

Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública

SANTOS, Ânderson Ferreira dos [U](#)

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. **Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85, Agosto de 2018. ISSN:2448-0959

Resumo

A evolução da administração pública brasileira contou com o desenvolvimento de três modelos básicos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial. Este trabalho tem como foco principal, explicar a importância do modelo gerencial na evolução da gestão pública no país, considerando as novas ferramentas de gestão originadas deste modelo e sua importância para a melhoria na prestação de serviços públicos. Embora atualmente exista uma confluência entre os três modelos, o último é que dispõe de mais mecanismos capazes de atender as demandas da sociedade brasileira. Ademais, a pesquisa disponibiliza uma breve síntese sobre o surgimento de novas práticas de gestão pública utilizadas no Brasil.

Palavras-chave: Administração Pública, Modelo Gerencial, Ferramentas de Gestão Pública.

1. Introdução

Nesta pesquisa apresentamos a influência do modelo gerencial no processo de evolução da administração pública brasileira. Historicamente divide-se os principais modelos de gestão adotados no país em: patrimonialista, burocrático e gerencial. Respeitado o contexto histórico em que estiveram inseridos, todos tiveram papel importante no desenvolvimento da administração pública. Inicialmente surgiram as ideias patrimonialistas, seguidas pelas características pautadas na burocracia weberiana, e finalmente as premissas da administração gerencial e as novas ferramentas de gestão pública.

Existe um consenso dos grandes autores sobre a inexistência de uma sobreposição total de um modelo em relação aos demais. Entretanto, apesar da importância dos modelos patrimonialista e burocrático na evolução da administração pública brasileira, foi justamente o modelo de gestão gerencial o que mais contribuiu para o processo de aperfeiçoamento da gestão pública, principalmente pelo surgimento de importantes práticas que buscam corrigir as ineficiências apresentadas nos modelos anteriores.

Esclarecemos que o aperfeiçoamento da gestão ainda não alcançou um índice de desenvolvimento pleno na administração pública, principalmente se comparado a administração privada. Este novo conceito de administração busca uma otimização dos recursos públicos, cada vez mais escassos, com foco no desempenho organizacional e melhoria dos serviços públicos. Segundo Araújo, Rocha e Carvalhais (2015) esse movimento ocorre por meio de uma pressão da sociedade por melhoria e ampliação dos serviços e fazem com que ocorram revisões nas funções do Estado, além da busca por novas formas de ação.

Além da caracterização e contextualização da importância do modelo gerencial no processo de inovação

da administração pública, o trabalho apresenta um breve apêndice a respeito do surgimento de novas ferramentas de gestão pública que priorizam a prestação de serviços pautadas na eficiência, rapidez, transparência e voltadas para o interesse do cidadão, inclusive com uma maior inserção deste no processo de aprimoramento das políticas públicas.

A presente pesquisa tem por objetivos contextualizar o atual momento da gestão pública brasileira, através da identificação dos fatores que influenciam a nova tendência da gestão observada nas entidades e gestores públicos, quanto ao atendimento das recentes exigências sociais, e abordar o papel das ferramentas de gestão e análise da informação, principalmente o uso da tecnologia da informação no aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Neste sentido, o artigo trata primeiramente da temática da gestão pública no Brasil com ênfase no modelo gerencial e sua contribuição para a melhoria na prestação dos serviços prestados. Na sequência relata-se o papel deste modelo no surgimento de novas ferramentas de gestão. Por fim, traz uma breve narrativa a respeito das principais ferramentas voltadas para a melhoria na prestação de serviços públicos.

2. Breve histórico sobre a Administração Pública no Brasil

Antes de apresentar os modelos de gestão pública aplicados no Brasil, cabe uma definição do que seria Administração Pública. Sinteticamente podemos definir a Administração Pública como o conjunto de órgãos e servidores responsáveis pelo atendimento das necessidades da sociedade, ou seja, aqueles que são responsáveis pela gestão da coisa pública e seus desdobramentos.

Na visão de Paludo (2013) a administração pública em sentido amplo compreende: o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em sentido estrito compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

Cabe ao Estado a prestação de inúmeros serviços públicos – saúde, educação, habitação, segurança, esporte, assistência social, lazer. Para realizar todas essas ações, o gestor público precisa de planejamento e responsabilidade para um bom uso dos recursos públicos, sempre em busca da eficiência, eficácia e transparência.

De uma forma mais ampla (PIERRE 1995, apud CARNEIRO, R. e MENICUCCI, T. M.G, 2013) define administração pública como o resultado da interação entre Estado e sociedade civil, tendo como características a implementação de políticas públicas e a participação das demandas provenientes dos entes privados nas decisões.

