

Práticas de Qualidade para a Gestão Pública Brasileira

Izabel Alinne Alves de Paula



 Editora
Atena
www.atenaeditora.com.br

Ano
2018

Izabel Alinne Alves de Paula

**PRÁTICAS DE QUALIDADE PARA A GESTÃO
PÚBLICA BRASILEIRA**

Atena Editora
2018

2018 by Izabel Alinne Alves de Paula

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Edição de Arte e Capa: Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Profª Drª Adriana Regina Redivo – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Pesquisador da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez – Universidad Distrital de Bogotá-Colombia
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª. Drª. Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Profª Drª. Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª. Drª. Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P324p Paula, Izabel Alinne Alves de.
Práticas de qualidade para a gestão pública brasileira
[recurso eletrônico] / Izabel Alinne Alves de Paula. – Ponta
Grossa (PR): Atena Editora, 2018.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

DOI 10.22533/at.ed.684182602

ISBN 978-85-93243-68-4

1. Administração pública. 2. Gestão da qualidade total. I.
Título.

CDD 352.357

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo do livro e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de
responsabilidade exclusiva da autora.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos a
autora, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

E-mail: contato@atenaeditora.com.br

*"Se você quer algo novo, precisa parar de fazer algo velho."
Peter Drucker*

SUMÁRIO

Apresentação	05
Capítulo 1	
Percurso da Gestão Pública no Estado Brasileiro	06
Capítulo 2	
Perspectivas de uma nova Gestão para um novo Estado	18
Capítulo 3	
Qualidade nos Serviços Públicos.....	26
Capítulo 4	
Atos do Governo Federal para a Melhoria do Serviço Público Brasileiro	36
Capítulo 5	
Instrumentos para a Gestão da Qualidade.....	45
Capítulo 6	
Modelo de Excelência da Gestão	55
Capítulo 7	
Estratégias para o uso da Qualidade na Gestão Administrativa.....	65
Sobre a autora	76

Apresentação

O tema 'qualidade na gestão pública' está no centro de muitas discussões nacionais. Basta fazer uma rápida busca, que se encontra várias pesquisas acadêmicas, livros, legislações, fóruns e seminários sobre essa temática, com datas bem anteriores a redemocratização do Brasil.

O debate recorrente deste tema é motivado pela busca de aprimorar o modo de administrar o Brasil e o seus serviços. E isso envolve conceitos já bem conhecidos, como: desburocratização, excelência, eficiência, resultados, cidadania, sustentabilidade, transparência, entre outros.

Contudo, para quem tem a experiência de vivenciar o serviço público brasileiro, em especial no setor administrativo, observa que ainda que as palavras de ordem sejam positivas, a percepção do usuário, em geral, é negativa, ou seja, há um hiato entre o que se almeja e o que se tem de resultado. Reflexionando sobre este ponto de vista, pressupõe-se que isso ocorre pelo fato da gestão não focar em planejar melhorias, nem mesmo em fazer auto avaliação para se controlar e se conhecer, e sim, concentra-se na própria execução do serviço.

Assim, para auxiliar aqueles que buscam conhecer mecanismos de como melhorar a gestão pública brasileira, surgiu este livro, escrito com uma linguagem menos técnica, mas sem deixar de ser científico. Aponta-se que os capítulos estão ordenados de tal forma, que o leitor primeiro irá se contextualizar com a evolução da administração pública brasileira, passando a conhecer conceitos relevantes no processo de inserção de melhorias, até chegar aos mecanismos e estratégias que podem e devem ser utilizadas em qualquer área do serviço público.

Consolidou-se esta publicação em sete capítulos, resultados de pesquisas decorrentes de um curso de mestrado e de doutorado, a partir de uma inquietação pela busca de formas práticas e efetivas para mudar a visão estigmatizada que o cidadão tem pelo serviço público. Espera-se, com isso, que novas perspectivas de consciência possam surgir sobre o modo de gerir uma organização, um setor ou até mesmo o processo cotidiano que o leitor possa executar. Boa leitura!

