O que, de certo modo, dificultou uma verdadeira medida de desempenho e eficiência nos moldes da iniciativa privada. A necessidade de isonomia e tratamento igualitário – diferentemente do que ocorre nesta – é um corolário da Administração Pública, o que não foi levado em consideração pelos defensores desse modelo.

8.2. CONSUMERISM

Em relação ao melhoramento do modelo gerencial puro e o novo estágio, Abrucio (1997) constata que as críticas mais pertinentes feitas ao modelo gerencial puro na Grã-Bretanha buscavam não a volta ao modelo burocrático weberiano, mas sim a correção do *managerialism* no sentido de incorporar novos significados. A ênfase na flexibilidade da gestão foi uma das mudanças introduzidas.

Neste segundo estágio gerencial passa a direcionar suas ações com foco no “cliente”: o cidadão. Flexibilizou-se a gestão e introduziu-se a perspectiva da qualidade como uma estratégia voltada para a satisfação do consumidor, através de medidas que visavam a tornar o Poder Público mais leve, ágil e competitivo: descentralização administrativa, criação de opções de atendimento, incentivo à competição entre organizações públicas e adoção do modelo contratual na prestação dos serviços. Ponto chave desse estágio, o planejamento estratégico começa a ser utilizado pelas organizações públicas (PALUDO, 2010).

Embora tenha avançado muito com relação ao modelo gerencial puro, o *consumerism* recebeu várias críticas, particularmente no terreno em que mais transformou os conceitos, isto é, na relação entre o governo como prestador de serviços públicos e a população. A crítica mais geral é direcionada ao conceito de consumidor de serviços públicos. Em primeiro lugar, com relação à diferença que existe entre o consumidor de bens no mercado e o “consumidor” dos serviços públicos. É mais

complexa a relação do prestador de serviço público com a sociedade, já que ela não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente no mercado. Aliás, há determinados serviços públicos cujo caráter é compulsório, isto é, não existe a possibilidade de escolha, como provam a utilização em determinados momentos dos hospitais e dos serviços policiais. (ENCINAS, 2010).

8.3. *PUBLIC SERVICE ORIENTATION (PSO)*

Abrucio (1997) observa que o Public Service Orientation (PSO), embora retome temas pouco discutidos ao longo da década de 80, não propõe a volta a um modelo pré-gerencial, burocrático weberiano, assim como o *consumerism*. O PSO procura encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas.

Em uma perspectiva didática, com fins de diferenciação dos três diferentes estágios apresentados Abrucio (1997, pág 12) afirma que o PSO defende as virtudes políticas da descentralização. No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no *consumerism*, o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecer melhor qualidade. 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.

Após o estudo dos modelos de Administração Pública, mostrar-se-á um quadro-resumo das principais características de cada modelo, principalmente no que tange às principais diferenças.

Quadro 2 – Resumo dos modelos de Administração Pública

PATRIMONIALISTA	BUROCRÁTICO	GERENCIAL
Estado sem diferenciação entre <i>res publica</i> e <i>res principis</i> . Extensão do poder do soberano.	Surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.	Emerge com a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos
Corrupção, nepotismo e desorganização do Estado e da Administração.	Poder racional-legal: profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo.	Qualidade nos serviços públicos voltado para as demandas do cidadão.
Caráter discricionário e arbitrário das decisões;	Desconfiança prévia nos administradores públicos. Controle Rígido na admissão de pessoal, compras e no atendimento a demandas.	Surge como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado.
Ausência de carreiras administrativas;	Controle <i>a priori</i> ; processo como fim em si mesmo.	Controle <i>a posteriori</i> dos resultados.

Fonte: Elaborado pelo autor. Compilado de Brasil (1995a) *et al.*

9. REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Nesta seção, serão abordadas as principais reformas administrativas ocorridas na Administração Pública Brasileira à luz dos autores consagrados nesta área. Tem-se, por óbvio, que não houve apenas as reformas aqui doravante explanadas; para fins da presente pesquisa, entretanto, as mais importantes e com maior impacto, elencada por diversos autores – Costa (2008), Lima Junior (1998), Bresser-Pereira (1996), entre outros –, serão contempladas neste trabalho. Paludo (2010) explica que a Administração Pública brasileira sofreu inúmeras tentativas de reforma. No entanto, as experiências se caracterizaram, em alguns casos pela ênfase na extinção e criação de órgãos e, entre outros, pela constituição de estruturas paralelas visando a alterar a rigidez burocrática.

Sobre a importância desse estudo Martins e Pieranti (2006, p. 135) afirmam que “os problemas que suscitaram as reformas continuam a desafiar governantes e governados”. Apesar de, para muitos, o tema parecer esgotado, para os mais otimistas há uma tese na qual o processo já se completou e que, em muitos países, chegou-se ao fim da história da Administração Pública, com o advento do New Public Management. Os mais céticos preferem ressaltar o fracasso da maioria das experiências reformistas mais recentes que, segundo seu ponto de vista, não passariam de programas de ajuste fiscal, apoiados em um discurso ideológico disfarçado de pragmatismo. Em uma visão mais realista, o autor reza que é preciso conhecer as peculiaridades do contexto das Reformas e situá-las na estrutura de referência do Estado para futuros diagnósticos.

A importância do estudo das Reformas Administrativas no Brasil é patente, como segue:

De fato, nenhuma reforma realizada nos últimos anos parece ter logrado superar as contradições entre a reconhecida necessidade de reduzir a interferência dos Estados na vida das empresas e indivíduos e a urgência de resgatar sua governabilidade em sentido amplo, aqui entendida como a capacidade de regular as relações entre o Mercado e a Sociedade, manter a ordem democrática, coordenar decisões econômicas e aumentar sua (boa) governança (MARTINS; PIERANTI, 2006, p.134).

Visto isso, passa-se ao estudo das Reformas propriamente ditas.

9.1. DASP

O Departamento Administrativo do Setor Público, criado no Governo Getúlio Vargas, “representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.” (BRESSER-PEREIRA, p.6, 1996).

O DASP foi efetivamente organizado em 1938. Costa (2008) o contempla com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O DASP tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção.

Brasil (1995a) sintetiza a representatividade do DASP no que diz respeito à administração dos recursos humanos, como a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo.

Corroborando essas idéias Costa (2008) explana que a reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava a constituir uma administração pública mais racional e

eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes – a nova burguesia industrial e o operariado urbano.

O Coronelismo patrimonialista dava lugar ao Clientelismo – um tipo de relação política, em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica – e ao Fisiologismo, que se traduz na busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter em vista o interesse público (Paludo, 2010).

Conforme Martins (1997), através do DASP, a seleção para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista; as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa; o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente.

Após a criação do DASP, outro instrumento de reforma administrativa foi o Decreto-lei 200 de 1967. Em um contexto de militarismo do Estado, surge uma das primeiras tentativas de implemento, mesmo que atabalhoada, de um modelo de gestão descentralizado com traços gerenciais, Apesar de sua centralização de poder. Passa-se então ao estudo do referido decreto.

9.2. DECRETO-LEI 200/67

Em uma classificação pioneira, Bresser-Pereira (1996) e Brasil (1995a) afirmam que reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia

da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

O contexto em que se deu o decreto é exposto por Lima Junior (1998) explanando que, em 1964, o governo Castello Branco instituiu comissão especial (COMESTRA) para cuidar de uma reforma administrativa, qualificada com grande prestígio, pois seu presidente não era o ministro-extraordinário para a Reforma Administrativa, mas sim o ministro-extraordinário para o Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. A Comissão tratou de rever todas as propostas existentes para a área desde o governo Juscelino Kubitschek, tendo, inclusive, retirado projetos de lei em tramitação no Congresso. Ao final de 36 meses de trabalho, apresentou um anteprojeto que se transformou no Decreto-lei nº 200, de 25/2/67. Embora a constituição tivesse sido promulgada um mês antes, Castello Branco baseou-se, ainda, nos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4, de 7/12/66, para editá-lo.

Considerada pelos autores supracitados como uma primeira tentativa de uma reforma gerencial, o Decreto-Lei 200/67 segmentou a administração direta. Além disso, a marca descentralizadora é vista no que segue:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V – Controle (BRASIL, 1967).

Nessa esteira, Bresser-Pereira (1996) argumenta que nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.

Costa (2008) resume de forma compreensível as definições do referido decreto. Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da

República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

Um alerta se faz por demais importante: a descentralização, conforme Paludo (2010), encontrava-se no nível administrativo da esfera federal através da Administração Indireta (descentralização funcional). Deveras, em relação à política de poder e de recursos houve uma intensa centralização. Com esse parêntese, a descentralização administrativa é patente na lei, como segue:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

Corroborando esse posicionamento, Martins (1997) explica que o decreto tinha dois aspectos. De um lado, exigia diretrizes normativas centralizadas no âmbito do governo federal, através da instituição: de um plano geral de governo; de planos setoriais plurianuais; de novas normas para as alocações orçamentárias; e da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade. De outro lado, a idéia era de diversificar a natureza dos órgãos estatais

indiretos para promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante a delegação de autoridade a esses órgãos da administração indireta para a consecução de muitas das funções e das metas do governo. Em resumo, a reforma modernizante implicou um tipo de divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado.

