



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE  
E SECRETARIADO EXECUTIVO  
INSTITUTO UFC VIRTUAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO SEMIPRESENCIAL EM ADMINISTRAÇÃO EM  
GESTÃO PÚBLICA**

**JURENIR DOS SANTOS**

**ASPECTOS PSICOSSOCIAIS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA:  
O ANSEIO SOCIAL POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

**RUSSAS – CE**

**2015**

JURENIR DOS SANTOS  
ASPECTOS PSICOSSOCIAIS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA:  
O ANSEIO SOCIAL POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Bacharelado em Administração com Foco em Gestão Pública da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Severino Francisco da Silva Júnior

RUSSAS – CE

2015

JURENIR DOS SANTOS  
ASPECTOS PSICOSSOCIAIS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA:  
O ANSEIO SOCIAL POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Administração com foco em Gestão Pública, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Administração em Gestão Pública, outorgado pela Universidade Federal do Ceará e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

---

Prof. Me. Severino Francisco da Silva Júnior – UFC Virtual  
Orientador

---

Prof. Me. Paulo Henrique Nobre Parente – UFC Virtual  
Membro

---

Prof. Ms. Eduardo Santos Ellery - UFC  
Coordenador do Curso de graduação Semipresencial em Administração em Gestão Pública

Aos meus pais

Juremir Barbosa da Silva (in memoriam)

e Maria Valda dos Santos, que sempre me ensinaram a buscar o conhecimento.

## AGRADECIMENTOS

A lista de agradecimentos seria extensa se fosse mencionar todos aqueles que, de alguma maneira, tiveram influência positiva sobre a minha vida, muita gente contribuiu para o meu progresso em diversas áreas. Todavia permitam-me que, ao citar algumas pessoas, todas as demais, algumas anônimas, sintam-se alcançadas por este singelo gesto de gratidão.

Primeiramente a DEUS, que me deu vida e inteligência, e que me dá força para continuar a batalha em busca dos meus objetivos e me faz vitorioso.

Aos meus pais, Juremir Barbosa da Silva (in memoriam) e Maria Valda dos Santos que me ensinaram a não temer desafios e a superar os obstáculos com humildade e destemor.

Ao meu orientador, professor Severino Francisco da Silva Júnior. Tal como um bom cirurgião, seu julgamento é penetrante e seu bisturi, afiado. Obrigado pela dedicação na realização deste trabalho. Sem sua importante ajuda o mesmo não teria sido concretizado.

À professora Sueli Maria de Araújo Cavalcante coordenadora do Curso de Administração.

À professora titular Joana D'Arc de Oliveira pela sua sensibilidade na escolha do orientador.

Aos Professores que fizeram parte da banca examinadora.

À minha professora da primeira série do ensino fundamental, “Tia” Aldeíde, pelos seus ensinamentos, pelo apoio e estímulo a trilhar no caminho do conhecimento e, acima de tudo pela sua grande influência na minha vida, Deus a abençoe abundantemente.

Ao estimado casal de amigos que, eu considero como meus segundos pais, Cícero Batista Diniz e Antônia Bezerra Diniz, muito obrigado por tudo.

Aos amigos e amigas do curso de Administração pelo companheirismo na trajetória do curso e incentivo durante a realização deste trabalho.

E aos demais que, de alguma forma, contribuíram direta ou indiretamente na elaboração desta monografia, Deus abençoe a todos!

E, a você, querido leitor, reservo a minha saudação final, pois, você está prestes a me presentear com um dos seus bens mais preciosos: o seu tempo. Que o Soberano Deus na sua infinita graça o abençoe abundantemente!

"Em tudo dai graças, pois está é a vontade de Deus em Cristo Jesus para convosco".

Bíblia Sagrada: 1Tess 5:18.

## RESUMO

A Nova Gestão Pública é um conjunto de ideias que tem suas origens em desenvolvimentos práticos que ocorreram na administração pública de vários governos ao longo dos anos. É um novo modelo de gestão que traz em seu esboço, propostas gerenciais que, se implementadas na administração pública, poderá torná-la mais eficiente e eficaz. No Brasil, essas ideias ficaram mais conhecidas como Administração Pública Gerencial e, a maneira entusiasmada e otimista com que foram apresentadas à sociedade brasileira, fez com que a mesma assimilasse principalmente os seus pontos de maior conveniência social, ou seja, a sociedade brasileira entendeu basicamente os seus aspectos psicossociais; desta forma, a sociedade alimenta um forte desejo de ver implementado esse novo modelo de gestão no Brasil, porém, isso não tem acontecido como a população esperava, em contra partida, ultimamente, a sociedade se organiza em movimentos sociais para exigir do governo uma administração mais voltada à proporcionar resultados satisfatório.

**Palavras-chaves:** Nova Gestão Pública, Administração Pública Gerencial.

## ABSTRACT

The New Public Management is a set of ideas that has its origins in practical developments that have occurred in public administration from various governments over the years. It is a new management model that brings in its outline, management proposals which, if implemented in public administration, may make it more efficient and effective. In Brazil, these ideas were better known as Public Administration and Management, the enthusiastic and optimistic way they were presented to the Brazilian society, made the same mainly assimilate its points of greatest social convenience, ie the Brazilian society understood basically their psychosocial aspects; this way, society feeds a strong desire to see implemented this new management model in Brazil, however, this has not happened as the population expected in against departure, lately, the company is organized in social movements to demand the government an administration more geared to provide satisfactory results.

**Key words:** New Public Management, Public Administration Management

## **Sumário**

**INTRODUÇÃO, 11**

**SITUANDO OS MODELOS DE GESTÃO NO TEMPO E NO ESPAÇO, 15**

1. RESUMO HISTÓRICO, 15

1.1 O modelo patrimonialista, 18

1.1.1. A insatisfação social no modelo de administração patrimonialista, 19

1.2. O modelo burocrático, 20

1.2.1 A insatisfação social no modelo de administração burocrática, 24

2. A DISSEMINAÇÃO E RECEPÇÃO DO CONCEITO DE NOVA GESTÃO PÚBLICA, 27

2.1. Países que adotaram inicialmente a Nova Gestão Pública, 28

2.2. A tentativa de adoção da Nova Gestão Pública no Brasil, 29

3. ASPECTOS PSICOSSOCIAIS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA, 31

3.1. Governo catalizador: navegando em vez de remar, 33

3.2. O governo pertencente à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo, 35

3.3. Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços, 36

3.4. Governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados, 37

3.5. Governo de resultados: financiando resultados, não recursos, 38

3.6. Governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia, 39

3.7. Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas, 40

3.8. Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura, 41

3.9. Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe, 42

3.10. Governo orientado para o mercado: induzindo mudanças através do mercado, 43

3.11. Reinventando o governo, 44

4. AS LIMITAÇÕES AO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, 45

5. O ENTENDIMENTO DA SOCIEDADE, 47

6. O ANSEIO SOCIAL POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, 49

**CONSIDERAÇÕES FINAIS, 53**

**REFERÊNCIAS, 56**

## INTRODUÇÃO

As muitas mudanças e transformações que vem ocorrendo nos últimos anos, em diversas áreas, na maioria das vezes são reflexos provocados pelo advento da “Globalização”. Com frequência, essas transformações impulsionam mudanças de paradigmas clássicos que, já não se adequam às novas normas de um sistema globalizado. Na área da administração pública, não é diferente, novos modelos de gestão surgiram e, são implementados, em algumas partes do mundo, com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e eficaz. Dentre estes modelos, destaca-se o modelo Gerencial da Nova Gestão Pública, que traz em seu escopo, propostas para melhor servir ao cidadão.

A maneira entusiástica, com que foram expostos os princípios desse novo modelo de gestão, parece ter contribuição direta no surgimento de expectativas positivas na sociedade em relação ao governo, pois, a sociedade provavelmente assimila a essência dessas propostas, como aspectos psicossociais e, isso tem gerado um anseio social por uma administração pública gerencial.

Conceituar cada palavra do tema desta pesquisa, nos reporta para uma análise do ponto de vista semântico e para uma avaliação dos significados existentes das mesmas, para facilitar na compreensão da ideia de uma Administração Pública Gerencial; a palavra “aspectos”, diz respeito a pontos de vista, angulo de visão, maneira peculiar de entender; o termo “psicossocial” aqui, tem a ver com o entendimento e o comportamento que é refletido como resposta em virtude deste entendimento, ou seja, a atitude que se toma após o entendimento de determinada questão. O conceito de “Administração Pública” deve ser entendido, num sentido amplo, segundo Matias-Pereira (2007, p. 10), “como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos”. O “anseio social” é aquilo que a sociedade aspira, deseja fortemente e cria expectativas para que se concretize, é um sonho que a sociedade almeja ver realizado.

No decorrer da história da humanidade, temos experimentado basicamente dois modelos de gestão pública, o modelo patrimonialista da época das monarquias e o contemporâneo modelo burocrático. Todavia, devido às propostas bastante atraentes que traz em seu escopo, um novo modelo de gestão, o modelo “gerencial,” vem sendo visto com muita simpatia por vários governos no mundo e, paulatinamente vai mostrando ser uma tendência,

em um futuro não muito distante, pois, os governos que vêm aderindo ao modelo gerencial, têm obtido êxitos relevantes na implementação deste modelo na gestão pública.

O grande sucesso do modelo gerencial, é atribuído ao seu enfoque no cidadão e na sua meta em gerar resultados satisfatórios, eficientes e eficazes.

Influenciados pelas transformações e mudanças ocorrendo a todo instante no cenário mundial, os defensores e proponentes das ideias de um modelo gerencial, apresentaram de uma maneira, efusiva e entusiasmada os princípios que prometem uma verdadeira reengenharia governamental. Diante de tal fato, resta saber: De que forma o conceito de uma Nova Gestão Pública fora inicialmente repassado à sociedade brasileira, para que a proposta de implementação de uma Nova Gestão Pública gerasse tantos anseios na sociedade?

A escolha do presente tema se deu em virtude da relevante onda de manifestações sociais que aconteceram em meados de junho de 2013 no Brasil, trazendo à tona, ainda que de uma maneira indireta, uma série de debates sobre a transparência e eficiência do Estado, que são princípios fundamentais elencados no arcabouço da proposta da Nova Gestão Pública.

Uma parte considerável da classe política e, principalmente a mídia de um modo geral, já vinham batendo nesta tecla há bastante tempo e, isso provavelmente gerou em uma considerável parcela da sociedade brasileira um sentimento de indignação e revolta por não verem atendidas as suas necessidades básicas, e o resultado disso, foi a expressão da insatisfação refletida nos protestos que ocorreram em várias partes do Brasil.

É bem verdade, que determinados grupos sociais se aproveitaram desta situação para atenderem a seus próprios interesses e que, outros motivos figuravam na lista das reivindicações, porém, cabe aqui, uma análise substancial da forma como o conceito de uma Nova Gestão Pública fora disseminado para a população de maneira geral, como se deu o entendimento deste conceito por parte da sociedade, que estimulou a alguns grupos sociais saírem às ruas com palavras de ordem reivindicando direitos e uma resposta satisfatória do Estado na prestação de serviços públicos; esta problemática constitui-se na questão central desta pesquisa.

A proposta de uma Nova Gestão Pública, no Brasil, gerou desconfiança e encontrou resistência para a sua implementação, desde a primeira vez em que foi colocada na pauta prioritária das discussões nacionais por um dos seus principais responsáveis, o administrador e economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, pois, ele mesmo diz que usou a mídia para enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.13).

Aspectos psicossociais geraram inicialmente, resistência à ideia de implementação de uma Nova Gestão Pública no Brasil, posteriormente, porém, outros aspectos psicossociais geraram um anseio social por uma Administração Pública Gerencial. O entendimento de tal questão é de suma importância para a identificação e correção de prováveis equívocos na exposição e execução da proposta de uma Nova Gestão Pública.

A complexidade da questão vai além de argumentos fundamentados meramente na teoria e sobrepõe à prática. Tendo em vista a importância social, científica e cultural de tal temática, a academia ao desenvolver uma pesquisa desta estirpe, tem mais uma oportunidade de prestar um relevante serviço à sociedade, na busca e obtenção de subsídios teóricos e práticos, que promovam debates coerentes e criticamente responsáveis para a efetiva implementação de uma Nova Gestão Pública, e respostas ao anseio social criado pela expectativa dessa nova gestão.

A pesquisa da maneira como fora transmitido o conceito de uma Nova Gestão Pública, à sociedade brasileira, poderá oferecer uma relevante contribuição aos gestores públicos na obtenção de respostas e no entendimento sobre o anseio social por uma Administração Pública Gerencial.

Se a questão central da pesquisa é saber o contexto e a forma em que as ideias da Administração Pública Gerencial foram propaladas para a sociedade brasileira, o objetivo geral é identificar a razão pela qual a proposta de implementação de uma Nova Gestão Pública promove tantos anseios na sociedade.

Delimitada a questão central e, estabelecido o objetivo geral, neste mesmo panorama foram delineados os seguintes objetivos específicos: (1) Relatar de maneira sucinta o contexto histórico-cultural da administração pública no Brasil; (2) Analisar a insatisfação e desconfiança da sociedade nos modelos de gestão patrimonialista e burocrático; (3) Descrever os maiores desafios e obstáculos que dificultam a implementação efetiva da Nova Gestão Pública no Brasil; (4) Avaliar a compreensão que a sociedade tem do conceito de uma Nova Gestão Pública.

Com a finalidade de identificar os aspectos psicossociais da Nova Gestão Pública, que geram um anseio social pela implementação de uma Administração Pública Gerencial, será utilizado o método científico conjugado com o método de raciocínio indutivo, que proporcionará a realização de um estudo sistemático motivado pela curiosidade intelectual, buscando o desenvolvimento do conhecimento e objetivando uma contribuição científica no campo da Nova Gestão Pública.

A pesquisa será exploratória e explicativa; visando identificar, explicitar e conhecer os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência do fenômeno do anseio social pela Nova Gestão Pública, para que seja possível a construção de hipóteses explicativas viáveis para a evolução do conhecimento científico na área da Administração Pública. Os procedimentos técnicos adotados na coleta de dados serão os de pesquisa bibliográfica, visando analisar o que já tem sido abordado sobre o assunto em questão, na literatura nacional e internacional.