CAPÍTULO 1

PERCURSO DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO BRASILEIRO

Esse texto tem como objetivo apresentar a trajetória recente da gestão pública brasileira. Isso se justifica pela relevância de conhecer e propagar a história do país e seus aspectos políticos e sociais. Mas, para isso se faz necessário esclarecer três conceitos que vão permear todo esse ensaio. São eles: Estado, Administração Pública e Gestão Pública.

O Estado (grafado com a inicial maiúscula) é a instituição que ordena, funda e materializa a existência das Nações Soberanas, e representa o interesse universal, sendo constituído de três requisitos básicos: território, população (povo) e governo (poder político ou soberano). Ele está em contínua mutação, pois seu sistema político e sua forma de organização variam de acordo com o contexto histórico e com a concepção de quem o assuma.

Como sistema político, o Estado moderno nasceu absoluto, onde havia uma relação autoritária entre a classe governante e o povo, no século XIX passa para o liberal, onde existia uma dissociação entre o Estado e a economia, e no século XX transita para o democrático, onde o governo passou a ser exercido pela soberania popular. Em paralelo, como organização, o Estado nasceu patrimonial, onde não havia distinção entre o que era público ou privado. No século XIX, passa para burocrático, com regulamentos e rotinas rígidas, estruturado em demasiadas hierarquias, e no final do século XX, transita para o gerencial, onde o Estado passa a primar pela organização e estruturação da organização, buscando por objetivos e resultados, o que implica na preservação da eficiência e o controle dos resultados, além de passar a ser visto como uma empresa, cujos serviços são focados nos cidadãos (seus clientes).

Outro conceito relevante é o da administração pública, onde o verbo ‘administrar’ designa a ação dinâmica de gerir e zelar, enquanto o adjetivo ‘pública’ pode significar algo relacionado ao poder público, como também ao povo, a coletividade. A administração pública pode ser entendida em dois sentidos: objetivo e subjetivo. No sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública (grafada com as letras iniciais minúsculas) é o desempenho perene da própria atividade administrativa exercida pelo Estado, ou por ele assumida, para o alcance dos interesses coletivos; no sentido subjetivo, formal ou orgânico, a Administração Pública (grafada com as letras iniciais maiúsculas, para diferenciar seu sentido da noção anterior) é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes do governo que exercem atividades administrativas.

Há uma convergência de opiniões que não há uma diferença entre administração ou gestão, o que há é que o termo gestão era aplicado no setor privado, enquanto o termo administração era aplicado ao setor público, daí com o surgimento da Nova Gestão Pública (NGP, em inglês *New Public Management*), que incorporou ideias da gestão privada na administração de organizações públicas, a nomenclatura se renovou, e desde então a administração pública gerencial passou a ser chamada de gestão pública. Bresser-Pereira (2008, p. v) diz que “a

‘administração pública’ foi a maneira de administrar o Estado burocrático; ‘a gestão pública’ é a forma de administrar um Estado que se está tornando gerencial”.

Outro item que merece destaque, por se tratar do mesmo objeto com vários títulos, é a Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública, a qual corresponde à versão em inglês *New Public Management*, à versão em espanhol *Nueva Gestión Pública* ou *Nueva Gerencia Pública* ou ainda a *Nuevo Manejo Público*, cujo conceito será definido mais adiante.

Definidos alguns termos desse estudo, percebe-se que, na evolução da gestão pública, houve uma constante pressão na busca da eficiência e da melhoria dos serviços. Tanto que foram sugeridas algumas proposições teóricas em forma de políticas públicas, algumas distintas das práticas antigas, outras nem tanto. O fato é que o público espera da Administração Pública o melhor atendimento de seus pleitos sociais e, na crescente evolução do mundo, os novos problemas que surgem requerem novas soluções.

BRASIL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO AO GOVERNO TEMER

O processo de reforma do Estado no Brasil começou no governo da Nova República com o fim da Ditadura Militar, em 1985, quando o então vice-presidente José Sarney ocupou a Presidência da República de 1985-1990, visto que Tancredo Neves faleceu antes de assumir o cargo. O Brasil já vinha passando por uma crise do regime autoritário, que se intensificou com conflitos políticos e sociais, nesse cenário, era preciso atualizar a administração pública, construindo um modelo de Estado forte capaz de enfrentar os desafios que estavam por vir, com direcionamento estratégico de longo prazo. Contudo, o foco foi tentar conter os erros cometidos durante o governo militar e atuar sobre problemas emergenciais.