Definimos modelo de gestão pública como sendo uma junção de práticas e métodos administrativos usados pela administração para o alcance das metas e objetivos definidos. No Brasil, a classificação mais usual divide os modelos de gestão pública em patrimonialista, burocrático e gerencial. Sendo que o último também recebe a denominação de nova gestão pública.

Para Santos (2017) os modelos foram aperfeiçoados e orientados pelas novas tendências. Porém, não houve uma cisão completa, ou seja, existem práticas provenientes de modelos passados sendo utilizadas juntamente com as novas rotinas administrativas.

O primeiro modelo de administração pública do país foi o patrimonialista, passando do período colonial a República Velha. Com a chegada da família real no Brasil inicia-se a utilização de um modelo de administração que não fazia distinção entre os bens públicos e particulares.

Este modelo patrimonialista era pautado nas práticas usadas por Estados Absolutistas do século XVIII, em que o administrador não diferencia o patrimônio estatal particular do estatal. O sistema estava pautado na dominação tradicional, uma espécie de troca entre os governantes e seus súditos.

Na ótica de Weber citado por Santos (2017, p. 2) o último para manter o domínio sobre os primeiros depende da própria vontade destes em legitimá-lo como protetor do seu bem-estar. Tal aceitação requer que o governante mantenha uma proteção e auxílio em relação aos súditos e funcionários. Estes seriam uma extensão de sua família. O clientelismo é marcante neste modelo, privilegiando o interesse dos particulares e a troca de favores. Essas práticas foram comuns na administração pública, não existiam carreiras, e os cargos eram distribuídos entre parentes e amigos do governante, o que aumentava à corrupção e o nepotismo.

Sobre o prisma weberiano, o patrimonialismo contribui com a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados. Ele se distancia dos princípios modernos da administração pública, nos quais Estado e mercado estão dissociados, onde o governo segue as orientações da sociedade civil organizada (SORJ, 2000 apud OLIVEIRA, OLIVEIRA e SANTOS, 2011).

Com o advento da Revolução Francesa, fica claro a necessidade de uma gestão pública profissional. Adicionalmente temos o desenvolvimento do capitalismo que defende a distinção entre o mercado, sociedade e Estado. Neste quadro, verifica-se a impossibilidade de manutenção da administração patrimonialista como modelo de gestão pública.

O surgimento do capitalismo industrial e das democracias faz com que as sociedades se tornem mais complexas, onde o patrimonialismo não consegue suprir as necessidades da sociedade. Surge o modelo burocrático como alternativa mais racional e adequada, separando o público do privado, em busca da redução da corrupção e o do nepotismo, visando tornar o estado mais eficiente.

A administração burocrática tem como características principais: a impessoalidade, o profissionalismo, a hierarquia funcional e a ideia de carreira pública. Existe uma desconfiança excessiva quanto aos servidores. Há um controle rígido dos processos, da seleção de servidores, contratações de serviços e produtos, bem como das atividades de atendimento ao público.

Durante a década de 30 já estavam presentes alguns traços da administração burocrática na administração brasileira. Tendo sido adotada como alternativa importante ao patrimonialismo. Um exemplo foi a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1936, introduzindo os ensinamentos burocráticos na gestão pública nacional. Seus princípios são fortemente identificáveis em nossa Constituição e no atual sistema de direito administrativo.

Porém, a eficiência pregada pelo modelo não ficou evidente na prática, principalmente pelo surgimento das disfunções burocráticas: resistência a mudanças, rigidez e falta de inovação, apreço extremo as regras e não com resultado, excessiva formalização, e lentidão no processo de decisão. Ficou claro que a burocracia não garantia qualidade, economia e rapidez na prestação de serviços à população. Na verdade,

a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1996).

Como alternativa ao modelo burocrático surge o modelo gerencial pautado na utilização de ferramentas de gestão originadas da administração privada e pensamentos neoliberais que defendem o estado mínimo, a busca pela padronização de procedimentos e a otimização de tempo e volume de recursos.

3. Modelo Gerencial

Logo após a 2ª Guerra, os países apresentam uma evidente recuperação econômica, política e social. Isso provocou um crescimento exponencial das funções sociais e econômicas do Estado Social, que somado ao desenvolvimento tecnológico e a globalização escancaram a necessidade de uma administração pública mais eficiente, eficaz, capaz de atender as demandas sociais de maneira mais efetiva e transparente.