O estudo está disposto ordenadamente em três seções, a saber, inicia-se com a presente introdução, posteriormente é exposto o referencial teórico onde são abordados o contexto histórico da administração pública no tempo e no espaço, juntamente com o conceito e princípios da Nova Gestão Pública e seus aspectos psicossociais que, geram um anseio social por uma Administração Pública Gerencial, na terceira e última seção são apresentados os resultados e as considerações finais do estudo.

## SITUANDO OS MODELOS DE GESTÃO NO TEMPO E NO ESPAÇO

### 1. RESUMO HISTÓRICO

Os vários modelos de gestão que surgiram ao longo dos anos, em diversas partes do mundo, são melhor compreendidos, quando considerarmos alguns aspectos importantes como fatores históricos, culturais e sociais, além de situar a interpretação que se dá ao conceito de gestão no tempo e no espaço. Conforme afirma as palavras de Matias-Pereira (2007, p. 59), “o paradigma clássico da administração pública foi desenvolvido no contexto do Estado liberal, em que os serviços prestados eram mínimos - basicamente a manutenção da ordem, a administração da justiça, a garantia dos contratos e da propriedade”. O autor supracitado observa ainda que:

O exame da literatura sobre a administração pública brasileira na atualidade nos revela que a sua estrutura atual ainda permanece pesada, burocrática e centralizada. E mesmo diante dos reflexos provocados pela globalização e pelas crescentes pressões da sociedade, ela não tem sido capaz de responder adequadamente, enquanto organização, às demandas e os desafios da modernidade. Diante desse contexto, partimos do entendimento que o governo e a administração pública no Brasil, na busca de cumprir adequadamente a sua função de promover a pessoa humana e o seu desenvolvimento integral em liberdade, necessitam adotar novos modelos de gestão para melhorar o seu desempenho, e dessa forma garantir adequadamente os direitos constitucionais dos cidadãos.

Observa-se, nas palavras de Matias-Pereira que, o modelo clássico de administração pública, provém da época em que surgiram, no século XVII, as ideias, defendidas pelo filósofo inglês John Lock, de um Estado liberal e que, ainda temos atualmente no Brasil, um modelo de administração ultrapassado, que não atende adequadamente aos anseios sociais, nem mesmo o advento da globalização foi capaz de modificar essa estrutura administrativa brasileira, porém, há uma real necessidade de se implementar novos modelos de gestão para uma melhoria efetiva de desempenho no atendimento aos direitos sociais do cidadão.

No decorrer dos anos, observa-se que, vários modelos de administração pública foram se desenvolvendo em várias partes do mundo, desses modelos, destacam-se basicamente três, o modelo patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial. O modelo patrimonialista destina-se, basicamente, a fazer a vontade do monarca, o modelo burocrático é mais focado nas regras e procedimentos explícitos e regularizados, ou seja, nos processos e, a nova gestão pública, com um modelo gerencial, traz consigo uma proposta de uma gestão pública mais voltada para dar resultados satisfatórios ao cidadão e, é justamente por essa questão que a sociedade assimila o conceito de uma nova gestão pública de tal maneira que gera um anseio, uma expectativa em ver suas necessidades atendidas. Por conta de suas

propostas bastante atraentes que traz em seu escopo, o novo modelo de gestão pública, o modelo gerencial, vem sendo visto com simpatia por vários governos no mundo e, paulatinamente vai mostrando ser uma tendência, em um futuro não muito distante, pois, os governos que vêm aderindo ao modelo gerencial, têm obtido êxitos relevantes na implementação deste modelo. O grande sucesso do modelo gerencial, é atribuído ao seu enfoque no cidadão e na sua meta em gerar resultados satisfatórios, eficientes e eficazes.

Fazendo um breve resumo histórico da administração pública no Brasil, o professor de administração pública José Matias-Pereira, relata que Getúlio Vargas decidiu estruturar o Estado, com caráter autoritário e centralizador, implantando uma burocracia nos moldes “weberianos” com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1936. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 3)

Conforme afirma Bresser-Pereira (1998, p. 17), esta, que teria sido “a primeira grande reforma administrativa no país, criou a burocracia profissional”. Um dos principais objetivos desta reforma administrativa, era suprimir a administração patrimonialista, que desde o período monárquico até então prevalecia no país. No início da década de 1940, implementou-se a formação do Estado empresário, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, porém, após a queda de Getúlio Vargas, em 1945, novamente são retomadas as práticas patrimonialistas, danificando de forma marcante o aparelho do Estado. (MATIAS-PEREIRA 2008, p. 3)

No período do regime militar no Brasil, que teve início em 1964, houve uma tentativa, por parte do governo federal, de se implementar valores gerenciais na administração pública conforme observa Matias-Pereira (2008, p. 3):

Decorridos quase três anos após a instalação do regime militar no Brasil (1964), o governo federal buscou dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais. Para alcançar os seus propósitos, editou o Decreto-lei nº 200, de 1967. Esse diploma legal definiu novos rumos para a Administração Pública, por exemplo, autonomia de gestão, descentralização administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo por meio da criação de empresas estatais. Foi implantada, assim a denominada “administração para o desenvolvimento”, conservando uma forte centralização política na União. Verifica-se o início da expansão e consolidação do Estado desenvolvimentista, do Estado empresário-produtor no Brasil. A consequência dessas mudanças no aparelho do Estado é um sensível enfraquecimento da administração direta, deteriorando sua capacidade de formulação de políticas.

Observa-se que, todas essas tentativas de se implementar um novo modelo de administração pública, tanto no governo de Getúlio Vargas como no período do regime

militar, foram decisões tomadas de maneira unilateral e impositiva, por parte do governo federal, sem qualquer participação ou mesmo consulta popular.

Na década de 1980, em vários países, foram implementadas profundas mudanças na área da Administração Pública. No Brasil, algumas mudanças como, o processo de tentativas de abertura de mercado, desregulamentação e privatizações continuou após o fim do regime militar, porém, de maneira bem modesta até o governo de Fernando Collor, onde se torna mais expressivo, segundo Matias-Pereira (2008, p. 4):

Esse processo de reformas, que começa de maneira bastante lenta no país – governo Sarney -, ganha um excessivo dinamismo no governo Collor, no início dos anos 1990, com a abertura da economia brasileira, desregulamentação e privatizações. Em seguida, é deflagrado o segundo estágio da geração de reformas, que visaram à construção e à reconstrução das capacidades administrativas e institucional.

Percebe-se, nos casos supracitados, a intenção do governo federal de buscar acompanhar as mudanças, e tentar se adequar às transformações que ocorriam no cenário mundial; todavia, essas reformas promovidas até então, não foram capaz de gerar muitos benefícios ao país, conforme explica Matias-Pereira (2008, p. 4), “As reformas, como a executada no governo Collor, ao invés de modernização, ocasionaram a desestruturação do aparelho do Estado”.

Em 1995, teve início no Brasil, a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado com a publicação, em setembro desse mesmo ano, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a reforma foi executada a nível federal. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Matias-Pereira (2008, p. 4), afirma que essa reforma buscou “introduzir uma cultura gerencial, associados aos distintos instrumentos que fortalecessem valores democráticos, como a transparência, participação e controle social”. Bresser-Pereira (1998, p. 11), seguindo a mesma linha de raciocínio, relata que, “a gestão pela qualidade total, foi adotada como uma estratégia gerencial de administração, e passou a ser constantemente aplicada na Administração Pública Federal”.

Denota-se que, pela primeira vez, uma iniciativa de reforma do modelo de administração pública no Brasil, trazia em seu escopo, propostas voltadas a uma maior participação popular além de outros valores democráticos, como a transparência e o controle

social, entretanto, esta participação popular, se daria não na implementação da reforma, mas na sua manutenção, no seu desenvolvimento, mesmo assim, provavelmente esse foi um dos fatores preponderantes que contribuíram para gerar um anseio social por uma administração pública gerencial.

Com um cenário mundial apontando para transformações bem sucedidas, na área da administração pública em vários países, o governo federal brasileiro, mesmo sofrendo resistência por parte de alguns setores, via com bastante otimismo a implementação de um novo modelo de administração pública, e acreditava ser este, um caminho sem volta. Segundo Bresser-Pereira (1998, p. 337), “Tudo indica que a Reforma Gerencial é irreversível”.

Denota-se, neste breve relato histórico da administração pública brasileira que, por não ter uma participação efetiva nas decisões administrativas do país, é natural que a sociedade passasse a alimentar um profundo desejo de mudanças nesta área, para que tivesse seus interesses contemplados, pois, as suas demandas eram cada vez mais crescentes e o Estado tinha dificuldades em atendê-las.

### 1.1. O Modelo Patrimonialista

O modelo de administração patrimonialista existente no Brasil, nas palavras de Bresser-Pereira (1998, p. 163), “possui raízes profundas no Estado patrimonialista português”. Formulando sua definição de administração patrimonialista, afirma Bresser-Pereira (1998, p. 20):

É do Estado mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público. É a administração típica dos estados pré-capitalistas, mais particularmente das monarquias absolutistas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos por meio do clientelismo.

Observa-se, que neste modelo de administração, originário do Estado patrimonialista português, não há uma definição clara do limite entre o patrimônio público e o patrimônio privado, observa-se ainda que, este modelo é mais voltado para satisfazer ao monarca, ou seja, prioriza atender aos interesses do monarca ou das classes dominantes, em detrimento dos interesses da sociedade; nesse sentido, Falcão et al (2013, p.56), destacam essa acentuada concentração de poder na figura do monarca:

[...] a centralização do poder nas mãos do monarca que, na maioria das vezes, fundava sua legitimidade em sua divinização. Nesse período, surgem as monarquias

absolutistas, marcadas pelo sentimento de nacionalismo, expansão de territórios, acumulação e concentração de riquezas, mas ainda com caráter patrimonial, ou seja: os bens de utilidade coletiva e as funções de organização social eram de propriedade do soberano.

Observa-se aqui, por questões históricas e culturais, uma relativa passividade da sociedade em aceitar como legitimamente divino o poder do monarca, denotando também o grau de informação e conhecimento do povo que, mostrava-se bastante restrito à época.

Conforme afirma Bresser-Pereira, no Brasil, o patrimonialismo, mesmo sendo reprovável, ainda é praticado disfarçadamente sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo; Bresser-Pereira acredita que, para erradicar completamente a cultura de administração patrimonialista no Brasil, não basta condená-la, mas também será necessário puni-la (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Discorrendo sobre a administração pública no Brasil, no período colonial, o renomado historiador Boris Fausto (2001, p. 30,31), nos traz o seguinte relato:

O Estado português na época da colonização é um Estado absolutista. Em teoria, todos os poderes se concentram, por direito divino, na pessoa do rei. O reino - ou seja, o território, os súditos e seus bens - pertence ao rei, constitui seu patrimônio. Trata-se pois de um Estado absolutista, qualificado pelo patrimonialismo. Isso não quer dizer que o rei não devesse levar em conta os interesses dos diferentes estratos sociais - nobres, comerciantes, clero, gente do povo - nem que governasse sozinho. A preferência pela expressão "Coroa", em vez de "Rei" para designar o poder da monarquia portuguesa é indicativa desta última constatação. Se a palavra decisiva cabia ao rei, tinha muito peso na decisão uma burocracia por ele escolhida, formando um corpo de governo. Mesmo a indefinição do público e do privado foi limitada por uma série de medidas, tomadas principalmente no âmbito fiscal, com o objetivo de estabelecer limites à ação do rei. O "bem comum" surgia como uma ideia nova que justificava a restrição aos poderes reais de impor empréstimos ou tomar bens privados para seu uso.

Observa-se que, o clientelismo e o fisiologismo são heranças de um modelo de administração patrimonialista, que tem origem no Estado absolutista português; nas palavras de Boris Fausto, o "bem comum" surgiu como uma ideia nova no período monárquico no Brasil, pois, o modelo patrimonialista, com algumas limitações, privilegiava principalmente o monarca e uma elite dominante, observa-se também que, não obstante o monarca levar em consideração os interesses de diferentes grupos sociais, entre a vontade da sociedade e a vontade do rei, esta última prevalecia.

#### 1.1.1. A Insatisfação Social no Modelo de Administração Patrimonialista

Conforme a sociedade vai crescendo e se tornando mais esclarecida, sua demanda por serviços básicos oferecidos pelo Estado, conseqüentemente aumenta e, quando o Estado se mostra incapaz de atender a esta demanda, a cobrança aos gestores públicos passa a ser maior. A sociedade, com o passar do tempo, foi mostrando sua insatisfação com o modelo patrimonialista, pois, sabia que com tal modelo de gestão, seus interesses dificilmente seriam atendidos a contento.

Buscando dar uma resposta satisfatória à sociedade brasileira, Getúlio Vargas tentou promover uma reforma burocrática, esta reforma, conforme Bresser-Pereira (1998, p.156), “no momento histórico em que foi implantada, constituiu-se em um instrumento fundamental contra o patrimonialismo dominante”. Osborne e Gaebler (1995, p. 13) diz que a burocracia era vista, desde a revolução industrial, de uma maneira positiva, pois, mostrava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário de poder pelos regimes autoritários. Para Matias-Pereira (2007, p. 119), a burocracia se mostrava capaz de substituir o governo das monarquias e nobreza por uma gestão fundamentada na impessoalidade, profissionalismo e racionalidade técnica. As palavras de Matias-Pereira (2008, p. 3), convergem com as de Bresser-Pereira, quando afirma que as medidas para uma reforma burocrática, implementadas por Getúlio Vargas, tinham como objetivos, dentre outros, a intenção de eliminar a administração patrimonialista que ainda prevalecia no Brasil.

Observa-se, pelo contexto histórico daquela época, que havia uma relação conflituosa entre Estado e sociedade, o governo federal se sentia pressionado a mudar o modelo de administração por conta das circunstâncias emergenciais do cenário mundial e, pela evidente insatisfação social que se solidificou com o modelo patrimonialista. Observa-se ainda que, ao introduzir profundas mudanças na administração pública, mesmo de maneira unilateral e impositiva, cria-se expectativas positivas não somente nos governantes, mas também na sociedade como um todo, que nutre um anseio social pela realização dos seus interesses.

