

**CULTURAL EVOLUTION OF BRAZILIAN PUBLIC MANAGER ADMINISTRATIVE
REFORMS***

**A EVOLUÇÃO CULTURAL DO GESTOR PÚBLICO BRASILEIRO NAS REFORMAS
ADMINISTRATIVAS**

Oséias Thomaz¹

ABSTRACT

The article has as its theme the cultural evolution of public managers in Brazil with regard to administrative reforms. The aim of this study was to monitor the cultural evolution of public managers within the reform process of the Brazilian Government, in the space between 1930 to 2010, passing necessarily through Bureaucratic patrimonial Administration and managerial. To the achievement of the goals was realized a bibliographic survey with renowned authors on the subject proposed to raise discussions under various perspectives. It is noticeable that the performance of public managers is directly linked to its period of validity, the methods used and the social effects rendered by administrative patterns. To understand this evolution, it is necessary that the landmarks that boosted the Public Administration and its Admins, ought to be recalled and studied.

KEY-WORDS: Public Administration; Administrative Reform; Cultural Evolution- Public Manage

RESUMO

O artigo tem como tema a evolução cultural do gestor público no Brasil face às reformas administrativas. O objetivo do trabalho foi acompanhar a evolução cultural dos gestores públicos dentro do processo reformista da administração brasileira, no espaço compreendido entre 1930 a 2010, passando necessariamente pela Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. Para o alcance dos objetivos, foi realizado um levantamento bibliográfico com autores renomados no tema proposto a fim de levantar as discussões sob várias perspectivas. É notório que a atuação dos gestores públicos está diretamente ligada ao respectivo período, aos métodos utilizados e aos efeitos sociais reproduzidos pelos modelos administrativos. Para compreender essa evolução, é necessário que os marcos históricos que impulsionaram a

¹ Servidor do Ministério da Defesa (Brasília, DF/Brasil); Mestrando em Gestão Pública da Universidade Federal de Pernambuco; Consultor Sênior da B & B Consultoria em Gestão Pública; Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco. Email: othomaz@yahoo.com.br.

Administração Pública e os seus administradores sejam lembrados e estudados.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Reforma administrativa. Evolução Cultural - Gestor Público.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública Brasileira está passando por muitas mudanças. Ao longo de nossa história, principalmente nos últimos 100 anos, podemos observar que vários foram os modelos administrativos adotados em nosso País.

Com o objetivo de acompanhar a evolução cultural dos gestores públicos dentro do processo reformista da administração brasileira no espaço de tempo, compreendido pelos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, o artigo analisará, de forma periférica, cada modelo, evidenciando suas principais ações e objetivos, conseqüentemente às reações apresentadas pelos gestores na execução do *mumus* público.

Em considerando uma pesquisa científica, a busca de informação feita de forma sistemática, organizada e racional (MOREIRA, 2005) torna-se imprescindível. Para o seu êxito, a pesquisa qualitativa realizará o levantamento bibliográfico de autores renomados no tema proposto a fim de levantar discussões sobre várias perspectivas que influenciaram a conduta, a forma e principalmente a cultura organizacional dos gestores.

Sendo assim, percebemos que no império e nos primeiros mandatos da república, tivemos o modelo patrimonialista de gestão, no qual a *res publica* não se diferenciava da *res principis*, ou seja, o patrimônio da Administração Pública se confundia com o do imperador do Brasil, ou então, com o dos governantes. Esse modelo de gestão caracterizava-se pela corrupção, nepotismo e pela realização de contratos celebrados ao bel-prazer dos administradores (PEREIRA; SPINK, 2006).

No início do século XIX, surge um novo modelo de gestão, o modelo de uma administração pública burocrática, em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado, tendo-se em Weber (2004) o principal analista desse processo. De

início vieram os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que são instaurados no seio social. Posteriormente, o *caput* do artigo 37, CF/88, por meio da redação dada pela emenda nº 19/98, inclui um novo princípio norteador da Administração Pública, o princípio da eficiência. Tal princípio é comentado pelo ilustre jurista José Afonso da Silva da seguinte forma: “Eficiência administrativa é atingida pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários” (SILVA, 2000, p. 655-656).