A despeito de ter sido uma primeira tentativa de uma Administração Gerencial, para Bresser-Pereira (1996) o Decreto-Lei 200 teve duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

Costa (2008) faz um balanço e explicita que apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol e Weber. Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar, ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social. A modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo. Ainda assim não logrou êxito em eliminar o fosso crescente entre as burocracias públicas instaladas na administração direta e na indireta, nem garantir a profissionalização do serviço público em toda a sua extensão.

Na mesma linha de pensamento, Cademartori e Simões (2010) explicitam que apesar da suposta superação do patrimonialismo com o modelo anterior de gestão administrativa, as alterações administrativas proporcionadas pelo texto do Decreto-Lei pretendendo a reforma administrativa no âmbito federal trouxeram conseqüências inesperadas. Isso porque, ao permitir a contratação de funcionários públicos para o ingresso na administração pública indireta sem a efetiva aprovação em concurso público, incitou práticas obsoletas de favoritismos e desprestigiou qualquer mudança a

ser feita na administração pública, enrijecendo ainda mais o sistema burocrático nela antes implantado.

O núcleo estratégico do Estado foi, dessarte, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER-PEREIRA, 1998).

10. MÉTODO DE PESQUISA

Uma vez que não há ocorrência de um modelo metodológico mais satisfatório para a realização do presente trabalho, primou-se pelos silogismos e coerência dissertativa. Segundo Roesch (2010) é comum que na fase exploratória se utilize a postura própria do método qualitativo e, já em uma etapa posterior, a tendência é buscar medir algo de forma objetiva como é o propósito do método quantitativo.

10.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos do trabalho foram realizadas pesquisas em livros, artigos, revistas, legislações de forma a melhor apresentar o tema proposto e elucidar a questão suscitada, cumprindo os objetivos propostos. Além disso, mostraram-se quadros comparativos no tocante à despesa com pessoal da União, qualificação dos servidores e formas de ingresso no serviço público ulterior à Reforma Gerencial Brasileira, de forma a avaliar a transição do Modelo Gerencial no Brasil. As informações foram retiradas de artigos, da Constituição Federal, leis, e do Boletim Estatístico de Pessoal produzido pelo Ministério do Planejamento.

A fim de proporcionar uma análise acerca do período estudado, utilizaram-se dados relativos ao custeio da Administração Pública Federal a partir do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso.

10.2 COLETA DE DADOS E ANÁLISE DE CONTEÚDO

O procedimento realizado neste estudo para ser a base da questão levantada e dos objetivos propostos foi a análise documental e de dados secundários do Governo Federal, bem como o supedâneo jurídico. Para Gil (2006), na exploração de fontes

documentais existe de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, diários, contratos, filmes, etc. De outro lado, há os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresa, tabelas estatísticas, etc.

Com base nisso, para sustentação do presente estudo utilizaram-se documentos de primeira e segunda mão, contemplando emendas constitucionais, legislação infraconstitucional, documentos governamentais e artigos. Para análise dos dados foram feitos comparativos e interpretações sobre o tema proposto com vistas à elucidação da questão suscitada.

Para fins de organização didática mostra-se um resumo para cumprimento dos métodos específicos propostos:

- Descrição dos modelos teóricos de Administração Pública Patrimonial, Burocrático e Gerencial.

A descrição dos modelos teóricos de Gestão é fundamental para o entendimento e diferenciação para fins de estudo da dita Reforma Gerencial.

A confusão entre o público e o privado, traço marcante da gestão patrimonialista, o formalismo e impessoalidade do modelo burocrático, e o controle a *posteriori* do modelo gerencial e suas especificidades foram detalhadas na presente pesquisa. A análise de como este modelo influencia a Administração foi feita com base nos conceitos apresentados, por isso sua compreensão é fundamental. Esses modelos foram conceituados em artigos e livros sobre o tema, tendo como base o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), idealizado por Bresser-Pereira.

- Analisar as principais reformas administrativas de transição no contexto federal brasileiro.

Através da utilização de artigos e normas jurídicas foram utilizadas para a compreensão das principais Reformas Administrativas ocorridas no Brasil antes da Reforma Gerencial. Serão descritas as Reformas operadas pelo DASP e pelo Decreto-lei-200/67, com base em artigos e leis, tendo como elemento principal o PDRAE e suas reflexões sobre as referidas reformas.

- Detalhar o modelo Gerencial Brasileiro, bem como apontar características da sua adoção na esfera Federal.

O modelo Gerencial Brasileiro, aplicado a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, idealizado por Bresser-Pereira, tem suas bases de implementação em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso. Com efeito, as descrições do PDRAE para a transição entre os modelos de gestão serão analisadas tendo este plano como base para o estudo do modelo Gerencial aplicado no Brasil.

Seus objetivos foram foco de análise para a ulterior avaliação, através de artigos e reportagens, de sua implementação no contexto da Administração Pública Brasileira.

- Estudar as consequências administrativas da adoção modelo Gerencialista na Administração Pública Federal e descrever os instrumentos jurídicos utilizados na Reforma Gerencial

Diversas foram as conseqüências da implementação do modelo Gerencial na Administração Pública Federal. Para fins do presente trabalho, foram analisadas as mudanças jurídicas para uma efetiva implantação do pensamento Gerencial operadas através da Emenda Constitucional 19 de 1998, a chamada emenda da Reforma Administrativa.

Serão utilizados para concretização deste objetivo três enfoques:

- Jurídico: uma análise pormenorizada da base constitucional que implementou a Reforma Administrativa através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

- Administrativo: foram observadas as mudanças estruturais da Administração Pública Federal, quais sejam: introdução das Agências Executivas, Organizações Sociais e o Contrato de Gestão.
- Análise de Pessoal: o estudo através de dados do Ministério do Planejamento e Gestão no período de 1995 até 2002 (período do governo FHC), para verificação das mudanças ocorridas pela Reforma Administrativa, principalmente sobre: nível de escolaridade, ingresso por concurso no serviço público, relação da despesa de pessoal após a Reforma. Além de informações do MPOG, utilizaram-se estudos de caso sobre os referidos temas para maior embasamento.

11. ANÁLISE

Nesta seção, serão analisadas as mudanças ocorridas com a transição para o modelo Gerencial na Administração Pública Federal no Brasil. Por conseguinte, detalhar-se-á o modelo Gerencial Brasileiro, apontando as características da sua adoção na esfera Federal. Logo, serão estudadas as consequências da adoção modelo Gerencialista, cujo embasamento se deu no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na Administração Pública Brasileira para o cumprimento dos objetivos propostos na presente pesquisa.

11.1 A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA

A reforma do Estado brasileiro deflagrada em 1995 com o governo Fernando Henrique Cardoso teve como objetivo — tendo parte integrante a reforma administrativa — manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal. Com isso a reforma propõe uma reconfiguração das estruturas estatais baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial. Para Matias-Pereira (2008), por se tratar de um modelo pós-burocrático que buscou importar ferramentas de gestão provenientes do setor privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do setor público, focalizando o aumento da eficiência econômica do Estado. Em harmonia com as experiências internacionais que estavam em curso, inicia-se, assim, um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil sendo considerada o marco de implantação do Modelo Gerencial.

Paula (2005) aponta as raízes da nova administração pública brasileira com a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado Brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseia na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente

e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Articulação esta que sustentou a formação da aliança política que levou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder, viabilizando a reforma dos anos 1990.

A demonstração que exhibe, já no discurso de posse de FHC, a preocupação com a Administração Pública no início do mandato, tanto estrutural, como perante a sociedade é a seguinte:

A administração está muito deteriorada, depois de anos de desmandos e arrocho financeiro. O clientelismo, o corporativismo e a corrupção sugam o dinheiro do contribuinte antes que chegue aos que deveriam ser os beneficiários legítimos das ações do governo, principalmente na área social. (BRASIL, 1995c)

Segundo Alexandrino e Paulo (2010) a EC 19/1998 foi o mais importante instrumento legitimador da almejada reforma da Administração Pública no Brasil, sendo conhecida como “reforma administrativa gerencial”. As modificações nas relações Estado-agentes públicos, Estado-agentes econômicos e Estado-terceiro setor têm sido implementadas desde então, por meio da edição de leis e atos infralegais regulamentadores das diretrizes inseridas na Constituição pela emenda.

Sobre a implantação da reforma Matias-Pereira (2008, p.75) explana:

A reforma gerencial no Brasil, inspirada no gerencialismo britânico, também recebeu influência dos princípios da *new public management* (NPM). Assim, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Brasil, 1995), fortemente apoiado na *new public management* e na *progressive governance*, incorporou muitos elementos do paradigma neodesenvolvimentista. A implantação da NPM no Brasil procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a denominada “administração gerencial”, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social.