## 1.2. O Modelo Burocrático

O modelo burocrático foi idealizado, pelo sociólogo alemão Max Weber e o filósofo alemão Friedrich Hegel. O seu maior expoente, Max Weber, dizia que, “A burocracia é uma forma de organização que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos” (WEBER apud MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 55).

Conforme esclarece Souza Filho (2013, p. 47), a definição de burocracia dada por Max Weber, “nos remete a uma forma racional de administração necessária para obter a obediência de um grupo de pessoas. Em resumo a burocracia é uma estrutura administrativa racional de dominação”.

O conceito de burocracia é muito bem explicado por Razzolini Filho e Ivanor Zarpelon (2005, p. 37):

Para Max Weber, a burocracia é a organização administrativa impessoal que se fundamenta sobre um “sistema consistente de regras abstratas... e a aplicação dessas regras a situações particulares”. Segundo Weber, a administração se divide em três categorias: a) a realizada pelo líder carismático; b) a tradicional, baseada na consolidação dos costumes; e, c) a burocrática, que se baseia na divisão do trabalho, na especialização, na criação e provimento de cargos considerando as necessidades da organização e a capacitação dos candidatos, visando estruturar o mecanismo administrativo de forma despersonalizada, objetivando dispor de continuidade e unidade de custos e mantendo documentação rigorosamente arquivada. A burocracia é uma estrutura caracterizada por tarefas operacionais altamente padronizadas (que se obtém pela divisão do trabalho, pela especialização, regulamentos e regras formalizados), tarefas agrupadas por departamentos funcionais, autoridade centralizada e formalizada, processo decisório acompanhando a cadeia de comando.

Fazendo uma análise crítica do conceito weberiano de burocracia, Souza Filho (2013, p.60), considera que a definição do mesmo, fica completo em suas determinações essenciais, se for sintetizado da seguinte forma:

[...] a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e *exercer o poder de classe* para atingir objetivos *voltados para a expansão capitalista*, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, *que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada*.

Para o economista Paulo Sandroni (2008, p. 65), atualmente o termo burocracia se refere “a qualquer organização complexa, pública ou privada, baseada numa rígida hierarquização e especialização das funções”.

Observa-se que, o conceito de burocracia é muito abrangente em sua definição, e que tem ambivalência positiva e negativa. Denota-se das definições supracitadas, que a burocracia conceituada pelo sociólogo alemão Max Weber, implica na adoção dos meios mais apropriados para o alcance dos fins visados, ou seja, tem caráter pragmático e se atem à organização racional; para Matias-Pereira (2008, p. 53), esta racionalidade é um conceito inerente à burocracia:

Racionalidade é um conceito estreitamente relacionado à burocracia. No sentido weberiano, a racionalidade implica adequação dos meios aos fins. No contexto burocrático, isso significa eficiência. Assim, a Teoria da Burocracia, criada por Max Weber (1864-1920), está apoiada no entendimento de que um homem pode ser pago para agir e se comportar de maneira preestabelecida. Para que isso ocorra deve ser a ele explicada com exatidão, minuciosamente e em hipótese alguma permitir que suas emoções interfiram no seu desempenho.

O modelo de gestão burocrático é definido por Bresser-Pereira (1998, p. 20), da seguinte forma: “A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo”.

Verifica-se, que o modelo burocrático é mais focado nas regras definidas e, em procedimentos explícitos e regularizados, ou seja, nos processos para classificação e solução de problemas, entretanto, o foco demasiadamente excessivo em regras e procedimentos a torna morosa no seu objetivo. Para Matias-Pereira (2008, p. 53):

A burocracia é o tipo de administração caracterizada por uma hierarquia formal de autoridade, na qual existem regras definidas para a classificação e solução de problemas, que devem ser estendidas às comissões e aos organismos coletivos de decisão e formas escritas de comunicação. Em geral, é peculiar das repartições e instituições estatais; porém, em certa medida, pode ser verificada nas grandes corporações privadas. O termo *burocracia* é utilizado também em outros sentidos: serve para designar tanto o conjunto de funcionários – ou burocratas – como para qualificar uma forma de proceder lenta, rotineira que dificulta e entrava toda decisão.

A reforma burocrática do Brasil aconteceu no regime intervencionista, no primeiro governo de Getúlio Vargas, ela foi promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes; o contexto em que se deu esta reforma é traçado da seguinte maneira por Bresser-Pereira (1998, p. 164):

Durante o primeiro governo Vargas (1930-45), foi elaborada e implementada uma reforma que adotava os modelos prescritos nas teorias administrativas então predominantes nos países mais desenvolvidos. Sua concepção teórica estava inspirada nas melhores fontes disponíveis à época. A reforma inicia-se em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e consolida-se com sua transformação no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se transformou em seu órgão formulador e, em grande parte, seu executor. A criação do DASP representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Observa-se que, o governo tinha plena convicção de que o Brasil, precisava se adequar às ideias e práticas modernizadoras da administração adotadas nos países desenvolvidos daquela época, entretanto, Bresser-Pereira (1998, p.21), considera que a reforma burocrática

aconteceu tardiamente no Brasil, pois, o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.

Foi uma verdadeira reforma porque se antepôs à administração patrimonialista e criou as instituições necessárias à racionalização burocrática e, mais especificamente, ao surgimento de uma burocracia profissional. Mas quanto mais tarde ela veio a ocorrer, como foi o caso do Brasil, mais se caracterizou como uma reforma fora do tempo, na medida em que exigia a observância dos princípios da administração pública burocrática, em um momento em que o desenvolvimento tecnológico tornava-se acelerado e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.

Verifica-se, nas palavras de Bresser-Pereira (1998, p. 24), que no Brasil, a reforma burocrática veio como uma solução para romper de vez com as práticas de administração patrimonialistas; Matias-Pereira (2007, p. 60), vai além quando diz que “a adoção da administração pública burocrática foi desenvolvida como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, buscou maximizar *a priori* os controles administrativos”. Entretanto, isso não aconteceu, pois, no caso brasileiro, historicamente está comprovado que a administração burocrática apenas reduziu as práticas do patrimonialismo.

Observa-se, que a burocracia implementada no Brasil, tinha vários objetivos, dentre estes, o de ocasionar uma mudança de paradigma administrativo. Todavia, toda e qualquer mudança administrativa, requer um período de adaptação, para se perceber os seus efeitos. Provavelmente, nenhuma grande reforma produz resultados imediatos e, conforme afirma Bresser-Pereira (1998, p. 22), “existe, geralmente, um momento dramático de mudança institucional, ao qual se segue um longo processo de implementação, que dura anos, sofre reveses”.

A história do Brasil mostra que, a reforma burocrática implementada no governo de Getúlio Vargas não superou as expectativas, nem mesmo foi capaz de produzir os resultados esperados; conforme Matias-Pereira (2008, p. 92), “os frágeis resultados obtidos foram decorrentes das inadequações do modelo adotado”, porém, no período do regime militar, que teve início em março de 1964, houve uma tentativa de dinamizar a reforma burocrática amenizando a sua rigidez burocrática, por meio do decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, concebido por Hélio Beltrão que foi, segundo afirma Falcão et al (2013, p. 77), “O pioneiro dessas novas ideias no Brasil”. Conforme explica Bresser-Pereira (1998, p. 167):

A Reforma Burocrática não se completara no Brasil, mas, desde o início dos anos 60, estava claro que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituíam-se em um empecilho ao desenvolvimento econômico do país. A reforma de 1967, realizada por meio do decreto-Lei n° 200, reconheceu esse

fato e procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, e garantiu às autarquias e fundações desse segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente. Entretanto, seja porque essa reforma tenha sido de iniciativa do regime militar que então dirigia o país, seja porque lhe faltavam alguns conceitos essenciais para uma reforma gerencial, como os indicadores de desempenho e os contratos de gestão, seja finalmente porque não deu a devida importância ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, o fato é que essa reforma foi anulada pelo novo regime democrático instalado no Brasil em 1985.

Observa-se nas palavras de Bresser-Pereira, que a tentativa de dinamizar a reforma burocrática, amenizando a sua rigidez burocrática, foi cancelada pelo novo regime democrático no Brasil e, sob esse aspecto, de acordo com Matias-Pereira (2008, p. 94), “a transição democrática de 1985, representou um enorme retrocesso na modernização da administração pública”. Observa-se que, as mudanças na administração pública, ocorreram de maneira linear e impositiva, sem participação direta da sociedade, tanto no regime militar como no regime democrático.

### 1.2.1 A Insatisfação Social no Modelo de Administração Burocrática

Provavelmente, a insatisfação social, com o modelo de administração pública burocrática, foi paulatinamente se consolidando por um conjunto de fatores, dentre eles a ineficiência do modelo que se comprovava ao longo dos anos. Nota-se atualmente, que a burocracia incorporou uma conotação pejorativa, dando a ideia de algo moroso, ineficiente e ineficaz, porque esse modelo de administração mostra-se mais voltado para os processos, não priorizando os resultados. É muito difícil conceber que, um dia a burocracia teve um significado positivo conforme afirma Osborne e Gaebler (1995, p. 13):

Hoje, isto não é fácil de imaginar, mas há cem anos a palavra *burocracia* tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. A burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. Com sua autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática tornou possível a realização eficiente de tarefas amplas e complexas. Max Weber, o grande sociólogo alemão, descreveu-a utilizando palavras que hoje nenhum cidadão sonharia em usar: *A razão decisiva para o progresso da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização... Precisão, rapidez, ausência de ambiguidade,... redução da fricção e dos custos de material e de pessoal – na administração estritamente burocrática estes elementos são otimizados.*

Observa-se, o aparente otimismo logo que surgiu o conceito de burocracia, pois, a administração pública burocrática, se apresentava como, uma solução eficiente e eficaz para a resolução de vários problemas, na área da administração pública, que há muito tempo assolavam a sociedade. Todavia, com o passar do tempo, a administração pública burocrática não se mostrou tão prática como deveria, muito pelo contrário, as suas regras definidas e procedimentos rígidos, acabam por emperrar os processos, cumpre aqui reportar as palavras de Bresser-Pereira (1998, p. 49):

Entretanto, o pressuposto de eficiência, de racionalidade instrumental, em que se baseava não se revelou real. [...] verificou-se que esse tipo de administração não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática, surgida nos quadros do capitalismo liberal – e não no da democracia, que só se tornará dominante no século XX -, revelar-se-á lenta, cara, autorreferida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Parece que os idealizadores da administração pública burocrática, não atentaram para alguns fatores externos que poderiam comprometer os resultados almejados. Atualmente, nota-se que, em um mundo em constantes transformações é muito arriscado criar um modelo de administração com regras rígidas, assim como é o modelo burocrático, sem levar em consideração eventuais mudanças que podem ocorrer em qualquer área. Sob esse aspecto, a racionalidade atribuída à burocracia parece ser diminuída, pois, segundo Bresser-Pereira (1998, p. 49), “É impossível ser racional definindo na lei os objetivos e os meios a serem adotados”.

Observa-se que, o excesso de regras enrijecidas, do modelo de administração burocrática, quando ela é empregada no setor privado poderá inviabilizar ou limitar o intraempreendedorismo. Isso acontece da mesma forma no setor público, onde a rigidez regulamentar e muita papelada, características próprias do modelo de administração pública burocrática, tende a inibir a iniciativa e a autonomia do servidor público. (COOPER e ARGYRIS, 2003, p. 165)

Conforme Osborne e Gaebler (1995, p. 15), “Durante muito tempo o modelo burocrático funcionou – não porque fosse eficiente, mas porque resolvia os problemas fundamentais que precisavam ser resolvidos”. Verifica-se que, o modelo de administração pública burocrática é válido e já foi muito importante no passado, em um determinado contexto histórico e social, porém, na atual conjuntura, de rápidas mudanças por conta do fenômeno da globalização, a implementação ou mesmo a insistência de alguns governos em mantê-lo mostra-se contraproducente.

Quando se fala em burocracia, a sociedade já imagina algo demorado, que requer muita papelada, muitos procedimentos invariavelmente rígidos, que a própria sociedade julga ser desnecessário, mas, que faz parte do processo de um modelo de administração burocrática para se produzir um resultado final. Sob essa ótica, parece ser natural que a sociedade passe a nutrir um sentimento de insatisfação e rejeição, em tal modelo de gestão, visto que, atualmente, ela tem mais facilidade no acesso à informação e, está cada vez mais consciente dos seus direitos, e mais disposta a participar de lutas sociais para reivindicá-los; cumpre aqui reportar as palavras de Osborne e Gaebler (1995, p. 16):

O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos. Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confirmam poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los.

Verifica-se que, atualmente, quando a sociedade organizada é tomada por um forte sentimento de insatisfação e indignação, ela passa a pressionar o governo direta ou indiretamente, externando esse sentimento, na maioria das vezes, por meio de protestos nas ruas, ou se manifestando nas redes sociais ou em qualquer outro tipo de mídia; infelizmente, algumas pessoas, usando de má fé, se aproveitam disso visando seus próprios interesses. O mesmo aconteceu na época em que houve uma grande insatisfação social no modelo burocrático, conforme relata Falcão et al (2013, p. 79):

[...] a sociedade entendeu a gravidade do cenário, pois se tornaram evidentes a crise fiscal, a inoperância da máquina estatal – inchada sob o modelo burocrático -, a deterioração da prestação dos serviços públicos, [...]. Como consequência, as reformas passam a ser inevitáveis e transforma-se em tema das disputas político-eleitorais.

Verifica-se que, o anseio social por uma administração pública, capaz de atender as necessidades dos cidadãos, nasceu em um cenário crítico do ponto de vista, social, político e econômico; entretanto, quando a sociedade organizada e insatisfeita, passou a participar mais ativamente, lutando pela expansão de direitos, principalmente sociais, reivindicando maior participação nas decisões políticas, exigindo qualidade na prestação dos serviços públicos, o governo se sentiu pressionado, a repensar a maneira de gerenciar os recursos públicos. Nota-se, que o governo é forçado a buscar alternativas, promovendo mudanças estruturais, para

satisfazer a sociedade e retomar o controle da situação no panorama político, econômico e social.

