Estratégia Concursos

Aula 00

Administração Pública p/ TJ-PI (Analista Administrativo) - 2021 - Pré-Edital

Autor:
Rodrigo Rennó

26 de Janeiro de 2021

Formas de Contato e Acesso à Dicas e Conteúdos Gratuitos 2
Fórum de Dúvidas 2
Canal no Telegram – www.t.me/rodrigorenno 2
Evolução dos modelos/paradigmas de gestão: a nova gestão pública 4
Tipos de Dominação 4
Administração Patrimonialista 5
Administração Burocrática 9
Gerencialismo - A Nova Gestão Pública 16
Resumo 23
Bibliografia 27



FORMAS DE CONTATO E ACESSO À DICAS E CONTEÚDOS GRATUITOS

Fórum de Dúvidas

Nós estaremos à sua disposição no fórum de dúvidas para tirar qualquer dúvida que possa surgir.

Desta forma, fique à vontade para entrar lá e tirar suas dúvidas. Iremos respondê-las o mais rápido possível.



Canal no Telegram – www.t.me/rodrigorenno

Gostaria agora de te convidar para participar do meu canal do Telegram.

O Telegram é um aplicativo muito semelhante ao "whatsapp". Contudo, o Telegram possui várias vantagens em relação ao "whatsapp". As principais são as seguintes:

1. No Telegram, as dicas e os materiais ficam sempre salvos no canal, independente do momento que você ingressar no grupo. Assim, você vai ter acesso a tudo o que for postado no canal;
2. No Telegram, posso mandar questões interativas e pesquisas. Muitas vezes escolho os temas e tópicos que irei trabalhar depois de perguntar aos alunos do canal;

3. Somente eu (dono do canal), posso mandar mensagens nele. Portanto, você não ficará recebendo mensagens aleatórias de "bom dia", "boa tarde" e "boa noite". Você receberá apenas conteúdos focados, diretos e objetivos.
4. "Mas e se eu quiser participar?" - Se você quiser conversar e trocar ideias comigo ou outros alunos, você poderá participar também do grupo interno do canal, onde as mensagens são liberadas. Assim, só entra no debate interno quem quiser...

Criei esse canal no Telegram com o objetivo principal de poder estreitar a comunicação com você. Nele eu disponibilizo muitas dicas, vídeos novos, comento questões e envio conteúdos gratuitos, através de arquivos em texto, em áudio e em vídeo!



O link de acesso ao meu canal do Telegram é esse: http://t.me/rodrigorenno

O canal foi feito especialmente para você! Vai ser muito bom te ver por lá! ☺

Vamos para a aula?

Um grande abraço,

Rodrigo Rennó

EVOLUÇÃO DOS MODELOS/PARADIGMAS DE GESTÃO: A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Tipos de Dominação

Para que possamos entender os modelos de administração pública, devemos conhecer os tipos de dominação. Segundo Weber[1]: "Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo entre determinadas pessoas indicáveis".

Em todo Estado, deve existir alguma relação de dominação na qual os governantes (dominadores) exercem autoridade perante os indivíduos (dominados).

Assim, a dominação não é simplesmente o exercício do "poder", mas também a sua aceitação – que leva à obediência! **Portanto, se diz que a dominação é o somatório do poder com a legitimidade.**

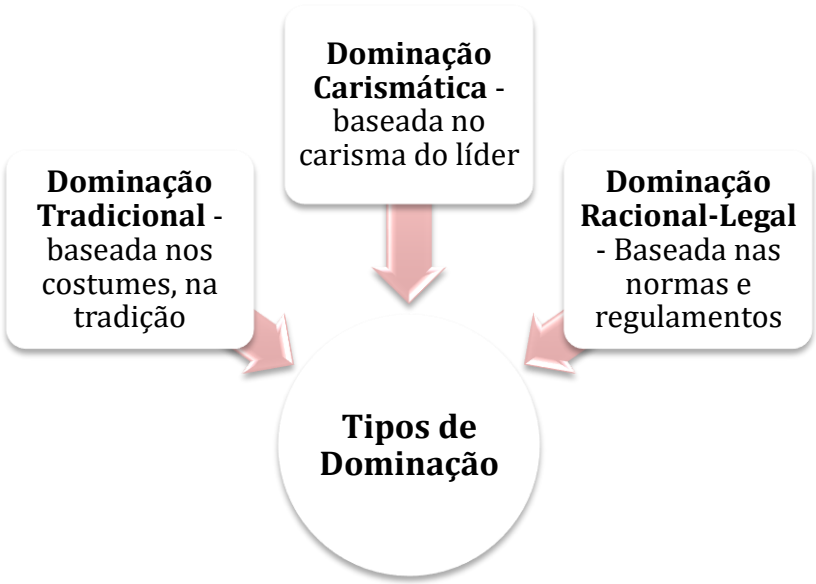


Figura 1 - Tipos de dominação

Para Weber[2] existem três tipos de dominação:

- **Dominação Tradicional** – Baseia-se na tradição, nos costumes arraigados, nos relacionamentos construídos por gerações. O "senhor" ou chefe governa não porque tenha algum mérito ou competência específica, mas porque seu pai governava antes dele, e antes dele seu avô etc. Esta dominação ocorre porque "sempre foi assim";

[1] (Weber, 2000)

[2] (Weber, 2000)

- **Dominação Carismática** – Baseada no carisma de uma pessoa. Acredita-se que um indivíduo específico possui qualidades e características extraordinárias, fora do comum, que o credenciam a liderar seus "súditos" ou "seguidores". Estes lhe conferem um afeto e uma lealdade muitas vezes "cegos". Como exemplo, podemos citar o caso do ex-presidente Lula, que consegue, através do carisma com boa parte da população, exercer sua liderança;
- **Dominação Racional-legal** – Baseada na lei! Nesse tipo de dominação, não seguimos um indivíduo, mas devemos obediência a uma série de normas e regulamentos. Assim, se você trabalha em uma empresa, obedece ao seu chefe porque as regras estabelecem que este chefe possui este poder de lhe comandar e dar ordens, e não porque acredita que esta pessoa tenha qualidades especiais. A Burocracia moderna baseia-se na dominação racional-legal.

Administração Patrimonialista

O **modelo patrimonialista** foi introduzido no Brasil pela própria administração portuguesa quando ainda éramos uma colônia. Como Portugal era uma monarquia, todo o Estado era patrimônio da família real.

Quando Dom João VI chegou aqui, em 1808, vindo fugido dos exércitos de Napoleão, trouxe grande parte da máquina administrativa portuguesa consigo. Desta forma, herdamos o modo de administrar português e adaptamos à nossa realidade durante o império.

Neste sistema, existe uma confusão natural entre os bens públicos e particulares, pois o Rei (ou chefe político) não diferencia seu patrimônio particular do estatal. No patrimonialismo, segundo Weber[3], o senhor tem um relacionamento de "troca" com seus súditos, pois depende da boa vontade deles para manter sua capacidade de prestar serviços e manter seu poder político.

Em troca desta boa vontade, o senhor passa a "dever" também uma atenção especial a seus súditos, como proteção a perigos externos e auxílio em momentos difíceis. Naturalmente, este "dever" não está escrito em nenhuma ordem ou lei, mas deriva dos costumes, da tradição.

