

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 37 • nº 147
julho/setembro – 2000

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial

Daniela Mello Coelho

A reforma do aparelho do Estado, também denominada reforma administrativa, insere-se no conjunto de propostas e medidas elaboradas pelo atual Governo no sentido de alcançar a modernização e a adaptação do Estado brasileiro às novas demandas do mercado e às crescentes relações entre os Estados.

A idéia que norteia essa nova concepção de administração pública relaciona-se com os conceitos de eficiência, flexibilização, controle finalístico, contrato de gestão, qualidade e cidadão-cliente e, para melhor compreendê-la, imprescindível se demonstra a evolução da atuação da administração pública, no cenário nacional, ao longo dos anos.

O Poder Público brasileiro, no curso de sua história, esteve sempre vinculado ao tratamento abusivo e descompromissado com a *res publica*. Pode-se afirmar que foi somente na década de 30 deste século, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se verificou o primeiro passo no sentido de implantar um serviço público organizado, prevendo-se a realização de concurso público e fixando-se critérios para a aquisição de bens e serviços¹.

A partir de então, novas regras foram sendo elaboradas visando à melhor estruturação do aparelho do Estado, ainda caracterizado pela centralização do poder e pela tomada de decisões administrativas em nível federal. Nesse contexto, a administra-

Daniela Mello Coelho é Mestranda em Direito Administrativo - Faculdade de Direito da UFMG e Assessora Jurídica da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte.

ção pública, ainda que adstrita a certas regras e normas regulamentadoras de sua atuação, como o Código de Contabilidade Pública, e submetida a critérios burocráticos, não se encontrava totalmente afastada das práticas de cunho patrimonialista.

A grande reforma da administração pública brasileira ocorreu com a promulgação do Decreto – lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal. A fixação dos princípios fundamentais das atividades administrativas passa a conferir os parâmetros referentes à estrutura e ao funcionamento da administração pública, que, regida pelos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, assume uma feição essencialmente pragmática e vinculada aos estritos preceitos normativos.

A caracterização da administração como entidade burocrática insere-se no contexto de total submissão ao texto legal e à excessiva fixação de regras para o alcance do objetivo pretendido, o que, muitas vezes, acaba por enfatizar os meios em detrimento de um resultado mais eficiente e rápido. A burocracia, no entanto, deve ser entendida como a ênfase nos meios cientificamente elaborados, isto é, o destaque conferido aos instrumentos dispostos e aplicáveis para o alcance do resultado, a partir de critérios e regras previamente fixados e cientificamente desenvolvidos.

A observância dos meios garante a satisfação do interesse que se pretende tutelar, uma vez que a conduta do administrador ou do servidor responsável vincula-se aos ditames normativos e submete-se a um permanente controle. Vê-se, portanto, que a administração pública formal baseia-se em princípios racional-burocráticos, caracterizados pela ênfase no formalismo, pela extinção dos privilégios decorrentes da ingerência patrimonialista, pelas idéias de carreira, hierarquia funcional e impessoalidade.

As medidas adotadas no Brasil para a consolidação do modelo burocrático foram

acolhidas pelas três esferas de poder, entes dotados de autonomia política e administrativa, de modo bastante semelhante, conferindo-se à União a atribuição de fixar normas gerais em algumas matérias relacionadas à atividade administrativa, em especial sobre licitações e contratos.

A Constituição Federal de 1988 veio reforçar e reafirmar as práticas burocráticas, estabelecendo normas aplicáveis aos institutos das licitações e contratações públicas, ao ingresso em cargo ou emprego público ao regime jurídico cívico dos servidores civis, à responsabilidade civil, penal e administrativa dos agentes públicos e às entidades da administração pública indireta (que praticamente se submetem às mesmas regras rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado).