Durante a crise do Estado nos anos 70 ocorre o declínio do modelo burocrático. Os anos seguintes apontam o modelo gerencial como principal alternativa. Este seria uma solução para as disfunções burocráticas. Segundo Bresser Pereira (1996), a busca pelo modelo gerencial não provém apenas da diferenciação de estruturas e complexidade crescente dos problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da sociedade.

Contudo, a administração gerencial não pode ser dissociada totalmente da burocracia, já que diversas características são mantidas (meritocracia, admissão de pessoal, e avaliação de desempenho). O mais correto seria apresentar a primeira como uma evolução da última.

No que se refere ao ciclo da administração gerencial temos as seguintes fases: o Modelo Gerencial Puro, o *New Public Management* e o *Public Service Orientation*.

O Modelo Gerencial Puro (em inglês – *managerialism*) foi criado na Inglaterra, durante o governo de Thatcher, em 1979, Abrucio (1997). As primeiras ações buscavam a reduzir custos e aumentar a eficiência da administração pública.

Sendo mais eficientes, as práticas do setor privado começam a serem inseridas na administração pública. Basicamente o gerencialismo tem como características principais: controle por resultados “*a posteriori*”, maior autonomia e flexibilidade, descentralização, responsabilidade (*accountability*), orientação para o cidadão, participação social, transparência e eficiência.

[...] a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das mega-empresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração patrimonialista, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado. (MOREIRA NETO, 1998, p.39 apud CAMPELO, 2010, p. 313).

Posteriormente, na década de 80, surge o *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública), que apresenta a premissa da efetividade e a busca da qualidade na prestação de serviços a sociedade, priorizando a satisfação das necessidades dos cidadãos e não os interesses da máquina pública. Seus

principais pilares são a descentralização, incentivo à competitividade e flexibilização dos modelos contratuais.

Na década de 90, temos a ascensão do Public Service Oriented – PSO, um aperfeiçoamento do New Public Management, sendo que esta última fase passa a qualificar o usuário como cidadão. A este são atribuídos deveres e não apenas direitos. O modelo apresentava tinha como principais premissas: accountability, transparência, planejamento estratégico, equidade, flexibilidade, justiça e participação popular.

O PSO busca uma sinergia entre cidadão e Estado, priorizando não apenas a eficiência na prestação dos serviços, mas também a participação da sociedade no processo de planejamento das políticas de Estado. Podemos dizer que o referido modelo aponta para a descentralização como um alicerce da implementação de políticas públicas. De forma resumida este defende a eficiência administrativa sem deixar de executar o necessário para o cidadão, de maneira a permitir a fiscalização da sociedade quanto a efetividade dos resultados.

No entendimento de Martins (1997), o Public Service Oriented foca na remodelagem da esfera pública, definição das finalidades do Estado, participação, transparência, accountability, equidade e justiça. Esse prioriza o senso de coletividade do cidadão, sendo a esfera pública um instrumento de aperfeiçoamento da cultura cívica da sociedade.

As práticas gerenciais mais recentes buscam a equidade no acesso aos serviços, através do planejamento estratégico das ações, autonomia gerencial, transparência, foco no cidadão, responsabilidade fiscal, utilização de indicadores de desempenho e avaliação dos resultados. Assim a sociedade surge como fator importante na formulação de alternativas aos novos desafios enfrentados pelo Estado.

Estas novas alternativas são discutidas pela chamada “Nova Gestão Pública”, que defende uma mudança quanto a forma de se chegar ao alcance dos resultados no âmbito da administração pública, surgindo como fonte de pesquisa e orientação voltada ao aperfeiçoamento e modernização da gestão pública.

A Nova Administração Pública é definida como um debate profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da administração pública. Tal diálogo envolvendo os funcionários e a academia deve concentrar-se na busca por respostas às questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos (MARINI, 1999).

Na décadas de 90 a discussão da reforma do Estado torna-se um tema central a nível mundial. Verificamos justamente nesse período a introdução da Administração Pública Gerencial no país. O governo do presidente Fernando Collor (1990-1991) acenou com medidas de cunho neoliberal, como o enxugamento da máquina e redução dos gastos públicos. Neste período houve extinção de cargos e demissão de servidores públicos, além de um controle mais rígido no âmbito das estatais.

Diante de um cenário de forte crise fiscal, social e de hiperinflação a necessidade de mudanças no modelo administração do país se mostrava urgente. O pensamento era uníssono quanto à importância da modernização da administração pública, de maneira a atender as demandas social por serviços públicos de qualidade, prestados de forma eficiente, eficaz e com foco na efetividade.