Portanto, a base de sua dominação é a tradição! O governante trata dos assuntos do Estado como se fosse uma extensão de sua vida pessoal. Seus súditos seriam sua "família". Desta forma, no patrimonialismo existe uma grande dificuldade deste senhor de diferenciar "esfera pública" da "esfera privada".

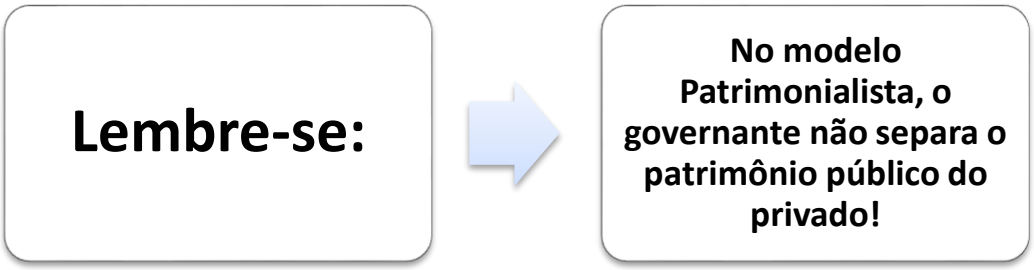
O personagem mais exemplar na história brasileira deste período é o "coronel", oligarca do interior, que dominava (e em certos aspectos ainda domina) o cenário da política regional através da utilização do poder econômico e da "troca de favores" entre seus partidários.

[3] (Weber, 2000)

Dentro deste contexto, as eleições (quando existiam) eram fraudadas para que o grupo dominante continuasse no poder e recursos públicos são desviados de sua finalidade.

Neste modelo, a posse em cargos públicos acontecia por livre escolha do soberano. Desta forma, estes cargos eram direcionados a amigos, parentes e apoiadores dos grupos dominantes.

Assim, não existiam carreiras organizadas e profissionalizadas no estado. Portanto, uma característica forte deste modelo é o **nepotismo** e a **corrupção**.



Os bens públicos são utilizados para fins pessoais e os cargos públicos são usados como "moeda de troca" de favores ao soberano (vemos isso atualmente quando agentes públicos utilizam carros oficiais para viajar a turismo, quando funcionários fazem a chamada "**contratação cruzada**" – João contrata o filho de José, e, em troca deste favor, José contrata o filho de João, por exemplo).

Como o soberano está acima das regras, a racionalidade é subjetiva, ou seja, depende da opinião, da discricionariedade (e das arbitrariedades) do senhor no momento, inclusive nas decisões da Justiça. Se você é amigo do Rei pode "quebrar" algumas regrinhas!

Já se não for conhecido de ninguém importante, terá que se comportar exemplarmente! **Lembra do ditado: "Para os amigos tudo, para os inimigos a Lei"?** Ele descreve bem uma prática do patrimonialismo, não é verdade?

Assim sendo, no modelo patrimonialista, o patrimônio público é "capturado" por grupos de interesse da sociedade (que podem ser empresários, sindicatos, burocratas, etc.).

Ou seja, este patrimônio deixa de servir à coletividade para passar a servir aos interesses do grupo dominante. Além disso, a justiça fiscal é um aspecto quase inexistente, pois a estrutura tributária (os impostos) é desenhada para afetar pouco os nobres ou senhores dominantes. Com isso, a população mais pobre é a que acaba proporcionalmente pagando mais impostos.

Desta forma, esse modelo é conhecido por sua tendência à corrupção e ao nepotismo. Veja abaixo no gráfico as principais características do modelo patrimonialista:



Figura 2 - Características do modelo patrimonialista

Raymundo Faoro[4] chamava o grupo que comandava o poder no Estado patrimonialista brasileiro de **Estamento Burocrático**. Este modelo se caracterizava por um **desrespeito aos princípios da impessoalidade** e era composto por ocupantes de cargos públicos de alta cúpula, burocratas e políticos.

Prestem atenção, pois o termo burocracia não foi estabelecido por Weber e sua Burocracia Profissional (baseada na dominação Racional-legal). O termo Burocracia vem do francês "Bureau", que se refere aos órgãos do governo (seria algo como "governo de escritório").

Normalmente pensamos a dominação tradicional como uma disputa de classes, como uma divisão entre pobres e ricos (classes sociais). Entretanto, de acordo com Weber, um estamento não é exatamente uma classe. O autor afirma[5]:

> *"A situação estamental pode se basear numa situação de classe de natureza unívoca ou ambígua. Mas não se determina somente por ela: a posse em dinheiro e a posição do empresário não são, por si só, qualificações estamentais – ainda que possam levar a estas; nem a falta de patrimônio constitui, por si, uma desqualificação estamental, ainda que também possa levar a esta. "*

[4] (Faoro, 2001)

[5] (Weber, 2000)

Ou seja, uma divisão em estamentos é uma divisão entre pessoas com um tipo de educação, ou etnia (descendência genética e cultural) e modos de vida diferentes.

Um filho de um funcionário público pobre que conseguisse estudar em um bom colégio da capital (e construísse um bom círculo de amizades) poderia fazer parte do estamento dominante. Já o filho de um fazendeiro rico do interior que não estudasse na capital provavelmente não faria parte deste estamento, por exemplo.

Portanto, o estamento burocrático se relacionava com os funcionários públicos e membros da sociedade que mandavam no Estado Patrimonialista[6].

De acordo com Weber, ao quadro administrativo da dominação tradicional, em seu tipo puro, faltam[7]:

- A competência fixa segundo regras objetivas;
- A hierarquia racional fixa;
- A nomeação regulada por contrato livre e o ascenso (promoção) regulado;
- A formação profissional (como norma);
- (Muitas vezes) o salário fixo e (ainda mais frequentemente) o salário pago em dinheiro.

As monarquias absolutistas foram sendo substituídas aos poucos, no final do século XIX, por Estados modernos, passando a existir a necessidade da separação entre os bens públicos e privados, bem como a profissionalização da Administração Pública.

O Estado moderno precisava ampliar suas ações de indução do crescimento da economia, com uma atuação mais direta na criação de empresas estatais e na regulação da atuação econômica.

Além disso, a sociedade começou a demandar diversos serviços públicos e proteções sociais que não existiam. Antigamente, o Estado só fornecia o acesso à Justiça, a proteção policial e a defesa nacional.

Depois, serviços públicos como a educação, a previdência social e a prestação de saúde passaram a ser oferecidos para grande parte da população. Portanto, o Estado necessitava de se capacitar e de se profissionalizar. O modelo patrimonialista passou a ser visto como um problema e um limitador ao desenvolvimento por diversos países.

[6] (Bresser Pereira, 2001)

[7] (Weber, 2000)

Administração Burocrática

O termo "burocracia" é derivado do termo francês "bureau" (significa escritório) e do termo grego "kratia", que se relaciona a poder ou regra. Desta forma, a burocracia seria um modelo em que o "escritório" ou os servidores públicos de carreira seriam os detentores do poder.

Com a industrialização e a introdução de regimes democráticos no fim do século XIX, as sociedades ficaram cada vez mais complexas. A introdução da máquina a vapor acarretou uma evolução tremenda dos meios de transporte. Se antes se levavam meses para uma viagem do Brasil para a Europa, por exemplo, agora uma viagem por meio de navios a vapor passou a ser feita em poucos dias.

