



GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS – UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Bianca Burdini (PG - Universidade Estadual de Londrina-UEL)
Eliza Emília Rezende Bernardo Rocha (Universidade Estadual de Maringá-UEM)

REFERÊNCIA

BURDINI, Bianca; BERNARDO-ROCHA, Eliza Emília Rezende. Gestão de organizações públicas - um estudo exploratório. **CADERNO DE ADMINISTRAÇÃO**. v. 14, n.1, p. 1-8, jan/jun. 2006.

RESUMO

Esse trabalho trata das reformas da administração pública realizadas no Brasil, bem como dos instrumentos de gestão de organizações públicas adotadas em cada época. De caráter explosivo, o estudo tem por objetivo fazer um breve relato das transformações históricas, do sistema burocrático clássico (que não foi totalmente implantado) para o sistema da administração gerencial (ainda em processo de implantação). A ocorrência dessas mudanças se dá em função da redefinição dos papéis do Estado, e do mercado também competitivo para o setor público que passam a concorrer com instituições privadas e entre as esferas do próprio poder público. Como instrumentos de mudança são propostos a implementação das organizações de aprendizagem nas organizações públicas; a formação de redes e parcerias para atingir um espaço que sozinho o Estado não consegue; e a autonomia dos órgãos reguladores.

Palavras-chave: Organizações Públicas. Sistema Burocrático Clássico. Administração Gerencial.



1. INTRODUÇÃO

Esse texto, de caráter exploratório, tem como objetivo estudar as mudanças nos sistemas de gestão nas organizações públicas. Analisamos as transformações históricas ocorridas, do sistema burocrático clássico para o sistema de administração gerencial. Em seguida investigamos meios de se conseguir organizar para fazer frente e incorporar tais transformações, através das organizações de aprendizagem. Ainda como instrumentos de gestão verificamos as importantes ferramentas propostas, como o sistema de redes e parceria, que envolve a sociedade como um todo, a fim de resolver os problemas sociais, os quais o Estado não vem atendendo eficientemente. Destacamos ainda a criação e autonomia dos órgãos reguladores das tarefas descentralizadas que o novo Estado precisa delegar.

Todo o estudo vem despertar a importância de um Estado flexível e dinâmico, mas ao mesmo tempo seguro e eficaz quanto aos problemas sociais.

2. REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública burocrática clássica, baseada nos princípios do exército, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado. Ela foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual os patrimônios público e privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como patrimônio do rei. Com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX, esse tipo de administração se torna inviável. A administração pública burocrática clássica, foi adotada como uma alternativa superior à administração patrimonialista. No entanto, também não se revelou eficiente, uma vez que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, e nem custo baixo para os serviços prestados para o público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 1996).

Esse fato não era tão relevante enquanto prevalecia um Estado Mínimo. Entretanto quando o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do Século XX, assumindo um crescente número de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão dos serviços públicos e de infraestrutura –, o problema da eficiência tornou-se essencial. A necessidade de uma administração gerencial começa a ser sentida.

A ideia de uma administração pública gerencial no Brasil é antiga. Em 1936, foram introduzidos no país os princípios da administração burocrática clássica, através da criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou então a primeira reforma administrativa no país, assim como a afirmação dos seus princípios centralizadores e hierárquicos. Entretanto, já em 1938, temos o primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia, surge então a ideia da administração indireta. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando dos pioneiros Amaral Peixoto e Hélio Beltrão (PEREIRA, 1996).

A Reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, dando ênfase a descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da



administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se princípios da racionalidade administrativa como o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados “celetistas”, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho.

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências indesejáveis. De um lado ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a atuação de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com as mudanças na administração direta e central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. Todo o processo foi então enfraquecido através de uma estratégia oportunista do regime militar, que ao invés de se preocupar a formação de administradores públicos de alto nível selecionados, preferiu contratar os escalões superiores da administração das empresas estatais (PEREIRA, 1996).

Então, em 1985, com a transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves, e a posse de José Sarney, todo o plano administrativo volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político volta ao populismo dos anos 50. Nos dois primeiros anos do governo, a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia.

Imaginou-se que se retomaria a tomada do desenvolvimento e a distribuição da renda, através do aumento do gasto público e da elevação dos salários. O modelo de substituição de importações foi mantido, e os gastos públicos e salários aumentados. O resultado foi o desastre do Plano Cruzado.

Em 1988, com a política conservadora adotada pelo Congresso, a Constituição será uma reação ao populismo e ao fisiologismo que aparecem com o advento da democracia. Por isso a Constituição vai sacramentalizar aos princípios de uma administração pública arcaica e burocrática ao extremo.