Alexandrino e Paulo (2010) sustentam que a proposta de um modelo de administração gerencial no Brasil teve seus lineamentos básicos no “Plano Diretor da Reforma do Estado” e na obra do ex-ministro Bresser-Pereira, através de uma nova forma de gestão da coisa pública mais compatível com os avanços tecnológicos, mais ágil descentralizada, mais voltada para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos.

11.1.1 Contexto Nacional

Neste tópico será analisado o contexto nacional que precedeu a reforma à luz de artigos de autores consagrados nesse tema. O contexto político e econômico e a orientação do Estado nessas políticas influenciaram o modo de pensar a Administração Pública, daí a importância do presente tema.

Dessa forma, o Sallum (1999) contextualiza o Governo Fernando Henrique Cardoso através do extraordinário sucesso do Plano Real e a escolha de um Congresso Nacional em que a coalizão partidária vitoriosa tinha folgada maioria, aliada à vitória de aliados políticos do presidente da República nos pleitos para as governanças de quase todos os estados – tudo isso anunciava que, em 1º de janeiro de 1995, assumiriam o leme de um Estado, já ancorado numa moeda com boas chances de manter-se estável, representantes de um novo sistema de poder hegemônico, prontos para completar a tarefa de moldar a sociedade às suas diretrizes.

O governo Fernando Henrique Cardoso buscou propósito de liquidar os remanescentes da Era Vargas, pautando-se por, conforme Sallum (1999, p.14) “um ideário multifacetado, mas que tinha no liberalismo econômico sua característica mais forte”. Para esse autor, o núcleo dessa perspectiva pode ser resumido neste pequeno conjunto de proposições: o Estado não cumpriria funções empresariais, que seriam transferidas para a iniciativa privada; suas finanças deveriam ser equilibradas e os estímulos diretos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; não poderia mais sustentar privilégios para categorias de funcionários; em lugar das funções empresariais, deveria desenvolver mais intensamente políticas sociais; e o país teria que ampliar sua integração com o Exterior, mas com prioridade para o aprofundamento e expansão do MERCOSUL.

A referência da quebra de paradigma em relação a era Vargas é notada no Discurso de despedida do Senado, em 1994, pouco antes de tomar posse (BRASIL, 1994):

Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da

Era Vargas — ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista.

Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70.

Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam (...) mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento.

No final da "década perdida", os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia, não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo. (...) Que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e **distanciaria cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais** que revolucionavam a economia mundial. E que a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria **necessariamente na ordem do dia os temas da reforma do Estado** e de um novo modo de inserção do País na economia internacional (grifo do autor).

O fim da era Vargas é explicitamente citado por FHC, implicitamente a quebra do paradigma burocrático, mostrado pelo tema de reforma do Estado. A Era Vargas refere-se metaforicamente a um sistema de dominação enraizado na sociedade e na economia que se perpetuou por mais de meio século na vida brasileira. Começou a ser construído nos anos 30, atingiu o ápice na década de 1970 e desagregou-se paulatinamente a partir dos anos 80. Ao longo desse período, o Estado passou a constituir-se em núcleo organizador da sociedade brasileira e alavanca de construção do capitalismo industrial no país. Quer dizer, tornou-se um Estado de tipo desenvolvimentista. Nos últimos anos da década de 1970, entretanto, essa estrutura complexa de dominação começou a sofrer um processo lento e descontínuo de desgaste (SALLUM, 1999).

Para Sallum (1999) a partir daí a capacidade de comando do velho Estado sobre a sociedade e a economia passa a ser severamente restringida, tanto pelas transformações econômicas internacionais, que marcam a transição do capitalismo mundial para sua forma transnacional, como pela emergência de movimentos e formas de organização autônoma dos segmentos sociais, principalmente dos subalternos. Numa palavra: transnacionalização do capitalismo e democratização da sociedade foram (e vem sendo), sob várias modalidades de manifestação, os processos mais abrangentes de superação do Estado desenvolvimentista.

11.1.2. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Em 1995, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, surge, por transformação da Secretaria de Administração Federal, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O órgão foi criado por força da medida provisória nº 813/95, reeditada várias vezes, que apenas em 1998 foi convertida na lei nº 9.649/98. Deu-se início ao que ficou conhecido como Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. A este novo órgão caberia cuidar das políticas e diretrizes para a reforma do Estado; política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; reforma administrativa; supervisão e coordenação dos sistemas de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; modernização da gestão e promoção da qualidade no setor público; e desenvolvimento de ações de controle da folha de pagamento dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. O MARE foi extinto em 1999, pela medida provisória nº 1.795/99. O decreto presidencial nº 2.923/99 transfere para o então Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, as atribuições que pertenciam ao MARE (BRASIL, 2012).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi um marco na busca pelo modelo Gerencial no Brasil. Idealizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira – então ministro do MARE –, o PDRAE foi o supedâneo para a implementação dessa reforma nos moldes do novo modelo. Por conseguinte, é essencial a sua análise, bem como as suas pretensões, para tecer considerações acerca da sua efetividade no contexto brasileiro.

11.1.2.1. Diagnóstico

Bresser-Pereira, através do PDRAE faz um diagnóstico fundamentado para servir de base aos objetivos pretendidos. Como resultado do retrocesso burocrático de 1988⁶ houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. Embora tenha havido uma substancial diminuição do número de servidores civis ativos do Poder Executivo da União, a participação da folha de pagamentos da União no PIB não se reduziu; na verdade, aumentou. O crescimento dos gastos foi ainda muito mais acentuado nos estados e municípios, que passaram a receber uma parcela maior da arrecadação tributária (BRASIL, 1995a).

O aumento dos gastos com pessoal foi menor na administração federal porque a necessidade de ajuste fiscal, somada à redução relativa de sua participação na receita tributária, levou à suspensão de quase todos os concursos públicos e, portanto, a uma diminuição do número de servidores ativos, visto que os funcionários que se aposentavam não eram substituídos. Na verdade, o que vinha ocorrendo antes da Reforma era uma mudança no perfil dos servidores: havia um crescente número de inativos comparado com o total de ativos (PALUDO, 2010).

O contingente de servidores ativos do Poder Executivo - considerando os civis da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e ex-territórios - registrara um declínio nos últimos anos antes da Reforma. Em 1988, havia 1.444.000 servidores ativos. Ao final de 1994, eram contabilizados 1.197.000 funcionários (BRASIL, 1995a).

Dada essa redução do número de funcionários, não se poderia falar em excesso de quadros na União. O que existiam eram áreas que concentravam um número desnecessário de funcionários e outras que apresentavam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação (BRESSER-PEREIRA, 1998).

⁶ Bresser-Pereira, com opinião compartilhada por grande parte da doutrina, afirma que a Constituição Federal de 1988 ocasionou um retrocesso burocrático por conceder, por exemplo, a estabilidade a classes de servidores contratados sem concurso. Além disso, promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

11.1.2.2. Objetivos do PDRAE





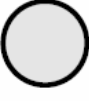
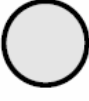

O Plano Diretor da Reforma do Estado, em síntese, tinha os seguintes objetivos:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.

- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada (BRASIL, 1995a).

Ainda existiam mais objetivos; analisar-se-ão, no entanto, apenas os pertinentes as temáticas deste trabalho. A partir desses objetivos expõe-se o quadro abaixo:

Quadro 3 – Objetivos do PDRAE

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica					
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →				
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização →		

Fonte: BRASIL (1995a)

Partindo do quadro acima, podem-se resumir os objetivos do PDRAE em cada uma das segmentações feitas pelo plano. No Núcleo Estratégico a proposta era aumentar a sua efetividade. Para isso, a meta era modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho (BRASIL, 1995a).

Além disso, o objetivo para o Núcleo Estratégico também era dotá-lo de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.

Bem como, o núcleo estratégico, outras três áreas foram objeto de metas do PDRAE:

Objetivos para as Atividades Exclusivas:

- Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;
- Para isso, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada;

- Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

Objetivos para os Serviços Não-Exclusivos:

- Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária;
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

Objetivos para a Produção para o Mercado:

- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização;

- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados;
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

A despeito das inúmeras propostas de mudanças contidas no PDRAE, para fins do presente estudo, serão analisados os resultados da chamada Reforma Gerencial no que tange a sua base jurídica, mudanças estruturais na Administração Pública (Núcleo Estratégico, Organizações Sociais, Agências Executivas e Contrato de Gestão) e uma breve análise de Pessoal no âmbito federal.

11.2 RESULTADOS DA REFORMA

Neste item serão trazidos dados e informações acerca das conseqüências na Administração Pública Federal, após a Reforma Administrativa. Serão vistos algumas informações e tabelas sobre a Administração e analisados os pontos pretendidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

11.2.1.1. Base Jurídica

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 trouxe um supedâneo jurídico fundamental para os objetivos da Reforma Gerencial. Bresser Pereira (2000) afirma que a reforma constitucional foi parte fundamental da reforma gerencial do Estado de 1995, já que mudou instituições normativas fundamentais. Neste tópico serão analisadas as mudanças constitucionais que suscitaram as mais diversas conseqüências para a Administração Pública em busca de um modelo Gerencial de gestão.