## 2. A DISSEMINAÇÃO E RECEPÇÃO DO CONCEITO DE NOVA GESTÃO PÚBLICA

A proposta de “focar em obter resultados satisfatórios ao cidadão”, parece ter sido o principal motivo que contribuiu, consideravelmente, para que o conceito de uma Nova Gestão Pública ou administração pública gerencial, como também é conhecida no Brasil, se disseminasse com tanta veemência, pois, para a sociedade, essa é uma proposta bastante atraente, entretanto, o “foco nos resultados,” aqui, não significa dizer que outros aspectos serão ignorados e deixados de lado, mas que se priorizará resultados satisfatórios ao cidadão, observando, obviamente, os processos para que isso aconteça.

Enquanto o modelo de administração patrimonialista busca atender aos interesses do monarca ou das classes dominantes e, o modelo de administração burocrática está mais voltado às regras definidas e, em procedimentos explícitos e regularizados, isto é, nos processos para classificação e solução de problemas, a nova gestão pública prioriza obter resultados satisfatórios ao cidadão. Vale salientar aqui que, todos os modelos de administração pública trarão resultados que satisfarão a algo ou a alguém, por exemplo, os resultados obtidos com o modelo patrimonialista satisfazem ao monarca, os resultados obtidos com o modelo burocrático satisfarão aos processos e, os resultados obtidos com o modelo gerencial da Nova Gestão Pública, satisfarão ao cidadão. A grande diferença entre os modelos burocrático e gerencial reside no fato de que, enquanto àquele dá ênfase no controle dos processos, este dá ênfase no controle dos resultados.

Em meio a um cenário econômico crítico, observa-se um esforço de vários países na busca de soluções práticas e aplicáveis para os problemas governamentais, no intuito de dar uma resposta satisfatória à sociedade e, conseqüentemente, aplacar o sentimento de insatisfação da mesma no modelo de gestão vigente.

Segundo Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p.52):

O movimento mundial da Nova Gestão Pública provocou profundas mudanças administrativas e também organizacionais, que implicaram em privatizações, contratos de gestão com o Segundo e o Terceiro Setor e na diminuição do aparelho do Estado. Conquistou os governados, os governantes, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que vislumbraram ali a saída para a crise fiscal dos países em desenvolvimento e tornaram-se fomentadores do modelo.

Vários países adotaram com muito êxito, as práticas gerenciais da nova gestão pública. Provavelmente, foi devido a esse sucesso obtido, que outros países passaram a aderir e implementar as novas práticas de gestão pública e assim foram disseminando a NGP.

### 2.1. Países que Adotaram Inicialmente a Nova Gestão Pública

As práticas gerenciais da nova gestão pública, surgiram timidamente em meados dos anos 70, porém, tiveram grande notoriedade por volta da década de 1980. Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Estados Unidos são alguns exemplos de países que, implementaram com sucesso as praticas gerenciais da nova gestão pública.

Segundo Bresser-Pereira, com a eleição de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, a busca pela eficiência no serviço público ganhou impulso; ele considera ainda que, na Grã-Bretanha temos, o exemplo de Reforma Gerencial mais equilibrado e bem sucedido. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 52)

Conforme Denhardt (2012, p. 198), “Talvez o melhor exemplo visível da nova gestão pública, no contexto internacional, sejam as reformas administrativas promovidas na Nova Zelândia”. As reformas administrativas na Nova Zelândia são descritas da seguinte forma por Bresser-Pereira (1998, p. 56):

Na área da administração pública, a ênfase foi posta no controle estratégico, pelos ministros, da implementação das políticas públicas, a partir da definição de objetivos claros para os gerentes das agências públicas descentralizadas. Criaram-se, assim, condições mais adequadas para a responsabilização dessas agências perante os cidadãos, para uma maior competitividade entre elas, e para a constituição de parcerias com o setor privado. O papel ministerial foi orientado para a contratação dos serviços necessários junto a organizações do próprio Estado, a entidades não estatais e a empresas privadas. Os diretores e executivos das agências executivas públicas foram empregados sob o regime de contrato com prazo fixo; seus níveis de desempenho organizacional esperados foram formalmente definidos. De forma semelhante, as empresas estatais tiveram de explicar suas metas, objetivos e critérios de desempenho, para que o Parlamento da Nova Zelândia pudesse acompanhar e avaliar sua atuação.

Denhardt acredita que a eficácia e o sucesso das reformas ocorridas em países como Nova Zelândia, Canadá, Grã-Bretanha e Estados Unidos, contribuíram para alertarem os governos de todo o mundo de que, em toda a parte se buscavam novos padrões administrativos e se estabeleciam novos papeis para o Estado. (DENHARDT, 2012, p. 198). Entretanto, alguns países, ainda observavam esse movimento de reformas, com muita cautela, outros, por terem uma estrutura política complexa, adotavam as práticas gerenciais da nova gestão pública com certo grau de dificuldade.

O mesmo aconteceu na América Latina, mesmo sendo notória a necessidade de mudanças, a adesão à nova gestão pública, ocorreu de forma intempestiva.

## 2.2. A Tentativa de Adoção da Nova Gestão Pública no Brasil

Historicamente, observa-se que, a cada tentativa de reforma administrativa no Brasil, algumas práticas gerenciais eram empregadas. Aconteceu assim em 1938, quando se instituiu a primeira autarquia, pois, nesta ocasião, surgiu a noção de que os serviços públicos deveriam ser descentralizados; práticas gerenciais também são observadas, no final dos anos 1960, com o Decreto-Lei nº 200, que, dentre outras coisas, buscava dar maior eficiência à esta prática de administração descentralizada. (FALCÃO, GUERRA e ALMEIDA, 2013, p. 76,77).

Percebe-se que, no Brasil sempre houve uma necessidade premente de se buscar modelos contemporâneos de administração pública, para melhor gerir o aparelho do Estado e atender satisfatoriamente as crescentes demandas sociais. Todavia, observa-se que, no Brasil a adesão sistemática da nova administração pública, com maior expressividade, se deu por volta dos anos 1990 e, por conta disso, alguns autores como Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p. 211), consideram que este movimento de adesão da nova administração pública, ocorreu tardiamente no Brasil, em comparação com os Estados Unidos, que realizaram uma grande reforma administrativa no início do século XX.

Conforme afirma Matias-Pereira (2008, p. 106), “a Nova Gestão Pública tem sido a fonte teórica de ideias para desenhar e realizar novas práticas e processos no âmbito da gestão pública”. Desenhar e realizar novas práticas e processos no âmbito da gestão pública, parece ter sido exatamente o que procurou fazer o grande teórico da administração pública brasileira, Luiz Carlos Bresser-Pereira que, após a leitura do livro *Reinventando o Governo* de David Osborne e Ted Gaebler tentou por em prática as ideias de uma administração pública gerencial.

Convidado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso em dezembro de 1994, para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira procurou realizar um diagnóstico das causas de grande impacto na organização pública, buscando alocar recursos internos e externos, para cumprir sua missão com primazia. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 12)

O cenário de surgimento das ideias da Administração Pública Gerencial, era permeado de crise fiscal numa cultura burocrática pesada e alto déficit de desempenho na prestação dos

serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 111). Nestas circunstâncias, a Reforma Gerencial que se iniciou de fato em 1995, visava, segundo, Bresser-Pereira (1998, p. 163):

[...] implantar no país a administração pública gerencial; procura criar as condições institucionais para que os administradores públicos e os políticos administrem o Estado com mais autonomia e mais responsabilidade, e está apoiada em controles *a posteriori*: controle de resultados, controle social, controle por competição administrativa.

Verifica-se que, a ideia de uma nova administração pública é vista com muito otimismo, pois, traz consigo, propostas que tem aspectos positivos e, pressupõe que políticos e gestores públicos, embora mais voltados aos seus próprios interesses, estão também preocupados com o interesse público. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 125)

Verifica-se também que, a administração pública gerencial baseia-se na administração de empresas, onde o gestor público, assim como o administrador de empresa privada, tem maior autonomia na tomada de decisão e, o cidadão é visto como um cliente que almeja qualidade nos serviços públicos, podendo ter maior acompanhamento e controle na prestação desses serviços; provavelmente, esses e outros aspectos positivos da nova administração pública, parecem contribuir para que, essa ideia seja vista com muito otimismo pela sociedade e, seja tão bem aceita por todos. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 126). Entretanto, no Brasil houve forte resistência inicialmente na aceitação das ideias da nova administração pública e, Bresser-Pereira (1998, p.13), relata da seguinte forma como a enfrentou:

Quando as ideias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate de ideias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas, quando, na verdade, procurava fortalece-los, torna-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional.

Observa-se, que a resistência ocorreu, provavelmente porque alguns grupos sociais tinha uma interpretação equivocada do real significado de uma nova gestão pública, somado a isso, está o fato de ser um assunto novo e de difícil entendimento para o momento histórico no Brasil.

Denota-se, um grande empenho em empregar esforços para a elucidação do tema em questão, contudo, parece evidente que alguns fatores essenciais, foram tratados como de

somenos importância, ou seja, fatores históricos, culturais e sociais do povo brasileiro, deveriam ter tido maior atenção e não somente os fatores políticos, econômicos e financeiros, pois, provavelmente este fato, pode ter contribuído preponderantemente para que a sociedade assimilasse principalmente os aspectos psicossociais da nova gestão pública.

### 3. ASPECTOS PSICOSSOCIAIS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Atualmente, os princípios da Nova Gestão Pública têm sido amplamente proclamados, por vários grupos sociais no Brasil, e dentre estes grupos, dois deles, o político e a imprensa, tem ressaltado a sua visão peculiar de uma nova forma de gestão de acordo com os seus respectivos interesses.

Em decorrência disso, a sociedade brasileira absorve, interpreta e formula o seu próprio ponto de vista sobre o conceito de nova gestão pública, assimilando o seu aspecto psicossocial, e alimentando expectativas de que, com a implementação da Nova Gestão Pública no Brasil, todos os cidadãos terão a maioria das suas necessidades atendidas pelo serviço público prestado pelo Estado.

O aspecto psicossocial da Nova Gestão Pública parece ter contribuído para que, em meados de junho de 2013, ocorresse no Brasil, uma relevante onda de protestos que trouxe à tona, ainda que de uma maneira indireta, uma série de debates sobre a transparência e eficiência do Estado, que são princípios fundamentais elencados no arcabouço da proposta da Nova Gestão Pública.

Uma parte considerável da classe política e, principalmente a mídia se aproveitaram desta situação para atenderem a seus próprios interesses, e de um modo geral, já vinham batendo nesta tecla há bastante tempo e, isso provavelmente gerou em uma considerável parcela da sociedade um sentimento de indignação e revolta por não verem atendidas as suas necessidades básicas, e o resultado disso foi a expressão da insatisfação refletida nos protestos que ocorreram em várias partes do Brasil.

É bem verdade que, determinados grupos se aproveitaram desta situação e não há dúvida que outros motivos também figuravam na lista das reivindicações, porém, cabe aqui uma análise da forma como o conceito de uma nova gestão pública fora disseminado para a população brasileira de maneira geral, como se deu o entendimento deste conceito por parte da sociedade que, estimulou a alguns grupos a saírem às ruas com palavras de ordem, reivindicando direitos e uma resposta satisfatória do Estado na prestação de serviços públicos.

A questão é bem complexa, mas, a história é capaz de responder, o motivo pelo qual a sociedade brasileira assimilou com tanto entusiasmo principalmente o aspecto psicossocial da Nova Gestão Pública. A sociedade brasileira, já havia experimentado uma administração patrimonialista, que não era eficiente, nem eficaz, muito menos transparente; havia também, experimentado uma administração burocrática, que no momento já se mostrava ultrapassada, cara e de baixa qualidade, pelo menos é o que se depreende das palavras de Bresser-Pereira (1998, p. 36), “O caráter superado da forma burocrática de administrar o Estado manifestou-se, de um lado, nos custos crescentes da máquina estatal, e, de outro, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão”.

O cenário histórico, político, econômico e social estava favorável às mudanças, desta forma, a Nova Gestão Pública, surge no momento oportuno, com um esboço de propostas atraentes que afloram expectativas latentes e encantam aos olhos da sociedade. Provavelmente, todos estes fatores foram preponderantes, para que a sociedade vislumbrasse principalmente o aspecto psicossocial da Nova Gestão Pública.

O nome administração pública gerencial faz alusão direta à administração de empresas, adota a lógica de mercado e trata o cidadão como um cliente; contudo é preciso fazer distinção entre a administração de empresa e a administração pública, pois, enquanto a administração de empresa visa o lucro, a administração pública gerencial busca o interesse público. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 126).

Em 1992, foi publicado nos Estados Unidos, o livro *Reinventando o governo*, onde os autores David Osborne e Ted Gaebler, listam expressivamente dez princípios que norteiam a nova gestão pública. A implementação desses princípios pelos governantes, que no livro são considerados “empreendedores públicos,” segundo Denhardt (2012, p. 198), “poderiam realizar uma reforma radical do governo”.

Vale ressaltar que, em momento algum os autores do livro *Reinventando o governo*, recomendam que se deve governar como quem administra uma empresa; na verdade, o que eles acreditam é que os dez princípios enunciados no livro, asseguram o sucesso de qualquer instituição no mundo de hoje seja ela pública, privada ou não lucrativa. (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p. 22). Observa-se, nas ideias de David Osborne e Ted Gaebler, que há princípios utilizados na administração de empresas privadas, que são perfeitamente aplicáveis na administração pública, desde que se façam, obviamente, os ajustes necessários para a adequação dos mesmos.

O estudo sistemático destes princípios tem provocado, ao longo dos anos, uma série de debates, uns a favor, outros contra o modelo gerencial da nova gestão pública. Todavia, o que se procura analisar aqui é o aspecto psicossocial que estes princípios proporcionam à ideia de nova gestão pública, e mostrar que, a cada dia fica nitidamente comprovada a ideia de que não se deve governar para a sociedade, mas com a participação da sociedade.