O trem a vapor fez a mesma revolução no transporte interno. Desta forma, as notícias passaram a "correr" muito mais rápido e os produtos de cada região puderam passar a ser comercializados em cada vez mais mercados consumidores.

Estes fatores levaram a uma urbanização acelerada, pois as indústrias necessitavam de cada vez mais "braços" para poder produzir em larga escala e atender ao mercado regional e mundial de produtos.

Diante deste aumento da demanda por trabalhadores no setor industrial, os salários na indústria ficaram melhores do que os do campo e as pessoas passaram a se mudar das fazendas para as grandes cidades em busca de trabalho.

Desta forma, o êxodo rural (massa de trabalhadores saída do campo e dirigindo-se para as cidades em busca de melhores condições de trabalho) foi marcante neste período.

Estas pessoas encontravam na cidade grande uma realidade totalmente diferente da qual estavam acostumadas. Se antes tinham uma "terrinha" para cultivar alguns alimentos, agora tinham de comprar estes produtos no mercado.

Se anteriormente aprendiam a trabalhar na prática, agora tinham de frequentar escolas para poder lidar com as máquinas. Assim, passaram a demandar serviços que antes não existiam em grande escala, como escolas e hospitais públicos.

Deste modo, tinham necessidades que o Estado (que tinha uma filosofia liberal) ainda não estava capacitado para atender. Era o início do que iríamos denominar de "sociedade de massa".

Portanto, o Estado, que antes só se preocupava em manter a ordem interna e externa, passa a ter de se organizar cada vez mais para induzir o crescimento econômico, aumentar a infraestrutura do país e prestar cada vez mais serviços à população.

O Patrimonialismo não conseguia mais atender a este novo Estado, que concentrava cada vez mais atividades em sua máquina.

O **modelo Burocrático**, inspirado por Max Weber, veio então suprir esta necessidade de impor uma administração adequada aos novos desafios do Estado moderno, com o objetivo de combater o nepotismo e a corrupção. Ou seja, uma administração mais racional e impessoal.

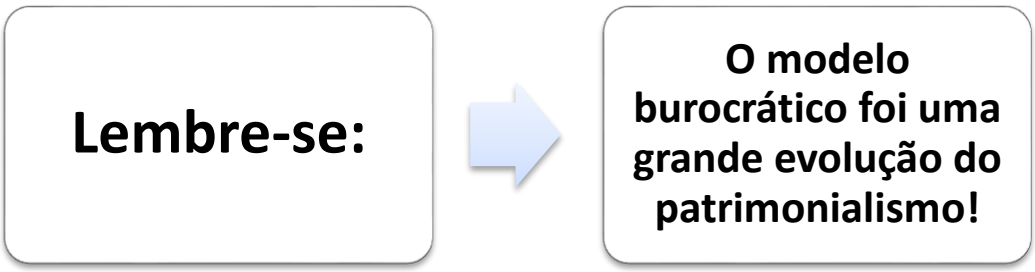


Figura 3 - Contexto da burocracia

Desta forma, o modelo burocrático surgiu como uma necessidade histórica baseada em uma sociedade cada vez mais complexa, em que as demandas sociais cresceram, e havia um ambiente com empresas cada vez maiores, com uma população que buscava uma maior participação nos destinos dos governos.

Portanto, não se podia mais "depender" do arbítrio de um só indivíduo. As regras deveriam estar claras para todos e as decisões deveriam ser tomadas com base em uma lógica racional.

Uma coisa que devemos ter em mente é que a Burocracia foi uma grande evolução do modelo patrimonialista. Weber concebeu a Burocracia como o modelo mais racional existente, o qual seria mais eficiente na busca dos seus objetivos.



Atualmente, o termo Burocracia é visto como algo negativo em nossa sociedade, mas o modelo "puro" pensado por Weber foi um grande avanço em relação ao que existia antes e possibilitou a construção de um Estado mais atuante e capacitado do que existia.

As características principais da Burocracia são:

- **Formalidade** – a autoridade deriva de um conjunto de normas e leis, expressamente escritas e detalhadas. O poder do chefe é restrito aos objetivos propostos pela organização e somente é exercido no ambiente de trabalho - não na vida privada. As comunicações internas e externas também são todas padronizadas e formais.
- **Impessoalidade** – Os direitos e deveres são estabelecidos em normas. As regras são aplicadas de forma igual a todos, conforme seu cargo em função na organização. Segundo Weber, a Burocracia deve evitar lidar com elementos humanos, como a raiva, o ódio, o amor, ou seja, as emoções e as irracionalidades. As pessoas devem ser promovidas por

mérito, e não por ligações afetivas. O poder é ligado não às pessoas, mas aos cargos – só se tem o poder em decorrência de estar ocupando um cargo.

- **Profissionalização** – As organizações são comandadas por especialistas, remunerados em dinheiro (e não em honrarias, títulos de nobreza, sinecuras, prebendas, etc.), contratados pelo seu mérito e seu conhecimento (e não por alguma relação afetiva ou emocional).

O modelo burocrático, que se caracterizou pela meritocracia na forma de ingresso nas carreiras públicas, mediante concursos públicos, buscou eliminar o hábito arraigado do modelo patrimonialista de ocupar espaço no aparelho do Estado através de trocas de cargos públicos por favores pessoais ao soberano.

Neste modelo, as pessoas seriam nomeadas por seus conhecimentos e habilidades, não por seus laços familiares ou de amizade. Prebendas e sinecuras, características do modelo patrimonialista, ou seja, aquelas situações em que pessoas ocupam funções no governo ganhando uma remuneração em troca de pouco ou nenhum trabalho, são substituídas pelo concurso público e pela noção de carreira.

Desta forma, o que se busca é a profissionalização do servidor público, sua especialização. De acordo com Weber, o quadro administrativo em uma burocracia de modelo "puro" se compõe de funcionários individuais, os quais[8]:

- São **pessoalmente livres**; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
- São nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
- Têm **competências funcionais fixas;**
- Em **virtude de um contrato**, portanto, (em princípio) sobre a base **de livre seleção** segundo;
- A **qualificação profissional** – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
- São remunerados com **salários fixos em dinheiro;**
- Exercem seu cargo como **profissão única ou principal;**
- Têm a **perspectiva de uma carreira**: "progressão" por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
- Trabalham em "**separação absoluta dos meios administrativos**" e sem apropriação do cargo;
- Estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de **disciplina e controle** do serviço.

