

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL BRASILEIRA E OS DESAFIOS PARA PROSEGUIR NA SUA IMPLEMENTAÇÃO

BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CHALLENGES  
TO PURSUE IN ITS IMPLEMENTATION

Lara Caxico Martins Miranda\*  
Marlene Kempfer\*\*

**Como citar:** MIRANDA, Lara Caxico Martins; KEMPFER, Marlene. Administração pública gerencial brasileira e os desafios para prosseguir na sua implementação. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 3, p. 130-152, dez. 2018. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2018v13n3 p. 130. ISSN: 1980-511X

\* Mestre em Direito Negocial pelo Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo Complexo de ensino Damásio de Jesus e em Direito Constitucional pelo LFG. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina.  
E-mail: laracaxico@hotmail.com

\*\* Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002). Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (1981).  
E-mail: mkempferb@gmail.com

**Resumo:** A administração pública gerencial, cujo marco legal no Estado brasileiro foi a Emenda Constitucional n. 19/98, abriu espaços para se discutir as necessidades de se implantar no âmbito público um novo modo de gestão, com descentralização das atividades prestadas pelo Estado, instituição de controles posteriores ao ato administrativo, análise de mérito nas atividades dos servidores públicos e, dentre outros, inclusão de mecanismos privados de solução de conflitos nas demandas derivadas da execução de contratos administrativos. Apesar dos objetivos da reforma, relacionados com a promoção da eficiência pública, terem sido estabelecidos com o seu início no Estado brasileiro, ainda são inúmeros os desafios que precisam ser vencidos para se prosseguir na implementação do gerencialismo. Verificar-se-á, a partir do método dedutivo-crítico, os desafios que precisam ser enfrentados pelo Estado brasileiro para que se concretize a administração pública gerencial bem como os caminhos para se vencê-los. A pesquisa em apreço é derivada da dissertação de mestrado apresentada para obtenção do título de mestre no programa de mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina.

**Palavras-chave:** Administração pública gerencial. Desafios. Eficiência.

**Abstract:** The public administration in Brazil, which legal framework is formed by the constitutional amendment n. 19/98, opened spaces discussing the need to establish a new managerial

mode in the public sector, specifically with the decentralization of State activities. Additionally, it currently controls administrative actions, analyzes civil servant activity and, among others, prioritizes alternative dispute resolution mechanisms for problems derived from the execution of administrative contracts. Although the reform promoted State efficiency beginning with the Brazilian State, there are still many challenges that need overcoming as a means to continue the implementation of efficient managerialism. Furthermore, this paper verifies, from the deductive-critical method, the challenges that the Brazilian State faces so that the public administration may triumphantly overcome them. Finally, this research is derived from a master's thesis submitted to the Master's program in Negotiation Law of the State University of Londrina.

**Key words:** Management of the Public Administration. Challenges. Efficiency.

## INTRODUÇÃO

Em virtude das deficiências na prestação de serviços por parte do Estado brasileiro e os graves problemas de governança e governabilidade, a necessidade de se implementar programas voltados para a eficiência e responsabilização dos serviços públicos ganhou proporção nacional no Estado brasileiro. A teoria, conhecida administração pública gerencial, tem o fim de reestabelecer a relação da sociedade com o Estado e trazer para a administração pública técnicas utilizadas no setor privado, com os devidos ajustes, para conferir a essa produtividade e especialização.

Para a análise da reforma gerencial no Brasil, faz-se necessário, todavia, verificar os modelos de administração pública que a precederam e deram motivos para sua implantação. Inicialmente, discute-se as teorias que fundamentaram o gerencialismo, como o pensamento de Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920), presente na teoria da burocracia, os estudos de William Franklin Willoughby (1867–1960), constantes na teoria do departamento, e as discussões neoliberais, verificadas na pesquisa de Friedrich August Von Hayek (1899-1992). Os estudos apontam o desenvolvimento da concepção de uma administração baseada em critérios de racionalidade, responsabilização e eficiência.

Posteriormente, aplicando os conhecimentos no cenário brasileiro, destaca-se a qualificação patrimonialista da administração pública brasileira que, apesar de datar de épocas remotas, permaneceu nas entrelinhas do dia a dia do serviço público. Dentre as suas características o estudo destaca a impermeabilidade entre o patrimônio público e o patrimônio do governante, predominância de práticas paternalistas e patriarcalistas, poder passado de forma hereditária, cargos públicos concedidos por critérios de favoritismo e remunerados com prebendas.

Dispõe-se posteriormente sobre a administração burocrática, embasada na teoria de Weber (1929), que teve o intuito de substituir a administração patrimonial por meio do afastamento de práticas nepotistas e instaurar rígidos controles a priori de procedimentos. A administração pública burocrática teve como intuito combater a corrupção vivenciada sob a égide do patrimonialismo. A principal característica da burocracia relacionou-se com a efetividade no controle de abusos. Para tanto, teve suas ações baseadas na lei, promoveu a divisão e a hierarquização dos trabalhos dos servidores públicos, implementou regras e regulamentos e passou a privilegiar o profissionalismo.

A gestão racional, por sua vez, não foi capaz de atender às necessidades do Estado em razão das práticas sociais promovidas. Nessa ótica, a pesquisa apresenta as disfunções da burocracia: excesso de formalismo, resistência às mudanças sociais, despersonalização do relacionamento entre o servidor e o cidadão e a conformidade às rotinas e procedimentos. Com a expansão do Estado brasileiro intervencionista e caótico no que dizia respeito à administração pública, o estudo apresenta as primeiras necessidades de se implementar uma administração pública gerencial, fundamentada nos preceitos ingleses.

A pesquisa aponta a primeira menção legislativa de reforma gerencial o Decreto Lei n. 200/67 (BRASIL, 1967), cujo objetivo principal foi criar entidades administrativas capazes de descentralizar a prestação de serviços públicos. Perpassando por diversos programas

governamentais e alterações institucionais, o estudo destaca a Emenda Constitucional n. 19 de 1998 como o marco legislativo da reforma gerencial brasileira. A partir dos estudos do ministro da reforma, Luiz Carlos Bresser Pereira, o tópico apontará não apenas as características dessa nova forma de se administrar a máquina pública, mas também, e principalmente, os desafios que ainda precisam ser enfrentados para sua concretização.

## 1 FUNDAMENTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL

Os princípios que fundamentaram a teoria da administração pública gerencial reportam-se aos estudos iniciados no século XIX, vez que já nesse momento disfunções administrativas podiam ser verificadas nos contextos governamentais. Muitos dos fundamentos gerenciais, inclusive, podem ser encontrados na própria burocracia, modelo administrativo precedente, vez que a adesão a uma atuação gerencial não representou a superação do modelo burocrático.

A partir dessa compreensão é que o estudo destaca inicialmente a teoria da burocracia, de Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920), jurista, economista e sociólogo alemão. O autor, na obra “*Essays in Sociology*” (WEBER, 1982), organizada e publicada *post mortem* por sua esposa Marianne Weber, tratou das características e princípios da burocracia, teoria administrativa que viria a fundamentar o posicionamento neoliberal que embasou a reforma administrativa gerencial do Estado.