Desse modo, passa-se ao estudo dos principais artigos alterados pela referida emenda. Primeiro, ver-se-ão as alterações no regime constitucional dos servidores públicos, especificamente no Capítulo VII da Constituição Federal.

Assunto recorrente na implementação da Emenda 19, a estabilidade dos servidores públicos representa uma forma de preservação do funcionamento da máquina administrativa contra a descontinuidade do serviço público, ao dispor das mudanças de grupos políticos, além de representar a independência destes servidores, em respeito ao dever servir bem aos administrados. É de extrema importância que servidores aprovados por mérito sejam privados de devaneios políticos a cada troca de governo (CALDAS, 2011).

A mudança nas regras em relação à estabilidade do servidor público foi um ponto controverso da reforma. Tendo como motivação trazer o melhor desempenho do servidor dentro de suas atribuições deu-se a seguinte redação ao artigo 41:

Art. 41. São estáveis após **três anos** de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo do autor) (BRASIL, 1988).

A primeira grande mudança a ser analisada foi no caput do artigo 41, que passou de dois para três anos de efetivo exercício para a aquisição da estabilidade. Assim, em virtude do parágrafo 4º, para aquisição desta estabilidade é obrigatória avaliação de desempenho, que no caso dos servidores públicos civis da União é regulada no artigo 20 da lei 8112 de 1990 em que “ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses”. Nesse período serão avaliadas, entre outras aptidões a capacidade de iniciativa e a produtividade.

Entretanto, a principal novidade trazida pela nova redação deste artigo foi a possibilidade de um servidor já estável perder o cargo em decorrência de um desempenho não compatível com a sua função. Para Silva (1999), a perda de cargo em razão da avaliação de desempenho (cujo resultado seja insuficiente) tem a finalidade de afastar do serviço público os servidores descompromissados com o trabalho. Desta forma, o principal objetivo da alteração não é avaliar apenas o servidor no período em que está em estágio probatório, mas permitir que a sua avaliação funcional dure todo o período de sua carreira. Vale registrar, no entanto, que o afastamento do servidor, cujo rendimento for considerado insuficiente, dar-se-á por meio de um processo específico, a ser regulamentado em lei complementar. O afastamento é diverso nas hipóteses em que o servidor estiver em estágio probatório e naquele em que ele já gozar de estabilidade administrativa.

A flexibilidade da estabilidade ainda se deu em relação ao excesso de despesa corrente conforme ulterior explanação:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o **servidor estável poderá perder o cargo**, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo do autor)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

Percebe-se que o legislador atribui uma nova prerrogativa à Administração para que, com base em um descontrole de despesas e após as reduções previstas nos incisos I e II, poderá acontecer a perda do cargo de servidor já estável, garantindo uma indenização proporcional ao tempo de desempenho do serviço.

No tocante a remuneração do servidor público, a EC 19 provocou inovações no ordenamento jurídico. O artigo 37 da Constituição Federal teve grandes alterações, como por exemplo a adoção de um teto remuneratório, qual seja:

Art. 37 (...) XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; (BRASIL, 1988)

Fica patente a preocupação com a responsabilidade da gestão da remuneração do servidor público. O teto remuneratório serve como parâmetro da estrutura de gestão de pessoal na Administração. A despeito desta introdução, em 1997 o legislador ordinário federal já trazia indícios de uma futura rigidez nos salários, com a alteração do artigo 62 do estatuto dos servidores públicos federais no sentido de não mais incorporar ao vencimento as gratificações de chefia, assessoramento e direção⁷.

Outro ponto característico foi o padrão de remuneração e a adoção do subsídio, conforme o artigo 39 da Constituição Federal:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁷ O artigo 62 dispunha que a gratificação do cargo de chefia, assessoramento e direção incorporava-se à remuneração do servidor e integrava o provento da aposentadoria, na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função de direção, chefia ou assessoramento, até o limite de 5 (cinco) quintos (BRASIL, 1988). O artigo foi alterado pela lei 9527 de 1997.

Observa-se que a Constituição obriga a adequação da remuneração à natureza do cargo. Por conseguinte, a adoção da possibilidade do subsídio também para os servidores públicos organizados em carreira elimina a possibilidade de acréscimo de adicionais ou incorporação de qualquer espécie remuneratória. De fato, algumas carreiras, principalmente o núcleo estratégico do executivo adotam o subsídio (Receita Federal, Polícia Federal, Banco Central, entre outras) como forma de remuneração (MPOG, 2011).

Silva (1999) explicita que existem outras parcelas as quais, por não serem de natureza remuneratória, ou seja, por não integrarem a remuneração em si mesma considerada, podem ser pagas também aos agentes públicos que percebem subsídios. São elas: o décimo terceiro salário; o adicional noturno, o adicional de horas extras, o adicional de férias. O mesmo ocorre com as vantagens de caráter indenizatório, tais como as diárias, ajudas de custo, despesas de transporte. Veja-se que, com isso, não se está flexibilizando o comando constitucional, pois todas estas parcelas não têm natureza remuneratória, ou seja, não integram o subsídio.

O subsídio traz uma maior previsibilidade em relação ao gasto da Administração com pessoal. Vale destacar, entretanto, que com a adoção deste tipo remuneratório alguns adicionais que promoviam uma tentativa de melhoria de desempenho através de bônus em dinheiro foram extintos. O exemplo da abolida gratificação pelo desempenho percebida pelos Auditores da Receita Federal que adicionava uma porcentagem à remuneração em função do efetivo desempenho do servidor, e do atingimento de metas de arrecadação fixadas e resultados de fiscalização⁸, Nesse caso há um conflito de escolha, pois, de um lado tem-se uma maior previsão da folha de pagamento, de outro, tem-se a perda de uma bonificação pelo desempenho qualificado.

Em relação à responsabilidade na gestão dos recursos, as medidas trazidas pela Emenda 19 foram cruciais para uma gestão eficiente e qualificada. Ver-se-ão as implementações da gestão da Administração Pública:

Art. 167. São vedados:

(...) X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁸ Com a adoção do subsídio o referido adicional foi abolido, vide lei 10593 de 2002.

Percebe-se na inclusão do inciso X a preocupação em estabilizar as contas de Governo, impedindo a utilização de empréstimos para cobrir despesas com pessoal. Ainda nessa esteira, a Emenda 19 trouxe a responsabilidade fiscal:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

O descontrole das contas demonstrado no PDRAE suscitou uma preocupação por parte do Ministério da Reforma do Estado. A Emenda Constitucional 19 foi um marco para a responsabilidade com as contas públicas como se observa no artigo 169, em que para qualquer tipo de vantagem em relação à remuneração deve ser precedida por estudos de viabilidade com prévia inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

11.2.1.2. Organizações Sociais e Contrato de Gestão

Com as bases jurídicas alinhadas ao PDRAE, como mostrado anteriormente, a estrutura administrativa também era uma preocupação da Reforma Gerencial. Nesse contexto, surgidas no contexto da Reforma discutida no presente trabalho, as Organizações Sociais são didaticamente definidas pela professora Di Pietro (2007) como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão.

Esse tipo de entidade foi mencionado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma

do Estado - e aprovada pela Câmara da Reforma do Estado. Alguns Estados, antecipando-se ao Governo Federal, acabaram legislando sobre a matéria por meio de leis estaduais, segundo o modelo proposto no Plano Diretor (DI PIETRO, 2007).

A Lei 9637 de 1998 trouxe ao ordenamento jurídico pátrio diversas inovações, como percebido no preâmbulo da referida lei:

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização⁹, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

A partir desse preâmbulo, Di Pietro (2007) faz uma crítica sobre a implantação dessas organizações, explanando que, conquanto o Plano Diretor fale em publicização e a própria Lei nº. 9.637, logo na ementa, fale em Programa Nacional de Publicização para definir a forma como se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular qualificada como organização social, não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos muitos instrumentos de privatização de que o Governo vinha se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública. A atividade prestada muda a sua natureza; o regime jurídico, que era público, passa a ser de direito privado, parcialmente derogado por normas publicísticas; a entidade pública é substituída por uma entidade privada. Apesar do comentário da eminente jurista, para fins de análise do presente trabalho o conceito “publicização” será utilizado.

Como se percebe, a qualificação das entidades é regulada por esta lei, tendo como base o artigo 1º, no qual reza que o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos alguns requisitos dessa lei. O intuito das Organizações Sociais é retirar do Estado alguns serviços que possam ser melhores prestados por particulares, no que se chama de publicização.

Uma vantagem legal introduzida no mesmo ano de criação da lei das OS a Lei nº. 9.648, de 1998, alterou a Lei nº. 8.666 de 1993 (Lei de licitações e contratos), estabeleceu um privilégio de dispensa de licitação para a celebração de contratos de

⁹ Conforme o PDRAE publicização conceitua-se como a transformação das fundações públicas em organizações sociais, visando basicamente aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. (art. 24, XXIV).