### 3.1. Governo Catalizador: Navegando em Vez de Remar

Os dez princípios da Nova Gestão Pública, elencados por Osborne e Gaebler, não seguem uma regra de prioridades, mas estão dispostos de forma aleatória. Assim, os autores iniciam com o princípio de um governo catalizador, que sugere uma mudança de paradigmas tradicionais no papel do governo, pois, orienta o governo, quando este não consegue realizar alguns serviços públicos, a contratar empresas privadas para que o façam no seu lugar, isto é, terceirizar a mão de obra e, assim, o governo como catalizador, assumiria o papel de incentivador e motivador de serviços públicos, que outrora somente eram executados pelo Estado. Ao contratar empresas privadas para a prestação de serviços públicos, o governo está buscando soluções práticas para alguns problemas de gestão, agora, em vez de realizar o serviço diretamente, ele passará a monitorar a execução destes serviços, realizando-os indiretamente. Desta forma, mudaria a concepção tradicional que muitos governantes formularam sobre o seu real papel que é, segundo Osborne e Gaebler (1995, p. 28), “coletar impostos e prestar serviços”.

O caráter populista deste princípio reside na proposta de facilitar a resolução de problemas pela ação catalizadora aplicada a toda a sociedade. (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p. 29). Faz-se assim, um apelo às camadas populares, e a sociedade interpreta este princípio com um aspecto psicossocial da nova gestão pública, pois é atraente e bom de ver que, quando o governo não consegue prestar determinado serviço público, para resolver esta situação, ele contrata quem tem capacidade de executar tal serviço; passa a ideia de que o governo está preocupado com a sociedade e buscando a todo custo solucionar os seus problemas, priorizando o bem comum e, conforme as palavras de Osborne e Gaebler (1992, p. 22), “Hoje, os empreendedores sabem que as comunidades estão bem quando as famílias, os bairros, as escolas, as organizações voluntárias e as empresas vão bem; que o papel mais importante do governo é orientar essas instituições num sentido sadio”.

Fazendo uma analogia entre a navegação e o ato de remar, Osborne e Gaebler (1992, p. 37), explicam que:

A navegação requer que se veja todo o universo dos temas e possibilidades e pode contrabalançar demandas diferentes que competem por recursos escassos. Remar é uma atividade que exige concentração numa missão exclusiva, que precisa ser bem executada. Quem navega necessita dos melhores métodos para atingir seus objetivos. Os que se dedicam a remar tendem a defender *seus* métodos a qualquer preço.

Osborne e Gaebler asseveram, com esta analogia, que é bem mais fácil para o governo manter-se no controle, comandado a prestação de serviços, ou seja, “navegando,” deixando a tarefa de “remar”, ou seja, executar a prestação de serviços às organizações terceirizadas; Qual navegador que direciona o rumo do barco, enquanto os remadores o movimentam remando, assim também o governo direciona e monitora as empresas prestadoras de serviços. No entendimento de Osborne e Gaebler, é mais viável para o governo agir assim, em determinadas circunstâncias. Entretanto, vale salientar aqui, que há serviços públicos, que somente podem ser oferecidos pelo Estado e, obviamente, o governo deve se ocupar mais com estes e, simultaneamente dedicar-se a monitorar os serviços terceirizados.

Cumpra aqui reportar as palavras de Osborne e Gaebler (1992, p. 32,34):

Os governos que se interessam primordialmente pelo rumo da sociedade, estão empenhados de forma ativa em modelar suas comunidades, seus estados e nações. Tomam um maior número de decisões sobre as políticas a seguir; movimentam um maior número de instituições econômicas e sociais. Alguns deles chegam a regulamentar mais a sociedade. Em vez de admitir mais funcionários, garantem que outras instituições estejam prestando serviços e atendendo às demandas da comunidade.

Observa-se, o chamamento aos governos para se abolir visões ultrapassadas no âmbito da gestão pública que, na maioria das vezes, só servem de empecilho às mudanças e acarretam grandes prejuízos para a sociedade.

Vale ressaltar que, quando o governo, no intuito de ser mais célere com as demandas da sociedade recorre para a terceirização, ele não está de maneira alguma, transferindo a responsabilidade do Estado para as empresas prestadoras de serviços, está apenas transferindo a prestação de um serviço, pois, conforme Osborne e Gaebler (1992, p. 50):

Faz sentido transferir a prestação de muitos serviços públicos para mãos particulares (seja para empresas ou organizações sem fins lucrativos) se assim o governo pode aumentar a efetividade, a eficiência, a equidade ou a responsabilidade com que esses serviços são fornecidos. [...] Quando os governos contratam firmas privadas, conservadores e liberais falam muitas vezes como se estivessem transferindo para o setor privado uma responsabilidade pública fundamental. O que é uma tolice: o que está sendo transferido é a prestação de um serviço, não a responsabilidade por ele.

Verifica-se, que a sociedade, naturalmente assimila com aspecto psicossocial, de tal maneira, que passa a pressionar o governo exigindo que o mesmo atenda as suas demandas de qualquer forma, seja realizando diretamente o serviço público, seja realizando indiretamente por meio da terceirização ou até mesmo privatizando organizações públicas, se for o caso, tudo pelo bem da sociedade. A questão da sociedade entender assim é bastante compreensiva e, se explica no fato da proposta trazer uma roupagem nova na administração pública, pois, na administração patrimonialista, a sociedade se sujeitava a esperar pela vontade do monarca, na administração burocrática, o excesso de regras e procedimentos gera muita demora no atendimento às demandas. Com este princípio da nova gestão pública, a sociedade visualiza o governo esforçando-se para ser o mais eficiente e eficaz possível, para suprir as demandas do povo.

### 3.2. O Governo Pertencente à Comunidade: Dando Responsabilidade ao Cidadão, em Vez de Servi-lo

O princípio da nova gestão pública, que propõe ao governo transferir para a sociedade a responsabilidade de governar em conjunto, também é carregado de um aspecto psicossocial. Na verdade, não se trata de transferência total de responsabilidades, mas, de responsabilidade compartilhada, ou seja, o governo reconhecendo a capacidade e a criatividade da sociedade, outorga-lhe a oportunidade de governar de maneira efetiva. Segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 77), “A forma definitiva da responsabilidade é mais do que simplesmente ser responsável pelos serviços ou a solução dos problemas – é a responsabilidade pelo governo.” Vale salientar que, as responsabilidades dos governos não cessam com este ato, pois, os governos, conforme Osborne e Gaebler (1992, p. 76), “continuam responsáveis pela garantia de que as demandas comunitárias serão atendidas. Se abdicam dessa orientação, o resultado é muitas vezes desastroso.” Com este ato, o governo mostra um grau elevado de confiança na sociedade, afinal, quem melhor que a sociedade para conhecer os seus próprios problemas? Quem melhor que a sociedade para propor soluções almejadas por esta?

Observa-se, que a sociedade assimila este princípio da nova gestão pública de maneira positiva. Verifica-se mais uma vez, a quebra de um paradigma clássico na administração pública, visto que, na administração patrimonialista e burocrática, a participação social nas decisões do governo era mínima, quase inexistente. Isso muda a expectativa social perante o governo e, muda também, a expectativa do próprio governo perante a sociedade.

Observa-se que, o governo também ganha com a participação social espontânea na governança, pois, com esta união, governo e sociedade podem estrategicamente, formular políticas públicas mais eficazes em todas as áreas do serviço público. Esta parceria, poderá viabilizar condições para a otimização de recursos públicos.

Verifica-se que, a proposta da nova gestão pública, de responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade, realça o seu aspecto psicossocial, quando promove a abertura de amplo diálogo entre governo e sociedade. A sociedade deixa o seu comportamento meramente passivo de outrora, e passa a ter uma participação ativa nas decisões governamentais, assumindo um novo papel. Observa-se ainda, o forte impacto que este princípio, da nova gestão pública, pode criar no entendimento da sociedade sobre o conceito de nova gestão pública, pois, cada cidadão passa agora, a ser corresponsável na realização de serviços públicos para a promoção do bem comum; esta atribuição, antes era imputada única e exclusivamente ao governo.

### 3.3. Governo Competitivo: Introduzindo a Competição na Prestação de Serviços

O aspecto psicossocial do princípio de um governo competitivo, na Nova Gestão Pública, pode se manifestar de maneira bem sutil; contudo, está implícito aqui, o benefício de eficiência e inovação, pois, quando o governo detém o monopólio dos serviços públicos, segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 83), “abriga ineficiência e inibe qualquer tentativa de mudança”. Significa dizer que, quando o governo abre espaço para haja competição entre ele e as empresas privadas, na prestação de serviços públicos, conseqüentemente haverá uma busca constante por melhoria, na prestação destes serviços, já que nenhum dos dois quer perder o cliente. Isso pode parecer difícil de compreender, porque, normalmente se imagina concorrência entre empresas privadas, porém, com as mudanças que vem acontecendo atualmente, em diversas áreas no mundo, é perfeitamente possível se estabelecer concorrência entre empresas públicas e empresas privadas. Vale destacar que bancos públicos e privados já fazem concorrência há bastante tempo.

Osborne e Gaebler (1992, p. 86), afirmam que, “A competição força os monopólios públicos (ou privados) a atender as necessidades dos clientes”. Desenvolvem-se neste princípio da Nova Gestão Pública, basicamente três tipos de concorrência, que pode ser entre organizações públicas e organizações privadas, concorrência entre empresas privadas e concorrência entre o setor público.

O princípio de um governo competitivo, não deve ser ignorado, pois é uma realidade bem presente hoje em dia e, parece ter chegado de forma definitiva nas palavras de Osborne e Gaebler (1992, p. 114):

A competição chegou para ficar, a despeito do que façam os governos. Em um mercado dinâmico como o de hoje, [...] o setor privado está tomando do setor público uma faixa cada vez maior de mercado. As escolas públicas estão perdendo para as particulares. [...] As forças policiais públicas estão ficando para trás em relação às firmas privadas de segurança [...].

Podemos ignorar esta tendência e seguir nosso caminho comum, assistindo a um número cada vez maior de pessoas deixando de usar os serviços públicos. Podemos também nos sentar confortavelmente e apreciar a reação em cadeia em que quanto menor a dependência das pessoas dos serviços públicos, menor a sua disposição em financiá-los; e quanto menos financia o governo, pior ele se torna; e quanto mais pior, menor a dependência das pessoas em relação a ele, criando-se, assim, um círculo vicioso.

Observa-se que, o aspecto psicossocial do princípio de um governo competitivo, na Nova Gestão Pública é incutido na sociedade, porque esta busca o suprimento de suas necessidades, pouco importando se isso será realizado pelo governo ou pelo setor privado.

#### 3.4. Governo Orientado por Missões: Transformando Órgãos Burocratizados

O princípio de um governo orientado por missões baseia-se em dar mais autonomia ao servidor público, com esta proposta, o servidor público se assemelha a figura do intraempreendedor das empresas privadas. O termo intraempreendedor é definido da seguinte forma por Fialho *et al*, (2006, p. 44, 45):

Segundo os precursores do tema, quando o empreendedor está inserido dentro de uma organização é denominado de intraempreendedor ou empreendedor corporativo. [...] São aqueles que assumem a responsabilidade pela criação de inovações de qualquer espécie dentro de uma organização.

O governo orientado por missões, fornece ao servidor público mais liberdade, dando condições, em determinadas circunstâncias, para que este tome uma iniciativa para agilizar na resolução de um problema; muitas vezes, o servidor público tem a intenção de agilizar algum procedimento, porém, a burocracia, com seu excesso de regras o impede de fazê-lo.

Osborne e Gaebler (1992, p. 119), são enfáticos em afirmar:

É claro que a implantação da burocracia visa a evitar sinistros e dissabores. Porém, acaba por evitar que muitas outras coisas boas aconteçam também. A burocracia reduz o ritmo do governo, assemelhando-o ao de uma lesma. Tira-lhe toda a agilidade, tornando-o incapaz de se adaptar com rapidez às súbitas mudanças do dia-a-dia. Ineficiência e desperdício se espalham, chegando a todos os cantos da organização.

A burocracia, muitas vezes desmotiva o servidor público com seu excessivo sistema de normas e, segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 120):

Tudo isso tem um efeito insidioso sobre os funcionários. [...]. Incapazes de fazer o que sabem ser certo, e receosos de uma punição, caso decidam ignorar as normas, muitos empregados públicos simplesmente desistem. Esquecem-se da missão da repartição pública para a qual trabalham e se contentam em seguir as regras. Escrevem pilhas e pilhas de ofícios e passam a maior parte do tempo “enchendo linguiça”.

Observa-se, neste sentido, que a sociedade absorve o aspecto psicossocial do princípio de um governo orientado por missões, pelas suas vantagens, parece ser uma situação em que todos ganham; ganha o servidor público, que se sente mais livre para buscar resolver algo e/ou prestar algum serviço, da maneira mais adequada, ganha a sociedade, que tem a oportunidade de ser atendida com rapidez e, ganha o governo que pode perceber a satisfação tanto do servidor, como da sociedade.

Observa-se que, governo orientado por missões, cria um ambiente onde incentiva e valoriza a proatividade e a capacidade inventiva do servidor público, possibilitando, assim inovações no setor público. Verifica-se que desta forma, o servidor público poderá agir até de maneira ousada, dependendo das circunstâncias, para dar uma resposta rápida à sociedade. O princípio de um governo orientado por missões, demonstra eficiência e eficácia no atendimento dos interesses sociais.

### 3.5. Governo de Resultados: Financiando Resultados, Não Recursos

O princípio de um governo de resultados, provavelmente seja o que mais claramente apresenta aspectos psicossociais da Nova Gestão Pública, pois, gerar resultados satisfatórios é justamente uma das características mais fortes e marcantes da administração pública gerencial. Segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 151), “Por não mensurar os resultados, os governos burocratizados raramente logram grandes conquistas”. Na Nova Gestão Pública, os governos procuram dar mais atenção aos objetivos, buscando mostrar resultados satisfatórios à sociedade, entretanto, uma questão conceitual pode ser levantada: Como mensurar esses resultados?