Na administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tem início a conhecida Reforma do Estado, no ano de 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), responsável por definir as diretrizes da reforma administrativa do Estado. O Ministro José Carlos Bresser Pereira inicia um diagnóstico sobre a Administração Pública Brasileira que culminou com a apresentação do chamado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

No contexto da reforma figurava como tema central a crise de governança iniciada pelo retrocesso burocrático proveniente da nova Constituição e a ideia clara de que globalização reduzia a importância da máquina estatal. Contudo, o ideal do estado mínimo não implantado, pois a sociedade ainda esperava que o Estado prestasse os serviços, porém exigia mais eficiência da administração.

O Plano Diretor tinha como objetivo central a implementação do modelo gerencial na administração pública nacional. O projeto estava pautado em alguns pilares: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas voltadas para o mercado; reforma da previdência social e reforma do aparelho do estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas, (COSTA, 2008 apud SANTOS, 2017).

Claramente o PDRAE enfatizou a reforma administrativa, priorizando a descentralização dos serviços sociais, autonomia administrativa, maior responsabilização e transparência. Foram iniciadas diversas privatizações e criação de diversas agências. Quanto a gestão, inicia-se o controle de processos em substituição ao controle de resultados. Para ampliar a autonomia dos entes da administração indireta foram criadas as agências executivas e os contratos de gestão.

Cabe destacar que no período Militar, já estavam presentes algumas iniciativas pautadas nos princípios do modelo gerencial, como o Decreto-Lei nº 200/67. Este promoveu a descentralização administrativa, com foco na administração indireta, através da criação de empresas estatais, autarquias e fundações públicas.

Embora as reformas da administração formem um ciclo iniciado pela administração patrimonialista, passando pela burocrática até chegar a gerencial, não cabe afirmar que existe apenas um modelo vigente. Podemos verificar na administração pública brasileira alguns traços da burocracia, atrelados a características patrimonialistas e uma busca pela aplicação dos princípios do modelo gerencial. Como bem define Campelo (2010):

O foco desse modelo de gestão é voltado para o cidadão, e não para os próprios procedimentos, como no modelo burocrático, apesar de coexistirem, ainda, com o escopo burocrático e heranças patrimonialistas enraizadas no modelo mental da gestão pública brasileira, certamente demorando alguns anos para o gerencialismo ser assimilado por completo. (CAMPELO, 2008, p. 319).

Conforme o exposto verificamos que não houve uma ruptura completa em relação aos modelos anteriores. A administração pública brasileira busca um modelo de gestão convergente com as premissas do gerencialismo, entretanto, não existe a garantia do alcance de tal objetivo num curto espaço de tempo.

4. Um adendo as Novas Ferramentas de Gestão Pública

Antes de abordarmos o tema das ferramentas de inovação na gestão pública, se faz necessário a introdução de alguns termos como: governabilidade, governança, *accountability* e governo eletrônico.

Estes são importantíssimos para o entendimento da evolução das técnicas de gestão pública utilizadas no cenário recente do país.

Tratando-se da realidade brasileira, ficou constatado durante a reforma do aparelho do Estado iniciada em 1995, que a principal dificuldade do Brasil não seria a governabilidade e sim a governança. A democracia garante um nível aceitável de governabilidade, porém, a restrita capacidade de implementação das políticas públicas, somada a elevada rigidez e ineficiência da máquina administrativa evidenciam os problemas de governança. Neste prisma, o principal objetivo da reforma seria o fortalecimento da capacidade de governar.

Inicialmente falaremos da governabilidade e governança. Os conceitos são complementares e de difícil dissociação. A governabilidade de forma simples é a capacidade política de governo que deriva da relação entre Estado, governo e sociedade.

Já a governança pode ser analisada sob duas vertentes. Em relação ao setor privado a governança corporativa traz o modo como são administradas e controladas as organizações, e de que maneira estas se relacionam com as partes interessadas “*Stakeholders*”. No ambiente público a governança pública pode ser definida como a capacidade de decidir, governar e implementar políticas públicas.

Importante salientar que por ser um instrumento de realização das finalidades do Estado, a governança necessita de condições mínimas de governabilidade, assim, seria impossível haver governança sem governabilidade. As graves crises e os momentos de ruptura institucional, afetam significativamente a governabilidade, restando comprometida a governança pública (PALUDO, 2013).