Com isso, o surgimento do novo princípio combinado com a demasiada cobrança social por decisões e ações públicas e governamentais, com capacidade de atendimento ágil e de boa qualidade, ou seja, de forma eficiente, força à Administração Pública buscar as melhores formas de gerenciamento dos negócios públicos, resultando em mais uma reforma administrativa. A administração pública gerencial, que emergiu na segunda metade do século XX, como resposta à crise do Estado, modo de enfrentar a crise fiscal, estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e instrumento de proteção do patrimônio público – a *res pública* – entendido em sentido amplo, seja público; que seja de todos e para todos, e não objeto de *rent-seeking*, algo privatizado por grupos de interesse².

O professor Sérgio Jund comenta, em sua obra, a importância da boa gestão na Administração Pública, vejamos:

Hoje, não há dúvidas de que vencer tais desafios no plano da gestão pública é condição indispensável à garantia dos padrões mínimos de governabilidade, promotora do desenvolvimento econômico, na ambiência democrática (JUND, 2006, p. 4).

É inegável, no entanto, a universalidade dos desafios de gestão a que estão sujeitos os sistemas administrativos modernos e os seus gerentes. Todos requerem, para

² Observe-se que o conceito de privatização do Estado ou de privatização do patrimônio público não deve ser confundido com a privatização de empresas que pertencem ao Estado – a venda de parte do patrimônio público a proprietários privados. Privatização, neste sentido, é venda irregular – e não apropriação viciosa – de um patrimônio que a sociedade conclua que deva pertencer a entidades privadas, não a entidades públicas. (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 25)

realização de melhores resultados, satisfazer os atributos de velocidade, flexibilidade, integração e inovação, tornando mais permeáveis suas fronteiras hierárquicas, verticais; de especializações e funcionais, horizontais; externas; e geográficas. Sob essa atmosfera de mudanças, se exige, cada vez mais, do administrador público, que vive dentro do novo paradigma, ser um gestor completo, capaz de analisar as modalidades de funcionamento das instituições públicas, para tal, a mudança de cultura organizacional se faz premente, sendo atribuída ao gestor a responsabilidade pelas mudanças na forma de administrar os bens públicos e o faça respeitando os princípios que regem a administração pública, contidos na Carta Magna brasileira, utilizando todos os instrumentos necessários para administrar, com perfil arrojado, gerindo os recursos com equilíbrio e total empreendedorismo.

Drucker (1991) e Davenport (1998), entre outros, afirmam que atualmente vivencia-se a revolução da informação, em que o conhecimento assume papel fundamental para o sucesso de uma organização. Adicionalmente, cada vez mais as pessoas usuárias do serviço público estão com maiores expectativas e exigências em relação à prestação de um serviço público de qualidade, célere, eficaz e eficiente, com transparência e com o menor dispêndio possível de recursos.

Dentro desse contexto, é mister que assim como as organizações privadas, os órgãos públicos respondam de forma ágil e com efetividade às novas demandas, de forma que busquem gerenciar adequada e responsavelmente os seus bens e recursos, tendo, pois, como grande desafio tornarem-se flexíveis e empreendedores. Nesse sentido, as mudanças culturais fazem parte do cotidiano organizacional, propiciando o desenvolvimento de adaptações estratégicas e inovações.