Um dos juristas que atuou efetivamente na Reforma Gerencial, Modesto¹⁰ (1997, p. 32) preconizava que:

As organizações sociais, no modelo proposto, não serão autarquias veladas, nem titularizarão qualquer espécie de prerrogativa de direito público. Não gozarão de prerrogativas processuais especiais ou prerrogativas de autoridade. Não estarão sujeitas a supervisão ou tutela da administração pública direta ou indireta, respondendo apenas pela execução e regular aplicação dos recursos e bens públicos vinculados ao acordo ou contrato de gestão que firmarem com o Poder Público. Não serão instituídas por lei nem custeadas na sua integridade, de modo necessário, pelo Poder Público. Serão entidades privadas reconhecidas pelo Estado, à semelhança das atuais entidades de utilidade pública, devendo sua constituição jurídica à iniciativa voluntária de indivíduos. As organizações sociais tampouco serão forma de privatização de entes públicos. Privatização pressupõe uma transferência de domínio, isto é, o trespasse de um ente do domínio estatal para o domínio particular empresarial, uma transação de natureza econômica e uma retração do Poder Público em termos de inversão de recursos e em termos quantitativos de pessoal. No modelo das organizações sociais esses pressupostos não comparecem. (...) O modelo das organizações sociais, assim, realiza-se como estratégia em tudo oposta à de privatização, assumindo claramente uma opção de recusa à aplicação da lógica do mercado nas atividades de natureza social.

Haja vista a breve conceituação sobre as OS e os preceitos que ministraram sua implementação na esfera federal, cabe mencionar as críticas que permeiam a efetividade dessas organizações no contexto federal. Dessarte, as organizações sociais foram um instrumento frisado no PDRAE para uma maior eficiência no atendimento às demandas do cidadão. Entretanto como constata Peregrino (2009), em sua dissertação sobre o IMPA (Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada) qualificado como OS, o fato a ser destacado é que o contrato de gestão tem sido visto pelos órgãos de controle externo como um convênio de repasse de recursos públicos, contrastando com o que preconizava os conceitos da Reforma Gerencial, e evidenciando o desconhecimento da Lei 9637/98. Tal visão tem sido bastante restritiva ao funcionamento do modelo e poderá conduzir a OS-IMPA ao mesmo lugar de uma organização da administração indireta.

¹⁰ Ex-Assessor Especial do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado para a Reforma Constitucional (1995-1998)

Nessa esteira, Di Pietro (2007), em crítica contraposta ao professor Paulo Modesto, destaca o conteúdo de imoralidade contido na lei das OS, os riscos para o patrimônio público e para os direitos do cidadão. Primeiramente, porque fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fuga ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público.

Em suma, é a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a idéia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma chamar de “amarras” e formalismo da Administração Pública. Trata-se de entidades constituídas *ad hoc*, ou seja, com o objetivo único de se habilitarem como organizações sociais e continuarem a fazer o que faziam antes, porém com nova roupagem. São entidades fantasmas, porque não possuem patrimônio próprio, sede própria, vida própria. Elas viverão exclusivamente por conta de contrato de gestão com o poder público (DI PIETRO, 2007).

Do modelo proposto inicialmente de organização social, pouco se tornou realidade. Como pode ser visto a partir de algumas situações, as OS se tornaram meros repasses de recursos para uma utilização de uma antiga estrutura pública, transformada em uma entidade sem fins lucrativos. O que se constata, como no caso do IMPA, é uma maior transparência no uso dos recursos e uma proposta de metas de curto e médio prazo, conforme observado no contrato de gestão da entidade. Tema este que será doravante discutido.

Com a Emenda Constitucional 19 de 1998 o contrato de gestão surge como forma de melhorar a eficiência dos serviços públicos conforme segue:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a

fixação de **metas de desempenho** para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de **avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;**

III - a remuneração do pessoal. (grifo do autor) (BRASIL, 1988)

É flagrante a tentativa, através do Contrato de Gestão, de uma melhora nos resultados e, conseqüentemente, melhora dos serviços prestados aos cidadãos. Como marca principal do gerencialismo, observa-se o controle de resultados *a posteriori*. Através desse controle o contrato é efetivado, tornando-o mais transparente.

Sobre o contrato de gestão, Paulo e Alexandrino (2010) afirmam que ele pode ser conceituado como um ajuste firmado entre a Administração Direta Centralizada e as entidades da Administração Indireta, ou entre órgãos da própria Administração Direta, em decorrência do qual estes órgãos ou entidades assumem o compromisso de cumprir determinadas metas e, em contrapartida, ganham maior liberdade em sua atuação administrativa, passando a sujeitar-se, basicamente, ao controle relativo ao atingimento dos resultados pactuados. O contrato de gestão, como se pode perceber é um instrumento que confirma um dos pilares do modelo gerencial: o controle de resultados *a posteriori*.

11.3.1.3. Agências Executivas

Tendo seu escopo definido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Projeto Agências Executivas foi uma das ambições desse plano. Os objetivos dessas agências foram explanados pelo Caderno Mare (Brasil, 1997) de acordo com a distinção entre duas funções primordiais do Estado: a primeira, em nível estratégico, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação se dê em benefício de todos os cidadãos; a segunda, em nível executivo, que é a de implementar as políticas formuladas, com observância das diretrizes definidas. Ambas são funções de Competência exclusiva do Estado, não podendo, portanto, ser delegadas a entidades que estejam fora do âmbito estatal,

sendo na função de caráter executivo que, como o nome indica, se situam as Agências Executivas.

Nesse sentido, o Caderno Mare (Brasil, 1997) institui o objetivo dessas agências na medida em que se trata de medida que visa melhorar a eficiência das entidades autárquicas e fundacionais. Para esse fim, elas deverão fazer uma avaliação de seu modelo de gestão com base nos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade, de forma a terem subsídios para elaborar um plano de reestruturação e de desenvolvimento institucional. Se for aprovado esse plano, a entidade celebrará um contrato de gestão com o Ministério encarregado de exercer o controle administrativo sobre ela. Nesse contrato, são definidas, entre outras coisas, as metas a serem atingidas, a compatibilidade dos planos anuais com o orçamento da entidade, os meios necessários à consecução, as medidas legais e administrativas a serem adotadas para assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira e administrativa, as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das metas, as condições para revisão, renovação e rescisão, a vigência.

Aduzindo o conceito jurídico, Di Pietro (2007) explica o que se entende por sobre Agência Executiva como a qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para a melhoria da eficiência e redução de custos. Em regra, não se trata de entidade instituída com a denominação de agência executiva. Trata-se de entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação de agência executiva, podendo perdê-la se deixar de atender aos mesmos requisitos.

Para o reconhecimento como agência executiva é necessário a feitura do decreto. Conforme Paulo e Alexandrino (2010), a qualificação implica o reconhecimento de um regime jurídico especial, que confere tratamento diferenciado à fundação pública ou à autarquia, sobretudo quanto à autônoma de gestão. No caso de descumprimento dos requisitos e exigências previstos na lei e no contrato de gestão, poderá ocorrer sua desqualificação, também mediante decreto, caso em que ela, simplesmente, deixará de ser uma agência executiva, sem sofrer, todavia, qualquer alteração na sua condição de autarquia ou de fundação pública, ou nas suas competências e finalidades.

As Agências Executivas estão disciplinadas nos Decretos Federais nºs. 2.487 e 2.488, de 1998, que falam em autarquias e fundações qualificadas como agências executivas. São, na realidade, autarquias e fundações que, em decorrência dessa qualificação, passam a submeter-se a regime jurídico especial (DI PIETRO, 2007).

O Decreto nº. 2.487 de 1998, no seu artigo 1º, explicita como será a qualificação da autarquia ou fundação como Agência Executiva:

§ 1º A qualificação de autarquia ou fundação como Agência Executiva poderá ser conferida mediante iniciativa do Ministério supervisor, com anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que verificará o cumprimento, pela entidade candidata à qualificação, dos seguintes requisitos:

- a) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor;
- b) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.

Cabe reforçar que é mediante decreto que se configura, para todos efeitos legais, a qualificação. Um exemplo, dentre os poucos na esfera federal, de Agência Executiva é o INMETRO.

Sobre esta instituição, Oliveira (2002) aduz um estudo em que elenca as melhorias trazidas com a Reforma do Estado e com a qualificação de Agência Executiva do Inmetro. Com a trajetória do INMETRO nos últimos 10 anos (1992-2002) mostrou-se que é possível avançar na implantação, em uma instituição pública, de um modelo de gestão baseado nos modernos princípios de organização, mesmo em um quadro de fortes restrições. A sua transformação em Agência Executiva, a formulação do Contrato de Gestão e a implantação e operação de um moderno sistema de planejamento e gestão orçamentária constituem alguns dos principais aprimoramentos efetuados. Com o plano estratégico, instrumento vinculado ao contrato de gestão, as melhorias foram delimitadas.

O foco no resultado, premissa base da Reforma Gerencial, orientou a transição, provocando uma melhor imagem perante a sociedade e aumento na receita e instrumentos verificados. A despeito da significativa evolução do INMETRO, segundo vários prismas (como demonstrado no estudo do autor), não se pode, contudo, deixar de constatar que, em termos institucionais, os resultados ficaram aquém da expectativa inicial. As flexibilidades e autonomias administrativas e financeiras preconizadas pela Reforma não foram alcançadas. (OLIVEIRA, 2002).