Veja abaixo, em resumo, as características da Burocracia:

[8] (Weber, 2000)

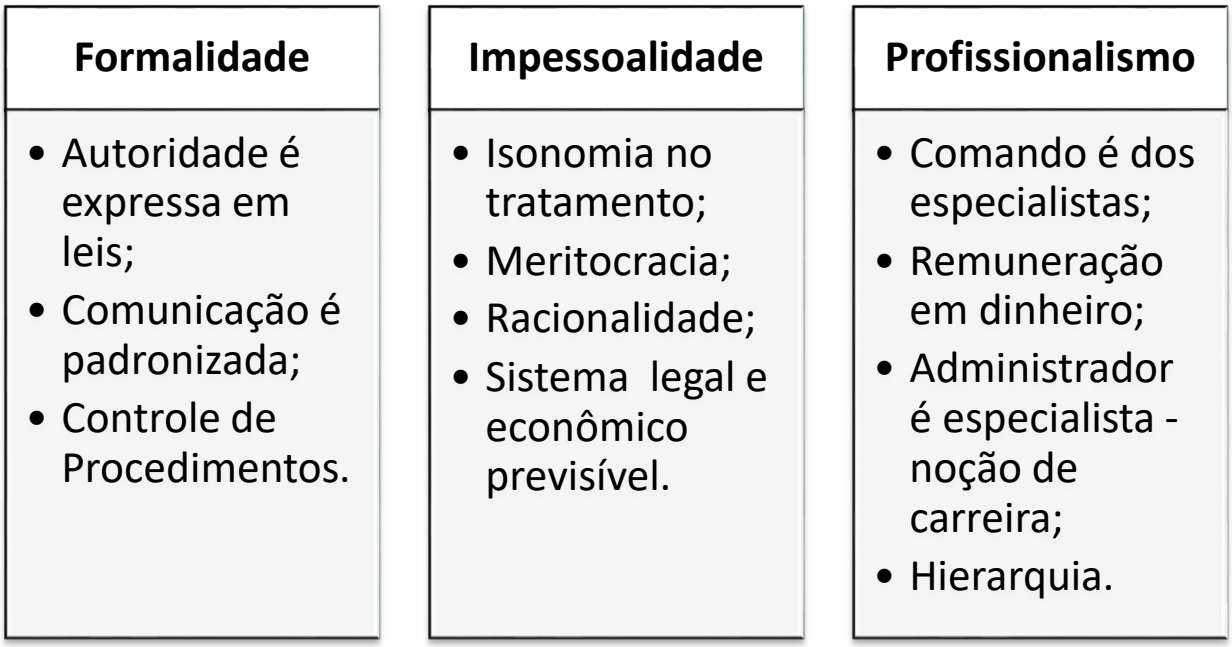


Figura 4 - Características da Burocracia

Dentre as principais vantagens que a Burocracia trouxe, podemos citar:

- O predomínio de uma lógica científica sobre uma lógica da intuição, do "achismo";
- A redução dos favoritismos e das práticas clientelistas;
- Uma mentalidade mais democrática, que possibilitou igualdade de oportunidades e tratamento baseado em leis e regras aplicáveis a todos.

Hoje em dia, o termo Burocracia virou sinônimo de ineficiência e lentidão, pois conhecemos os defeitos do modelo (que chamamos de disfunções da Burocracia), mas ele foi um passo adiante na sua época!

Na Burocracia, existe uma desconfiança extrema em relação às pessoas, portanto são desenvolvidos controles dos processos e dos procedimentos, de forma a evitar os desvios.

Ou seja, os funcionários têm pouca discricionariedade, ou liberdade de escolha da melhor estratégia, para resolver um problema ou atender seus clientes! Deste modo, existe uma grande preocupação em criar critérios e processos que estabeleçam o método correto de se agir.

Todos os processos e atividades são padronizados, são manualizados! Com isso, os servidores passam a se preocupar mais em seguir regulamentos e normas do que em atingir bons resultados.

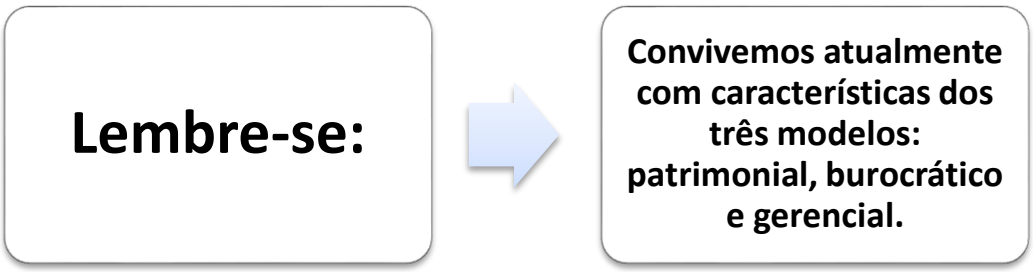
Outra característica da Burocracia é a hierarquia. As organizações são estruturadas em vários níveis hierárquicos, em que o nível de cima controla o de baixo. É o que chamamos de estrutura verticalizada, na qual as decisões são tomadas na cúpula (topo da hierarquia ou nível estratégico).

Esta situação acaba gerando uma demora na tomada de decisões e no fluxo de informações dentro da organização! Outro problema é a dificuldade de trocar informações com outras áreas da empresa, pois este fluxo não é livre (você precisa enviar a informação ao seu chefe, que envie a solicitação ao chefe do outro setor etc.)

Desta maneira, é importante não confundir a Teoria da Burocracia, ou seu modelo "puro", com os problemas que a Burocracia causou – o que chamamos de disfunções da Burocracia. Normalmente a banca citará uma **"disfunção"** da burocracia e dirá que é uma característica da Teoria da Burocracia.

Por exemplo, as nomeações para funções públicas sem base no mérito ainda ocorrem com frequência no Brasil. Sabemos que é um dos problemas da Administração Pública na prática. Entretanto, isto não faz parte da teoria da Burocracia, ou seja, do **modelo idealizado** por Weber!

Além disso, vocês devem entender que **nenhum modelo existiu isoladamente**, mas que conviveram e convivem juntos. No nosso contexto atual, temos ainda aspectos presentes que são heranças do patrimonialismo (nomeações em cargos de confiança), aspectos da teoria da burocracia (concursos públicos e noção de carreira, entre outros) e aspectos do modelo gerencial, que veremos a seguir.



O modelo de gestão pública buscado no momento é o gerencial, mas ainda é muito forte a presença do modelo burocrático e, infelizmente, do próprio modelo patrimonialista na administração pública brasileira. Ou seja, **nunca aplicamos o modelo "puro" da burocracia weberiana**. Preste atenção, pois as bancas costumam cobrar muito isso.

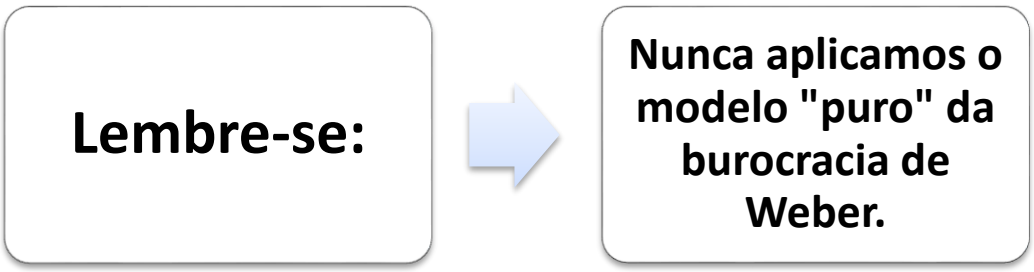
Veja o texto abaixo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995[9], documento muito importante e que recomendo a leitura a todos que queiram se aprofundar no tema das reformas administrativas no Brasil. O texto original é esse:

> *"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 das carreiras acima descritas, 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. "*

O que fica claro é que o nosso modelo ainda guarda práticas e costumes patrimonialistas, e o próprio modelo burocrático hoje não é mais visto como adequado aos novos desafios da administração pública.