A significativa evolução da governança, principalmente no âmbito federal, fez surgir um novo termo: nova governança pública – que promove a inclusão da sociedade e do mercado na tomada de decisão. Para isso, o governo vem investindo em capacitação de servidores, através da utilização de técnicas provenientes do setor privado, aliada a utilização frequente de sistemas informatizados de comunicação, potencializados pelo uso da internet. Estes canais têm facilitado o acesso aos vários serviços demandados pelos cidadãos.

Quanto a responsabilização “*accountability*”, embora o termo já fosse bastante abordado, este ganha força justamente durante o processo de redemocratização nos 1980. De maneira geral, o termo pode ser conceituado como a capacidade de prestação de contas dos representantes políticos frente aos seus eleitores e cidadãos. Segue a noção de que o poder concedido e a utilização dos recursos públicos, tem como titular o cidadão, e não os políticos.

Dentro deste quadro, busca-se um fortalecimento dos controles, bem como uma maior conscientização sobre a utilização dos recursos públicos de maneira proba e eficaz, priorizando a transparência e prestação de contas. A sociedade também exerce papel importante neste controle, através da fiscalização. O tema da *accountability* está diretamente relacionado com o acesso a informação, a justificação, e ao processo de punição nos casos de mal-uso dos recursos públicos.

Por último falaremos do governo eletrônico, esse apresenta uma contribuição ímpar no processo de prestação de contas, disponibilização de serviços e acesso a informação. Com a disseminação da internet, principalmente no fim dos anos 90, o setor público inicia um processo de evolução quanto à utilização das

Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC na prestação de serviços públicos, é justamente esta relação que denominamos - governo eletrônico.

O Governo Eletrônico (ou Governo Digital) atua como uma ponte entre a estratégia governamental e a operacionalização dos serviços, além de ampliar o relacionamento com a sociedade. É um instrumento de melhoria na prestação dos serviços públicos, mediante a utilização de ferramentas pautadas nas diversas tecnologias da informação. O governo eletrônico é o instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil (ABRUCCIO, 2007).

Assim, podemos definir governo eletrônico como o conjunto de ações governamentais direcionadas para a disponibilização de serviços e informações a sociedade civil, através da abertura de canais diretos entre cidadãos e governo, mediante o uso da TIC, com destaque para o uso da internet.

O papel do governo eletrônico é enfatizado e visto como uma mudança de paradigma da gestão governamental ou um novo conceito de governo, e sua aplicação na administração pública tem como objetivo melhorar os serviços e a informação oferecida, simplificar processos de suporte institucional e facilitar a criação de canais que permitam aumentar a transparência e a participação cidadã. Ou seja, utilização de tecnologia de informação tanto para ampliar a eficácia e eficiências na prestação de serviços, como um elemento de responsabilização e, portanto, de democratização do Estado. (CARNEIRO, R. e MENICUCCI, T. M. G., 2013, p. 166).

O frequente processo de inovação gerado pela competitividade global, e o surgimento de novas tecnologias tem evidenciado a necessidade de busca por novas formas de administrar a coisa pública, de maneira a possibilitar que os entes públicos possam cumprir seu papel frente aos novos desafios da sociedade moderna.

Em função da competitividade entre as empresas privadas surgiram novas ferramentas e tecnologias, que posteriormente foram utilizadas pelo setor público. Tais ferramentas do foram implantadas primeiro em países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França, Canadá e outros. Posteriormente, os países latino americanos, inclusive o Brasil, além de outros países emergentes também são inseridos nesse contexto.

Diante dos argumentos anteriores, apresentaremos as principais ferramentas oriundas do setor privado, mas que também podem ser encontradas nas entidades públicas: *benchmarking*, *downsizing*, ciclo PDCA, Diagrama de Pareto, Diagrama de Ishikawa, orçamento participativo, e Reengenharia. Cabe ressaltar que essas não esgotam as possibilidades, pelo contrário, existem inúmeras outras práticas disponíveis, sendo destaque as apresentadas acima.

Iniciaremos pelo *benchmarking* que pode ser definido como um processo de avaliação de práticas, produtos e serviços, comparando estes processos com os desenvolvidos pelos concorrentes mais fortes e competitivos, ou com os líderes de mercado. Busca-se através do comparativo identificar as melhores práticas, e aprimorar os procedimentos e produtos, de maneira a implantar na organização os pontos fortes encontrados na concorrência.

Do ponto de vista empresarial a ferramenta é utilizada para o aumento da competitividade. Porém, no

ambiente das instituições públicas serve como fonte de identificação das melhores práticas apresentadas pelas entidades reconhecidas por sua excelência na gestão pública. O *benchmarking* pode ser interno ou externo, sendo que a melhoria dos processos pode ser resultante da avaliação de práticas desenvolvidas por unidades da própria instituição.