2. MODELO PATRIMONIALISMO

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a interpermeabilidade dos patrimônios público e privado, modelo predominante de 1530 a 1930, passando pelo Brasil colônia, Brasil Reino e Império. No modelo de administração patrimonialista é impregnado a ideia do poder absoluto do rei, o qual apaga a existência do súdito, marca uma época de submissão e de uma sobrevivência básica. Denomina-se patrimonialismo quando a distinção entre o que é público e o que é privado não é feita de forma precisa em um sistema de gestão ou governo. Nessa toada, o patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados, passando ao Estado ser patrimônio de um governante. Essa característica foi comum em governos absolutistas e marcante no império brasileiro. O monarca gastava as rendas pessoais e as rendas obtidas pelo governo de forma indistinta, ora para assuntos que interessassem apenas a seu uso pessoal (vestimenta), ora para assuntos de governo (construção de uma estrada). Como o termo (patrimonialista) sugere, o Estado acaba se tornando um patrimônio de seu governante (MARTINS, 1997).

Originalmente, Max Weber (2004) o definiu para demonstrar o domínio privado de governantes, onde o tesouro do Estado se confundia com o do monarca ou de seu corpo funcional, separação esta em que se apoia a forma burocrática moderna. A noção de patrimonialismo continua a orientar parte significativa da reflexão sociológica nacional. No entanto, é preciso fundamentar um novo paradigma à luz da própria crítica weberiana. Historicamente, na visão de Raymundo Faoro (2001), existiria patrimonialismo desde o Portugal medieval, onde não havia sequer a noção de “soberania popular” e não havia a separação entre bem privado (do rei) e bem público, já que o rei e seus prepostos não podiam “roubar” o que já era deles de direito. Vejamos o que diz Faoro:

Do rei ao governador-geral (vice-rei), aos capitães (capitanias) e às autoridades municipais perpassa uma complexa, confusa, tumultuária e

fluida hierarquia. O gabinete geral de muitos auxiliares, casas, conselhos e mesas constituem o domínio absoluto do monarca. O governador-geral, o ouvidor-geral e o provedor-mor, os capitães-generais e juizes perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas e se embaraçam numa corte frouxamente hierárquica, onde todos se dirigem ao rei e a seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando (FAORO, 2001, p. 185)

No modelo patrimonialista, especialmente o brasileiro, costuma-se levar a organização estatal para a esfera da afetividade e para o círculo de amizades. Foi assim que as grandes famílias patriarcais comandaram a política e a economia do País. A administração estatal era uma extensão das grandes fazendas. Conforme retrata Sérgio Buarque de Holanda:

[...] é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvolveu em nossa sociedade [...]. Onde os laços de sangue e de coração [...] forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição entre nós (HOLANDA, 1998, p. 146).

Outro fator importante a ser considerado são os conceitos weberianos de patrimonialismo e burocracia, empregados por Holanda, quando este trata das questões acima. Por meio da definição de Max Weber, entende Holanda que:

Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização e o esforço para assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 1998, p. 147).

Diante da transversalidade da *res publica* com a *res principis*, temos a corrupção e o nepotismo como métodos inerentes a esse tipo de administração, na qual os cargos públicos são distribuídos por vínculos de afeição e trocas de favores. Tais cargos são ocupações rendosas e de pouco trabalho. No período colonial, o Brasil se encontrava apenas em condição de patrimônio da coroa portuguesa. Funcionários do reino português eram enviados para ocuparem cargos administrativos, sendo estes nobres e

garantidores de *status*. Porém, tais funcionários mostravam-se corruptos e infiéis às ordens do rei. Na realidade, não havia limites entre o público e o privado, sendo que tais cargos eram vendidos em benefícios próprios.

Havia uma mistura de poderes nesse período, pois tanto a Administração como o legislativo e o judiciário eram exercidos pelas mesmas pessoas, gerando muita confusão. O cargo público se revestia de poderes e regalias. Os gestores se locupletavam sem nenhuma feição à ética.