Não obstante a ênfase conferida à descentralização administrativa a partir do DL 200/67, o que se verifica é uma verdadeira submissão das entidades descentralizadas às normas aplicáveis à administração direta, o que acarreta perda de autonomia, aparente submissão dos aspectos técnicos e científicos em função das exigências políticas, dificuldades das empresas estatais atuarem em condições isonômicas nas relações de mercado com as empresas privadas, em face da observância de normas rígidas de licitação e contratação de bens e serviços. Verifica-se que a descentralização foi tomando rumos incompatíveis com as atuais exigências do mercado e com a posição do Poder Público, que pretende afastar-se da condição de prestador de serviços para consolidar-se na posição de fiscalizador e controlador dos serviços oferecidos pelas entidades privadas.

Acrescenta-se a essa realidade a busca de um serviço de melhor qualidade e que garanta ao usuário meios de participação e de fiscalização na sua prestação, em face do distanciamento existente entre o poder público prestador de serviços e seus destinatários, que ficam à margem das decisões que atingem diretamente seus direitos e obrigações.

Nesse cenário, a reforma administrativa emerge-se como instrumento inafastável para a concretização dos ideais traçados pelo atual Governo brasileiro, que busca tornar-se mais competitivo e menos oneroso, desvinculando-se de certas atividades, até então por ele exercidas, com a diminuição de seus gastos, a partir, entre outras medidas, do enxugamento da máquina estatal com critérios de demissão de servidores, de fixação de suas regras de remuneração, de publicização de serviços públicos não-estatais e de privatização de empresas estatais.

A administração gerencial caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos.

Para se alcançar os objetivos traçados por esse modelo de administração, algumas medidas são de imprescindível adoção, e devem ser observadas na estrutura da própria administração, em relação ao tratamento jurídico conferido aos servidores públicos e aos procedimentos administrativos utilizados na gestão dos interesses públicos.

Nesse sentido, vale destacar que a idéia de eficiência refere-se às atividades típicas desenvolvidas pelos órgãos da administração direta, bem como às atividades realizadas pelas entidades da administração indireta. A reforma administrativa, visando ao alcance desse objetivo, reforça a autonomia e a atuação dessas entidades ao instituir as agências executivas e ao conferir maiores poderes às empresas estatais, no tocante à regulamentação de normas sobre licitação e contratos, à sujeição ao regime jurídico das empresas privadas, entre outros.

Na esteira dessa concepção de concentrar na estrutura do Poder Público tão-somente as atividades referentes ao núcleo es-

tratégico (Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios e Ministério Público), cria-se o Programa Nacional de Publicização, com o objetivo de transferir para o setor público não-estatal os serviços não-exclusivos do Estado, elaborando, para tanto, a Lei das Organizações Sociais, entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que, ao celebrarem contrato de gestão com o Poder Público, passam a gerir recursos públicos para a execução dos serviços que lhes forem transferidos.

Para a implantação de grande parte dessas medidas, o Poder Público disciplinará as atividades e a responsabilidade de sua execução por meio de contrato de gestão, que poderá ser firmado entre o Poder Público e os administradores das entidades da administração indireta, ou entre aquele e os órgãos da administração direta. O contrato de gestão apresenta-se como instrumento inafastável do modelo de administração gerencial, em face da possibilidade de prever mecanismos afirmadores da eficiência, da desburocratização e da responsabilidade por resultados.

As medidas não se limitam ao âmbito da organização administrativa, em si considerada, mas se estendem em relação aos cidadãos, que assumem uma posição de maior destaque e passam a ser vistos como clientes, podendo fiscalizar e exigir a qualidade do serviço oferecido, prevendo a Emenda Constitucional 19, na nova redação dada ao § 3º do art.37, CF/88², a existência de uma lei que disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

Os aspectos da administração gerencial assemelham-se às técnicas utilizadas pelas empresas privadas, em especial, o caráter competitivo e a contenção de gastos.

Em artigo publicado³ na *Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, o doutorando Flávio da Cunha Rezende faz uma análise das experiências da reforma no campo da gestão do setor público e destaca o novo movimento teóri-

co-conceitual, conhecido como *new public management* (nova gestão pública), em que “o princípio basilar da *new public management* é o de que as organizações públicas podem ser gerenciadas atendendo aos imperativos da *performance*, combinando eficiência, efetividade e qualidade no atendimento às demandas por serviços públicos, desde que arranjos institucionais adequados possibilitem tal combinação”⁴.