As mudanças mais robustas vieram com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), com o fortalecimento da democratização em decorrência do controle externo da Administração Pública; a descentralização política, financeira e administrativa, que abriu a oportunidade para maior participação popular, e também incentivou a geração de várias políticas públicas; também pela profissionalização da burocracia, que instituiu a seleção meritocrática e universal, feita pelo concurso público. Mesmo assim, por uma série de problemas, como a ênfase ao patrimonialismo e a um modelo equivocado de previdência pública, muitas dessas ideias não se concretizaram da forma que deveria ter sido. Somados esses aspectos, mais a crise fiscal do Estado, na década de 1990, o maior incentivo ao funcionário público no final de carreira era se aposentar, pois o salário diminuía, mas a parcela de gratificação ficava mais robusta por função política, não por mérito profissional. Sarney fracassou tentando retomar o Estado desenvolvimentista, utilizando a economia como papel indutor do Estado e implementando uma nova reforma institucionalizada autoritária.

Fernando Collor de Mello foi presidente do Brasil de 1990 a 1992, com um governo marcado por ideias neoliberais e pela diminuição do Estado. O servidor

público foi apontado como o responsável por todos os problemas nacionais, mascarado pela caça aos marajás, que eram os funcionários públicos privilegiados de altos salários. Ainda assim, foi nesse contexto que, paradoxalmente, foi instituído o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, por meio da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990). Houve a extinção de órgãos e os primeiros cortes de pessoal do funcionalismo público. Ademais, o governo de Collor foi marcado pela privatização de diversas empresas estatais e pelo confisco dos ativos bancários dos brasileiros. Durante seu mandato foram propostos três ambiciosos planos para a economia, que estava em colapso com uma inflação descontrolada e com a taxa do Produto Interno Bruto no negativo. Mas, as denúncias de irregularidades e de corrupção levaram a abertura de um processo de *impeachment* (impedimento) na Câmara dos Deputados, que foi impulsionado pelo descontentamento popular, que levou uma quantidade maciça de pessoas para rua, movimento que ficou conhecido como ‘caras-pintadas’, e fizeram que o então presidente renunciasse ao cargo antes de ser condenado.

No interlúdio do governo de Itamar Franco, de dezembro de 1992 a janeiro de 1995, não houve grandes atos reformistas da gestão pública, ainda que se tenha feito um importante diagnóstico desse cenário. Em contrapartida, a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2003, foi muito atuante, com destaque para a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e a formulação de estratégias expressas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), dirigidas pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que percebeu que a administração pública mundial passava por reformas em função do surgimento da NGP, e acreditou que isso também deveria acontecer no Brasil. A proposta era aumentar a governança do Estado, limitar a ação estatal e transferir competências de caráter regional aos estados e municípios.

A partir do século XIX, iniciou-se uma onda de assemelhar a administração pública com a gestão do setor privado, sendo isso mais fortemente marcado nas últimas décadas do século XX, em função da proposta da NGP, que tinha os objetivos de: adquirir eficiência, reduzir custos e aumentar a eficácia na prestação de serviços, por meio de ideais neoliberais de enxugamento. A NGP recomenda a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção das ideias e mecanismo de mercado no governo, fatos que implicam que a Administração Pública que adote esse modelo irá apenas direcionar os serviços, sem executá-los obrigatoriamente, cabendo então ao governo executar apenas as suas funções exclusivas, garantindo o suprimento e a necessidade básica da sociedade. Nesse governo, houve uma preferência pela terceirização para instigar a competitividade entre os provedores privados, evitar monopólios e permitir uma maior flexibilidade na gestão, com o objetivo de inserir a indústria brasileira no plano internacional; era o que se chamava de ‘integração competitiva’. Nesse contexto, os servidores públicos seriam prestadores de serviços que desempenhariam as atividades-fim do Estado com maior eficiência e os cidadãos seriam entendidos como clientes, em vez de meros receptores de ação do Estado. Em suma, aponta-se que a NGP tem o foco no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho. O controle desse modelo é feito por meio de avaliação de

orçamentos e indicativos centrados em resultado, tal como ocorre em empresas privadas.