Observa-se que, quando se adota o princípio de um governo orientado para resultados, faz-se necessário naturalmente, que se desenvolva um amplo sistema de avaliação de desempenho para a mensuração dos resultados, pois, conforme Osborne e Gaebler (1992, p. 159), “Se os resultados não forem avaliados, não há como distinguir sucesso de insucesso”.

Cumpram aqui reportar as palavras de Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p. 46):

[...], a organização pública precisa medir seus resultados por meio de indicadores de gestão, com metas periódicas de desafio, realizar análises do seu desempenho global, divulgar seus resultados, prestando contas a seus órgãos de governabilidade interna e para toda a sociedade.

O princípio de um governo orientado para resultados satisfatórios é bastante atraente para a sociedade, pois o seu significativo aspecto psicossocial, poderá produzir no cidadão uma sensação de que tem controle das atuações do governo; cada cidadão passa a ter a oportunidade de avaliar a qualidade do serviço público prestado, e o governo tem a responsabilidade de ser transparente em suas ações, para que estas possam ser acompanhadas pela sociedade. Observa-se, que quando o governo prioriza resultados satisfatórios, ele está buscando pautar suas ações dentro de padrões aceitáveis pela sociedade.

### 3.6. Governo e Seus Clientes: Atendendo às Necessidades do Cliente e Não da Burocracia

O princípio da Nova Gestão Pública, de atender às necessidades dos clientes, pode levar o governo a se perguntar: “Quem de fato é meu cliente?”.

Observa-se, que em governos burocratizados, as organizações públicas parece não saber definir claramente, quem são seus verdadeiros clientes, aliás, a palavra “cliente” é pouco usada para se referir ao cidadão, no setor público; fazendo um paralelo diametralmente oposto, esta situação é explicada da seguinte forma por Osborne e Gaebler (1992, p. 182), “[...], enquanto as empresas se esforçam para satisfazer o cliente, os órgãos do governo fazem o possível para agradar aos grupos de interesse”. Verifica-se aqui, que a situação mais usual, que ocorre com frequência em governos burocratizados é um esforço descomunal, por parte do governo, para satisfazer a seus “grupos de interesse”.

Nota-se, que o princípio da Nova Gestão Pública, de atender às necessidades dos clientes, demonstra focar única e exclusivamente no que é indispensável, ou seja, no imprescindível para o cidadão. O aspecto psicossocial deste princípio parece ser evidente para a sociedade; provavelmente, o cidadão interpreta que, os procedimentos e normas rígidas da burocracia serão relegados para que ele tenha uma resposta rápida no atendimento de suas necessidades, assim como um cliente deve ser prontamente atendido. Segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 182), “O que mais irrita as pessoas no trato com o governo é a arrogância da burocracia. As pessoas, hoje em dia, querem ser valorizadas como clientes. Mesmo por parte do governo”.

Observa-se atualmente, uma sociedade complexa de interesses complexos, segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 196), “No setor público, diferentemente da iniciativa privada, a

maioria das instituições atende a um conjunto muito diversificado de clientes”. Cabe às organizações públicas se adequarem às necessidades dos clientes e para que isso aconteça, Osborne e Gaebler (1992, p. 196), recomendam que:

A única maneira de fazer com que os prestadores de serviços públicos respondam às necessidades de seus clientes é colocar os recursos nas mãos dos clientes e deixá-los escolher. Todas as técnicas de consulta previamente listadas são importantes, mas se, aos clientes, não for dada a oportunidade de escolher entre diferentes prestadores de serviços [...] permanecerão eternamente dependentes da boa-vontade de terceiros. Os prestadores de serviços estarão ao volante, e ao cliente só resta esperar que dirijam para onde gostaria. Por outro lado, se os clientes controlam os recursos, *são eles* que escolhem o destino e a rota.

Verifica-se, que a Nova Gestão Pública, ao deixar os recursos nas mãos dos cidadãos-clientes, outorga à sociedade a oportunidade de ter maior poder de escolha. Observa-se assim, uma administração pública mais flexível, buscando em determinadas circunstâncias, ofertar serviços personalizados à sociedade, pois, segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 200), “As pessoas não querem mais saber de serviços padronizados”.

### 3.7. Governo Empreendedor: Gerando Receitas ao Invés de Despesas

O princípio de um governo empreendedor, apesar de ainda ser uma ideia pouco comum, conduz inovações na administração pública ao propor a geração de receitas pelo governo, conforme explica Denhardt (2012, p. 199):

Ao instituir o conceito de lucro no setor público – por exemplo, a dependência de tarifas ou taxas cobradas pelos serviços públicos e investimentos para financiar iniciativas futuras -, os empreendedores públicos conseguem agregar valor e garantir resultados, mesmo em tempos de restrições financeiras.

Verifica-se, que o princípio de um governo empreendedor parece estimular ao empreendedor público, a se valer da sua criatividade para conseguir a geração de receitas em áreas inimagináveis e reverter o lucro obtido em benefício da população, nos mais variados setores do serviço público, o governo poderá lucrar de alguma forma.

Observa-se, que este princípio trata de “geração” e não de “arrecadação” de receitas, pois, a arrecadação de receitas, se refere à cobrança de impostos, para a obtenção de recursos que futuramente financiarão os serviços públicos; já a geração de receitas, passa a ideia de que o governo, com muita criatividade, cria recursos públicos com a venda de algum produto ou serviço para empresas privadas ou a particulares, ou seja, o governo passa a competir no mercado com empresas privadas. Segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 237), “O setor privado frequentemente se queixa dos empreendimentos públicos, argumentando que o

governo não deveria competir no mundo dos negócios.” O princípio de um governo empreendedor, rompe essa antiga concepção ao demonstrar que há setores, nos serviços públicos, que podem ser bastante lucrativos para o governo e, conseqüentemente para a sociedade.

Na proposta de geração de receitas, do princípio de um governo empreendedor, a sociedade assimila um aspecto psicossocial da Nova Gestão Pública, pois, a notícia de que o governo consegue obter lucro, de outra maneira que não seja cobrando imposto, parece ser muito atraente à sociedade, além disso, conforme expõe Osborne e Gaebler (1992, p. 239), “Um governo empreendedor é transparente e traz à luz seus subsídios, pronto a alterá-los conforme a manifestação popular. É o tipo de governo que busca sempre novas maneiras de gerar receitas com os serviços que oferece”.

### 3.8. Governo Preventivo: A Prevenção em Lugar da Cura

O princípio da Nova Gestão Pública, que trata de um governo preventivo traz em seu escopo, a orientação para que os governos criem políticas públicas de prevenção de problemas; desta forma, além de evitar, ou pelo menos prever, períodos de instabilidade financeira, econômica, social e política os governos que adotam uma administração pública gerencial, demonstram, mais eficiência que os governos burocratizados ao tratar eventuais crises, pois, segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 240):

Os governos burocráticos tradicionais se concentram na prestação de serviços destinados a enfrentar problemas. Contra a doença, custeiam serviços médicos; e para combater o crime, aumentam o aparato policial; para lutar contra os incêndios, adquirem mais carros de bombeiros.

Observa-se, que o princípio de um governo preventivo procura evidenciar, para os governantes e, principalmente para a sociedade, que é muito mais viável trabalhar com a prevenção, do que lidar diretamente com o problema já instalado. Conforme Osborne e Gaebler (1992, p. 243), “No seu trabalho preventivo, os governos fazem duas coisas fundamentais: empregam um grama de prevenção, em lugar de um quilo de correção; e se esforçam, em toda a medida do possível, para incorporar a prevenção no seu processo decisório”.

A sociedade parece entender o princípio de um governo preventivo, com um aspecto psicossocial, pois, quando o governo trabalha no intuito de prevenir problemas, os ganhos na saúde pública, na segurança pública, na educação podem ser imensuráveis, ou seja, as vantagens são visíveis em todas as áreas.

Verifica-se, que para se ter um governo preventivo, é necessário se valer de uma ferramenta muito utilizada nas organizações privadas, o “planejamento estratégico”. Segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 254), “Essencialmente, o planejamento estratégico consiste em examinar a situação atual e a trajetória futura de uma organização ou comunidade, definindo objetivos, desenvolvendo a estratégia para atingi-los e avaliando os resultados”.

Entretanto, observa-se que é extremamente importante destacar dois pontos: o primeiro é que, quando o governo faz as devidas adequações e põe em prática o planejamento estratégico no setor público, para prever problemas, o governo está reconhecendo que uma atitude tem de ser tomada para se evitar tais problemas, pois, segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 254), “Uma coisa é antecipar o futuro; outra, bem diferente, é tomar decisões baseadas na previsão do que vai acontecer”. O segundo ponto a ser destacado é a aceitação de que as decisões tomadas não serão infalíveis, pois, conforme Osborne e Gaebler (1992, p. 256), “O planejamento estratégico não assegura que as decisões tomadas sejam corretas; só garante que serão tomadas levando em conta a previsão do futuro”. Porém, neste ponto, a sociedade parece observar a disposição do governo em agir, ou seja, a sociedade pode entender que o governo não está estático ou indiferente, mas está atuando em busca do melhor caminho ou da melhor solução para os problemas sociais.

Nota-se, que o princípio de um governo preventivo, reveste de grande dinamismo não apenas o governo, mas também toda a sociedade, pois, nas palavras de Osborne e Gaebler (1992, p. 255, 256):

O planejamento estratégico não é algo que se faça uma só vez, mas um processo que precisa ser repetido com regularidade. O elemento importante não é o *plano*, mas, sim, a atividade de *planejamento*. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão do futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção comum do objetivo a alcançar. Isto faz com que todos e não apenas os líderes entendam em que direção devam desenvolver-se. Ajuda a todos os membros da comunidade aproveitar oportunidades inesperadas e enfrentar crises imprevistas, sem precisar esperar por uma ordem vinda de cima.

Observa-se aqui, outro aspecto positivo da proposta de um governo preventivo, tanto a sociedade como o governo estão empenhados conjuntamente na prevenção de problemas ou crises sociais.

### 3.9. Governo Descentralizado: da Hierarquia à Participação e ao Trabalho de Equipe

Referindo-se ao princípio de um governo descentralizado, Robert B. Denhardt (2012, p. 200), observa com muita propriedade que:

Os avanços na tecnologia de informação e nos sistemas de comunicação, além do aumento de qualidade na força de trabalho, criaram uma nova era de organizações mais flexíveis e baseadas em equipes. A tomada de decisão foi estendida à toda a organização – confiada àqueles que conseguem inovar e determinar cursos de alto desempenho.

Verifica-se nas palavras do citado autor, que governos descentralizados, do ponto de vista da lógica, talvez sejam uma tendência natural, pois, as transformações sociais, bem como as mudanças que ocorrem no campo da tecnologia da informação e nos sistemas de comunicação, parece propiciarem esta realidade, isto é, uma descentralização gradativa dos governos; do contrário, poderá ficar muito difícil manter um governo centralizado, com tantas transformações no cenário mundial.

Na área da administração pública, conforme Osborne e Gaebler (1992, p. 274, 275), “A centralização do controle e a consolidação de agências geram mais desperdício, quando deviam combatê-lo. Nossas instituições tornam-se cada vez mais obsoletas diante da complexidade crescente do mercado”.

Observa-se, que as instituições públicas descentralizadas podem mostrar muitas vantagens para a sociedade, pois há muito mais flexibilidade, eficiência, oportunidade de inovação, comprometimento dos servidores públicos e maior produtividade nelas, do que nas instituições públicas centralizadas; o servidor público tem mais autonomia para agilizar determinados procedimentos, no objetivo de dar resultados satisfatórios com rapidez ao cidadão. (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p. 275- 276)

Nota-se que todos esses benefícios, provavelmente, possam nutrir na sociedade, maior credibilidade nas instituições públicas e no governo de modo geral, credibilidade esta, que mingua em governos centralizados e burocratizados.

O princípio de um governo descentralizado, parece ser aceito pela sociedade, quando esta, o vislumbra com um aspecto psicossocial; porque a ideia de uma administração pública participativa é agradável para a sociedade, pois, possibilita que o cidadão tenha a sua parcela de contribuição nos processos de tomada de decisão.

Observa-se, que atualmente a administração participativa está se propagando em vários campos do setor público, contudo, não se pode negar que há um grande risco neste tipo de administração; portanto, é preciso muita cautela e responsabilidade dos servidores públicos que tem autonomia para decidir, para não comprometer a governança e, desta forma, distanciar o governo da sociedade.

### 3.10. Governo Orientado para o Mercado: Induzindo Mudanças Através do Mercado

No décimo princípio apresentado pelos escritores David Osborne e Ted Gaebler, eles submetem a apreciação, a proposta de um governo orientado para o mercado, sugerindo que os governos devem implementar estratégias inovadoras na gestão pública, no intuito de modelar o ambiente para facilitar a atuação das forças de mercado; agindo desta forma, os empreendedores públicos estariam estruturando o mercado e, segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 309), “Estruturar o mercado é, também, o oposto de criar burocracias administradas pelo setor público para prestar serviços”. Noutras palavras, ao estruturar o mercado, os governos eliminam ou reduzem as burocracias, otimizando, desta maneira, a prestação dos serviços públicos à sociedade.

Observa-se, segundo os autores supracitados, que há uma modalidade de intervencionismo por parte do governo, quando este se propõe a estruturar o mercado, e isto poderá suscitar a resistência de opositores a esse intervencionismo, porém, Osborne e Gaebler (1992, p. 309), são enfáticos ao dizer que:

Na verdade, o “mercado livre”, isento de qualquer influencia governamental, não existe. Todos os mercados legais são estruturados com regras estabelecidas pelos governos. Só o mercado negro está livre da regulamentação governamental e, precisamente, por isso, é controlado pela força e bafejado pela violência.

O aspecto psicossocial do princípio de um governo orientado para o mercado, parece evidente para a sociedade, quando a mesma entende que, a estruturação do mercado pelo governo propiciará, conseqüentemente, algumas mudanças no mercado e, essas mudanças induzidas pelo governo, poderá aperfeiçoar programas governamentais e corrigir algumas imperfeições ou desarranjos, ou seja, o governo estrutura o mercado em função de um objetivo público comum, fazendo os ajustes necessários para atender as demandas sociais.