A partir dessa perspectiva, decidiu-se, através da instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, através de uma estabilidade rígida – ignorando que esse instituto fora criado para defender o Estado e não os seus funcionários - desenvolvendo um sistema de concursos ainda mais rígido, inviabilizando que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes. E através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminou toda a autonomia das autarquias e fundações públicas.

Por outro lado, e contraditoriamente a seu espírito burocrático, a Constituição de 1988 permitiu uma série de privilégios quanto aos atores sociais, que passaram a defender interesse pessoais como se fossem gerais. O mais grave dos privilégios foi no sistema de aposentadoria: por tempo integral, sem nenhuma relação com tempo de serviço; e a instituição de aposentadorias especiais, onde os servidores passaram a aposentar-se muito cedo. Outro grave privilégio foi ter permitido que mais de 400 mil celetistas, se transformassem em estatutários detentores de estabilidade e aposentadoria integral (PEREIRA, 1996).

Somente em 1990, com o episódio da hiperinflação é que se abriu os olhos para a crise. É nesse governo que ocorre a abertura comercial, e a privatização ganha novo impulso.

Na área da administração pública, porém as tentativas de reforma foram equivocadas. Então em 1995, inicia-se uma nova oportunidade de reforma do Estado. O ajuste fiscal precisa ser realizado, principalmente nos estados e municípios, onde existe o claro problema de excesso



de quadros e, em médio prazo tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos. Na verdade, a administração pública gerencial precisa ser construída sobre a administração pública burocrática.

A reforma pública foi planejada para ser executada em três dimensões: (1) uma dimensão institucional legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; (2) uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e (3) uma dimensão de gestão.

De acordo com Pereira (1996), a proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado:

- 1- O núcleo estratégico do Estado - legislativo, judiciário, presidência, e cúpula dos ministérios.
- 2- As atividades exclusivas dos estados - polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, e seguridade social básica.
- 3- Os serviços não exclusivos ou competitivos – universidades, hospitais, centros de pesquisa, e museus.
- 4- A produção de bens e serviços para o mercado – empresas estatais.

Estas instituições, entretanto, devem ser suficientemente flexíveis, não impedir a recompensa por mérito pessoal desvinculado do tempo de serviço e não limitar as iniciativas e criatividade do administrador público em administrar seus recursos humanos e materiais. E o treinamento deve estar prioritariamente relacionados com as necessidade e programas de um novo Estado.

Por outro lado a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deverá variar de acordo com cada setor. No núcleo estratégico deve estar ainda presente a grande qualidade da administração burocrática, sua segurança e efetividade, em conjunto com a administração gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito da eficiência é fundamental dado ao grande número de servidores e de cidadãos clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração burocrática deverá ir sumindo até praticamente desaparecer.

3. ORGANIZAÇÕES DE APRENDIZAGEM NO SETOR PÚBLICO

Nesse ambiente de mudança rápida e crescente, diz-se que a única vantagem competitiva que resta é a aprendizagem mais rápida que os outros. Aprendizagem na literatura passa a ser praticamente sinônimo de mudança. Assim, uma organização de aprendizagem é aquela que está aberta à mudança, ou ainda mais do isso, é aquela que muda a partir do seu interior (EASTERBY; BURGOYNE; ARAÚJO, 2001).

Por organizações do setor público entendemos empresas públicas assim como unidades da administração pública. E diferentemente do setor privado, o setor público tem demonstrado pequeno avanço no contexto de organização de aprendizagem. As organizações do setor público não são diferentes das organizações privadas, mas as empresas do setor público operam em um ambiente mais difícil, que torna seu funcionamento e sua administração mais complexos. Por motivos já historicamente citados, as organizações públicas tendem a serem mais burocráticas, desafiando o conceito de organização de aprendizagem numa prática gerencial.

Por causa da globalização, as atividades econômicas e financeiras são crescentemente não relacionadas ao território nacional. O processo tecnológico, especialmente nas áreas de informática e comunicações, leva a mobilidade de capital. Assim como o setor privado, os



Estados nacionais entram em competição entre si, especialmente no que diz respeito a atrair investimentos e empregos. Além disso, ao serem menos capazes de controlar o desenvolvimento industrial e, por tanto suas receitas de impostos, os Estados também encaram um problema de legitimidade, uma vez que já não consegue sozinho prestar os serviços sociais e outros serviços que os cidadãos estavam acostumados a esperar. De um lado os Estados nacionais se mostram ineficientes no combate as ameaças globais crescentes (ambiente, desemprego, saúde, etc), por outro as crescentes demandas de seus cidadãos.