Abrucio (2007) destaca que os principais avanços obtidos com a reforma Bresser-Pereira foram, antagonicamente, a continuação e o aperfeiçoamento da reforma do serviço público, com melhorias substanciais das informações da administração pública, o fortalecimento das carreiras de Estado e o aperfeiçoamento da ideia da meritocracia. Em segunda ordem, foram as reformas de cunho legislativo, onde ganhou destaque a Emenda constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998a), conhecida como emenda da gestão pública, que entre outras coisas, inseriu a eficiência como um princípio a ser cumprido na Administração Pública, estabeleceu tetos para os gastos com o funcionalismo público, determinou formas de controle de despesas e alterou o caráter rígido do Regime Jurídico Único; mas também cita-se a Emenda constitucional nº 20/1998 (BRASIL, 1998b), que versou sobre o sistema de previdência social. De forma menos palpável em termos legislativo, pode-se mencionar o empenho do ex-ministro em disseminar um rico debate sobre novas formas de gestão e melhorias do desempenho do setor público, por meio de um plano diretor. Nesse enredo, Abrucio (2007) frisa que o que falta nos dias atuais é exatamente um plano orientador de reformas na gestão pública. Em função das ideias disseminadas pela NGP, Bresser-Pereira tentou implantar um modelo gerencial voltado para resultados, que apesar de causar um certo choque no início, atualmente já se sabe que esse modelo é influente na atuação de gestores públicos. Ademais, foi proposta uma engenharia institucional para estabelecer espaços públicos não-estatais, nos quais as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são herdeiras desse movimento.

Esse modelo, segundo Silva (2014), não foi tão bem-sucedido quanto se esperava, mas é importante entender o contexto que justifica essa sentença. A estratégia de formulação de uma agenda de gestão pública foi ampla e bem definida, só que, para perseguir a missão proposta, seria necessário um grande engajamento das lideranças políticas com um consenso mínimo no núcleo duro do executivo e isso não aconteceu por divergência de opiniões, por resistências políticas, como também houve uma prevalência do aspecto econômico sobre o aspecto gerencial. Ademais, o legado do governo de Fernando Collor foi de uma total descrença do serviço público, culminado com o desmoronamento do Estado. Assim, quando houve as primeiras propostas do governo de Fernando Henrique Cardoso, o sentimento era de que seguiria o mesmo caminho feito pelo ex-presidente Collor.

Antes disto, três grandes ações de reforma tinham sido feitas em períodos autoritários, como o modelo Daspiano, que tem seu nome derivado do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado no governo de ditadura de Getúlio Vargas (1930-1945), com o objetivo de promover a estruturação básica do aparelho administrativo, sendo que, foi quando se instituiu o concurso público, houve ainda o Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), publicado no governo militar de Humberto Castelo Branco (1964-1967), que dispunha sobre a organização da Administração Federal, com o objetivo de tentar extinguir a forte estrutura burocrática que o Brasil vivenciava, e também o Programa Nacional de Desburocratização (PrND) (BRASIL,

1979), criado no governo militar de João Figueiredo (1979-1985) com o propósito de dirimir o excesso de burocracia. Todavia, a falta de experiência democrática, de reformas e a imposição a níveis subnacionais fizeram com que muitas ações da reforma fossem descontinuadas.