Uma das características gerenciais verificada já na teoria burocrática é a divisão de tarefas nas chamadas repartições. Segundo Weber (1982, p. 230-231) haveria a necessidade de que a administração pública atuasse com a mesma descentralização de atividades encontrada na iniciativa privada. O conjunto formado pelos funcionários públicos, documentos e expedientes se constituía em uma repartição. Essa seria responsável pela realização de determinada atividade, que deveria estar sob o comando e controle do seu superior hierárquico.

A divisão de tarefas em repartições se relaciona com a prestação mais eficiente dos serviços públicos, tendo em vista que, uma vez divididos, os servidores têm a possibilidade de se especializar na atividade realizada e prestá-la com maior êxito. Essa especialidade também se constitui em característica da iniciativa privada que deveria, segundo Weber, ser importada para a administração pública. Para o autor, o treinamento especializado e completo dos seus servidores, da mesma forma como o do “diretor moderno e o empregado das empresas privadas” deveria ser aplicado “com o funcionário do Estado” (WEBER, 1982, p. 231).

No que diz respeito ao crescimento institucional do funcionário público, verifica-se na teoria de Weber (1982, p. 237) as primeiras menções sobre desenvolvimento de carreira, com promoção de cargos e salários. Segundo o estudioso, é imprescindível que o servidor público inicie em cargos ditos inferiores e possa, ao longo do tempo, galgar posições chamadas elevadas. Essa promoção deveria se dar não apenas em virtude da antiguidade no cargo, mas também em razão das qualificações gerais, pessoais e intelectuais, a serem aferidas no exame de habilitações. Esse último se constitui na essência da atual promoção por merecimento, estabelecida com a reforma

gerencial.

Nota-se que a teoria da burocracia de Weber (1924), ainda que desenvolvida efetivamente em vistas da necessidade de uma administração com maiores níveis de controle e de rigidez que a administração patrimonialista, já firmou diretrizes para a subsequente administração gerencial. Isso se deu em razão da introdução dos princípios já mencionados da descentralização, especialização e merecimento.

Além dos estudos da burocracia realizados por Weber (1924), os estudos de William Franklin Willoughby (1867–1960), economista americano, serviram de fundamento para a fixação da teoria administrativa clássica que regeu o poder executivo norte americano. O seu principal ideário era fundamentado na necessidade da fixação de princípios universais direcionados para a regência da atuação no âmbito público. Dentre as suas obras de maior destaque está “Principles of public administration” publicada em 1927 (WILLOUGHBY, 1927). Nesses estudos se enaltece que a administração pública deve ser pautada na eficiência administrativa, tendo em vista ser essa a finalidade precípua da administração pública.

Wahrlich (1983, p. 281-282), administradora brasileira e teórica da reforma desenvolvimentista brasileira dos anos 60 e 70, explica na sua obra “A Reforma Administrativa da Era de Vargas” que para Willoughby há nítida separação entre política e administração. A primeira se compreende no âmbito de decisões discricionárias de uma determinada autoridade que não necessita atender propriamente a um fim determinado. A administração, por sua vez, se relaciona ao ato de gerir e coordenar, que sempre deve estar vinculado à eficiência operacional. Segundo o autor, a função do Poder Executivo é administrar e para que o faça com eficiência seria necessário um “departamento de administração geral” para apoiá-lo diretamente.

Ao “departamento de administração geral” caberia funções normativas, de organização e controle e não operacionais. Suas atividades seriam primárias, com um fim em si mesmas, e essenciais para o bom desempenho das funções da administração pública porque relacionadas diretamente à função de administrar e coordenar. Outras unidades administrativas atuariam diretamente com o fornecimento de serviços e atendimento de demandas sociais, mas estariam sempre vinculadas ao controle geral exercido pelo departamento (WILLOUGHBY, 1927, p. 104-110).

As atividades concernentes ao poder central seriam apenas aquelas relativas aos fins do Estado, tal qual “defesa nacional, economia e finanças e relações exteriores”. As atividades gerais, por sua vez, se relacionariam à organização e distribuição de pessoal e material, desenvolvimento das melhores técnicas para executar o serviço público e propriamente a movimentação das atividades públicas. “Assim, embora não constituam elas finalidade precípua do Estado, são importantíssimas, porque de seu desempenho, racional e eficiente, todas as demais dependem” (WAHRLICH, 1983, p. 281-282).

Vê-se nos estudos contornos de uma administração gerencial, já que Willoughby estabelece que toda performance administrativa deve necessariamente lograr a atuação eficiente. Morosidade, processos ineficientes e controles burocráticos não seriam condizentes com a gestão

pública, já que essa requer o atendimento com qualidade dos administrados. Há aqui indícios de uma nova visão a respeito da administração pública: mantêm-se e amplia-se as afirmações sobre especialidade para eficiência, já mencionadas por Weber (1924), mas afasta-se a concepção positiva dos controles burocráticos.

A teoria do “departamento da administração geral” também indica a mudança da perspectiva das atividades realizadas pela administração pública. No Estado social, essas eram realizadas diretamente pelo Estado, independentemente do seu conteúdo material. A teoria em comento propõe a descentralização para que outras entidades administrativas colaborem para a movimentação da máquina governamental. Caberia ao poder central apenas controlar e gerir os serviços que seriam prestados por outras pessoas jurídicas, sejam elas da própria administração ou da iniciativa privada. Há aqui as premissas do modelo básico de reforma da gestão pública, estudo apontado posteriormente nessa pesquisa, desenvolvido por Bresser Pereira (2009), estudioso e participante da reforma administrativa gerencial brasileira.

Além dos estudos de Weber e de Willoughby, teorias neoliberais também contribuíram para a concepção gerencial da administração pública. A pesquisa destaca dentre os teóricos do neoliberalismo Friedrich August Von Hayek (1899-1992), e os seus estudos materializados na obra “O caminho da servidão” (HAYEK, 1977), publicada em 1944, e Milton Friedman (1912-2006), economista norte americano.

Friedrich August Von Hayek concentrou seus estudos na planificação da economia e, entre outros relevantes aspectos, tratou sobre o papel do Estado diante do domínio econômico. Defendeu a livre atuação do mercado, com o mínimo de intervenção estatal. Para o estudioso, o controle do Estado sobre a economia se compararia a um totalitarismo, pois restringiria a liberdade econômica, indispensável para fomentar a livre iniciativa e a concorrência. Apenas a submissão às forças impessoais do mercado é que possibilitaria o progresso de uma civilização e seu desenvolvimento (HAYEK, 1977, p. 191).

Em seus estudos sobre a obra de Friedrich August Von Hayek, Butler (1987, p. 116-118), economista britânico, expôs que o papel do governo não seria de criar uma determinada ordem social ou organizar uma sociedade, tendo em vista que estas seriam unidades complexas e impossíveis de serem controladas. Defendeu que os serviços prestados pelo Estado deveriam ser apenas aqueles que exigissem tributação, enquanto que os demais deveriam ser prestados pelo mercado de forma fluida. “Uma economia ampla, diz Hayek, só pode permanecer próspera se puder contar com forças competitivas para coordenar os esforços individuais e para orientar recursos, destinando-os ao que for mais necessário” (BUTLER, 1987, p. 118).