Portanto, temos hoje um modelo ainda muito baseado na Burocracia, mas com resquícios de clientelismo e patrimonialismo, e alguns setores que já aplicam a administração gerencial. **Não aplicamos o modelo "puro" de Weber.**

[9] (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995)



As principais disfunções da Burocracia são:

- ✓ **Dificuldade de resposta às mudanças no meio externo** – visão voltada excessivamente para as questões internas (sistema fechado, ou seja, autorreferente, com a preocupação não nas necessidades dos clientes, mas nas necessidades internas da própria burocracia).
- ✓ **Rigidez e apreço extremo às regras** – o controle é sobre procedimentos e não sobre resultados, levando à falta de criatividade e ineficiências.
- ✓ **Perda da visão global da organização** – a divisão de trabalho pode levar a que os funcionários não tenham mais a compreensão da importância de seu trabalho nem quais são as necessidades dos clientes ou dos outros órgãos da instituição.
- ✓ **Lentidão no processo decisório** – hierarquia, formalidade, centralização e falta de confiança nos funcionários levam a uma demora na tomada de decisões importantes.
- ✓ **Excessiva formalização** – em um ambiente de mudanças rápidas, não se consegue padronizar e formalizar todos os procedimentos e tarefas, gerando uma dificuldade da organização de se adaptar a novas demandas. A formalização também dificulta o fluxo de informações dentro da empresa.

Podemos resumir as principais disfunções ou problemas do modelo burocrático no quadro abaixo:



Figura 5 - disfunções da Burocracia

Outro aspecto importante é a **relação da burocracia com o poder político**. Weber preocupava-se com o aumento do poder da burocracia no Estado moderno. Os políticos cederiam cada vez mais influência à burocracia, o que criaria um **"absolutismo burocrático",** ou seja, um abuso de poder por parte da administração, em prejuízo dos representantes da população.

Portanto, a criação das leis e seu controle devem ser privativos dos políticos, de forma a limitar o poder e o alcance desta burocracia. Outra disfunção que pode ocorrer é o **"insulamento burocrático",** uma situação em que os técnicos dentro da máquina administrativa passam a ser "blindados" contra a interferência do público em geral e de outros órgãos do governo.

Estes órgãos ou grupo de técnicos teriam então mais liberdade para buscar objetivos específicos, mas também poderiam passar a não "ouvir" mais a população, ou seja, buscar não os objetivos desejados pelos cidadãos, mas os seus próprios objetivos (ou dos grupos empresariais dominantes).

Desta forma, não existiria um controle social sobre o trabalho destes servidores, pois estes estariam "blindados" aos desejos e interesses da sociedade civil.

Um grande crítico da Burocracia foi Michel Crozier[10]. Este autor buscou apontar que este modelo reduzia a eficácia das organizações, ao contrário do que pensava Weber. As instituições não poderiam operar como máquinas.

Assim, as organizações deveriam ser vistas como algo que:

> *"Não está apenas constituída pelos direitos e obrigações da bela máquina burocrática, e nem muito menos pela exploração e pela resistência da força de trabalho a ser explorada por um patrão ou por uma tecnoestrutura. Ela é um conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes, através dos quais os indivíduos, com oportunidades frequentemente muito diferentes de sucesso, procuram maximizar seus benefícios, respeitando as regras não escritas do jogo que o meio lhes impõe, tirando partido sistematicamente de todas as suas vantagens e tentando minimizar as dos outros. "*

Outro ponto ressaltado por Crozier seria o **caráter de estabilidade do modelo burocrático**. Para esse autor, uma organização burocrática não é propensa a mudanças.

Assim sendo, **as burocracias costumam enfrentar longos períodos de estabilidade, com espaços curtos de crise aguda**. Portanto, a crise seria o "estopim" ou a "janela de oportunidade" para as mudanças necessárias.

Este seria um problema inerente ao modelo burocrático, pois estas organizações seriam quase sempre reativas aos problemas. E como sabemos, quando as crises aparecem as soluções se tornam mais difíceis e custosas. O ideal seria que a mudança na instituição ocorresse antes da "bomba" estourar, não é verdade?

Gerencialismo - A Nova Gestão Pública

Durante as décadas de 70 e 80 do século passado, muitos governos passaram por momentos difíceis, com uma economia em recessão e choques externos (como os do petróleo em 73 e 79), que levaram a uma **crescente dificuldade destes governos em manter o "Estado de bem-estar"** (série de bens e serviços fornecidos pelo Estado a qualquer cidadão – educação e assistência médica gratuitas, renda mínima, auxílio desemprego etc.).

Além disso, a crise dificultou a manutenção do **investimento estatal,** que foi a alavanca do crescimento econômico de várias economias até aquele momento[11].

No caso do Brasil, o modelo de desenvolvimento era baseado em pesados investimentos estatais em infraestrutura e na criação de diversas empresas públicas para induzir o crescimento da economia nacional.

---

[10] (Crozier, 1981)

[11] (Abrucio, 1997)

Principalmente nos anos 60 e 70, o governo brasileiro utilizou o Estado para buscar esse aumento do crescimento econômico. O investimento direto em diversas áreas (como a petroquímica e a siderurgia) foi a base deste processo. Com a crise internacional, o Estado brasileiro viu-se impossibilitado de continuar a impulsionar a economia desta forma.

A **crise fiscal** foi também um importante fator complicador, pois ficou cada vez mais difícil para o país "rolar[12]" as dívidas antigas e financiar os déficits. Portanto, **era primordial reduzir os gastos governamentais.**

Naquele momento, o aumento de impostos não era visto pelo governo como uma alternativa "palatável" ou aceitável, pois os cidadãos tinham uma percepção extremamente negativa da capacidade da máquina estatal de utilizar os recursos públicos.

Nesse contexto, a dívida externa brasileira cresceu enormemente e o Brasil acabou declarando moratória (dando o famoso "calote") desta dívida – junto com diversos países latino americanos.

Desta forma, o início da década de 80 foi marcado por um baixo crescimento econômico por parte da maioria destes países. Este período econômico da história brasileira – e sul-americana – ficou conhecido como a **"década perdida".**

A **crise do Estado** levou a uma crescente **crítica ao modelo burocrático**, visto como causador de lentidão, ineficiências e gastos excessivos. O governo era visto como um gastador perdulário, que não tinha eficiência e prestava um péssimo serviço aos cidadãos.

Na busca por uma solução para superar a crise, a alteração do modelo de gestão burocrático, com suas formalidades e ineficiências, era um dos temas discutidos.

Muitos teóricos iniciaram então uma busca por melhores práticas e foram ao encontro de várias iniciativas já em curso na administração empresarial. **O setor privado era visto como mais eficiente e detentor de um modelo mais avançado de gestão.**

Para ganhar eficiência, o setor público deveria eliminar processos desnecessários, formalidades que não agregassem valor ao serviço e controles em excesso.

O setor estatal passou a adotar então o discurso de descentralização, da inovação, do foco nas necessidades do cliente, da estrutura mais flexível e enxuta que já existia no setor privado.

O gráfico abaixo resume o contexto em que o modelo gerencial foi introduzido. Este processo ocorreu inicialmente na Inglaterra e Estados Unidos (com os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan), e depois nos demais países desenvolvidos.

[12] "rolar" uma dívida significa pagar o valor devido com uma dívida antiga com o dinheiro de uma nova dívida.