O segundo mandato do governo do Fernando Henrique, ainda que tenha incorporado algumas ações proposta por Bresser-Pereira, começou com a extinção do MARE e, por consequência, a agenda de gestão pública foi empobrecendo. A evolução da gestão por etapas, onde a reforma gerencial vinha em seguida da gestão burocrática, fez criar um atrito desnecessário com os setores da burocracia estratégica, sendo que, nessa situação, o mais indicado seria ter tratado esse movimento como dialético, onde simultaneamente seriam incorporados aspectos weberianos, com a criação de novos instrumentos de gestão. Abrucio (2007) defende que alguns aspectos do modelo weberiano, sem o formalismo e a rigidez burocrática, deveriam constituir uma alavanca de modernização em prol da meritocracia e da separação entre o público e o privado. Em relação ao setor econômico, ainda que com relativa estabilidade monetária do Plano Real, as iniciativas desenvolvimentistas também foram abandonadas. Por outro lado, no plano distributivo, características importantes do neoliberalismo foram implementadas, como uma série de políticas sociais universalistas, como a elevação do salário mínimo real e as transferências de rendas feitas por meio dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação Ademais, para criar uma sinergia entre as ações do governo federal e as dos entes federados, reforçando os laços interestaduais, foi criado o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), atuantes até os dias atuais.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2011, continuou uma série de iniciativas do governo anterior em relação à modernização do Estado brasileiro, como o governo eletrônico e um maior debate, em várias partes do Brasil, sobre o Plano Plurianual e também, uma série de programas sociais, com o Bolsa Família (decorrentes do Bolsa Escola) e o Programa Fome Zero (substituto do Programa Comunidade Solidária, oriundo do governo de Fernando Henrique).

Em 2003, o governo começou priorizando três agendas de gestão. Na Agenda de Governança, o exemplo mais significativo foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), apelidado de 'Conselhão', que vislumbrava ajudar na interlocução entre o governo e a sociedade, mas que não teve o sucesso esperado, por ter uma agenda pulverizada e pelo conselho não ter o mesmo impacto que teria uma política pública reformista; na Agenda Gerencial, buscou-se orientar as ações do Estado com foco em resultados e no cidadão, sendo o Plano de Gestão: um Brasil para Todos o programa de destaque nesse âmbito; e, na Agenda da Profissionalização (ou Reforma Burocrática), houve iniciativas de recomposição da força de trabalho, com o aumento dos salários dos funcionários de carreira da União, e também o número de carreiras do Estado, limitações de ocupação de funções de livre provimento, entre outras ações. Destaca-se também, no âmbito da melhoria da gestão pública, a criação, em 2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), com a finalidade de melhorar

a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, extinto em 2017. Ademais, ressalta-se o Pacto para a Melhoria da Gestão Pública estabelecido em maio de 2008 entre o Ministério de Planejamento e o CONSAD, pela melhoria da gestão, registrado na Carta de Brasília, sobre Gestão Pública (BRASIL, 2009), que reforçou as três agendas de gestão, a qual Moraes (2014) afirma conservar-se atual em suas orientações.

Outras experiências no campo da gestão pública no governo de Lula se deram no plano federativo, com o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal, e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros, embora suas primeiras formulações tenham ocorrido no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esses dois programas são os primeiros de modernização das instituições subnacionais comandadas pelo governo federal. Ressalta-se, que antes, no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), que teve caráter pioneiro no auxílio aos governos estaduais na área financeira, diferentemente dos dois programas do governo Lula, onde o foco foi a gestão pública.

Marini (2009), no seu levantamento de políticas públicas, lista muitas ações, conferências, programas e leis implantadas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os quais contemplaram várias áreas de gestão, como: econômica, licitação, tecnologia da informação, anticorrupção, entre outras. Todavia, Sallum Junior (2013) acrescenta que outras áreas não foram contempladas, como o processo de privatização, que ficou estagnado, e também pouco se fez para melhorar velhos problemas do Brasil, como a situação previdenciária e a questão tributária, herança que ficou para os próximos governos. Bresser-Pereira (2011, p. 1) infere que, durante os oito anos em que Luiz Inácio Lula da Silva foi presidente, o Brasil mudou, e mudou para melhor, e que, entre algumas conquistas, houve “um governo de centro-esquerda que beneficiou os pobres (reduziu seu número para a metade) e a burocracia pública [...]”. Com opinião oposta à questão de legado, Silva (2014, p. 6) aponta que “[...] nos dizeres do próprio presidente Lula, seu governo terminou sem que fosse possível deixar um legado de reforma da gestão pública e rapidez de resposta do Estado”. Silva (2014) justifica que, durante o governo de Lula, não houve uma formulação de política de gestão pública ampla que demandasse um apoio maciço. Pelo contrário, houve uma estratégia mais pragmática quanto ao tema gestão pública, não questionando a base e a essência da gestão pública brasileira, mas utilizando ferramentas de gestão pontuais, de forma a incrementar cada política pública proposta.