Os neoliberais compreendem que a liberdade individual deve movimentar a economia, enquanto que o Estado deve apenas regular o capital.

Friedman, especialmente em “Capitalismo e liberdade”, focaliza o capitalismo competitivo – organizado através de empresas privadas, em regime de livre mercado – como um sistema que exercita a liberdade econômica. Atribui ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual

e aos contratos privados [...] (HOFLING, 2001, p. 37)

Friedrich August Von Hayek e Milton Friedman defendiam que os pilares do neoliberalismo se encontravam nas noções de liberdade e de mercado. A liberdade seria a necessidade fundante do indivíduo e o mercado o espaço em que a autonomia privada se manifestaria. Caso o Estado optasse por inferir nesta relação, instauraria seu desequilíbrio. Por essa razão, proeminentes críticas foram feitas à forte intervenção do Estado no domínio econômico e à burocracia estatal de Max Weber. Pôs-se em discussão qual seria o efetivo papel deste nas relações econômicas e sociais.

A teoria neoliberal retomou a concepção de um liberalismo econômico, em que a concorrência, iniciativa privada e liberdade de atuação deveriam se dar com a mínima intervenção do Estado na economia. O Estado social anterior teria reduzido a autonomia privada, essencial para a prosperidade social. O Estado neoliberal, por outro lado, compreendia que a desigualdade poderia sim ser positiva, vez que estimulava o progresso do mercado.

Com relação às políticas sociais estatais, para os neoliberais essas seriam verdadeiros entraves ao desenvolvimento, vez que não teriam o condão de regular desequilíbrios sociais. Os Estados que optam por intervir sozinhos no mercado com políticas em tese equalizadoras, em verdade, promovem a instabilidade, pois não são os agentes capazes de reestabelecer o equilíbrio. Cabe ao próprio mercado, por meio da livre iniciativa e concorrência, harmonizar as relações sociais (HOFLING, 2001, p. 37).

Nesse sentido, não seria de responsabilidade única do Estado a garantia de direitos sociais tais quais educação, lazer, saúde, trabalho e moradia. Os indivíduos e a performance do mercado já garantiriam esses direitos por meio da oferta e da procura, disponibilidade de mão de obra e mesmo existência ou não de insumos. Quando os Estados os garantem de modo individual impõem à sociedade determinado produto que muitas vezes não é o de melhor qualidade nem o que seria escolhido em uma situação de liberdade.

Nestes termos, coerentes com a defesa e referência essencial aos princípios da liberdade de escolha individual e do livre mercado, os neoliberais postulam [...] ações do Estado descentralizadas, articuladas com a iniciativa privada, a fim de preservar a possibilidade de cada um se colocar, de acordo com seus próprios méritos e possibilidades, em seu lugar adequado na estrutura social (HOFLING, 2001, p. 38).

As orientações neoliberais indicam a necessidade de participação conjunta na promoção de direitos sociais, o que inclui atuação descentralizada do Estado, envolvimento da sociedade civil e cooperação da iniciativa privada. Execuções conexas de políticas sociais levam ao alcance de resultados mais satisfatórios sem excluir a liberdade individual. Nesse viés, caberia ao Estado atuar na construção de direitos sociais, enquanto que ao mercado e à sociedade oferecer serviços sociais.

Os Estados, durante a crise político-econômica vivenciada no período da Guerra Fria (1945-1991) aderem às políticas neoliberais para redefinir o papel do Estado e dar nova orientação

para o seu desenvolvimento. Os Estados que continuassem atuando na prestação de determinados direitos de maneira exclusiva gerariam riscos de inefetividade. Sob tais argumentos, o modelo neoliberal foi primeiramente aplicado na Europa central, especificamente na Inglaterra, no governo de Margaret Thatcher (1979-1990) e posteriormente na Alemanha, com o chanceler Helmut Kohl (1982-1998) (ANDERSON, 2005, p. 12).

O neoliberalismo ganha força ainda diante do processo de globalização surgido na mesma época. Com a dispersão geográfica da produção, instituições e padrões culturais, um mercado livre de intervenções nacionais se tornou fundamental (VICENTE, 2009, p. 127). A expansão das empresas transnacionais, o avanço das tecnologias e sistemas financeiros, fez com que “as empresas, corporações e conglomerados transnacionais adquiriram preeminência sobre as economias nacionais” (IANNI, 2001, p. 56).

A partir do processo globalizante e das novas premissas neoliberais, os Estados sociais que até então mantinham a exclusividade da prestação de serviços públicos se viram ineficientes no desenvolvimento econômico interno e no atendimento dos seus cidadãos. Havia a necessidade de diminuir o escopo de atuação direta do Estado, permitindo a real participação da iniciativa privada no mercado.

Para essa reestruturação e como pressuposto para o exercício de uma nova administração pública, seria necessário definir quais seriam os âmbitos de atuação em que a presença do Estado seria necessária e imprescindível. À parte, serviços não exclusivos do Estado poderiam ser prestados por organizações sociais, com apoio público. São os passos para o processo da publicização. Por fim, atividades que poderiam ser prestadas de maneira mais eficaz pela iniciativa privada e que não envolvessem os segmentos mencionados, deveriam ser para essa repassada (PACHECO, 1999, p. 232-233).

Sugere-se então, a partir de ideários neoliberais, um novo modo de movimentar a máquina pública, deixando para trás os aspectos ineficientes da administração burocrática, como os controles morosos, e admitindo-se a necessidade de uma administração gerencial. Essa pretende promover a eficiência no atendimento dos cidadãos-consumidores, responsabilizar servidores públicos pela má atuação, fomentar a participação popular e tutelar a intervenção do Estado apenas naquilo em que seja imprescindível.

Os ideários de Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920), de William Franklin Willoughby (1867-1960) e a teoria neoliberal destacada nos estudos de Friedrich August Von Hayek (1899-1992), formaram substrato para os pensamentos gerenciais surgidos com a crise da administração burocrática. Fazia-se imprescindível que o mercado voltasse a se regular e que o Estado se atentasse à prestação eficiente dos serviços que ainda continuassem sob a sua titularidade. A partir de tais premissas as necessidades de reformar despontaram em diversos países, dentre os quais o Brasil, Estado que passou a enfrentar custosos desafios para deixar de uma vez por todas características patrimonialistas e implantar novos mecanismos diferentes daqueles estabelecidos pela administração burocrática.



## 2 REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL NO BRASIL

A característica patrimonialista da administração pública brasileira remete o estudo aos primórdios da colonização. Com a vinda do império português para o Brasil, esse trouxe consigo fortes práticas mercantis, liberais e monárquicas, que permitiram a permanência da dinastia e a sobreposição do poder político português sobre a ainda fraca sociedade local. O Estado brasileiro nasce patrimonialista e permanece dessa forma mesmo após o advento do capitalismo.