A noção de *management public* é bem recente. O termo *management* é um termo de origem anglo-saxônica, que designa, em linhas gerais, a maneira de conduzir uma entidade levando em consideração o mercado e as técnicas de negociação, objetivando uma tendência global direcionada a um tipo de reforma administrativa⁵.

O gerencialismo é uma técnica de instrumentalização e operacionalização das políticas públicas previamente desenvolvidas e aceitas pela organização. É, portanto, meio de implementação. Nesse sentido, não se distingue da burocracia, que, também, não apresenta o elemento político como caracterizador de seu conceito, ao contrário, enfatiza o aspecto procedimental interno das organizações públicas. O que os distingue são os métodos adotados para o alcance dos fins pretendidos, entre eles a adoção de critérios mais flexíveis ou rígidos e a ênfase nos meios ou nos resultados.

O conjunto de estruturas públicas na vida econômica e social é largamente difundido. Utilizando formas jurídicas variáveis, em particular as formas advindas do direito privado, essa evolução tem progressivamente conduzido a uma diluição da diferença entre o “público” e o “privado”. Todos esses elementos, sumariamente resumidos, explicam as novas exigências da gestão pública, que se encarna no conceito de *management public*⁶.

Pode-se afirmar que o desenvolvimento do *management public* é acompanhado da introdução de técnicas na gestão pública, a partir de procedimentos e métodos desen-

volvidos nas empresas privadas. Entretanto, o *management public* não se confunde do-
ravante com o *management* privado. O contexto, o objetivo, as demandas não são comparáveis. Da mesma forma, as relações e os métodos não podem ser. O *management public* constitui uma disciplina autônoma que combina as exigências públicas que se traduzem pelas regras de organizações de funcionamento particulares, globalmente ligadas à noção de serviço público, e uma preocupação de eficiência e eficácia que conduz os responsáveis a terem de transportar os exemplos vindos das empresas privadas, sem no entanto, negar o caráter de inovação à gestão pública⁷.

A idéia principal desenvolvida por esse novo movimento é tentar conferir certa proximidade entre as organizações do setor público com as organizações do setor privado, a partir de uma estruturação progressiva com base na *performance* e nos resultados. Para o alcance desse objetivo é necessário proceder-se à transformação do padrão de incentivos, isto é, do conjunto das regras internas que organizam o funcionamento de cada instituição, revisando-se as normas internas relativas à licitação, aos contratos e ao regime jurídico dos servidores. A adoção de tais regras permitirá às instituições maior autonomia organizacional e a especialização, acarretando melhor utilização dos recursos e a agilidade no atendimento das demandas em relação a recursos humanos, bens e serviços.

Verifica-se que a reforma administrativa brasileira foi elaborada com adoção parcial dos princípios da *new public management*, pois visa à melhoria da *performance* pública, eliminando os excessos de padronização e a lentidão dos meios.

O que se almeja é uma administração eficiente e voltada para o controle dos resultados, em oposição a algumas regras da administração burocrática, que adota o controle dos procedimentos e prima pela existência de normas que estabeleçam padrões hierárquicos rígidos e excesso de regras de

rigor técnico, que impedem o alcance de resultados eficientes e ágeis. Não se pode afirmar que a administração pública gerencial pretende negar todos princípios da administração burocrática, pois se apresentam inseparáveis de sua concepção a impessoalidade, o profissionalismo, a legalidade e a moralidade. No entanto, a administração gerencial fornece formas flexíveis de gestão, confere autonomia ao administrador na execução de suas tarefas relacionadas aos aspectos materiais, financeiros e humanos e utiliza-se de um controle *a posteriori*, deslocando-se a ênfase dos meios para os fins.