Para Silva (2014), a construção da Agenda Nacional de Gestão Pública, em 2009, foi o aspecto mais significativo nessa tentativa de orientar a gestão pública, mas essa ação não teve tempo suficiente para ser maturada. Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013) concluem que, embora nos dois mandatos de Lula tenha-se dado ênfase aos programas sociais e de inclusão, a administração pública societal não foi consolidada como se era esperado, pois continuaram sendo reproduzidas as mesmas práticas gerencialistas da reforma de 1995, sendo que A. Paula (2005)

justifica isso pelo fato de não ter tido uma aliança política forte e representativa no governo.

O governo Dilma Vana Rousseff teve seu primeiro mandato de 2011 a 2014, sendo reeleita para governar um segundo mandato, de 2015 a 2018. Entretanto, em 2016, isso foi interrompido por um processo de *impeachment* (impedimento), assumindo então o vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia. Silva (2014) observa que, até aquele momento, na gestão de Dilma, não era possível identificar uma agenda de gestão pública ampla e definida. Apesar disto, houve estratégias pontuais, como a atuação da Casa Civil, da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) e da intensificação da influência do Movimento Brasil Competitivo (MBC), que atuou junto com órgãos de consultorias em prol da Administração Pública Federal. A CGDC foi criada pelo Decreto nº 7.478/2011 (BRASIL, 2011a), no primeiro ano do governo Dilma, com o objetivo de formular políticas e medidas específicas para a racionalização do uso de verbas públicas, bem como para implementar, coordenar, controlar e aperfeiçoar a gestão pública, a fim de melhorar a eficiência (utilização dos recursos no processo), eficácia (alcance dos resultados), efetividade (produção de um efeito real), transparência (de acordo com o princípio constitucional da publicidade) e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados aos cidadãos no âmbito do poder executivo, ou seja, a CGDC atuava como um sistema de monitoramento de políticas, programas e ações para a Casa Civil, sendo também um braço operacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

O MBC foi criado em 2001, com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, por meio do aumento da competitividade do país, característica do movimento da NGP. O MBC apareceu no final do governo de Lula de maneira acanhada, com a Agenda Nacional de Gestão Pública, ganhando mais destaque junto com a CGDC no início do governo Dilma. Ainda que no governo Lula tenha havido um aumento na contratação de servidores públicos, percebeu-se que houve também um aumento de serviços de consultoria, situação essa que se ressaltou no governo Dilma, onde a CGDC fazia o diagnóstico e abria caminho para que as consultorias implementassem as soluções. No âmbito da participação popular, Moraes (2014) destaca a implantação da chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), ou Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011b) que procura assegurar a transparência nos atos dos órgãos públicos nos três níveis de governo, para consolidar mais a participação da sociedade, e o Decreto nº 8.243/2014 (BRASIL, 2014), que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, que buscam estabilizar a participação popular como método do governo. Em 2016, a então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, retomou a ideia do CDES, o 'Conselhão', com o objetivo de encontrar alternativas que levassem o Brasil a superar a crise econômica e política, mas também não houve tempo de se consolidar em razão do desenrolar político que culminou no seu afastamento da presidência.

Quanto ao governo de Michel Temer, de 2016, com previsão até 2018, destaca-se que é um desafio analisar um governo que está em curso, mas percebe-

se que, assim como ocorreu no início da redemocratização, esse mandato está sendo marcado por ações que tentam conter os problemas emergenciais que ficaram dos governos anteriores. Isso porque o Brasil passa por uma severa crise econômica, crise na previdência, enraizamento da corrupção, entre outros problemas nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Nesse enquadramento, a atenção está sendo dada a um pacote de reformas, que engloba: funcionalismo público, leis trabalhistas, política e previdência social.