O modo de movimentar a máquina pública, nesse período, se assemelha àquele praticado durante o período dos Estados absolutos. Entre o patrimônio do monarca e do Estado havia uma linha tênue, que em muitas ocasiões era até mesmo rompida, de modo a permitir que aquele se apropriasse do que era público. As condutas governamentais eram destinadas ao atendimento do interesse do governante, bem como daqueles que se situavam ao seu entrono, demonstrando claramente práticas de corrupção e nepotismo (CAMPELO, 2010, p. 299).

A seleção dos servidores públicos se baseava em suas características pessoais e não profissionais. Esses não eram dotados de experiência nas atividades que desempenhavam e nem possuíam conhecimento técnico ou especializado. A escolha, realizada por livre decisão do monarca, não atendia qualquer critério de interesse público (HELAL, 2009, p. 26). Tais características permaneceram até mesmo com a instauração da República no país (1889), que adveio, no final do século XIX, do golpe militar promovido por Marechal Manuel Deodoro da Fonseca (1827-1892) em face da monarquia de Dom Pedro II (1825-1891). Nasce o Estado liberal no Brasil, com demarcação de poderes, descentralização das atividades para estados e municípios e possibilidade do povo eleger seus próprios representantes. Apesar disso, o caráter eminentemente patrimonial continuou a existir em meio à administração pública, tendo em vista a permanência da proteção estatal em relação aos grandes latifundiários.

O período, denominado pelos historiadores de República Velha (1889-1930), transferiu o centro do poder estatal para São Paulo, mas não alterou significativamente suas estruturas socioeconômicas. Não obstante em outros Estados já haver iniciado algumas práticas racionais, voltadas para a administração burocrática, mantiveram-se no Brasil as características administrativas oligárquicas, com práticas de clientelismo e sob o fundamento de uma economia eminentemente agrícola exportadora (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 222).

A passagem da administração patrimonial para a burocrática se deu porque a primeira mostrou-se incompatível com o capitalismo industrial e com os regimes políticos liberais que surgiram no século XX. As atividades empresariais só se mantêm em Estados que garantem a legalidade e o direito à propriedade e aos contratos. Os “empresários só investem se puderem contar com mercados regulamentados e um ambiente político previsível, de forma a que seus lucros dependem principalmente das vantagens competitivas que obtiverem” (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 206-207).

O fim o período da República Velha se deu com o golpe de Estado realizado pelo advogado e político Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954), consolidado, posteriormente, pela Constituição

de 1934. O documento político, que tinha o propósito de afastar as oligarquias dominantes, instituiu o voto secreto e universal, abrindo espaço para que o povo iniciasse a sua participação na esfera pública.

Nesse momento, o país vivenciou a primeira reforma administrativa reconhecida pela doutrina. O governo de Vargas propunha substituir o modelo de importações para promover a industrialização do país. O ideário Estatal de participar diretamente das indústrias produtoras de matérias primas - indústrias de base -, como siderurgia, metalurgia e petroquímica, visava promover o desenvolvimento nacional e a modernização do país (AZEVEDO, 1999, p. 115).

Segundo Bresser Pereira (2009, p. 205-206) a reforma em apreço, denominada burocrática, teve como principais objetivos “transformar os burocratas profissionais em administradores públicos” e “combater o patrimonialismo, o clientelismo, a troca de favores”. A característica, até então, patrimonialista da administração pública era incompatível com o modelo de mercado capitalista e com os novos mecanismos democráticos que estavam surgindo. No que se refere à mudança da máquina, é certo que essa ainda não estava associada a uma teoria administrativa e nem contava com planos de ação institucionalmente consolidados. Apesar disso, as novas perspectivas de inserção de metas para órgãos públicos e responsabilização de servidores já despontavam em meio à burocracia estatal.

A maioria das mudanças observadas se associaram à reorganização da estrutura de órgãos estatais e à intenção de melhora nos serviços de caráter social. Segundo Wahrlich (1984, p. 49) “dois novos ministérios foram criados nessa época: um para Trabalho, Indústria e Comércio, outro para Educação e Saúde Pública. O Ministério da Agricultura foi reestruturado, assim como outros departamentos de natureza substantiva”. Apesar disso, apenas em 1936 os primeiros planos administrativos, baseados nas teorias de William Franklin Willoughby (1867 – 1960), Jules Henri Fayol (1841 - 1925), Luther Halsey Gulick (1892 – 1993) e Frederick Taylor (1856 - 1915), começaram a ser desenvolvidos.

O primeiro plano (1936) introduziu o sistema de promoção por mérito para os cargos públicos e fundamentou a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (WAHRLICH, 1984, p. 49). O órgão, criado pelo Decreto-lei n. 579/38 (BRASIL, 1938) e desenvolvido para auxiliar na execução do plano de méritos, forneceu elementos para a promoção da eficiência no serviço público e para melhoria do controle do Estado sobre seus servidores.

Conforme se observa no artigo 2º do Decreto-lei mencionado, o DASP pretendia, por meio da eficiência e economicidade, reorganizar o serviço público, no que se referia à estrutura e orçamento, para promover melhores relações de trabalho para os servidores e melhores atendimentos ao público<sup>1</sup>. Já nessa fase pioneira, a reforma propunha promover a eficiência para a máquina estatal e atender ao cidadão-consumidor com mais qualidade e presteza.

O primeiro plano de reforma desenvolveu-se até 1945, mas com o ingresso dos governos

1 Decreto-Lei n. 579 de 30 de julho de 1938. Artigo 2º Compete ao D. A. S. P.: a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público (BRASIL, 1938).

de José Linhares (1945-1946) e Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) os avanços na seara reformista não receberam o devido respaldo. Ainda assim, diversos resultados foram assinalados, como a “melhoria da qualidade dos funcionários públicos”, que passaram a ser avaliados por seu superior imediato e terem suas promoções fundamentadas em mérito (WAHRLICH, 1984, p. 50).

Wahrlich (1984, p. 51) ressalta que as preliminares da reforma auxiliaram ainda no despertar do “interesse pelo estudo das ciências administrativas, até então consideradas no Brasil como setor de conhecimento contido no direito administrativo”. Houve uma propulsão do estudo interdisciplinar referente à máquina pública. A partir de então, a economia, ciências contábeis, administração, direito e outras ciências sociológicas voltaram seus olhares para o melhor desenvolvimento administrativo do Estado.

Após o retorno de Getúlio Vargas à presidência, em 1951, foram realizadas diversas tentativas para resgatar o fito reformista inicial e avançar nos planos anteriormente instaurados. Conquanto, o período de 1951 a 1963 ateve-se essencialmente ao desenvolvimento de estudos referentes à reorganização e descentralização das atividades do Estado (WAHRLICH, 1984, p. 51). Em 1956, por exemplo, o presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976), por meio do Decreto n. 39.855/56 (BRASIL, 1956), criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), cujo objetivo, dentre outros, era de reexaminar os projetos de reforma administrativa, coletar dados e informações que pudessem auxiliar na identificação de problemas de cunho estrutural dos órgãos e propor medidas para o afastamento de práticas obsoletas da administração federal<sup>2</sup>.