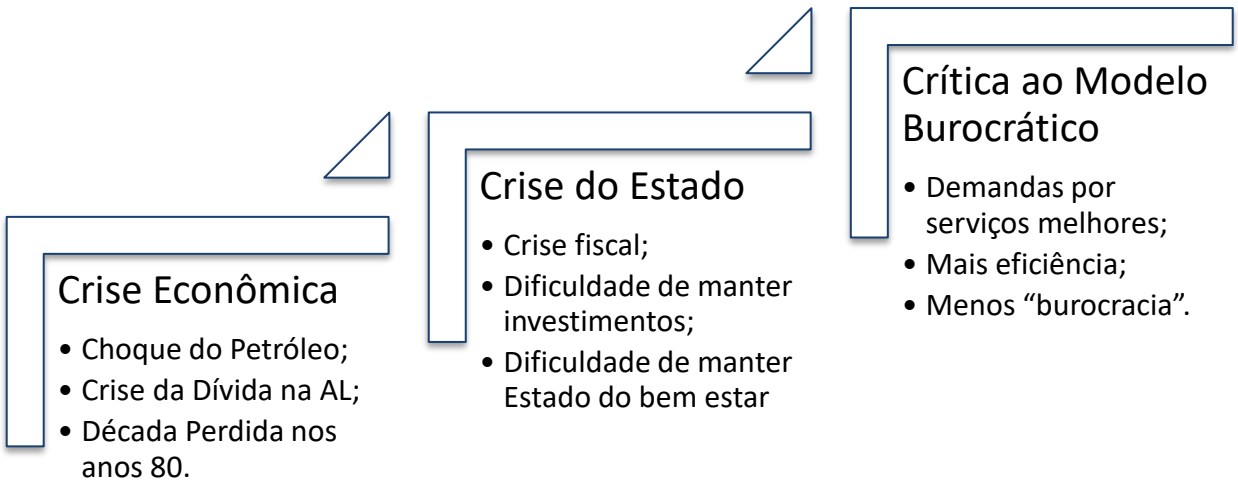
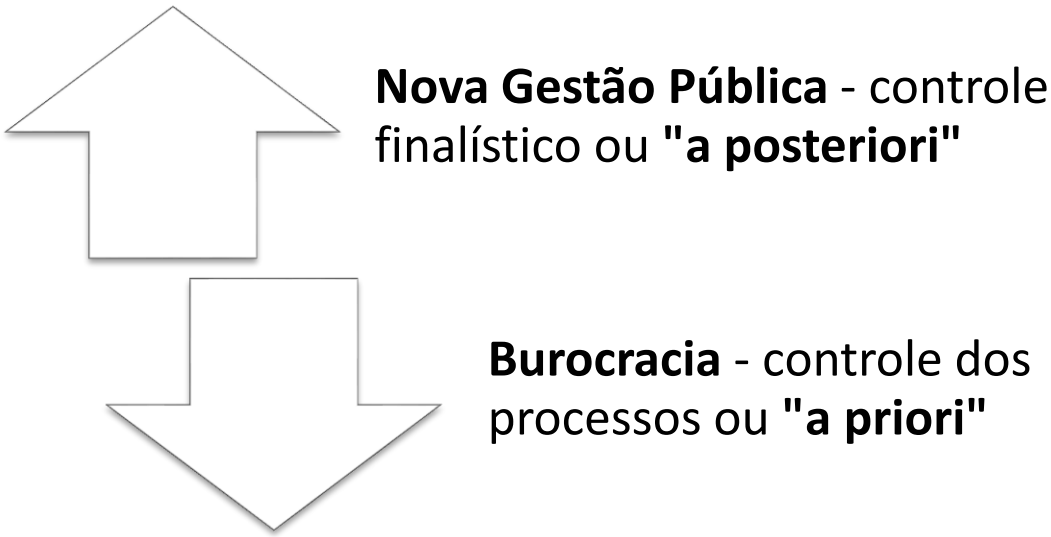


Figura 1 - contexto da introdução do gerencialismo

Essa nova concepção do Estado, em que se começou a implantar uma administração gerencial, é chamada também de Nova Gestão Pública ("New Public Management" ou NPM em inglês).

Todavia, **não podemos ver a administração gerencial como uma negação da Burocracia** já que ela mantém diversas características, como a meritocracia, a avaliação de desempenho, a noção de carreira, entre outras. Ou seja, a administração gerencial deve ser vista como uma evolução do modelo burocrático, pois "aproveita" diversos de seus aspectos.

Uma das principais diferenças entre o modelo burocrático e o modelo gerencial está na **função controle**, que deve deixar de ser efetuado com base em processos e procedimentos ("a priori" ou "ex-ante") **para ser efetuado com base em resultados** ("a posteriori" ou "ex-post").



Veja abaixo um texto do PDRAE[13] que aborda este tópico:

> *"A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, 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. "*

Um dos autores mais importantes quando estudamos este tema é Bresser Pereira. De acordo com ele[14], o modelo burocrático é baseado em uma mentalidade de desconfiança total em relação aos servidores públicos.

Esta desconfiança é a premissa básica de todos estes controles de procedimentos. Se não confiamos na honestidade e capacidade de decisão dos servidores, controlamos todos os seus atos nos mínimos detalhes, não é mesmo?

O problema é que isto acarreta uma rigidez muito grande e uma dificuldade em lidar com problemas específicos e localizados, já que as leis não conseguem abranger todas as especificidades de um problema.

Além disso, se a pessoa que está executando uma tarefa não tem nenhuma "liberdade" de decisão, ou seja, deve apenas cumprir um regulamento detalhado, não se compromete com o resultado da ação.

Assim, o agente público cumpre o regulamento, mesmo sabendo que aquela ação resultará em demora no atendimento, falta de materiais, etc. Mais importante do que o resultado (atender bem ao cidadão, por exemplo) é ter "cumprido a regra".

Para tentar resolver esse problema, o modelo gerencial prega que o Estado deveria ter um grau de **confiança limitado** em relação aos seus servidores. Veja o texto original de Bresser:

> *"Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança. "*

Ou seja, deve-se dar autonomia ao servidor e cobrar resultados. O objetivo não pode ser que ele cumpra 497 regulamentos diversos e sim que os objetivos e metas dos órgãos sejam alcançados. A ideia é valorizar a capacidade de tomada de decisão e o empreendedorismo do servidor.

Outra ideia é a de competição. Para muitos teóricos do gerencialismo (como Gaebler e Osborne[15]), o problema da falta de eficiência e eficácia de muitos órgãos públicos pode ser "debitado" ao "monopólio" destes órgãos na prestação de serviços públicos.

---

[13] (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995)

[14] (Bresser Pereira, 2001)

[15] (Osborne & Gaebler, 1992)

Desta maneira, a Polícia Federal teria pouca preocupação em acelerar a emissão de passaportes, por exemplo, pois o cidadão não teria outra opção para conseguir este serviço. Não dá para ir à Anatel e tirar um passaporte, não é mesmo? Assim, o infeliz do cidadão terá de esperar na fila. Para estes autores, este monopólio deveria ser "quebrado" sempre que possível.