Com relação ao *downsizing* (ou enxugamento), ferramenta cujo fundamento teórico surgiu no final do século passado, temos uma ferramenta que basicamente promove a redução de níveis hierárquicos, o enxugamento organizacional, e transfere as atividades não essenciais a terceiros. O foco do *downsizing* é justamente priorizar as atividades relacionadas a competência da empresa. Tem como prioridade o investimento em treinamento e qualificação.

De maneira simples o enxugamento promove a redução de custos e aumento da flexibilidade organizacional, alinhado a uma maior capacidade de resposta às frequentes mudanças no ambiente da organização. Pode ser identificado o uso de tal ferramenta nos processos de terceirização das atividades do setor público nos dias atuais.

O Ciclo PDCA é uma ferramenta de controle de processo. Teve origem nos anos 20 do século passado, nos Estados Unidos, porém obteve notoriedade no Japão a partir dos anos 50, ficando conhecido como ciclo de Deming. Segundo o glossário do Gespública, o Ciclo PDCA é uma ferramenta que busca a lógica para fazer certo desde a primeira vez, e cuja as iniciais são: P – Plan (planejar), D – Do (fazer), C – Control (controlar) e A – Action (atuar corretivamente).

Podemos também chamá-lo de Ciclo da Melhoria Contínua, sendo uma ferramenta da qualidade, usada em diversos processos com o objetivo de padronizar os controles e evitar ou reduzir os erros, de modo a maximizar a eficiência. O PDCA é uma ferramenta de importância fundamental para a análise e melhoria de processos organizacionais, para a eficácia do trabalho em equipe e para o alcance das metas estabelecidas (PALUDO, 2013).

Princípio ou Diagrama de Pareto, trata-se de um gráfico em barras verticais que possibilita a identificação de quais problemas resolver e sua prioridade. A ideia é justamente direcionar os esforços para os problemas mais vitais. A gradação dos problemas em ordem crescente de importância promove a redução de custos melhoria da qualidade dos processos.

Podemos observar nesta ferramenta duas características importantes: a capacidade de determinação do ponto de partida para a solução de um problema, e a identificação das causas mais frequentes. Segundo Chiavenato (2006), o diagrama direciona a atenção aos problemas mais relevantes e prioritários, localizados nas barras mais altas do gráfico, deixando as barras mais baixas para deliberação posterior. O funcionamento do diagrama pode ser facilmente visualizado na figura 1.