A justificativa para a reforma do aparelho do Estado não tem como único fator a crise do Estado burocrático, mas, também, a crescente escassez de recursos financeiros, as modernas regras de economia de mercado, caracterizadas pelo modelo de globalização, e o afastamento das decisões públicas do cidadão, o que impede a legitimidade do Estado Democrático de Direito, uma vez que o poder deixa de ser a expressão da vontade popular e passa a representar o interesse de poucos.

Notas

¹ Nesse sentido é a opinião do advogado e membro do Conselho de Reforma do Estado João Piquet Carneiro, para quem o Brasil teve, na verdade, duas grandes reformas administrativas: “a de 1937, que criou o DASP (...), e a de 1967, que foi a reforma modernizante, no sentido de afastar do modelo centralizador para um modelo descentralizador, fundado na delegação de competência e na autonomia dos órgãos periféricos da administração”. In: Os ciclos de avanço e retrocesso no Estado brasileiro: reforma gerencial. *Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. [s.l.:s.n.], n. 4, novembro, 1998.

² Art. 37, § 3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros adminis-

trativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública”.

³ A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado. *Revista do Ministério da Administração e Reforma do Estado*. [s.l.:s.n.], n. 4, nov.1998.

⁴ *Ibidem*, p. 28.

⁵ Os ordenamentos ingleses e americanos foram os pioneiros na implantação das reformas do modelo administrativo. Na Grã-Bretanha, especificamente no governo Thatcher, o país vivenciou o desenvolvimento das regras do novo modelo, entretanto, o *managerialism* foi realmente definido e estruturado nos Estados Unidos no século XIX. Em outros países, como a Nova Zelândia, a experiência ocorreu durante o período de 1984 a 1994, sendo assumida por governos distintos. Já na França, berço do Direito Administrativo pátrio, foi a partir dos anos 80 que o tema da reforma do Estado ganhou destaque, com o surgimento de novas idéias prevendo a modificação da estrutura organizacional e o funcionamento do aparelho estatal. A circular de 26 de julho de 1995 positivou o tema e introduziu os princípios que regem a modernização da administração francesa.

⁶ Nesse sentido tem-se as lições de Jean-François Auby. In: *Management public: introduction général*. Paris : Ed. Sirey, 1996. p. 9.

⁷ No tocante a esse aspecto, ressalta-se que pesquisas realizadas nos Estados Unidos em relação às atividades gerenciais desenvolvidas nos setores público e privado afirmam, baseadas em suporte empírico, que as funções básicas dos administradores públicos e privados são praticamente idênticas, sendo que os dirigentes das organizações públicas encontram-se submetidos a uma série de limitações não existentes na atividade comercial e industrial. Assim entende-se que os papéis desempenhados pelos burocratas do setor público não são muito diferentes daqueles exercidos por seus correlatos do setor privado. Nesse sentido são as opiniões dos autores GRAHAM Jr., Cole Blease, HAYS, Steven W. In: *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1994.

Bibliografia

- AUBY, Jean-François. *Management public: introduction général*. Paris : Ed. Sirey, 1996.
- BURSZTUN, Marcel. *Introdução à crítica da razão desestatizante*. *Revista do Serviço Público*. [s.l.:s.n.], ano 49, n. 1, jan-mar. 1998.
- CARNEIRO, João Piquet. *Os ciclos de avanço e retro-*

- cesso no Estado brasileiro: reforma gerencial. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.* [s.l.:s.n.], n. 4, novembro, 1998.
- ENTERRÍA, Eduardo García de, FRANÁÑDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo.* v.1., 7. ed. Madrid : Editorial Civitas, 1995.
- GRAHAM Jr., Cole Blease, HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública.* Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1994.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Tradução por Carolina Andrade. 2. ed. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- REZENDE, Flávio da Cunha. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado. *Revista do Ministério da Administração e Reforma do Estado.* [s.l.:s.n.], n. 4, novembro 1998.
- RIVERO, Jean. *Direito Administrativo.* Tradução por Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra : Almedina, 1981.
- TÁCITO, Caio. *Perspectiva do direito administrativo no próximo milênio.* *Revista Jurídica Administração Municipal.* [s.l.:s.n.], ano 3, n. 6, s.d.