Veja abaixo no gráfico os objetivos do modelo gerencial, de acordo com o PDRAE:

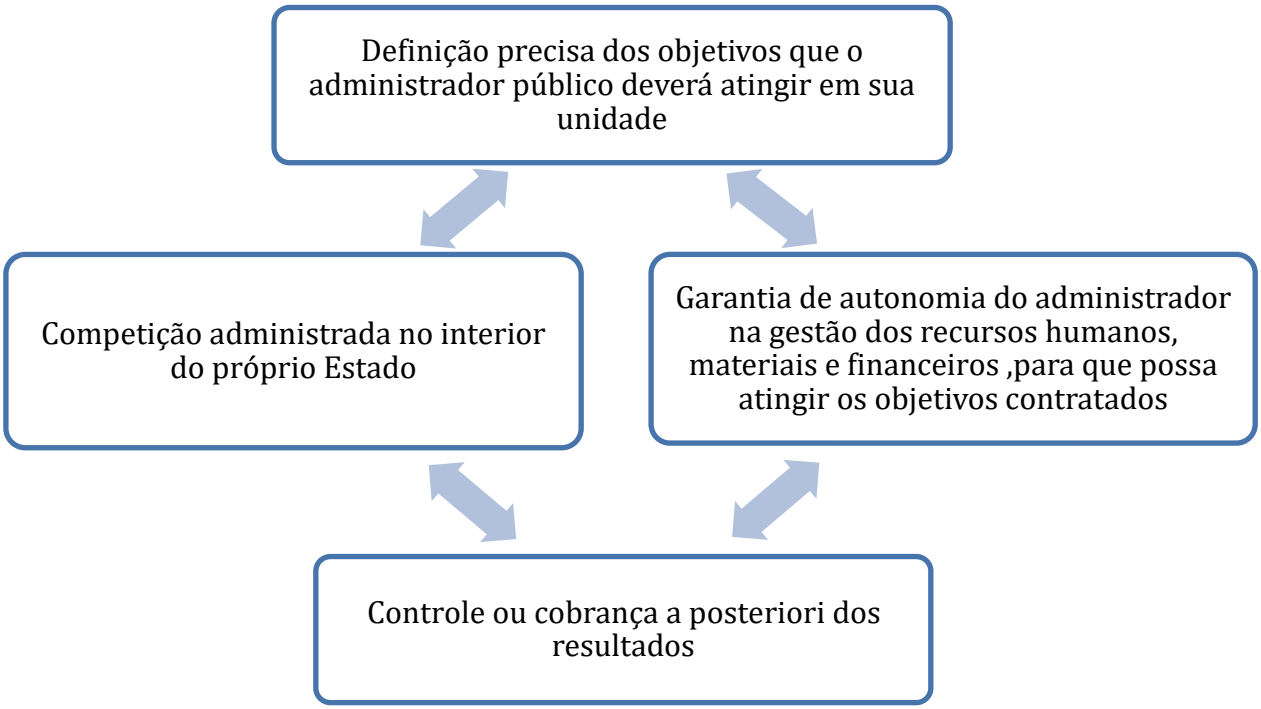


Figura 2 - Objetivos do gerencialismo

Continuando nossa aula, outro ponto trabalhado por Bresser é a noção de que se deve coibir uma forma de privatização do Estado, que ele chama de **"Rent-seeking"** (ou a busca pela renda/recurso, em tradução livre).

O termo privatização não está sendo aqui usado com o significado de venda de empresas estatais, como é geralmente conhecido! A ideia é a de que o recurso público está se destinando a um interesse privado (interesses de grupos de pressão, de partidos etc.). Veja outro texto de Bresser abaixo:

> *"A administração pública gerencial, por sua vez,* ***assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos.*** *Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da res publica pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos.* ***Rent-seeking é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias.*** *A administração gerencial — a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato — além de ser uma forma muito mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias muito mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado."*

Assim, o termo privatização é utilizado na frase não como venda regular de um patrimônio público à iniciativa privada, mas como o "parasitismo" do Estado, como o próprio Bresser define: **"Rent-**

seeking é definido como a atividade de indivíduos e grupos de **buscar "rendas" extra-mercado para si próprios através do controle do Estado. "**

A palavra tem origem na teoria econômica neoclássica, onde um dos sentidos da palavra "rent" é exatamente o ganho que não tem origem nem no trabalho, nem no capital.

Este é o caso de grupos poderosos que se aproveitam de seu poder de influenciar o governo para receber recursos que não deveriam estar recebendo. Temos atualmente inúmeros casos de sindicatos, por exemplo, que recebem recursos públicos sem ter prestado nenhum serviço à sociedade, apenas por seu poder de ajudar ou atrapalhar o governante de ocasião!

Desta forma, veja no quadro abaixo um resumo das **principais características da Administração Gerencial:**

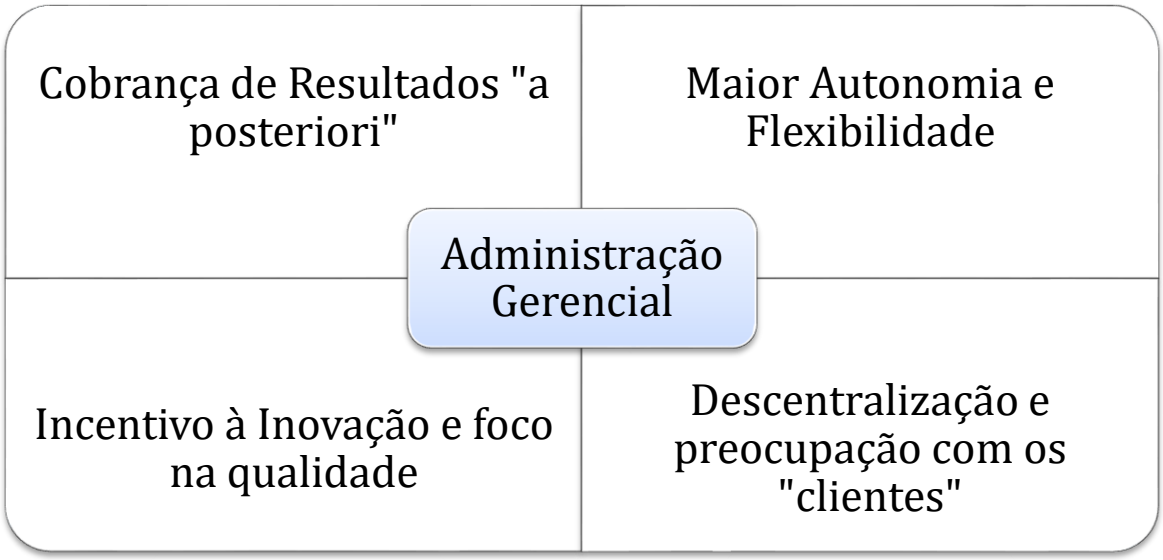


Figura 6 - Características do modelo gerencial

Alguns autores também associam ao modelo gerencial a **Gestão por Competências**, que é um modelo de gestão de pessoas mais moderno e que busca captar e desenvolver os **conhecimentos, habilidades e atitudes** dos trabalhadores.

Outras características marcantes do novo modelo gerencial são: a **demanda por maior autonomia aos gestores públicos** (financeira, material e de recursos humanos), **a definição clara de quais serão os objetivos que os gestores devem buscar, a descentralização administrativa, o incentivo à inovação**, a maior flexibilidade, a preocupação com as necessidades dos "clientes", o foco na qualidade dos serviços públicos e uma estrutura hierárquica mais achatada e flexível.