Como ação desse governo, destaca-se a chamada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos (BRASIL, 2016) criada para controlar os gastos públicos, tal como foi feito no governo do Fernando Henrique Cardoso, com a Emenda constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998a). Todavia, ressalta-se que ações de congelamento de gasto público implicam diretamente no congelamento de ações de inovação e melhoria para os agentes e para os serviços públicos, em especial para áreas mais críticas como saúde e educação. Nota-se também que, assim como ocorreu nos anos de 1990, o maior incentivo do servidor em fim de carreira é se aposentar o quanto antes, sob o risco de não conseguir ter esse direito, visto a insegurança que se instalou no serviço público. O que se nota é que tal como ocorreu no governo de Fernando Collor de Mello, os servidores públicos novamente passaram a ser apontados como os responsáveis por todas as mazelas do país, enquanto a corrupção política vai ficando cada vez mais escancarada, e o próprio presidente vai tentando se defender das acusações que lhe vão sendo impostas. Por esse cenário, pressupõe-se que não se pode esperar uma grande atenção para alguma tentativa, em curto prazo, de melhoria da gestão pública.

Ademais, destaca-se que esse governo revogou a política pública chamada de Gespública, a partir da publicação do Decreto nº 9.094/2017 (BRASIL, 2017) que dispõe sobre a simplificação ao atendimento ao usuário e, entre outras coisas, institui a Carta de Serviços ao Usuário, antes chamada de Carta de Serviços ao Cidadão no âmbito do Programa Gespública.

Em síntese, afirma-se que o contexto de formação da administração pública brasileira, em geral, é contado pelos episódios de reforma que os vários governantes empreenderam no início do seu mandato. Alguns foram estruturantes, outros mais modernizantes, mas, independentemente de seu alcance, todos geraram impactos nas estruturas administrativas e institucionais do Estado, negativamente ou positivamente.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

“A globalização e a complexidade do mundo contemporâneo têm acentuado as dificuldades e mesmo a incapacidade dos governos nacionais de resolverem por si sós, problemas de progressos” (MOTTA, 2013, p. 89). As transformações das estruturas sociais brasileiras e a consolidação do ambiente democrático do país demandam um Estado mais ágil na identificação dos gargalos e na construção de políticas efetivas. Contudo, são tantas situações a serem melhoradas e modificadas

na administração pública, que parece ainda ser um caminho pouco trilhado, mesmo que já tenham surgido muitas propostas de melhorias.

Ainda assim, nas últimas três décadas, o tema reforma do Estado foi presente na agenda política. É perceptível que houve uma preocupação com a gestão pública e um esforço de integrar a administração e a política com a participação popular, mas o que se observou foi uma dicotomia: houve avanços e inovações, entretanto, os resultados foram desiguais para o conjunto do Estado; as políticas foram fragmentadas, de caráter estratégico pontual ou operacional e no geral, perderam força quando ocorreu a alternância do governo, ou ainda de um novo mandato. Drucker (2002) afirma que, para administrar um negócio, seja ele qual for, deve se basear em tendências previsíveis que persistam a moda ou a novidade do dia. Por isso, pode-se afirmar que o modelo sistêmico será o mais indicado para costurar esses *gaps* (lacunas) deixados entre uma agenda de reforma e outra.

Sobre a história recente das reformas da gestão pública no Brasil, apontam-se quatro aspectos que merecem destaque. O primeiro é o da relevância, que, segundo Marini (2009) e Moraes (2014), os políticos têm uma baixa percepção sobre a relevância da gestão como forma de alcance dos resultados governamentais, priorizando obras de maior apelo à população, nos segmentos mais pobres como saúde e educação, do que focar mais na qualidade da gestão administrativa. O segundo aspecto é a combinação entre diversidade e fragmentação, pois embora nos últimos anos tenha havido esforços e políticas públicas de melhoria da gestão pública, essas ações não foram executadas de forma integrada, em razão da pluralidade de visões, valores, atos empreendedores e coalizações em diferentes graus de convergência, somando ainda a desigualdade entre os estados brasileiros no que se refere à capacidade reformista.