Em 1963, no governo de Paschoal Ranieri Mazzilli (1910-1975), importantes projetos que dariam substrato para a publicação do Decreto-Lei n. 200/67 (BRASIL, 1967) foram lançados. Esses objetivavam reorganizar as atividades do governo, principalmente na seara administrativa do Distrito Federal, expandir o modelo de promoção por mérito e metodizar o uso de materiais no serviço público (WAHRLICH, 1984, p. 51).

Nessa nova fase da reforma, um inédito desígnio serviu de fundamento: a eficiência administrativa. O início da ruptura do modelo burocrático foi verificado com a instauração do regime militar brasileiro em 1964, que “ampliou e possibilitou maior eficiência da chamada Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e de Economia Mista)” (AZEVEDO, 1999, p. 115). A reforma burocrática não alcançou o sucesso pretendido porque, dentre outros aspectos, buscou mais mudanças normativas e institucionais do que a implantação de mecanismos que garantissem a mudança nos organogramas da máquina pública. Ademais, o problema da governança continuava presente. Em virtude da ausência de uma direção política

---

2 Decreto n. 39.855 de 24 de agosto de 1956. Artigo 2º A CEPA terá as seguintes atribuições: a) coletar dados, informações e promover a realização de análises especiais destinadas a identificar os problemas de urgência no que tange à melhoria da estrutura e funcionamento dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal; b) estudar e propor medidas imediatas que assegurem melhor coordenação das atividades administrativas e um controle efetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República; c) sugerir medidas para a eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas nos vários setores da administração federal; d) reexaminar os projetos de reforma administrativa, a fim de habilitar o Presidente da República a prestar mais eficientemente qualquer colaboração que a este propósito lhe seja solicitada pelo Congresso Nacional; e e) manter o Presidente da República a par do progresso de seus trabalhos e apresentar relatório final sobre os mesmos (BRASIL, 1956).

legitimamente eleita, não foi possível conseguir o apoio da população para as transformações pretendidas pelo Estado e no Estado (FERREIRA, 1999, p. 55).

A decadência do modelo burocrático fez surgir, durante o regime militar, a segunda reforma da administração pública chamada de desenvolvimentista. Essa visou essencialmente promover o desenvolvimento econômico do país resolvendo os problemas relacionados à industrialização interna, que contava apenas com a atuação direta do Estado. Seu marco legal foi a publicação do Decreto-lei n. 200/67, que abordou a criação da administração pública indireta e destacou as possibilidades da descentralização administrativa (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 248-249).

A partir de 1979, novas prioridades ganharam espaço nos programas de reforma do Estado: “a) aumentar a eficiência, a eficácia e a sensibilidade da administração pública; b) fortalecer o sistema de livre empresa” (WAHRLICH, 1984, p. 53). Tais tendências são encontradas, por exemplo, na publicação do Decreto n. 83.740/79 (BRASIL, 1979), que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, que tinha como intuito melhorar o atendimento dos usuários de serviços públicos, reduzir a interferência do Governo no mercado, fortalecendo a livre iniciativa, substituir o controle prévio pelo acompanhamento dos programas realizados pelos órgãos de Estado e intensificar a aplicação das diretrizes do Decreto Lei n. 200/67 (BRASIL, 1967), que trouxe os princípios da descentralização administrativa<sup>3</sup>. Wahrlich (1984, p. 53) menciona as novas perspectivas do Programa de Desburocratização e ressalta a sua importância para o cidadão:

O programa de desburocratização difere de programas anteriores de reforma administrativa devido a sua forte orientação para o usuário do serviço público. Nesse sentido, carrega um impulso social e político que não existiu no passado, além de reclamar, da burocracia, uma mudança de comportamento (WAHRLICH, 1984, p. 53).

Posteriormente, em 1981, foi publicado, por meio do Decreto n. 86.215/81 (BRASIL, 1981), o plano de Desestatização, que tinha como objetivo transferir, transformar e desativar diversas empresas estatais que estavam sob controle e gerência do Governo Federal. Destaca-se a menção, constante no item c das disposições gerais, do “firme propósito do Governo de promover a privatização do controle de empresas estatais, nos casos em que a manutenção desse controle se tenha tornado desnecessária ou injustificável” (BRASIL, 1981).

Observa-se, já nesse período, a política de Estado firmada em diminuir o seu tamanho no que se refere à prestação de determinados serviços por execução própria. Sendo despropositada a atuação direta do Estado, caberia a ele despublicizar, entregando para outrem a prestação. Têm-se aqui os primeiros indícios do modelo básico, desenvolvido posteriormente em meio à reforma gerencial e que estipula os âmbitos de atuação prioritária do Estado.

A reforma desenvolvimentista logo foi desconstituída, em virtude da retomada da democracia e da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Apenas em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a reforma administrativa gerencial foi efetivamente lançada no Brasil, com o objetivo de conferir mais

<sup>3</sup> É o que se observa nos incisos do artigo 3º do Decreto n. 83.740 de 18 de julho de 1979, já revogado.

eficiência para a máquina administrativa e garantir a responsabilização de servidores públicos. Para tanto, previa-se a criação de institutos que beneficiassem funcionários produtivos e impusessem multas aqueles que dessa forma não agissem.

Apesar das políticas de descentralização da prestação de determinados serviços para estados e municípios, delegação de poderes para órgãos regionais e políticas pontuais de privatização (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 251), não se propunha a redução do Estado. A reforma gerencial não apontou para a construção de um Estado mínimo, mas sim para a reorganização da forma de gestão da máquina pública e da intervenção do Estado sob o domínio econômico. Para tanto,

[...] reduziu-se o escopo de atuação direta do Estado, por meio de privatizações, concessões ou parcerias. Isso não significou a criação de um Estado mínimo, mas sim a redefinição do papel do Estado, reforçando suas funções indutoras e regulatórias, em detrimento do seu aspecto executor (ABRUCIO, 1999, p. 163).

Ao mesmo tempo que o Estado inicia a abertura empresarial de determinadas atividades de cunho não essencial para o mercado, ele amplia o seu poder regulador. Tal ação é possível ser constatada com a criação, nesse período, de duas importantes agências reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em 1997 (AZEVEDO, 1999, p. 116).

Para essa reestruturação e como pressuposto para o exercício da administração gerencial, definiu-se quais seriam os âmbitos de atuação em que a presença do Estado seria necessária e imprescindível, denominando-a de “núcleo estratégico” (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 285). À parte, precisou-se os serviços que envolveriam a prestação de serviços sociais básicos e que, em virtude da sua relevância, não poderiam ser, em todo, privatizados. Esses foram designados para as organizações sociais, por meio do processo da publicização. Por fim, atividades que poderiam ser prestadas de maneira mais eficaz pela iniciativa privada e que não envolvessem os segmentos mencionados, foram para essa conferida (PACHECO, 1999, p. 232-233).

A reforma criou ainda mecanismos de controle orçamentário e de garantia da eficiência na prestação de serviços públicos. Isso não representou, necessariamente, em todos os âmbitos, diminuições nos gastos governamentais, mas sim afeiçãoamento das técnicas de ponderação e proporcionalidade no uso e dispêndio de recursos públicos (ABRUCIO, 1999, p. 163).