Nesse estudo ficou demonstrada a preocupação do autor, principalmente no que tange às formas de controle e às flexibilidades e autonomias efetivamente conferidas às Agências Executivas. Até aquele momento, dificilmente o INMETRO, ou qualquer outra instituição pública federal, poderia avançar mais no seu processo de modernização, independentemente de seu potencial de mudança e das necessidades da sociedade brasileira.

11.4. ANÁLISE DE PESSOAL

Preceito constitucional instituído pela EC 19/1998, o princípio da eficiência para Di Pietro (2007) apresenta dois aspectos: o primeiro em relação à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter melhores resultados; o segundo quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos. Na esteira por uma qualificação e eficiência com foco no resultado, a análise de pessoal é de suma importância para a consecução deste objetivo.

Segundo Pacheco (2002), com a nova política de concursos a partir da Reforma Gerencial passou-se a aprovar os candidatos correspondentes ao estrito número de vagas em cada concurso; os demais deveriam reafirmar sua opção no ano subsequente, preparando-se e submetendo-se a um novo concurso. Foram os chamados concursos anuais, cuja função precípua era o preparo para o ingresso na carreira, o que, por conseguinte, chamaria profissionais mais bem preparados para o exercício do cargo.

Entretanto, contrariando a visão da autora, o próprio mentor da Reforma, Bresser-Pereira (2001) afirma que essa política foi descontinuada. Exemplificando: em vez de realizar um concurso com validade de dois anos¹¹, prorrogável por mais dois, com 400 vagas imediatas, abre-se um certame por ano com 100 vagas, selecionando

¹¹ Tempo máximo de validade de concurso público conforme a Constituição Federal.

candidatos mais preparados que, em tese, são mais qualificados para o cargo. A partir disso, serão apresentadas tabelas com vistas a elucidar o comportamento da gestão de pessoal a partir de 1995.

A seguinte tabela informa o ingresso por concurso público em relação e o nível estratégico de gestão.

Tabela 1 – Ingressos no Serviço Federal, por concurso público. 1995 - 2002

Cargo/Carreira	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gestão	163	370	334	565	308	-	75	2
- Analista de Comércio Exterior – NS	-	-	-	-	87	-	75	-
- Analista de Planejamento Orçamento – NS	-	39	28	92	94	-	-	-
- Analista de Finanças e Controle – NS	45	83	92	176	-	-	-	1
- Especialista Políticas Pub Gestão Governamental - NS	-	52	84	106	127	-	-	1
- Cargo de Nível Intermediário – NI	114	163	104	155	-	-	-	-
IPEA	4	33	26	36	0	0	0	0
- Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA – NS	-	33	25	36	-	-	-	-
- Cargos de Nível Superior do IPEA	-	-	1	-	-	-	-	-
- Cargos de Nível Intermediário do IPEA	4	-	-	-	-	-	-	-
Auditoria	2507	624	1569	1100	681	3	122	9
- Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil – NS ¹²	271	1	1174	133	577	2	-	5
- Analista Tributário da Receita Federal do Brasil ¹³	1304	135	200	503	-	1	-	4
- Auditor-Fiscal da Previdência Social – NS	400	5	179	421	-	-	122	-
- Auditor-Fiscal do Trabalho – NS	-	-	-	-	-	-	-	-
- Auditor-Fiscal do Trabalho – Segurança no Trabalho – NS	-	-	-	40	19	-	-	-
- Auditor-Fiscal do Trabalho – Legislação do Trabalho – NS	532	483	16	3	85	-	-	-
Diplomacia	18	84	33	159	22	25	31	-
- 3 Secretário e Ministro 1 Classe – NS	12	43	33	28	20	25	31	-
- Oficial de Chancelaria – NS	5	41	-	131	2	-	-	-
- Assistente de Chancelaria – NI	1	-	-	-	-	-	-	-
Jurídica	137	148	363	297	22	628	220	8
- Procurador Autárquico do INSS – NS	2	3	180	121	1	201	-	-
- Procurador Federal – NS	-	-	-	-	-	-	1	8
- Procurador da Fazenda Nacional – NS	7	-	-	73	-	-	-	-
- Advogado/ Assistente AGU – NS	-	33	1	-	-	421	219	-
- Advogado/ Procurador de Autarquias e Fundações - NS	128	112	182	103	21	6	-	-
- Defensor Pública – NS	-	-	-	-	-	-	-	-
Polícia Federal	131	512	1013	111	676	116	21	4
- Delegado – NS	46	132	17	14	170	25	4	1
- Perito – NS	21	76	12	5	29	-	-	-
- Papiloscopista – NI	-	-	-	-	28	-	-	-
- Escrivão	64	40	399	29	3	66	2	-
- Agente	-	264	585	6	446	25	15	3

Fonte: Adaptado de MPOG (2001)

Nota-se que a partir de 1995 alguns cargos tiveram ingressos continuados com concursos anuais principalmente na Gestão, como o Analista de Controle e Finanças que teve ingresso de servidores através de concursos em 1996, 1998. Entretanto, o

ciclo foi interrompido, logo no ano de 1998, pois foram chamados muitos candidatos além do número das vagas previstas. Além disso, os concursos públicos para provimento de muitos dos cargos citados acima tinham uma validade de dois anos, prorrogável por mais dois, o que dificulta uma programação para os futuros entrantes na carreira.

Um exemplo ilustrativo de uma carreira que precisa de um grande efetivo, o cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal demonstra algumas distorções no ingresso por concurso público. Assim como muitos outros cargos acima mostrados, em 1995 há o ingresso de 271 aprovados, em 1996 há apenas um em 1997 entram mais de mil, para, entre 1999 e 2002, praticamente não ocorrerem chamamentos.

É patente que diversas carreiras tiveram um efêmero rompante de organização na entrância para os referidos cargos. A maioria das carreiras analisadas utiliza concursos públicos com uma validade muito dilatada, fazendo com que candidatos classificados fora do número de vagas – em tese, candidatos menos preparados – sejam chamados em detrimento de uma programação planejada.

Como ilustração, a carreira de diplomata apresenta concursos públicos periódicos e é uma exceção. Como se pode ver a uniformidade do ingresso no primeiro nível do cargo denota a preparação e uma estrutura que visa ao melhoramento constante do quadro desta carreira.

11.4.1. Ingresso e Escolaridade no Serviço Público Federal após Reforma

A avaliação do ingresso de servidores públicos de acordo com a sua escolaridade demonstra, mesmo que de forma subjetiva, a qualificação dos servidores. Com isso, passa-se ao estudo do quantitativo de servidores contratados, com uma breve análise.

Tabela 2 – Quantitativo de Ingressos por concurso público, segundo o nível de escolaridade. 1995 - 2002

Nível de Escolaridade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Superior (NS)	7709	6309	6574	5861	1937	1348	621	26
- Professor	2604	3131	3387	3124	620	601	122	6
- Outros	5105	3178	3187	2737	1317	747	499	20
Intermediário (NI)	10097	3251	2387	1879	988	176	39	4
Auxiliar (NA)	1869	367	94	75	2	-	-	-
Total	19675	9927	9055	7815	2927	1524	660	30

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – MPOG(2011).

Primeiramente, percebe-se que a partir de 1995, o ingresso por concurso no Serviço Público Federal reduz drasticamente. Tendo como marco histórico, para fins desta pesquisa, a Emenda Constitucional 19 tem-se uma redução de mais de 63% no número de ingressos concursados entre 1998 e 1999.

Conquanto a queda no ingresso por concurso seja visível, deve-se considerar que o nível superior de escolaridade foi o que menos decresceu. Entre 1995 e 1998 caiu pouco mais de vinte por cento, o que, em relação ao nível intermediário e auxiliar (mais de oitenta por cento) é um número considerável.

Uma ação decisiva para obter os resultados alcançados, conforme Pacheco (2002), foi a política praticada de concursos públicos anuais para determinadas carreiras cujas atividades são essenciais, além da criação de algumas novas carreiras. Desde 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) adotou a programação anual de concursos públicos, considerando um horizonte de cinco anos. Deve-se atentar, entretanto, para o fato que essa prática não foi continuada, como visto anteriormente, conforme o idealizador da Reforma.

Pacheco (2002) afirma que com o aprofundamento da reforma do Estado, no qual ao Governo Federal cabe cada vez menos a prestação direta de serviços à população ou a produção de mercadorias, e cada vez mais as atividades de formulação e avaliação de políticas públicas, regulação e fomento, delineou-se um imperativo para a política de recursos humanos, a partir de 1995: alterar profundamente o perfil da força de trabalho, em direção a um quadro mais qualificado de servidores.

Tabela 3 – Quantitativo dos Servidores Públicos Federais Civis Ativos do Poder Executivo por nível de escolaridade do cargo 1997 - 2006

Nível	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Superior	182.303	177.694	180.873	180.098	188.739	182.963	177.434	188.171	192.465	207.719
Intermediário	302.503	289.797	270.534	260.834	247.511	227.747	227.532	255.057	254.586	257.183
Auxiliar	29.554	28.306	26.981	26.142	26.447	24.553	23.650	23.304	22.263	26.956
Sem Informação *	17.365	17.923	18.733	19.838	22.606	21.478	28.364	32.606	39.649	36.266
Total	531.725	513.720	497.121	486.912	485.303	456.741	456.980	499.138	508.963	528.124

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – MPOG (2011).