O terceiro é o compartilhamento federativo das iniciativas de melhoria da gestão, que, para Marini (2009), nos últimos anos, tem se mostrado positivo, com importantes iniciativas nas três esferas do governo, sendo o maior exemplo disto a Carta de Brasília sobre Gestão Pública (BRASIL, 2009), que propõe estratégias e ações para a melhoria da gestão pública. Mas, para Moraes (2014), é um problema pela forte heterogeneidade regional entre os entes subnacionais e suas arraigadas tradições de autonomia, sendo então fundamental a construção de um federalismo cooperativo. O último aspecto é o caráter incompleto das reformas empreendidas sobre a administração pública, visto que as agendas de reformas são iniciadas, mas passado o tempo são substituídas, sem que haja um aprofundamento dos modelos que responderam positivamente.

Mas, o que se nota é que o Brasil está atolado em uma crise de governabilidade, onde a “[...] a corrupção sabota a implementação das políticas públicas [...]” (BUCCI, 2015, p. 3) e atrasa mais ainda qualquer avanço que o Brasil possa ter em termos de melhoria de gestão pública, por isso que a situação política do país implica diretamente sobre o desenvolvimento das ações em prol da Administração Pública. “[...] ou o País reformula o seu Estado, ou o desenvolvimento ficará como um sonho distante” (ABRUCIO; GAETANI, 2008, p. 49). A peleja segue sendo a de transformar a gestão pública em um instrumento da ação coletiva da

sociedade brasileira. É preciso que atores políticos e intelectuais, em caráter de urgência, criem e implementem uma agenda de reforma da gestão pública, que seja transversal, de ampla divulgação e acessível para a sociedade, concatenada com os avanços teóricos das políticas, de tal modo que tenha força para sustentar uma reforma de maneira ampla e contínua, e que a sociedade possa controlar e exigir os resultados previamente planejados, para que assim a população possa voltar a se reconciliar com o estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007. Edição Especial Comemorativa.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Agenda, Aprendizado e Coalizão. In.: COSTA, Luciana Costa (Coord.). **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto no 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 1979. Seção 1, p. 10109.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23935.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado**. Brasília: 1995.

BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito

Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 jun. 1998a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda constitucional nº 20, de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Carta de Brasília**. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011. Cria a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC, do Conselho de Governo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mai. 2011a. Seção 2, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Edição Extra. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2017. Seção 1, p. 2.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: COSTA, Luciana Costa (Coord.). **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Deus foi brasileiro no governo Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 jan. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft02012011111.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BUCCI, Eugênio. Rouba, mas faz obra social. **Época**, São Paulo, 19 out. 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/eugenio-bucci/noticia/2015/10/rouba-mas-faz-obra-social.html>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **La gerencia en la sociedad futura**. Bogotá: Editorial Norma, 2002.

MARINI, Caio. **Inventario das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**. Brasília, MP/SEGES, 2009.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Gestão pública e desenvolvimento: proposições para uma agenda de governo. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 13. n. 2, p. 10-20, jul./dez. 2014. Especial Eleições.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, n. 1. jan./fev. 2013. ISSN: 0034-7590.

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

RIBEIRO, Lívia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2013, p.1-15.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. O desenvolvimentismo e o Estado brasileiro contemporâneo. In: Luiz Carlos Bresser Pereira (Org.). **O que esperar do Brasil?** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, v. 1, p. 61-72.

SILVA, Lucas Ambrósio Lopes da. A Câmara de políticas de gestão, desempenho e competitividade: Uma nova estratégia para a política federal de gestão pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2014, p.1-22.

Sobre a autora

IZABEL ALINNE ALVES DE PAULA Licenciada em Matemática (Universidade Federal do Amazonas, 2008). Especialista em Ensino de Matemática (Universidade Federal do Amazonas, 2009). Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas no Serviço Público (2009). Mestra em Engenharia da Produção (Universidade Federal do Amazonas, 2013). Doutora em Administração (Universidad Americana, Asunción/PY, 2017). É técnica-administrativo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, desde 2008. Possui mais de 12 anos de experiência no serviço público, no setor administrativo. Se dedica a pesquisar sobre melhorias do serviço, por meio da inserção de qualidade em processos. Tem artigos e capítulos de livros publicados sobre essa temática. E-mail: izabelalinne@hotmail.com

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-93243-68-4



9 788593 243684