O novo modelo administrativo apresentou também uma importante dimensão política, vez que aperfeiçoou instituições de atuação popular e incorporou novas práticas democráticas, atuando na universalização do exercício da cidadania. A par das características da reforma administrativa gerencial brasileira, que foram gradativamente introduzidas no âmbito público, cumpre mencionar que o gerencialismo brasileiro possuiu como marco legal a Emenda Constitucional n. 19/98, que teve objetivos de incluir o princípio da eficiência entre os princípios da administração pública, criar a figura do contrato de gestão e ampliar e alterar competências administrativas e legislativas da União. Teve ainda o fim de reestruturar o sistema de cargos públicos, fixando um teto salarial para os cargos, empregos e funções públicas e prevendo a possibilidade de perda da estabilidade

por avaliação de desempenho (MORAES, 1999, p. 16-37).

A emenda constitucional constituiu uma parte importante da reforma da gestão pública porque, além de criar as condições jurídicas e estabelecer alguns princípios básicos para a reforma, estimulou um debate nacional que acabou por modificar as concepções burocráticas brasileiras sobre a administração pública (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 149).

Dentre as expressivas mudanças constitucionais obtidas com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, destaca-se a introdução da possibilidade de perda do cargo público por insuficiência de desempenho (artigo 41, §1º, III, CF) (BRASIL, 1988) e por excesso de quadro (artigo 169, §4º, CF) (BRASIL, 1988). Na primeira hipótese, após o procedimento de avaliação periódica de desempenho, caso seja constatado que o servidor não está desempenhando com presteza e eficiência suas funções, é possível, assegurada ampla defesa, a perda do cargo. Ainda, cumpre salientar que a Emenda previu o teto de remuneração para o setor público e a ampliação da “autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho” (AZEVEDO, 1999, p. 129).

Conforme se observa no artigo 37, §3º da Constituição Federal de 1988, a Emenda n. 19 de 1998 ainda constitucionalizou a necessidade da criação de lei ordinária para disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. Caracteristicamente democrática, ainda que positivando uma norma de eficácia limitada, trouxe dispositivo que impõe ao legislador o dever de regulamentar a atuação do cidadão na esfera pública.

Além das mudanças mencionadas, certamente a eficiência administrativa foi um dos principais propósitos da reforma do aparelho do Estado. A administração, até então burocrática, não permitia que simples processos fluíssem com celeridade e atendessem rapidamente às necessidades coletivas. O poder-dever de administrar não poderia continuar sendo exercido apenas em vistas de se alcançar os resultados jurídicos antevistos pela lei para os atos administrativos. Havia a necessidade de que esses fossem praticados com excelência e com o objetivo de atender da melhor forma possível o cidadão.

Por tais razões, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 19 de 1998 houve a introdução do princípio da eficiência no caput do artigo 37 da Carta Magna. É certo que a administração pública já deveria, mesmo antes da Emenda Constitucional, atuar com eficiência (MORAES, 1999, p. 27), mas a partir de então seu comportamento lento, omissivo e negligente passou a se configurar abuso das obrigações constitucionalmente estabelecidas.

O norte da eficiência administrativa foi encontrado na iniciativa privada e nos seus processos eficazes para o alcance de resultados. Apesar disso, “o contexto em que se insere a administração pública não se confunde com a administração privada donde tirou seu conceito, pois as demandas e objetivos são diversos” (BACELLAR, 2009, p. 20). Por essa razão, o princípio da eficiência, apesar de ter sido importado por meio da reforma gerencial, foi empregado em métodos subordinados ao regime jurídico público, que garantiram a fiscalização popular e a

responsabilização daqueles que desse modo não agissem.

É possível dizer que o princípio da eficiência aplicado à esfera pública compreende a existência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação inidônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei, por ato ou contrato de direito público (MODESTO, 2000, p. 114). O administrador público precisa produzir não apenas o efeito previsto em lei, mas também o desejado e esperado pela sociedade. Deve garantir bons resultados por meio de uma atuação transparente, ética, imparcial, que atende indiscriminadamente à coletividade e que estimula a participação do povo na esfera pública. “Assim, o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum” (MORAES, 1999, p. 30).

A reforma administrativa gerencial já promoveu diversos avanços na esfera de atuação pública, mas não é possível afastar que diversos desafios ainda precisam ser enfrentados para que essa consolide-se em todo o território nacional como a forma de gerir a máquina pública.

### 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E SEUS DESAFIOS

A reforma administrativa gerencial já tem promovido, desde os seus momentos precedentes, mudanças significativas na gestão da máquina pública. Apesar disso, ainda se constituem como desafios: criar mecanismos que efetivem o controle social e promovam a democracia, internalizar na administração pública, com os devidos ajustes, técnicas privadas de gerência administrativa, melhor empregar a publicização e privatização, ampliar a atuação do Estado em prol do atendimento das necessidades públicas, conferir novas perspectivas ao conceito de eficiência pública, dar maior atenção à efetividade da atuação Estatal, conjugar governabilidade e governança e implantar amplamente mecanismos mais céleres de resolução de conflitos no âmbito da administração pública e dos contratos administrativos.

Com relação ao controle social, Albuquerque (1995, p. 147) afirma que o princípio basilar da reforma administrativa do Estado é a “sociedade politicamente organizada”, vez que essa compreende a sua própria essência. Nesse viés, ainda cabe ao Estado brasileiro, por meio da continuidade da reforma administrativa, criar mecanismos que fomentem uma participação social e política efetiva da população nos rumos do Estado. Com essa vivência social é possível assegurar a permanente aderência dos interesses coletivos em políticas públicas por meio do controle social.

Ainda se constitui em desafio da reforma administrativa nesse âmbito garantir a real representatividade social por meio de um legítimo processo político eleitoral, desenvolver mecanismos de influência nas decisões da administração e aperfeiçoar os meios de controle dos negócios públicos. O Estado, como parte da nação e por ela constituído, deve ter suas ações voltadas para o atendimento dos interesses dessa, ainda que em algumas situações precise subordinar interesses particulares.

O fomento da participação popular se relaciona intimamente com a criação de

mecanismos que promovam a democracia. Nesse sentido, constituiu-se como desafio da reforma ampliar a participação do cidadão-cliente na avaliação e na co-gestão de serviços públicos. Faz-se imprescindível não apenas criar, mas também consolidar instituições que garantam a atuação do povo na esfera pública e um favorável cenário de governabilidade (ABRUCIO, 1999, p. 164-165).

Esse processo de construção democrática é parte fundamental da reforma do Estado brasileiro, seja porque é preciso tornar mais transparente a administração pública e aumentar a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público, seja em razão da necessidade de realizar as reformas por meio das instituições políticas representativas, e portanto é preciso aperfeiçoar o funcionamento do sistema político (ABRUCIO, 1999, p. 164).

Com relação aos desafios democráticos ainda é preciso atuar na ampliação da transparência das ações do Estado, para que esse efetivamente confira amplo “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”, deixando de ser apenas uma diretriz constitucional (artigo 37, §3º, II, CF). Tal conduta repercutirá positivamente na *accountability* governamental (PACHECO, 1999, p. 223), vez que o cidadão passará a influir nas decisões estatais, por meio de mecanismos promovidos pela própria reforma. As previsões legislativas de consultas e audiências públicas necessitam ser aplicadas no dia a dia das entidades governamentais.