Assim como é percebido no quadro sobre o ingresso no serviço público, a partir da Reforma Administrativa o número de servidores decresce. Apenas em 2004 é que o número de servidores restabelece o patamar antes da Reforma. Entretanto, é notável a força de trabalho estabelece um aumento da escolaridade dos cargos com a exigência do nível superior de educação. A não reposição da força de trabalho que se aposentava foi um dos fatores decisivos para a diminuição no número de ativos no serviço público federal

Em 1998 com a EC 19, a capacitação começa a figurar na agenda governamental. A obrigatoriedade das Escolas de Governo, com o intuito de capacitação do servidor, impeliu a União a melhorar sua gestão de pessoas, sendo preceituada na Constituição Federal, em seu artigo 39:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

A capacitação permanente dos servidores foi intensificada a partir de 1995: só na ENAP foram treinados mais de 132 mil servidores, entre 1995 e 2002; em 14 anos anteriores, entre 1981 e 1994, haviam sido treinados cerca de 42 mil servidores. A Escola de Administração Fazendária (ESAF), vinculada ao Ministério da Fazenda, também realizou expressiva quantidade de treinamentos, além de outras instituições públicas e privadas contratadas pelos diversos órgãos federais (PACHECO, 2002).

11.4.2 Despesas com Pessoal

A preocupação com o ajuste fiscal, exclamada no PDRAE trouxe uma preocupação com os gastos com pessoal. O Plano trouxe alguns dados que servirão de embasamento para o ajuste fiscal, a seguir relatados:

Quadro 4 – Participação dos Gastos com Pessoal na Receita Disponível¹²

Média 82-84	38,4%
Média 85-87	40,6%
Média 88-89	50,9%
1990	60,1%
1991	57,9%
1992	57,2%
1993	60,4%
1994	56,1%
1995	60,4%

Fonte: BRASIL (1995a).

Conforme relata o PDRAE, embora tenha havido uma substancial diminuição do número de servidores civis ativos do Poder Executivo da União, que caiu de 713 mil em 1989 para 580 mil em 1995, a participação da folha de pagamentos da União no PIB não se reduziu; na verdade, aumentou, passando de 2,89 por cento entre 1980-1987 para 3,17 por cento do PIB na média do período 1988-1994. Essa preocupação foi uma das mais discutidas pelo Plano, e as medidas de contenção de gastos foram postas em voga.

Quadro 5 – Despesas com Pessoal da União (bilhões de reais de abril/1995)

	Média 91/93		1994		1995*		1996**	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Ativos	14,1	69,6	18,1	64,0	22,2	63,4	24,2	59,8
Inativo/Pensionista	6,2	30,4	10,2	36,0	12,8	36,6	16,3	40,2
Total	20,3	100,0	28,3	100,0	35,0	100,0	40,5	100,0

Fonte: BRASIL (1995a).

Já os gastos com despesa de pessoal, segundo o PDRAE, aumentavam em um nível preocupante, precipuamente, em relação aos gastos com inativos.

¹² Receita Tributária Bruta menos incentivos fiscais e transferências legais e constitucionais

A partir desses dados far-se-á uma comparação com as mesmas informações de períodos distintos, qual seja de 1995 a 2002. Em função dos objetivos propostos pelo Plano, serão analisados os aspectos pós-reforma sobre a despesa com pessoal.

Tabela 4 – Receita Corrente e Despesa de Pessoal 1995 - 2002

	Despesa Líquida de Pessoal	Receita Corrente Líquida	% de Despesa Pessoal/ Receita Corrente Líquida	Receita Corrente da União	% de Despesa Pessoal Corrente da União
Acumulada em 1995	37.825,5	67.298,1	56,2	127.093,6	29,8
Acumulada em 1996	40.900,9	89.352,7	45,8	152.515,0	26,8
Acumulada em 1997	44.529,7	97.040,6	45,9	175.271,1	25,4
Acumulada em 1998	47.944,8	104.491,4	45,9	200.358,9	23,9
Acumulada em 1999	51.571,0	129.854,4	39,7	218.022,1	23,7
Acumulada em 2000	56.093,3	148.201,5	37,8	252.517,5	22,2
Acumulada em 2001	59.212,2	167.650,5	35,3	289.410,9	20,5
Acumulada em 2002	64.415,9	200.697,8	32,1	343.075,0	18,8

Fonte: Adaptado de MPOG (2011).

Visível é o crescimento da despesa líquida de pessoal. Entretanto, deve-se ficar claro que a receita corrente líquida da aumentou em uma expressão muito maior em relação a essa despesa. O controle com os gastos de pessoal, principalmente com a não contratação de servidores por um longo período, como já analisado, foi o principal incremento para o ajuste fiscal promovido. A diminuição constante da razão entre despesa com pessoal e receita corrente líquida também é um indicativo desse ajuste.

Para se ter uma idéia, a despesa líquida de pessoal, entre 1995 e 2002 aumentou 72%. Comparado ao crescimento da Receita Corrente Líquida de 198% no mesmo período a despesa foi contida, muito em função da não contratação de novos servidores. O não acompanhamento da despesa de pessoal com a Receita Corrente líquida da União é uma demonstração da preocupação em ajustar as contas da máquina estatal proposto pelo PDRAE.

Já em um horizonte de tempo maior (1995 – 2007) Araújo e Costa (2010) descrevem que apesar dos esforços e do próprio discurso reformista do segundo mandato do governo FHC em reduzir as despesas governamentais com a administração pública, dados revelam uma pequena curva de redução do gasto no que tange o quadro de servidores ativos, o ano de 1998 registrou uma redução de 13% em relação ao ano de 1995. Entretanto, a partir de 1998 as despesas com pessoal se comportaram de forma ascendente indicando no ano de 2007 um crescimento de 37% em relação ao ano de 1995. Vale ressaltar que a robustez dos valores analisados condiz com o quadro geral dos servidores ativos de ambas as administrações – direta e indireta –, portanto, o processo de expansão não ocorreu de forma homogênea para os diversos segmentos da administração federal ativa.

Com relação à pesquisa de Araújo e Costa (2010), é necessário o entendimento de que não foi analisada, junto com o crescimento da despesa, o crescimento da receita pública. A pesquisa analisou apenas o crescimento da despesa sem levar em conta nenhum referencial. Ao se analisar o aumento da receita pode-se ter uma idéia sobre a necessidade de crescimento da máquina pública. Ou seja, um aumento da receita pode advir de um crescimento econômico, necessitando, conseqüentemente, de um aumento nos gastos de pessoal, o que não foi mostrado pelos autores.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública brasileira vem sofrendo transformações e se amoldando para o atendimento das demandas da sociedade. O exemplo prático dessas transformações é o próprio curso de Especialização em Gestão Pública, aperfeiçoando o Gestor Público para o melhor desempenho de suas atividades. Neste trabalho buscou-se apresentar um panorama geral sobre os modelos de Administração Pública, suas pertinências ao contexto brasileiro e um enfoque especial, como objetivo precípua, na transição para o modelo Gerencial a partir de 1995.

Através do entendimento dos modelos de gestão pretéritos e vigentes, o gestor público passa a compreender melhor sua função perante a sociedade e ao próprio Estado. Parte-se de uma premissa simples: entender o contexto geral em que está inserido o gestor para buscar melhorias na prática de sua gestão cotidiana. A partir disso, o estudo do modelo Gerencial implantado no Brasil e as mudanças conduzidas na sua transição torna-se um tema fundamental a ser pesquisado.

Para entender seu contexto, analisou-se o modelo Patrimonial com foco na gestão pública brasileira. No chamado patrimonialismo, há uma confusão entre o Público e o Privado pelo soberano. A arbitrariedade no poder e a falta de carreiras profissionais fizeram com que práticas como o nepotismo e a corrupção fossem marcas desse modelo. Características essas tão comuns ainda no cotidiano da Administração Pública hodierna, percebe-se que elas subjazem a gestão pública e estão incrustadas em sua cultura.

Com intuito de profissionalizar a Administração Pública no Brasil, a criação do DASP foi um marco na história da gestão brasileira. A partir de sua criação, por Getúlio Vargas, uma nova prática burocrática assume boas proporções no Brasil. Apesar de ser uma marcante tentativa de superação de um modelo arcaico que era o patrimonialismo, a implantação da burocracia adaptada aos moldes brasileiros fez surgir traços deturpados como o clientelismo e o fisiologismo. É de se ressaltar, todavia, o quanto importante foi o modelo proposto com base no DASP: a separação entre o público

e o privado, a impessoalidade, sistema de mérito, todas fundamentais no contexto da época e que, ainda hoje, são vigentes em nossa Administração.