Como resposta, as organizações do setor público são chamadas ao desafio de conciliar a pressão competitiva crescente com erosão do Estado nacional.

De acordo com Easterby, Burgoyne e Araújo (2001), na primeira pressão global, novos competidores emergem, e essas corporações multinacionais estão competindo com organizações do setor público. Seu desafio, portanto, é competir contra essas empresas multinacionais, enquanto, ao mesmo tempo, oferecem serviço público (não lucrativo) domesticamente.

A segunda pressão sobre o setor público vem de dentro. Os Estados estão perdendo meios para suas políticas, assim como a legitimidade aos olhos dos cidadãos. Como resultado os políticos estão pressionando suas próprias organizações do setor público para melhorar a qualidade do serviço. Além disso, os Estados Nacionais abandonam um pouco do seu poder de tomada de decisão, em favor de organizações internacionais e multilaterais (FMI, OMC, etc.), especialmente em áreas tais como o comércio e financiamento global.

Acostumadas com a estabilidade e proteção, as organizações do setor público são, agora desafiadas a se adaptarem a esse contexto novo e em rápida evolução. Elas precisam desenvolver a capacidade de analisar esse novo contexto, adaptar-se a ele e, conseqüentemente transformarem-se a si próprias. Elas precisam desenvolver a capacidade de aprendizagem coletiva e tornarem-se organizações de aprendizagem.

Há muita confusão conceitual em torno das expressões aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem, no entanto, existem diferenças entre elas. Aprendizagem organizacional é o a atividade e o processo pelo qual as organizações alcançam o ideal de uma organização de aprendizagem. “A aprendizagem organizacional é, portanto um processo de transformação, pelo qual as partes de uma organização, individual e coletivamente, contribuem por meio de sua aprendizagem” (EASTERBY; BURGOYNE; ARAÚJO, 2001, p. 173).

Enquanto a organização de aprendizagem, “é aquela que fomenta a aprendizagem individual e coletiva, a fim de transformar-se continuamente a si própria” (EASTERBY; BURGOYNE; ARAÚJO, 2001, p. 175).

Dessa forma todas as mudanças necessárias nas organizações públicas (autonomização política, mudanças estruturais internas e transformações culturais), envolve um processo obrigatório e difícil de transformação em organizações de aprendizagem.

4. REDES E PARCERIAS NO SETOR PÚBLICO

Com as novas necessidades de mercado e as reformas promovidas, os Estados precisaram redefinir seus papéis, diminuindo sua atuação na prestação direta de serviços e transferindo para a sociedade parte das funções que antes desempenhavam. Apesar das intensas críticas quanto a desresponsabilização do Estado pela garantia dos direitos sociais, essas mudanças promoveram a descentralização, incentivando a participação e dado espaço para que cresçam



os movimentos da sociedade civil. As articulações com as organizações da sociedade e com o empresariado já ocupam espaço central no desenho das políticas públicas.

As parcerias entre as diversas instâncias e órgãos do poder público, as empresas privadas e as organizações da sociedade civil, caracterizam-se um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, que pode vir a representar mudanças significativas em nossa matriz política. Assim esse conceito de redes caracteriza-se um importante instrumento de gestão pública, uma vez que alcança espaços não eficientemente atingidos quando tratado somente pelo Estado, deixando dessa forma uma carência social (SARAIVA, 2002).

No campo de estudo dos movimentos sociais são comumente utilizadas as expressões redes de movimento, redes sociais e redes de solidariedade. Dessa forma as redes referem-se a articulações, formais ou informais, entre indivíduos, grupos ou organizações da sociedade civil que visam a realizar reivindicações, trocar experiências e informações, somar recursos, formular projetos e promover ações públicas em geral.

Na área estatal o conceito é utilizado para designar as articulações formais realizadas entre diferentes agências governamentais, ou entre estas e as organizações privadas e da sociedade civil, em torno de problemas sociais e de políticas públicas. Neste caso as relações e atribuições de papéis e responsabilidades são definidas por normas e regulamentos.

Nas redes torna-se vital a participação da sociedade civil, países que adotaram a ideologia neoliberal como orientadora de seus processos de reforma e que não possuem uma sociedade civil atuante, passam por problemas de falta de resposta da sociedade quando procuram delegar para ela papéis e responsabilidades, como o controle social das políticas públicas e das concessionárias de serviços públicos. Assim, os diversos Estados vêm não só apoiando as organizações como também estimulando a criação de outras.

As redes podem ser um grande instrumento de disseminação de valores, ideias e atitudes. Mas por sua natureza, que privilegia pessoas em detrimento de técnicas e modelos, a ação é lenta. Por outro lado, a construção da cidadania, de valores solidários, de atitudes cooperativas e da responsabilidade social exige tempo, mas a medida que esse valores se consolidem, podem crescer e se multiplicar em grande proporção.

5. AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS REGULADORES

Com o processo de descentralização das tarefas dos Estados, surge a necessidade de agências reguladoras, instituídas tanto no âmbito federal, estadual e municipal. A elas cabe regular importantes setores de serviços públicos e áreas da economia consideradas estratégicas para o país como energia, telecomunicações, petróleo e gás, etc.

A regulação justifica-se pelo reconhecimento da existência de falhas de mercado, principalmente nas áreas de serviços públicos caracterizados, na maioria dos casos, como monopólio natural. Conforme a Lei nº 10.931/98 de criação da AGERGS (RS), entende-se por regulação os atos de controle, fiscalização, normatização e padronização dos serviços públicos delegados, bem como a fixação, reajustamento e revisão ou homologação das tarifas.

No âmbito federal optou-se por criar agências unisetoriais, em setores como os de energia, telecomunicações, petróleo e gás, vigilância sanitária e saúde complementar. Assim é possível destacar as agências criadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS), Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS).



No caso das agências reguladoras estaduais, optou-se para o modelo multisetorial, que considerando a deficiência dos funcionários qualificados para essa nova situação, torna-se a melhor opção. Assim o objetivo das agências, passa a ser o de garantir a qualidade de serviços públicos gerais, oferecidos aos usuários pelas empresas privadas, e o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos entre o poder concedente e as empresas concessionárias. Como exemplos temos a AGERGS (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados no Rio Grande do Sul), a ARCE (agência reguladora criada pelo governo do Estado do Ceará), a ARCON (agência reguladora do Estado do Pará), AGERBA (agência do Estado da Bahia), entre outros.

Para fortalecer a autonomia dos órgãos reguladores, no plano diretor da reforma de 1995, destaca as agências autônomas como forma de política pública. E para garantir sua autonomia também financeira, entre outras formas de custeio, a lei estabelece o valor de taxas e multas de legislação vinculada, transferências de recursos pelos titulares do Poder Concedente, a título de fiscalização dos serviços públicos descentralizados e outras receitas como as resultantes da aplicação de bens e valores patrimoniais, operações de crédito, legados e doações (PECI; CAVALCANTE, 2002).

6. CONCLUSÃO

Historicamente a administração pública já passou por diversas mudanças. No Brasil, houve duas grandes reformas, e se vive a estamos na implementação de uma terceira. Todas essas novas propostas parecem ser, como as anteriores, ideais para o momento. Mas como sabemos, quando nos referimos às organizações públicas estamos lidando com importantes e difíceis variáveis, como: a corrupção; o jogo de interesses tanto do poder público, como das classes; e da sociedade civil como um todo. Também tivemos várias experiências onde apenas são atingidos os interesses de pequenas classes poderosas política e economicamente.

O fato é que, independente de qualquer forma de manipulação, essa reforma precisa ser feita, talvez não se consiga na íntegra, mas em parte. Talvez possa não parecer suficiente, mas por outro lado, seja apenas o possível para o momento.

A administração gerencial veio para ampliar o campo de ação das organizações públicas, em um mercado competitivo e exigente. Junto com a administração gerencial, vieram modernas formas de gestão como as parcerias e redes, e as agências reguladoras.

Também é importante ressaltar que essa transformação só será possível se as organizações se derem conta da importância das organizações de aprendizagem.

As organizações públicas ainda têm muito a se desenvolver, e para isso também precisam contar com o apoio, a organização e a cobrança de indivíduos comprometidamente cidadãos.

7. REFERÊNCIAS

- EASTERBY, Smith Mark; BURGOYNE, John; ARAÚJO, Luis. **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem**. São Paulo: Atlas, 2001.
- FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **Net**. Argentina, 2002. Seção Publicações. Disponível em <<http://www.top.rg.ar>>. Acesso em 25 set. 2003.
- PECI, Alketa & CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Net**. Argentina, 2002. Seção Publicações. Disponível em <<http://www.top.rg.ar>>. Acesso em 25 set. 2003.



PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ... **Net**. Argentina, 2002. Seção Publicações. Disponível em <<http://www.top.rg.ar>>. Acesso em 25 set. 2003.

_____. A Reforma da gestão pública. **Net**. Brasília, 2002. Seção Artigos. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em 25 set. 2003.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n. 1, p. 7-40, jan/abr. 1996.

SARAIVA, Enrique. Redes, organizações em rede e organizações virtuais – as novas configurações organizacionais. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, abr/jun 2002. p. 18-23.