### 3.11. Reinventando o Governo

As ideias contidas nos dez princípios listados por David Osborne e Ted Gaebler, tem o objetivo de nortear as ações governamentais, ou pelo menos propor uma mudança de paradigma na gestão convencional. Os dez princípios sugerem uma verdadeira reengenharia governamental, mostrando que algumas práticas, ferramentas e técnicas do setor privado podem ser utilizadas no setor público, desde que seja feito os devidos ajustes. Observa-se que, além de salientar uma administração voltada para dar resultados satisfatórios, os dez princípios também ressaltam a ideia de uma sociedade mais ativa e participativa, entretanto, sobre este assunto, Osborne e Gaebler parece indicar o que fazer, sem definir claramente como fazer, pois, segundo Paes de Paula (2005, p. 63):

[...], no que se refere à dimensão sociopolítica, apesar do discurso participativo, prevalece a falta de clareza quanto ao grau de inserção da sociedade nos processos decisórios. Nos exemplos citados no livro, por Osborne e Gaebler, persiste a ideia de participação comunitária na execução dos serviços públicos e praticamente inexistem referências sobre a inserção social na formulação de políticas públicas.

Atualmente vários países adotam e implementam, com grande entusiasmo, os princípios da nova gestão pública, isso se deve talvez pelo fato de que, boa parte do mundo hoje, considera a administração pública burocrática, um modelo ultrapassado que já não se adequa mais à nova realidade no atual contexto social.

A sociedade, hoje bem mais esclarecida, almeja uma administração transparente, efetivamente eficiente e eficaz, e os princípios da nova gestão pública, que foram sugeridos por David Osborne e Ted Gaebler, vem a lume para fornecer um direcionamento aos governos em suas constantes tentativas de responder favoravelmente às demandas sociais; embora ainda não se tenha nitidamente uma padronização para a aplicação de tais princípios na prática, cabe aos governos que os adotam, adequá-los às suas necessidades da melhor forma possível, levando em consideração e respeitando a sua estrutura política, o seu contexto sociocultural e econômico, visando sempre o bem da sociedade. Os dez princípios da nova gestão pública, de Osborne e Gaebler, baseia-se na realidade norte-americana, porém, a sua essência é abrangente e busca solucionar problemas vivenciados pela sociedade de um modo geral, provavelmente este é um dos motivos que possibilita a sua aceitação com tanto entusiasmo e veemência.

#### 4. AS LIMITAÇÕES AO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A sociedade brasileira, atualmente mostra-se mais esclarecida e, conseqüentemente mais preparada para reivindicar seus direitos; contudo, parece que ainda não compreende plenamente o conceito de uma administração pública gerencial. Todavia, para uma real compreensão das ideias de uma nova gestão pública é fundamental que, tanto os expositores deste modelo de gestão, bem como os gestores públicos de um modo geral, alertem para o fato de que, mesmo sendo um modelo com propostas vantajosas e atraentes, em relação aos modelos convencionais, o modelo de uma administração pública gerencial, quando adotado e implementado por qualquer governo poderá ter várias limitações.

Os contextos histórico, social, cultural, político, jurídico, econômico, financeiro dentre outros tem de serem levados em consideração para que se façam os devidos ajustes no modelo de administração pública gerencial e, assim, torná-lo adequado às necessidades do governo e da sociedade.

Observa-se, que mesmo tendo um impacto positivo no cenário mundial, a ideia de uma administração pública gerencial, requer muita cautela na sua implementação. Cumpre aqui reportar as palavras de Robert B. Denhardt (2012, p. 209):

[...] o movimento da reinvenção e a nova gestão pública tiveram impacto significativo no governo dos Estados Unidos e de todo o mundo. Ideias como serviço ao consumidor, medição de desempenho, privatização e modelo de mercado cada vez mais integram a linguagem da administração pública. Mas esses desenvolvimentos levantam questões importantes para os administradores e para o público. São particularmente interessantes as formas pelas quais essas novas abordagens se inspiram nos valores dos negócios, além de adotarem suas técnicas. E, embora algumas técnicas tenham se revelado proveitosas, a rápida transposição dos valores dos negócios para o setor público levanta questões substanciais e perturbadoras que os administradores públicos devem considerar com muito cuidado.

Denota-se, nas palavras do citado autor que, não se pode implementar as ideias gerenciais da nova gestão pública aleatoriamente, pois, é imprescindível uma avaliação governamental completa em cada caso ou situação.

No Brasil, bem como em outras partes do mundo, há limitações que se interpõe no processo de implementação e manutenção dos princípios da nova administração pública, muitas delas além de obstaculizar todo o processo, se apresentam como grandes desafios a serem superados. A mudança na mentalidade da classe política e da própria sociedade brasileira pode ser considerada como um grande desafio, pois, muitas vezes, o entendimento equivocado que se tem dos princípios da nova gestão pública, inviabiliza no todo ou em parte a sua efetiva implementação. A legislação brasileira, em muitos casos, também se apresenta como uma limitação aos gestores públicos, dificultando a tomada de decisão e ações gerenciais na administração pública.

Conforme afirma Ana Paula Paes de Paula (2005, p. 140):

[...] quando avaliamos as características intrínsecas da nova administração pública à luz dos condicionantes da história brasileira, constatamos outros limites que colocam em questão o seu caráter democrático: a administração pública gerencial continua sustentando a centralização do poder e o idealismo tecnocrático.

Observa-se, portanto, algumas limitações para a implementação dos princípios gerenciais na gestão pública brasileira e, mesmo depois destes princípios terem sido efetivamente implementados há situações críticas que limitam a sua manutenção. Desta forma, é importante que a sociedade tenha conhecimento dos limites tanto na implementação, quanto na manutenção de uma administração pública gerencial.

## 5. O ENTENDIMENTO DA SOCIEDADE

Decorrido já bastante tempo do surgimento das ideias gerenciais, aplicadas na administração pública, a sociedade, na sua maioria, parece ainda não ter assimilado plenamente todos os conceitos de uma administração pública gerencial. Evidentemente, os meios de comunicação de que se dispõe atualmente e, a velocidade com que se propaga uma informação, são fatores que facilitam e viabilizam o acesso e a ampliação do conhecimento a todos, porém, ainda se percebe um comodismo exacerbado na busca e obtenção de tal conhecimento.

A falta de compreensão plena, nos princípios da nova gestão pública, parece ter ultrapassado os limites da sociedade comum e, se estendido também, a seus representantes legais, ou pelo menos, a grande parcela destes, pois, alguns gestores públicos demonstram claramente falta de conhecimento acerca destes princípios, ou tem uma interpretação equivocada dos mesmos.

Um estudo de caso, realizado em março de 2015, na Câmara de Vereadores do município de Russas, demonstrou elementos que apontam qual é a concepção dos gestores da Câmara Municipal, no que se refere à efetivação dos princípios da Nova Administração Pública na gestão a qual fazem parte. Por meio deste estudo de caso, pôde-se analisar qual é o entendimento que alguns gestores públicos têm sobre administração pública e, como repassam este entendimento para a sociedade.

O estudo de caso supracitado, revelou um fato inusitado, pois, observou-se que, em pleno século XXI, ainda há políticos, mesmo tendo vários anos de experiência no setor público, que não tem um pleno conhecimento dos princípios gerenciais da nova gestão pública, na verdade, evidenciou-se uma interpretação equivocada de tais princípios, pois, os vereadores demonstraram reconhecer a necessidade de uma administração mais voltada para o cidadão, porém, por se tratarem do poder legislativo, acreditam que os princípios da nova gestão pública, terá maior notoriedade, para a sociedade, se estes forem implementados pelo poder executivo.

Verificou-se, com a análise deste estudo de caso que, a concepção dos vereadores de Russas, com relação aos princípios da Nova Administração Pública, ainda é muito limitada, pois, enquanto os conceitos da Nova Administração Pública demonstram ter abrangência de aplicabilidade à todas as esferas do governo, a concepção dos vereadores de Russas é que, tais princípios tem maior aplicação somente pelo poder executivo; desta forma, demonstram que compartilham também, de uma visão de caráter limitado da participação do poder legislativo

na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial. Sendo assim, no atual modelo de gestão da Câmara Municipal de Russas, prevalecem características burocráticas com aspectos gerenciais incorporados a elas, ou seja, há um misto de administração burocrática e administração gerencial, podendo ser esse, portanto, um claro reflexo da falta de compreensão plena nos princípios da nova administração pública.

Observou-se ainda que, pela falta de compreensão plena nos princípios da nova administração pública, por parte dos gestores públicos, conseqüentemente, se transmitem direta ou indiretamente, as ideias da nova gestão pública de forma equivocada para a sociedade, demonstrando assim que, o entendimento da sociedade, referente aos princípios gerenciais, pode ficar comprometido, pois, quando alguns gestores públicos não compreendem corretamente as ideias da nova gestão pública, há uma forte tendência de repassarem essas ideias da maneira como interpretam, para a sociedade, prejudicando a essência e o verdadeiro significado dos princípios gerenciais na gestão pública.

Todavia, vale salientar que esta é uma pesquisa local, que se restringe a realidade do município de Russas, entretanto, poderá ser aprofundada e ampliada em âmbito estadual e nacional para se obter um quadro geral completo do perfil dos gestores públicos brasileiros. Os dados obtidos especificamente, nesta pesquisa, não representam um padrão fixo no cenário político brasileiro, porém, pode alertar para o fato de que, no panorama de algumas cidades brasileiras, principalmente as de pequeno e médio porte, muitos gestores públicos ainda não detêm um pleno conhecimento dos princípios da Nova Administração Pública.

A ideia de uma nova gestão pública surgiu justamente em um momento crucial, onde a sociedade, assolada por uma administração pública burocrática ultrapassada, anela ter suas demandas atendidas; a sociedade, insatisfeita com a burocracia pesada na administração pública, naturalmente assimila as ideias gerenciais como a solução imediata para os seus problemas. Os princípios de uma nova gestão pública, também tiveram notoriedade, provavelmente pela maneira entusiástica com que foram expostos, pode-se dizer então que, vários fatores contribuíram decisivamente, para que a sociedade absorvesse os aspectos psicossociais da nova gestão pública.

No cenário figurava uma sociedade insatisfeita com os procedimentos burocráticos, esta mesma sociedade, indiretamente clamava por mudanças, surge então, de uma forma impactante, ideias revolucionárias que prometem uma verdadeira transformação na gestão pública, desta forma, observa-se um ambiente favorável para que a sociedade interpretasse

essencialmente os elementos que melhor se apresentavam como solução imediata para os seus problemas.

A sociedade interpreta de uma maneira peculiar as ideias de uma nova gestão pública e, a partir desse momento, assume um papel resoluto e ativo, passa a cobrar decisivamente e exigir dos gestores públicos uma administração mais voltada para o cidadão, trazendo-lhe resultados satisfatórios, pois, a sociedade entende que, para que a administração pública se adeque à nova realidade de um mundo globalizado, será necessários revesti-la de princípios gerenciais, considerando esta forma de administrar a maneira mais atual e a mais apropriada para os dias hoje.

## 6. O ANSEIO SOCIAL POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O desejo da sociedade brasileira por mudanças na área da administração pública é notório, pois, o modelo de administração pública burocrática parece ultrapassado atualmente e inadequado para o pronto atendimento das iminentes demandas sociais; destarte, a sociedade deseja mudanças, mesmo sem avaliar criteriosamente as implicações benéficas e maléficas que tais mudanças eventualmente poderão trazer para ela, pois, conforme explica Chiavenato (2008, p. 13):

Toda mudança implica novos caminhos, novas abordagens, novas soluções. Ela significa uma transformação que pode ser gradativa e constante, como também impactante. Uma questão de velocidade e de profundidade. Toda mudança implica algo diferente. Ela rompe o estado de equilíbrio alcançado na situação anterior e o substitui por um estado de provisoriedade, desequilíbrio, instabilidade, tensão e incômodo.

A sociedade deve ser orientada, tanto pelos gestores públicos quanto pela mídia, para que não se criem expectativas mirabolantes em torno do desejo por mudanças na área da gestão pública, pois, ainda segundo Chiavenato (2008, p. 13), “Quase sempre a mudança traz quebras de paradigmas antigos e sua substituição por paradigmas novos. Mas não necessariamente paradigmas melhores.” Noutras palavras, uma sociedade devidamente instruída quanto ao processo de mudanças, na área da administração pública, dificilmente ficará frustrada se os resultados alcançados não estiverem consoantes suas expectativas.

O desejo por mudanças, provavelmente é nutrido pelo anseio social por uma administração pública gerencial, ou seja, é um desejo por uma mudança que é direcionada, pois, aponta para um modelo predeterminado, o modelo gerencial. Não é simplesmente qualquer mudança, é a mudança de um modelo de gestão, considerado antiquado, para outro modelo de gestão, considerado mais atual, pois, há muitos exemplos de países que

implementaram com êxito o modelo gerencial. Segundo Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p. 212):

Hoje estamos municiados de conhecimento, experimentos, teorias administrativas, estamos nos libertando da administração patrimonialista, e sabemos dos males do continuísmo da burocracia pública. Temos maturidade nas sociedades e civilizações, o que nos assegura que a busca de modelos contemporâneos de gerir a organização pública é urgente e necessária.

Observa-se, que não somente o anseio social por uma administração pública gerencial é apropriado atualmente, mas também a busca por modelos de gestão contemporâneos se faz necessária, pois, não basta almejar, tem que buscar meios concretos para a realização deste anseio. Diante deste cenário, para Peter Drucker (2011, p. 170), “Os governos precisarão repensar o que podem fazer, mas, ao mesmo tempo, eles serão cada vez mais transnacionais. Só é possível lidar com o ambiente de forma transnacional”.

Verifica-se, atualmente, uma sociedade extremamente complexa, onde as mudanças, em qualquer área podem acontecer impulsionadas por diversos fatores sejam eles ambientais, culturais, ideológicos, sociais, econômicos dentre outros, segundo Dias e Matos (2012, p. 19):

Com o aumento da complexidade das sociedades modernas, que incluem uma maior diversidade das demandas da sociedade para com o Estado, torna-se necessário que este implemente novas ações em termos de políticas públicas, o que amplia sua necessidade de intervenção na realidade social.