O decreto-lei 200 de 1967 – considerado por alguns autores supracitados como uma primeira tentativa de implantação, ou um primeiro momento do modelo Gerencial no Brasil – trouxe muitas inovações com intuito de dinamizar e aproximar os serviços do cidadão através da descentralização administrativa. A flexibilização da Administração, visando a uma eficiência nas atividades econômicas do Estado, com a criação da administração indireta e a utilização de empregados celetistas trouxe maior flexibilidade a Gestão. Cabe ressaltar que houve uma centralização política muito grande, e um dos pontos fracos do decreto foi a permissão de contratação sem o instituto do concurso público, favorecendo práticas arcaicas e desprestigiando o melhoramento das carreiras do Estado.

Com a assunção de Fernando Henrique Cardoso à presidência, uma nova proposta de Administração Pública começa a emergir. Apoiado nas idéias do então ministro Bresser-Pereira, o modelo Gerencial começa a ganhar espaço na gestão. A partir de um diagnóstico sobre a situação administrativa brasileira propõem-se soluções para tornar a Administração mais eficiente com vistas a um melhor atendimento das demandas sociais. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi o instrumento utilizado para a transição de um modelo burocrático já exaurido, para um modelo Gerencial com foco no resultado.

Com um diagnóstico pormenorizado do PDRAE da situação administrativa brasileira, tem-se o ápice da instituição do gerencialismo com a Emenda Constitucional número 19 de 1998. O arcabouço constitucional foi inovado com a referida emenda, trazendo marcas gerenciais, entre as quais se destacam a eficiência, a flexibilização da estabilidade com relação ao desempenho funcional, e o controle dos gastos de pessoal.

As inovações no campo jurídico fizeram com que houvesse uma tentativa de alocar o papel do Estado apenas em campos estratégicos e essenciais, deixando serviços não exclusivos do Estado a serviço de particulares ou organizações do terceiro setor com vistas a um melhoramento da prestação dos serviços públicos. Na presente pesquisa verificaram-se algumas organizações que elucidam essa tentativa de, nas palavras de Bresser-Pereira, “publicizá-los”.

Como consequência da Reforma Gerencial, surgem as Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos para exercer serviços sociais não exclusivos do Estado através de um contrato de gestão. No âmbito federal, são poucas organizações que são qualificadas como OS. Menor ainda é o número de estudos sobre a implantação dessa organização. Dos poucos estudos que se teve acesso, o caso do IMPA (Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada) elucida a pouca efetividade dessa qualificação. Segundo pode-se observar, a OS tornou-se apenas um convênio de repasse de recursos públicos, ao contrário do que previa o PDRAE.

Dificuldades semelhantes foram encontradas em relação às Agências Executivas. Tanto na prática de implantação da qualificação em Agência Executiva, quanto nos estudos e pesquisas relacionados a essa matéria. Um caso simbólico desse tipo de instituição foi o INMETRO. No caso desse Instituto, pode-se perceber que muitas melhorias gerenciais efetivamente ocorreram. Deve-se atentar que, obviamente, alguns resultados não foram como o esperado para INMETRO por serem encontradas inúmeras barreiras, dentre as quais destaca-se, fundamentalmente, a cultural. O exemplo do Instituto é um dentre poucos (senão o único de grande importância) exemplos de agências executivas que estão vigentes na esfera federal.

Outro ponto chave da presente pesquisa foi a análise de pessoal na esfera federal. No período da Reforma, é patente a diminuição no número de servidores nos quadros da Administração. A não reposição de vagas decorrentes de aposentadoria e o congelamento dos concursos foram elementos que contiveram o crescimento desajustado das despesas de pessoal. A justificativa de um ajuste fiscal levou a não contratação de servidores nos primeiros anos da Reforma. Idéias inovadoras, como a preparação para algumas carreiras estatais através de concursos anuais, foram aos poucos perdendo força e acabaram deixadas de lado. Deve-se destacar, no entanto, que a qualificação do servidor público na esfera federal foi percebida pelo aumento da escolaridade nos quadros e pela tendência à qualificação permanente pelas escolas de governo – instituídas a partir da Emenda Constitucional 19.

Nessa esteira, as despesas com pessoal aumentaram em proporção muito menor em relação às receitas correntes no período analisado. Apesar de aumentar em números absolutos, se comparada com a entrada de recursos, houve uma diminuição relativa dos gastos com pessoal. Esse ajuste fiscal foi acompanhado de medidas que podem ser usadas em caso de pane nas contas públicas, dentre elas está a possibilidade de exoneração de servidores estáveis em razão do descontrole da despesa.

A despeito de ser um tema de extrema relevância para toda sociedade, existem poucos estudos dedicados aos modelos de gestão e, menos ainda, em relação a Reforma Gerencial no Brasil. Por óbvio, autores consagrados e com um vasto conhecimento do assunto apresentam seus pontos de vista detalham os modelos de maneira exemplar. Contudo, são poucos os exemplos práticos que foram estudados no meio acadêmico. Um tema como esse deve ser estudado de forma mais intensiva, afinal, o gestor público deve entender o contexto em que ele está inserido para efetivar suas ações de maneira adequada na via prática.

A transição para o modelo gerencial ainda está se aperfeiçoando, combatendo algumas marcas nefastas de modelos patrimonialistas e burocráticos, sem desmerecer, contudo, alguns traços desses modelos que ainda são necessários e dinamizam a Administração Pública. Apesar de essa transição não ter sido completamente implantada, a cultura de inovação e controle de resultados voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos foi incluída na agenda estatal. A essência desse modelo já é uma realidade na Administração, mesmo tendo que conviver com formas arcaicas de gestão. Por isso, cabe ao gestor público o papel de gerenciar as diversas culturas existentes, com vistas a uma sociedade e uma Administração Pública efetiva.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional**. Brasília: ENAP, 1997

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2010. 954 p.

AMOROSO LIMA, Ana Maria. **A Administração Pública Brasileira e o Sistema Universitário Federal - a ética deformada do patrimônio**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ARAÚJO, Cletiane Medeiros; COSTA, Saulo Felipe. O alcance da política de downsizing no setor público do poder Executivo brasileiro. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 15, p.89-103, mar. 2010

BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: uma Prática Histórica de Controle Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 61, 1999.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**; Brasília: CAPES: UAB, 2010.106p. : il.

BRASIL, **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal, 1988.

BRASIL, **Decreto Nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998**. Brasília, Casa Civil. 1998

BRASIL, **Decreto Nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998**. Brasília, Casa Civil. 1998

BRASIL, **Decreto-lei 200 de 25 de fevereiro de 1967**, Brasília, Casa Civil. 1967.

BRASIL, **Discurso de Despedida do Senado Federal proferido pelo Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso**. Brasília, Senado Federal, 1994.

BRASIL, **Discurso de Posse, Fernando Henrique Cardoso**. Brasília, Senado Federal, 1995c.

BRASIL, **Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990**, Brasília, Casa Civil. 1990.

BRASIL, **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**, Brasília, Casa Civil. 1993.

BRASIL, **Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**, Brasília, Casa Civil. 1995b.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995a.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências Executivas**. 54 p., Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Institucional** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=6682&cat=229&sec=24&sub=>. Acesso em: 20 jan. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos do Estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. S.Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, Jul./Ago. 2000

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia Pública e Classes Dirigentes No Brasil. **Revista de Sociologia E Política**, Curitiba, v. 28, n., p.9-30, 01 jun. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, p.5-42, mar 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE**. [online]. 2010, vol.50, n.1, pp. 112-116.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SIMÕES, Raísa Carvalho. A Sobrevivência do Modelo Patrimonial na Reforma Administrativa Gerencial do Estado Brasileiro. **Panoptica**, Florianópolis, n. 18, p.127-153, jun. 2010.

CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 87, 01/04/2011. Disponível em url = location;document.write(url);http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259. Acesso em 04/02/2012.

CARAVANTES, Geraldo R.. **Teoria Geral da Administração. Pensando e fazendo**. Porto Alegre: AGE, 1998.

CHIAVENATO, IDALBERTO. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações** - 7. ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 42, p.829-874, set. 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. p. 133-159.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ENCINAS, Rafael. **Administração Pública**. Ponto dos Concursos, Brasília, 2011. Anotação de aula.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2006.

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

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP** Brasília: n. 8, 61 p., 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, p.61-82, jan. 2008.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos (MPOG). **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: n.186, Vol.17, out 2011.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 2, p.105-119, jun 2000.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das

organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 48, p.27-57, maio 1997.

MONTEIRO, Igor de Matos. **A evolução dos sistemas administrativos, sua influência sobre o ordenamento jurídico e as reformas da máquina estatal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2696, 18 nov. 2010. Disponível em:<<http://jus.com.br/revista/texto/17850>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2008

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à Organização Burocrática**, São Paulo: Thomson, 2004.

OLIVEIRA, Ricardo de. O processo de modernização do Inmetro – relato de uma experiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 4, n. 53, p.27-42, out. 2002.

PACHECO, Regina Sílvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 4, n. 53, p.78-105, out. 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. **A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009): Uma Avaliação do Modelo de Organização Social Na Área da Ciência & Tecnologia**. 2009. 100 f. Mestrado (A) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999

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