O modelo de administração gerencial não surgiu "pronto". Este teve uma evolução que podemos classificar em três momentos: inicia-se com o que chamamos de gerencialismo puro (ou managerialism), depois se volta para o "consumerism" e o PSO - "Public Service Orientation".

Como já vimos, as reformas administrativas implantadas nos países anglo-saxões a partir dos anos 70 do século passado, e depois disseminadas para os outros países, ficaram conhecidas pelo nome de Nova Gestão Pública (ou New Public Management – NPM).

De acordo com Paula[16]:

> *"a partir da década de 1970, a tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Esta visão alcançou o seu auge nos anos 1980 com a emergência da new public management ou nova administração pública. "*

Estas reformas foram causadas pelas crises fiscais destes países e geraram uma revisão do papel do Estado na economia e uma noção de que o atendimento aos cidadãos devia ser prestado com mais qualidade.

Além disso, a definição e o controle de resultados, atrelados a mecanismos como os contratos de gestão, buscaram associar, à administração pública, um novo paradigma de gestão que viesse substituir o modelo burocrático.

[16] (Paula, 2005)

RESUMO

Memorex	
Tipos de Dominação	
Dominação Tradicional	Baseia-se na **tradição,** nos costumes arraigados, nos relacionamentos construídos por gerações.
Dominação Carismática	Baseada no **carisma** de uma pessoa. Acredita-se que um indivíduo específico possui qualidades e características extraordinárias, fora do comum, que o credenciam a liderar seus "súditos" ou "seguidores".
Dominação Racional-legal	Baseada na **lei**! Nesse tipo de dominação, não seguimos um indivíduo, mas devemos obediência a uma série de normas e regulamentos.
Patrimonialismo	
Principais Características	✓ **Esfera Pública se mistura com a esfera privada;** ✓ Falta de profissionalização; ✓ Tendência ao **nepotismo** e a **corrupção**; ✓ Sistema fiscal injusto e irracional; ✓ Falta de rede de segurança social; ✓ Falta de participação social nos assuntos de Estado; ✓ Racionalidade subjetiva, como sistema legal instável e dificuldade de planejamento dos cidadãos. ✓ **Apesar de combatido, ainda está presente em muitas práticas atuais.**

Burocracia		
Principais Características	**Formalidade**	• Autoridade é expressa em leis; • Comunicação é padronizada; • Controle de Procedimentos.
	Impessoalidade	• Isonomia no tratamento; • Meritocracia; • Racionalidade;

		• Sistema legal e econômico previsível.
	Profissionalismo	• Comando é dos especialistas; • Remuneração em dinheiro; • Administrador é especialista - noção de carreira; • Hierarquia.

Disfunções ou Problemas da Burocracia
Dificuldade de resposta às mudanças no meio externo – visão voltada excessivamente para as questões internas (sistema fechado, ou seja, autorreferente, com a preocupação não nas necessidades dos clientes, mas nas necessidades internas da própria burocracia).
Rigidez e apreço extremo às regras – o controle é sobre procedimentos e não sobre resultados, levando à falta de criatividade e ineficiências.
Perda da visão global da organização – a divisão de trabalho pode levar a que os funcionários não tenham mais a compreensão da importância de seu trabalho nem quais são as necessidades dos clientes ou dos outros órgãos da instituição.
Lentidão no processo decisório – hierarquia, formalidade, centralização e falta de confiança nos funcionários levam a uma demora na tomada de decisões importantes.
Excessiva formalização – em um ambiente de mudanças rápidas, não se consegue padronizar e formalizar todos os procedimentos e tarefas, gerando uma dificuldade da organização de se adaptar a novas demandas. A formalização também dificulta o fluxo de informações dentro da empresa.

Memorex	
Modelo Gerencial - Gerencialismo	
Características	Gestores ganham maior autonomia na gestão financeira, de materiais e de pessoas.
	Cobrança de resultados a posteriori *(Ex-post)*
	Definição dos objetivos a serem alcançados – contratualização de resultados
	Descentralização

	Incentivo à Inovação	
	Competição dentro da máquina estatal (quando possível)	
	Estrutura hierárquica mais achatada e flexível	
1° Fase - Gerencialismo Puro		
Principais Características	Origem – Crise Fiscal e crise do modelo de *Welfare State*	
	Preocupação - redução de custos	
	Busca aumentar a eficiência - produtividade	
	Traz definição clara de objetivos	
	Cidadão é visto como contribuinte (financiador do sistema) e que deseja que recursos sejam gastos de maneira eficiente	
	Experiências conhecidas: Thatcher (79) e Reagan (81) – "Rolling back the state"	Privatização
		Desregulamentação
		Devolução de atividades a Iniciativa privada
2° Fase - Consumerismo		
Principais Características	Foco no "cliente"- Início do "paradigma do cliente" na APU	
	Descentralização - Delegação de autoridade	
	Incentivo à competição dentro do Estado - Quebra do "monopólio" - criação de alternativas de escolha para o "cliente"	
	Contratualização dos serviços públicos - Gestão de Resultados	
	Foco na qualidade	Acima de tudo o Estado deve prestar bons serviços!
		Efetividade
3° Fase – Public Service Orientation - PSO		

Principais Características	Foco no "cidadão"	Isonomia
		Noção de "bem comum"
		Ao contrário do "cliente", tem direitos e deveres
	Participação política - Descentralização é visto como auxiliadora do processo de participação	
	Fortalece o conceito de Accountability	

BIBLIOGRAFIA

Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Caderno ENAP n°10*, 52.

Bresser Pereira, L. C. (2001). Do Estado Patrimonial ao Gerencial. Em W. e. Pinheiro, *Brasil: um século de transformações* (pp. 222-259). São Paulo: Cia das Letras.

Crozier, M. (1981). *O Fenômeno Burocrático.* Brasília: UNB.

Faoro, R. (2001). *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro* (3° Ed. ed.). Rio de Janeiro: Globo Ed.

Marini, C. (2003). Gestão Pública: o debate contemporâneo. *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães nº 7*, 104.

Martins, H. F. (Jan/Abr de 1997). Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público, V. 48*(1).

Matias-Pereira, J. (2006). Os efeitos da crise política e ética sobre as instituições e a economia no Brasil. *Observatório de la Economia Latinoamericana, n.67*.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: how the enterpreneurial spirit is transforming the public sector* (4 ed.). Ed. Addison-Wesley.

Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.* Rio de Janeiro: FGV.

Peci, A., Pieranti, O., & Rodrigues, S. (Julho/Setembro de 2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *O&S, V. 15*, 39-55.

(1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: Presidência da República.

Secchi, L. (Mar/Abr de 2009). Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 347-69.

Weber, M. (2000). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (4° ed.). Brasilia: UNB.

Por hoje é só pessoal! Estarei disponível no e-mail abaixo para qualquer dúvida.

 rodrigorenno99@hotmail.com

 https://www.facebook.com/profrodrigorenno/

 http://twitter.com/rrenno99

 https://www.youtube.com/user/rodrigorenno99/

Bons estudos e sucesso!

Rodrigo Rennó

Conheça meus outros cursos atualmente no site!

Acesse http://estrategiaconcursos.com.br/cursos-professor/2800/rodrigo-renno

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.

1. 

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2. 

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3. 

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4. 

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5. 

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6. 

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7. 

Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.

8. 

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.