Com relação a internalização na administração pública, com os devidos ajustes, de mecanismos privados de gerencia administrativa, faz-se ainda necessário convergir alguns pontos da atuação da esfera pública e da esfera privada. Como paradigma da nova gestão, o modelo de administração precisa ainda trazer da iniciativa privada mecanismos que tragam maior eficiência para o mover da máquina pública e efetivamente implementá-los. A isso se chama paradigma empresarial de governo. Não significa abandonar mandamentos constitucionais e legais que dispõem sobre a organização do Estado e prestação dos serviços públicos, mas sim implantar uma atuação voltada a servir os clientes do Estado, que se compreendem, em última instância, no povo, que deve avaliar o desempenho administrativo como contribuintes-consumidores (PACHECO, 1999, p. 105).

A internalização de condutas verificadas na iniciativa privada indica uma “gestão pública flexibilizada, tronando-se mais ágil, descentralizada, eficiente e aberta às parcerias com a sociedade” (ABRUCIO, 1999, p. 164). Como em grandes agentes econômicos encontrados no mercado, é imprescindível estabelecer como método para se alcançar produtividade e qualidade a concessão de autonomia de gestão para servidores e suas consequentes responsabilizações (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 253).

Os controles procedimentais baseados em normas estáticas devem ser substituídos pelos controles de resultados a posteriori (ABRUCIO, 1999, p. 164). Faz-se necessário mudar o objeto do controle: ao invés de se destinar apenas aos processos, deve incidir sobre os resultados. Isso não significa deixar de considerar a legalidade como elemento essencial do ato administrativo, mas sim de reconhecer que essa não é suficiente, se vista de modo único, para assegurar a legitimidade da ação pública (PACHECO, 1999, p. 234).



Com relação à publicização e privatização, o Estado, cuja proposta administrativa é a gerencial, ainda necessita incorporar os princípios da administração privada para melhor promover a transferência de atividades para aqueles que podem contribuir para o seu desempenho. A eficiência, subdividida em eficácia e efetividade, associada à equidade e subsidiariedade compõem os princípios norteadores da atuação administrativa privada que devem transformar a atuação administrativa pública. Estes dão fundamento à transferência de determinadas atividades, antes prestadas unicamente pelo Estado, ao particular, após uma minuciosa observância daqueles que se colocam como mais aptos à utilização dos recursos sociais.

A iniciativa privada, em virtude da sua característica essencial de competitividade, possui em algumas áreas mais e melhores mecanismos de execução de serviços, o que faz com que o atendimento ao cidadão seja mais eficiente. Por essa razão, a reforma aponta para a necessidade de que “o Estado como um todo deve conceder à esfera privada o que puder ser, nesse entendimento, por ela mais bem executado” (ALBUQUERQUE, 1995, p. 151).

No cenário de transferências de atividades, ainda se constituiu desafio solidificar o entendimento de que a reforma não representa uma diminuição do poderio do Estado, vez que este continua a “exercer seu papel regulamentador, regulador e fiscalizador da prestação desses serviços, segundo parâmetros estabelecidos normativa, convencional ou contratualmente”. Ao contrário disso, a nova gestão pública deve permanecer com sua atuação subordinada aos princípios da “legalidade, impessoalidade e publicidade, assegurados pelo controle sócio-político sobre ele exercido” (ALBUQUERQUE, 1995, p. 151). A descentralização de políticas públicas se volta à prestação eficiente de serviços sociais e garante a manutenção do viés de Estado Social (ALBUQUERQUE, 1995, p. 165).

Também se constitui desafio da reforma gerencial ampliar a atuação do Estado em prol do atendimento das necessidades públicas. Trata-se de se atentar à “prestação de serviços cuja eficiência e qualidade devem ser aferidas pelo grau de satisfação manifestado pelos contribuintes-consumidores” (ALBUQUERQUE, 1995, p. 134). Ainda que não prestados diretamente, o Estado tem o desafio de consolidar o seu papel de promotor, incentivador e garantidor de serviços sociais (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 253). Por intermédio da descentralização administrativa, cumpre garantir que os serviços básicos sejam prestados com especialização e atendendo às necessidades regionais.

Segundo o Albuquerque (1995, p. 164-165), as iniciativas estatais relacionadas à nova administração devem pautar-se, primeiramente, na melhoria da prestação de serviços sociais, com destaque para a saúde e a educação. Para tanto, faz-se necessário descentralizar a prestação de serviços, garantindo que os entes da administração direta mais próximos da população, a exemplo de Municípios, e pessoas jurídicas da Administração indireta, autarquias, realizem tais atividades. Isso porque “existe razoável consenso de que a eficiência na prestação de serviços sociais públicos pode ser mais facilmente obtida quando eles são executados por organismos que se situam mais próximos de seus usuários” (ALBUQUERQUE, 1995, p. 167).

Se constitui também desafio para a reforma administrativa gerencial a mudança da

perspectiva de eficiência pública. Segundo Metcalfe e Richards (1989, p. 61-62), autores de “La modernización de la gestión pública”, existem dois tipos de eficiência que são buscados nas modernas administrações públicas: a eficiência operacional e a eficiência adaptativa. A primeira se baseia na consciência do custo das operações existentes, ou seja, os governos que a aprendem como eixo de atuação estabelecem uma rígida especificação de objetivos e controles. Com isso efetivamente se alcança uma maior especialização, mas também se gera um enrijecimento dos procedimentos. A eficiência adaptativa, por sua vez, tem cerne a flexibilidade, justamente em razão das mudanças derivadas da globalização e das evoluções tecnológicas (METCALFE; RICHARDS, 1989, p. 61-62).

A eficiência adaptativa baseia-se na formulação de objetivos e rápido ajuste para atender às transformações internas e externas. Os Estados que a internalizam precisam desenvolver estruturas permanentes, que atendem à demanda interna, mas também aceitar a criação de estruturas temporárias, que venham a suprir necessidades provisórias. Além disso, a eficiência adaptativa se sustenta no fluxo contínuo de informações à população, vez que essa deve contar com governos transparentes em suas contas e ações (METCALFE; RICHARDS, 1989, p. 61-62).

Os Estados que adotaram o modelo de administração pública gerencial ainda têm como um dos seus desafios acoplar em suas gestões a eficiência adaptativa, vez que essa, em razão da flexibilidade, tende a responder melhor às demandas internas e externas que tanto se modificam. Não se trata de afastar a eficiência operacional, mas sim de não permitir que essa seja um fim em si mesma.

O enfoque na efetividade da atuação estatal representa outro desafio para o gerencialismo moderno. Analisar a atividade governamental apenas sob o ângulo da eficiência pura gera um problema social, vez que o atendimento às necessidades sociais não pode ser averiguado unicamente sob uma ótica econômica de receitas e despesas. A efetividade é compreendida como o grau em que se atinge o resultado esperado a partir dos objetivos traçados, ou seja, uma perspectiva de avaliação qualitativa dos serviços públicos. Recuperar o conceito de efetividade significa considerar que o Estado precisa prestar serviços que atendam ao interesse e à necessidade pública (ABRUCIO, 1997, p. 18).