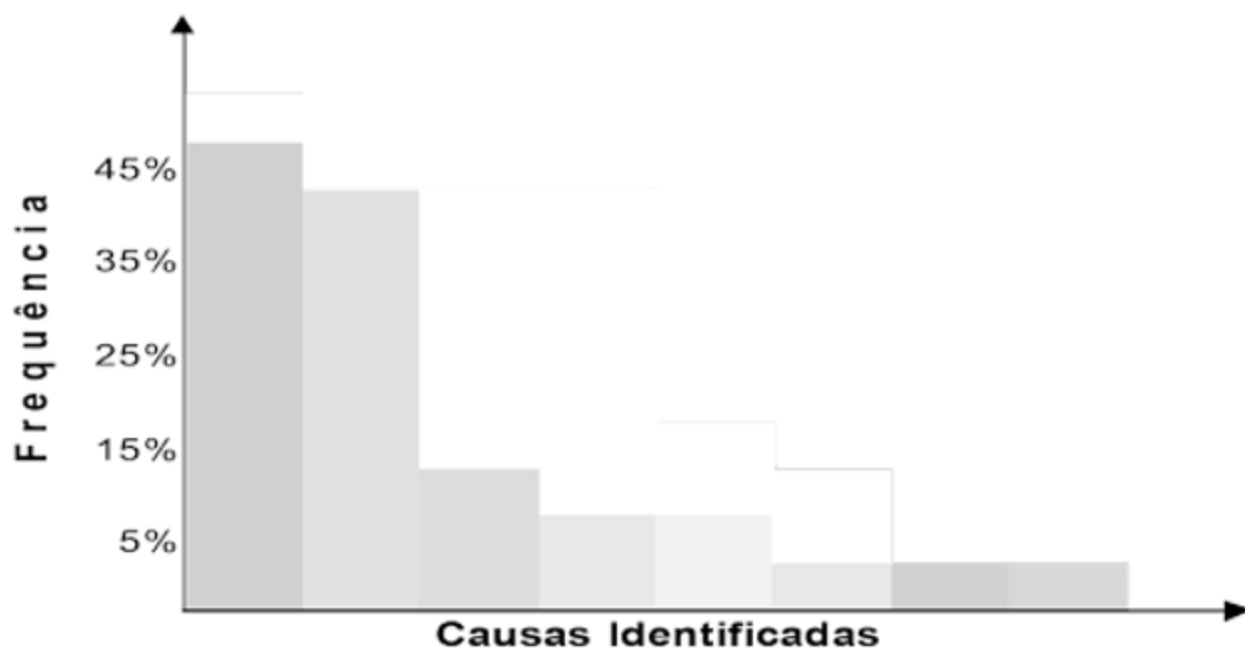


Figura 1 - Diagrama de Pareto. Fonte: PALUDO, Augustinho. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Já o Diagrama de Ishikawa, também denominado Diagrama de Causa e Efeito ou Espinha de Peixe, foi criado no Japão por Kaoru Ishikawa, demonstra de maneira simplificada e didática, as diversas causas e efeitos de um problema ou processo, ou seja, pode-se estruturar e hierarquizar as causas principais de um determinado efeito. A ferramenta pode ser usada para identificar e separar todas fases e causas de qualquer problema.

No diagrama são ordenadas as causas dos problemas e seus efeitos em ordem de importância da esquerda para a direita. Como exemplo podemos listar as possíveis causas de um acidente aéreo. Os fatores prováveis do acidente ainda podem ser escalonados em diversos aspectos diferentes.

Assim, podemos listar os fatores do caso estudado: a infraestrutura, os equipamentos, o pessoal e o controle de voo. Dentro de cada fator podem ser observados vários aspectos: equipamento antigo, desatenção, treinamento falho e pista defeituosa. “Portanto, quando montamos um diagrama desses, temos condição de estruturar as causas prováveis de um problema” (RENNÓ, 2013). A denominação “espinha de Peixe” vem da semelhança com um peixe, conforme figura 2.



Figura 2 - Diagrama de Ishikawa. Fonte: RENNÓ, Rodrigo. Administração Geral para Concursos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

O Orçamento Participativo pode ser definido como uma das práticas orçamentárias onde a alocação de uma parcela dos recursos públicos conta com participação da sociedade. Essa técnica contribui para o exercício da cidadania, principalmente pelo caráter didático.

Esse processo do orçamento participativo possibilita a sociedade uma maior compreensão dos principais problemas enfrentados pela administração pública e suas restrições orçamentárias. Esse conhecimento permite ao cidadão compreender as escolhas da administração, participar da decisão da alocação dos recursos, além de atuar como fiscalizador da execução orçamentária.

Cabe destacar que nessa prática apenas uma parcela dos recursos disponíveis conta com a participação da sociedade na tomada de decisão. O Orçamento Participativo aplica-se somente no âmbito municipal, mesmo assim de maneira facultativa. Porém, nos processos recentes de elaboração dos Planos Plurianuais, o Governo Federal tem buscado uma maior participação da sociedade civil no processo de planejamento, execução e fiscalização do orçamento federal.

Tal iniciativa tem estrita relação com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 48, parágrafo único: “a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos”.

Salientamos que tais medidas possuem caráter incipiente, o que não permite configurar tal prática ainda como orçamento participativo, principalmente na esfera Federal, uma vez que a participação popular ainda possui níveis muito abaixo do ideal.

Finalizando o assunto das novas técnicas, temos a Reengenharia, está surgiu nos 90, com Hammer e Champy. Essa ferramenta foca nos processos, inicialmente define-se o que necessita ser feito e somente no segundo momento há a decisão de como será executado. Está baseada na quebra da departamentalização e desburocratização, tendo como objetivo os processos que mais agregam valor para os clientes.

O processo de Reengenharia pode ser caracterizado pela implementação de mudanças radicais. O redesenho dos processos busca uma efetiva e drástica melhora da eficácia da instituição, através de reformulação de conceitos, métodos e sistemas. Esse processo provoca fortes mudanças, representando não apenas uma reforma, mas sim uma reconstrução na organização. A reengenharia utiliza palavras-chaves como: “fundamental, radical, drástica e processos” (Chiavenato, 2004 apud Paludo, 2013).

A Reengenharia utiliza a tecnologia para produzir mais com menos, aumentar a qualidade dos serviços e produtos, ampliar a competitividade, e facilitar e simplificar os processos. O termo não pode ser confundido com outras ferramentas como: melhoria, *downsizing*, simplificação, automação, dentre outras. Porém, a nível das instituições públicas a ferramenta não foi tão utilizada.