Observa-se que, com a ampliação das demandas sociais, há proporcionalmente, um aumento significativo da responsabilidade do Estado em suprir as necessidades sociais e, quando o Estado mostra-se incapaz de fazê-lo, a sociedade passa a cobrar avidamente do Estado por políticas públicas, que produzam ações efetivas no atendimento dos interesses sociais.

Conforme as palavras de Dias e Matos (2012, p. 198):

A sociedade atual apresenta um grau de complexidade muito grande se comparada às sociedades existentes quando se consolidou a visão de Estado-nação que se tem hoje e que domina o cenário internacional. Ocorre que a diversidade de questões enfrentadas pelo Estado nos seus diversos níveis de organização é de tal monta, que a estrutura administrativa tradicional não consegue agilidade suficiente para dar respostas no devido tempo que exige o ocorrido. Surgem então novas demandas por parte da sociedade civil, novos interesses, novas ideias que devem ser incorporadas pelas administrações públicas e que exigem um alto grau de inovação no seu atendimento.

Na atualidade, pode-se observar também que, a sociedade contemporânea é bem mais ativa e participativa, diferentemente da sociedade de outrora, que aceitava com relativa

passividade as mazelas de uma administração patrimonialista. Referindo-se a participação social, Dias e Matos (2012, p. 160), afirmam que:

A participação das comunidades em assuntos que lhe dizem respeito é uma parte essencial do desenvolvimento humano como um todo. Historicamente, o ser humano conseguiu superar suas dificuldades em relação aos problemas enfrentados no mundo natural, sempre com ações decididas em coletividade.

Tendo em vista as vantagens de soluções decididas em conjunto, a participação social, nas questões da gestão pública, é muito incentivada hoje em dia, pois, a participação social poderá trazer para o Estado uma grande contribuição na execução de suas atividades.

Cumpra aqui reportar as palavras de Dias e Matos (2012, p. 161):

A participação é essencial na gestão pública, pois envolve os destinatários diretos das ações governamentais, que têm interesse em melhorá-las. Esse público-alvo das políticas públicas pode colaborar informando as necessidades, prioridades e capacidades das comunidades, adequando os programas às demandas locais, promovendo uma melhor utilização dos recursos; os serviços podem ser melhorados; recursos locais podem ser mobilizados; as instalações, equipamentos, e a sua manutenção podem ser melhorados.

A participação social poderá auxiliar o Estado a realizar uma boa governança no setor público, pois, conforme explica Dias e Matos (2012, p. 99), “O conceito de boa governança possui um componente normativo que informa como deve ser um bom governo, levando-se em consideração a dimensão política e econômica.” Neste sentido, é possível perceber o valor do senso de cooperação expresso na definição do conceito de administração por Chiavenato (2009, p. 167):

A administração é uma ciência social básica que consiste em orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de pessoas para alcançar um objetivo comum. O administrador deve criar condições para que o grupo alcance seus objetivos com o mínimo dispêndio de recursos e de esforço, e com menos atrito com outras atividades úteis. Assim, a administração se torna uma atividade essencial a todo esforço humano coletivo em qualquer tipo de organização – empresas industriais ou de serviços, hospitais, universidades, igreja, Exército etc. A administração é uma ciência social para lidar com pessoas que precisam cooperar com outras pessoas, para poderem, juntas e de maneira organizada, atingir seus objetivos da melhor maneira possível.

A maneira entusiasmada como foram repassadas inicialmente as ideias de uma nova gestão pública, provavelmente tenha contribuído para que a sociedade absorvesse principalmente os aspectos psicossociais dessas ideias e, com base nesse entendimento, naturalmente gerou-se um anseio pelo modelo de administração pública gerencial, que é um modelo mais voltado a priorizar desempenho e resultados satisfatórios à sociedade.

Denota-se historicamente, que a sociedade brasileira aguardou com muita expectativa uma mudança na gestão pública, mudança esta que não aconteceu efetivamente segundo os interesses sociais; como consequência, isso parece ter resultado na frustração do anseio social e, como expressão máxima do seu descontentamento, a sociedade organizada, objetivando reivindicar seus direitos, passa a se manifestar em movimentos sociais que são descritos da seguinte maneira por Dias e Matos (2012, p. 58):

São grupos de ação com um objetivo determinado e que têm uma existência limitada no tempo, têm caráter temporário, permanecem ativos até atingir os objetivos a que se propuseram quando foram constituídos.

Os movimentos sociais têm como característica de sua atuação uma intensa mobilização, com a utilização de vários recursos, ao mesmo tempo, para alcançar os objetivos a que se propuseram. Em função dessa característica, apresentam grande capacidade de influenciar as políticas públicas e incluir temas na agenda política.

No Brasil, em meados de junho de 2013, foram realizados vários protestos por movimentos sociais organizados que, conseqüentemente, forçaram o governo brasileiro a anunciar uma série de medidas no intuito de atender às reivindicações dos manifestantes; os meios de comunicação divulgavam que as manifestações eram contra o aumento anunciado no valor das passagens de ônibus, porém, observa-se que nestes protestos havia o grito de uma sociedade insatisfeita com a corrupção na gestão dos recursos públicos, havia o clamor social por políticas públicas que realmente atendessem às crescentes demandas sociais, havia uma sociedade descontente com a ineficiência do Estado.

Todavia, nota-se também nesta ocasião, que alguns veículos de comunicação, bem como grupos políticos dentre outros, aproveitaram-se desta situação para se autopromoverem, e inflamaram ainda mais a atuação dos movimentos sociais.

Expressivas mobilizações sociais, de repercussão nacional e internacional sempre existiram, porém, atualmente, tais manifestações sociais têm despertado os governantes para os novos desafios que ora se apresentam na gestão pública, alertando-os para a importância de corresponderem positivamente aos anseios sociais, pois, conforme afirma Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p. 4), “Há enormes desafios para se eliminar a injustiça, a desigualdade e sofrimentos desnecessários. Desse modo, políticas públicas de desenvolvimento baseadas em cidadãos ativos e na inclusão sociopolítica e econômica se tornam essenciais”.

Observa-se, entretanto que, mesmo tendo vários motivos figurando na lista de reivindicações, a essência primorosa dessas manifestações no Brasil, parece ser a revelação nítida do anseio social por uma Administração Pública Gerencial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, as questões concernentes à gestão pública, transformam-se em alvo de grandes debates ideológicos, políticos, sociais dentre outros; neste ínterim, denota-se que, um ponto comum em praticamente todas essas acaloradas discussões, é justamente, a busca constante pelo bom desempenho da administração pública no gerenciamento dos recursos públicos, no intuito de melhor atender às crescentes demandas sociais.

Em meio a um cenário de grandes mudanças, o paradigma gerencial vem ganhando notoriedade perante outros modelos de gestão, isso se deve basicamente em virtude dos seus princípios trazerem em seu escopo principal, a preconização de uma administração pública mais focada em proporcionar resultados satisfatórios aos cidadãos. O patrimonialismo descrevera sua história com funestas sequelas à sociedade; o modelo burocrático teve o seu apogeu em um momento crucial na gestão pública brasileira, não obstante, hoje é considerado retrógrado; o modelo gerencial, com propostas arrojadas, agora se apresenta à sociedade como um modelo capaz de atender aos mais intrínsecos dos interesses sociais.

Destarte, a partir deste contexto, a questão central do estudo consistiu em analisar de que forma o conceito de uma Administração Pública Gerencial, fora inicialmente repassado à sociedade brasileira.

A partir do contexto apresentado na revisão da literatura, verificou-se que, a ideia de uma Administração Pública Gerencial, emergiu em um momento decisivo, onde a sociedade, solapada por uma burocracia considerada antiquada na administração pública, almeja ter suas crescentes demandas atendidas; a sociedade, descontente com a burocracia extremamente pesada na administração pública, naturalmente entende as ideias gerenciais como a solução instantânea para seus problemas.

A ideia de uma Administração Pública Gerencial foi exposta, *a priori*, de maneira dinâmica e entusiasmada; enfatizou-se sobremaneira, a sua essência em buscar soluções de problemas experimentados há muito pela sociedade, este foi um fator preponderante, que possibilitou a sua aceitação com veemência pela sociedade e criou um caminho favorável para que a sociedade absorvesse principalmente os aspectos psicossociais dos princípios da Nova Gestão Pública, produzindo assim, um anseio social por uma Administração Pública Gerencial.

Com relação ao objetivo geral do trabalho, acredita-se que este foi alcançado na proporção em que foram analisados, na pesquisa bibliográfica, os aspectos psicossociais de cada um dos dez princípios da Nova Gestão Pública, elencados no livro Reinventando o

Governo por David Osborne e Ted Gaebler, onde foi possível identificar que, a sociedade absorve, interpreta e formula o seu próprio ponto de vista sobre o conceito de Nova Gestão Pública, assimilando principalmente o seu aspecto psicossocial, e alimentando expectativas de que, com a implementação da Nova Gestão Pública no Brasil, todos os cidadãos terão a maioria das suas necessidades atendidas pelo serviço público prestado pelo Estado. Eis a razão pela qual a proposta de implementação de uma Nova Gestão Pública promove tantos anseios na sociedade.

Quanto aos objetivos específicos, para o primeiro, a pesquisa bibliográfica demonstrou que, para uma compreensão adequada dos vários modelos de gestão pública que surgiram no Brasil, ao longo dos anos, bem como da reação social perante os mesmos, é preciso levar em consideração alguns aspectos importantes como, fatores históricos, culturais, jurídicos, econômicos, financeiros, políticos e sociais.

No segundo objetivo específico, a pesquisa se propôs a analisar a desconfiança e a insatisfação social que se robustecera contra os modelos patrimonialista e burocrático, motivada, obviamente, pela comprovada morosidade, ineficiência e ineficácia desses modelos.

No terceiro objetivo específico, os resultados da pesquisa revelam que a legislação brasileira, juntamente com o entendimento muitas vezes equivocado que se tem dos princípios de uma Administração Pública Gerencial e a mudança na mentalidade da classe política, bem como da própria sociedade brasileira, no que se refere aos assuntos relacionados aos princípios da Nova Gestão Pública, podem ser considerados os maiores desafios e obstáculos que dificultam a implementação efetiva da Nova Gestão Pública no Brasil.

Quanto ao quarto objetivo específico, a pesquisa bibliográfica evidenciou que, mesmo a sociedade brasileira, mostrando-se hoje mais esclarecida, e mais preparada para reclamar por seus direitos, ainda demonstra não compreender plenamente a ideia de uma Administração Pública Gerencial. Além disso, a pesquisa também mostrou baseada em um estudo de caso, realizado em março de 2015, na Câmara de Vereadores do município de Russas, que uma parcela considerável dos políticos também não compreendem plenamente o conceito de uma Administração Pública Gerencial.

Denota-se, conforme os resultados apresentados na pesquisa, a relevância do estudo sistemático dos aspectos psicossociais da Nova Gestão Pública, para que se possa dirimir algumas possíveis distorções e equívocos que eventualmente surgem na compreensão e exposição dos princípios gerenciais na gestão pública; para que todos, tanto expositores,

governo e sociedade falem a mesma língua ao tratarem dos assuntos referentes à Administração Pública Gerencial e, desta forma, entendam que as ideias gerenciais, não devem ser assimiladas de maneira meramente demagógica ou populista, mas possam compreender e expor de forma coerente a proposta de implementação de uma Nova Gestão Pública.

Outrossim, os resultados obtidos na pesquisa mostram ainda que, o estudo minucioso das ideias gerenciais é de fundamental importância para a busca e obtenção de subsídios teóricos e práticos que fornecem suporte adequado para que o governo e a sociedade juntos, promovam debates coerentes e criticamente responsáveis para a efetiva implementação de uma Nova Gestão Pública e possam assim, encontrar respostas favoráveis ao anseio social criado pela expectativa dessa nova gestão. Contudo, este trabalho não tem a pretensão ou a ilusão de ter esgotado todo o assunto sobre os aspectos psicossociais da Nova Gestão Pública, na verdade, tendo em vista a complexidade e amplitude do tema, ele evidencia a necessidade de outras pesquisas oriundas do estudo em questão.

Revelou-se também nestas análises, que no Brasil, em que pese os grandes avanços conquistados na Administração Pública, na prática, ainda prevalecem características burocráticas com aspectos gerenciais incorporados a elas, ou seja, há uma mescla de administração burocrática e administração gerencial. Portanto, fato notório é que a Administração Pública brasileira deve se modernizar e, a sociedade tem feito a sua parte, indo às ruas, fazendo movimentos sociais cobrando essa modernização, cabe aos gestores públicos atentarem para isso e esforçarem-se para este feito que se apresenta como desafiador.

Em suas manifestações, a sociedade brasileira tem exigido modelos de gestão contemporâneos, pois, passara com melancolia pelo patrimonialismo e, enfrenta com sofreguidão a burocracia na gestão pública, mesmo assim, segue insistentemente almejando os emolumentos da Nova Gestão Pública.

## Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. *Os novos paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas*. Barueri: Manole, 2008.

\_\_\_\_\_. *História da administração: entendendo a administração e sua poderosa influência no mundo moderno*. São Paulo: Saraiva, 2009.

COOPER, Cary L.; ARGYRIS, Chris (Orgs.) *Dicionário enciclopédico de administração*. São Paulo: Atlas, 2003.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DRUCKER, Peter Ferdinand; WARTZMAN, Rick. *Drucker em 33 lições: As melhores aulas do homem que inventou a administração*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael (Orgs.) *Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2012.

FIALHO, Francisco Antonio Pereira; MONTIBELLER, Gilberto; MACEDO, Marcelo; MITIDIARI, Tibério da Costa. *Empreendedorismo na Era do Conhecimento*. Florianópolis: Visual Books, 2007.

FILHO, Rodrigo de Souza. *Gestão pública & democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

KANAANE, Roberto; FILHO, Alécio Fiel; FERREIRA, Maria das Graças (Orgs.) *Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RAZZOLINI FILHO, Edelvino; ZARPELON, Marcio Ivanor. *Dicionário de administração de A a Z*. Curitiba: Juruá, 2009.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de administração e finanças*. Rio de Janeiro: Record, 2008.