Para que isso ocorra, necessário se faz implementar uma administração pública gerencial baseada no valor *accountability*, ou seja, transparências nas ações públicas, administração com ética, participação social nas diversas esferas governamentais e gerência com equidade e justiça (ABRUCIO, 1997, p. 26). É primordial que a gestão pública dialogue com a sociedade civil para alcançar soluções para os problemas nacionais, vez que essa se encontra diariamente envolvida nos dissabores de um serviço público ainda precário.

Verifica-se ainda a indispensabilidade de que seja implementada uma atuação governamental baseada na conjunção de governabilidade e governança. A primeira corresponde às condições para o exercício do poder, ou seja, o sistema político, econômico e a forma de governo reconhecidos pelo Estado. A segunda, por sua vez, se refere às capacidades financeiras e administrativas do Estado. É preciso reorganização administrativa para que hajam recursos

suficientes afim de assegurar a continuidade de políticas públicas bem como introduzir novas. Ainda, quadros de funcionários públicos comprometidos com uma gestão eficaz e conscientes de suas responsabilidades (RUA, 1997, p. 134-135). A governança é, em última análise, a organização pública para melhor atender à sociedade. A união entre governabilidade e governança trata-se de um dos desafios para os Estados modernos gerenciais, dentre eles o Brasil.

Por fim, menciona-se ainda desafio para o gerencialismo moderno a ampla implantação de mecanismos mais céleres de resolução de conflitos no âmbito da administração pública e dos contratos administrativos. Por meio desses é possível se alcançar eficiência e efetividade em negócios públicos, justamente em razão das suas características essenciais, dentre elas a celeridade. A reforma administrativa gerencial, iniciada na década de 90, trouxe para o âmbito público utensílios de gerenciamento privado e abriu portas para que formas extrajudiciais de solução de conflitos fossem inseridas no âmbito público. Apesar disso, cumpre ampliar a utilização desses aparatos para garantir resultados satisfatórios no que diz respeito à resolução de contendas envolvendo a administração pública.

## CONCLUSÃO

No Brasil, a reforma administrativa gerencial teve como marco legal a Emenda Constitucional n. 19/98, que introduziu o valor da eficiência dentre as premissas da administração pública. O regime jurídico administrativo gerencial não retirou controles tradicionais, mas sim acrescentou o dever de justificar as escolhas públicas por meio de outros valores de igual envergadura: economicidade, razoabilidade, responsabilização e eficiência.

Apesar dos objetivos da reforma, relacionados à eficiência, terem sido estabelecidos no seu momento inicial, ainda se faz necessária movimentação estatal para a sua concretização. Isso se dá em virtude do fato de que características patrimonialistas ainda persistem entre as atuações da administração pública e controles rígidos, demasiadamente inoperantes, não foram deixados para trás.

A pesquisa demonstrou que ainda se constituem como desafios para implementação do gerencialismo brasileiro: criar mecanismos que efetivem o controle social e promovam a democracia, internalizar na administração pública, com os devidos ajustes, técnicas privadas de gerencia administrativa, melhor empregar a publicização e privatização, ampliar a atuação do Estado em prol do atendimento das necessidades públicas, conferir novas perspectivas ao conceito de eficiência pública, dar maior atenção à efetividade da atuação Estatal, conjugar governabilidade e governança e implantar amplamente mecanismos mais céleres de resolução de conflitos no âmbito da administração pública e dos contratos administrativos.

Com relação ao controle social, cabe ainda ao Estado implementar mecanismos de efetiva participação social na esfera pública, bem como garantir representatividade real para consolidação da democracia. Faz-se necessário ainda, no que se refere à eficiência, internalizar na administração

pública, com os devidos ajustes, de mecanismos privados de gerencia administrativa, como instauração de atuação baseada no mérito, controle de resultados e descentralização da prestação de serviços.

Também se constitui desafio da reforma gerencial ampliar a atuação do Estado em prol do atendimento das necessidades públicas, o que só será possível quando serviços básicos forem prestados com eficiência e qualidade, com atenção às diferenças regionais. Nesse aspecto, se enquadra o desafio de mudar o conceito de eficiência e privilegiar a efetividade da atuação Estatal, ou seja, aderir a uma atuação flexibilizada cujo resultado seja verificado conforme a satisfação do cidadão.

Importante ainda se faz uma atuação governamental baseada na conjunção de governabilidade e governança, ou seja, garantir condições para o exercício do Poder Executivo, por meio da promoção de capacidade financeira e administrativa. Por fim, consolidar um regime jurídico que permita a segura utilização de mecanismos privados de solução de litígios em lides derivadas de contratos administrativos.

A pesquisa verificou que apesar do início do gerencialismo brasileiro ter ocorrido com a publicação da Emenda Constitucional n. 19/98 ainda são diversos os desafios que precisam ser enfrentados para que se possa afirmar que o Brasil se encontra com a administração pública gerencial implementada.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10).

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 161-198.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. Reconstrução e reforma do Estado. In: VELOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Coord.). **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995. p. 129-198.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 9-23.

AZEVEDO, Sérgio de. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 111-142.

BACELLAR, Luiz Ricardo Trindade. **Solução de controvérsias pelas agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 39.855, de 24 de agosto de 1956**. Cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39855-24-agosto-1956-333365-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d83740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981**. Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86215-25-julho-1981-435410-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BUTLER, Eamonn. **A contribuição de Hayek às idéias políticas e econômicas de nosso tempo**. Tradução de: Carlos dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987. Tradução de: Hayek: his contribution to the political and economic thought of our time.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência e Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-323, jul./dez. 2010.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Org.). **Administração pública gerencial: reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. p. 63-95.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Tradução de: Leonel Vallandro. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1977. 234 p. Tradução de: The Road to Serfdom.

HELAL, Diogo Henrique. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração

pública municipal de Caeté – MG. **Administração Pública Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 23-45, jan./mar. 2009.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **La modernización de la gestión pública**. Tradução de: Eduardo Zapico Goñi e Luis E. Echebarría Ariznabarreta. Madri: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. Tradução de: Improving Public Management.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2000.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa: emenda constitucional 19/98**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PACHECO, Regina Silva. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 223-237.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 133-152, set./dez. 1997.

VICENTE, Maximiliano Martin. A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço. In: \_\_\_\_\_. **História e comunicação na ordem social**. São Paulo: UNESP, 2009. p. 123-146. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/b3rzk/pdf/vicente-9788598605968-08.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Karl Emil Maximilian. **Ensaios de sociologia**. Tradução de: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982. Tradução de: Essays in Sociology.

WILLOUGHBY, William Franklin. **Principles of public administration: with special reference to the national and state governments of the United States**. Washington: The Brookings Institution, 1927.

**Como citar:** MIRANDA, Lara Caxico Martins; KEMPFER, Marlene. Administração pública gerencial brasileira e os desafios para prosseguir na sua implementação. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 3, p. 130-152, dez. 2018. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2018v13n3 p. 130. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 13/05/2018  
Aprovado em: 28/11/2018