Dado o exposto verificamos que as instituições públicas e privadas vêm utilizando constantemente as novas tecnologias e ferramentas de melhoria de gestão, e que os principais objetivos são: aumento da competitividade, melhoria da qualidade dos serviços e produtos, redução dos custos, facilitação do processo de comunicação, e um melhor atendimento às demandas dos clientes/cidadãos.

Por fim, no caso especial do setor público, os ganhos mais significativos estão relacionados a ampliação e diversificação dos serviços prestados, principalmente os disponibilizados via internet. Contudo, a efetividade das ferramentas ainda não pode ser comparada a encontrada nas organizações privadas.

Conclusão

Tendo em vista os aspectos observados ficou claro a relação entre o processo de aperfeiçoamento da gestão pública do país com as novas práticas de gestão contidas nos modelos abordados, dando ênfase as técnicas provenientes do modelo gerencial, sendo estas originadas do setor privado.

Inicialmente a administração brasileira foi influenciada pelas abordagens patrimonialista e burocrática. Todavia, os problemas do nepotismo, corrupção e as disfunções burocráticas não permitiram o alcance da eficiência pretendida. A constatação de que o Estado era lento, ineficiente e distante dos interesses dos cidadãos, fez com que alguns princípios do setor privado surgissem como alternativa às ineficiências do setor público.

Neste cenário, as atenções são direcionadas a temática gerencial, que busca não somente a eficiência, mas também a qualidade, transparência e efetividade na alocação dos recursos públicos e alcance das demandas da sociedade. Durante a implantação do PDRAE houve a introdução dos princípios provenientes do modelo gerencial.

É justamente nessa busca por maior autonomia, eficiência e responsabilidade do Estado na execução das políticas públicas, que surgiram as tratativas mais recentes com foco nas soluções mais breves, e voltadas a melhoria na prestação de serviços ao cidadão. Diante das mudanças constantes e da necessidade de

aproximação entre o serviço público e as demandas da população, o Estado passa a buscar novas ferramentas para a melhoria da gestão pública.

Devido à grande competitividade e ao processo de globalização das economias, não só as entidades privadas buscam a inovação, o setor público também procura adequar-se as novas realidades e ao uso de novas tecnologias. No trabalho foram abordadas as principais ferramentas oriundas das empresas e que podem ser comumente encontradas na gestão dos órgãos públicos, tais como: *benchmarking*, *downsizing*, ciclo PDCA, Diagrama de Pareto, Diagrama de Ishikawa, orçamento participativo, e Reengenharia.

Por fim, destacamos que mesmo utilizando-se de tais mecanismos, alinhadas ao uso das tecnologias de informação e comunicação, os resultados obtidos pelo setor público são muito incipientes se comparado ao das organizações privadas. Todavia, podemos apontar como ponto positivo a diversificação e melhoria dos serviços públicos prestados através da internet.

Referências

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Caderno ENAP**, Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997.

ABRUCIO, F. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 1, p. 77-87, 2007.

ARAÚJO, R. F.; ROCHA, E. M. P.; CARVALHAIS, J. N. Inovações em Organizações Públicas: estudo dos Fatores que Influenciam um Ambiente Inovador no Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração e Inovação-RAI**, v. 12, n. 3, p. 7-27, 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. (janeiro-abril de 1996). **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público**, v. 47, n.1, p. 7-29, 1996.

CAMPELO, G. S. B. **Administração pública no Brasil: Ciclo entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/592>>.

CARNEIRO, R. e MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos estratégicos da Presidência da República, Vol. 1. p. 135-194, 2013. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**, 4a ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.

GESPÚBLICA. **Guia D Simplificação**. Brasília, janeiro, 2006.

LEI COMPLEMENTAR NO 101, DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

OLIVERIA, R. F., OLIVERIA, V. C., & SANTOS, A. C. **Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo**

na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. Cadernos EBAPE BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, art. 1, p. 950-966, dez. 2011.

MARINI FERREIRA, C. M. **Crise e Reforma do Estado: Uma questão de Cidadania e Valorização do Servidor. Revista do Serviço Público**, Ano 47, v. 120, nº 3, set-dez 1996.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RENNÓ, Rodrigo. **Administração Geral para Concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SANTOS, Anderson Ferreira dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. pp 848-857, Julho de 2017. ISSN:2448-0959.

MARTINS, Humberto Falcão. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr., 1997.

[□](#) Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Atua como economista na Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.