3. MODELO BUROCRÁTICO

O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX, e que surge como um progresso, em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. O sistema burocrático emerge para combater a corrupção e o nepotismo gerados pelo modelo anterior. Inicia-se uma nova era, uma esperança que surge com a racionalização. Impende destacar que nesse momento o liberalismo supera o absolutismo. Inicia-se a fase do Estado de Direito, conquistado após muitas lutas históricas e políticas, em que o soberano se torna submisso aos Estatutos do Parlamento. O modelo burocrático é sistematizado, substituindo o patrimonialismo do período absolutista. A administração pública burocrática se torna apegada ao controle da forma de proceder, sem se preocupar em questionar se toda a atividade desempenhada gera resultados pelo menos aceitáveis. É uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito, baseada em legislação própria que define com antecedência como a organização deve funcionar.

Foi apenas após a morte de Weber e após a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas. Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de

dominação, Weber (2004) identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas (SECCHI, 2009).

O período dominante desse modelo no Brasil emerge na segunda República, na Era Vargas, e prossegue até a quinta República, no período de 1930 a 1985. Notabiliza as figuras de Mauricio Nabuco e Luiz Simões Lopes (PEREIRA; SPINK, 2006). Importante salientar que, no final desse período, ocorre a administração do Estado autoritário-burocrático durante os anos de 1964 a 1985, quando predomina o militarismo. Destacamos como métodos utilizados os controles administrativos, no sistema burocrático, que funcionam previamente, para evitar a corrupção. São controles rígidos, como na admissão de pessoal, nas contratações do Poder Público e no atendimento às necessidades da população.

São princípios inerentes a esse tipo de administração a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor, consubstanciando à ideia de poder racional legal (WEBER, 2004).

No período burocrático, temos como efeitos sociais uma administração voltada para si mesma, desvirtuando de sua missão básica que é o servir a sociedade; ao focar sua administração apenas nos procedimentos torna-se ineficiente e incapaz de atender às necessidades dos cidadãos. Como o funcionário está totalmente voltado para dentro da organização, para as regras e regulamentos internos, o efeito social é desastroso. O cliente, principal objetivo, não é visto nem contemplado com um atendimento público qualificado. Não há um serviço público personalizado.

Tais procedimentos não permitem o desenvolvimento da flexibilidade e, muito menos, da criatividade. Assim, o cidadão é afetado, pois, ao se falar de cidadão, estar-se-á referindo ao ser humano, portador de necessidades e características específicas e diferenciadas. É marcante o período burocrático para os funcionários públicos, pois passam a desfrutar da estabilidade, instrumento contra a "derrubada" que acontecia durante o Império.

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi um meio adequado de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 252).

As críticas ao modelo organizacional burocrático são muitas. Após a II Guerra Mundial, uma onda de confrontação intelectual contra o modelo burocrático foi liderada por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949). Depois de Merton, outras críticas foram feitas ao modelo burocrático, e elas podem ser notadas implicitamente nas características dos chamados modelos pós-burocráticos de organização. Na administração pública, destacam-se os modelos gerenciais e a governança pública.

Luiz Carlos Bresser Pereira (2001), no artigo *Do Estado patrimonial ao gerencial*, situa o contexto político, econômico e social brasileiro no período da transição entre o regime militar e o retorno do presidencialismo democrático como ponto nodal para introdução do gerencialismo no Brasil. Nota-se:

Com o fim do autoritarismo e o fracasso da burguesia industrial em liderar politicamente o país, a Sociedade Capitalista Industrial e o Estado Burocrático-Industrial desaparecem. [...] Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e as públicas a se tornarem mais eficientes. Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista. (PEREIRA, 2001).

4. MODELO GERENCIAL

Hodiernamente, dois modelos organizacionais têm surgido no quadro global das reformas da Administração pública: a Administração Pública Gerencial e o Governo Empreendedor. Os dois modelos compartilham os valores de produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência (fruto da EC 19/98) na prestação de serviços, *marketization*³ e *accountability*⁴ (KETTL, 2005). Os dois modelos organizacionais são chamados de gerencialismo (*managerialism*).

A administração pública gerencial, ou nova gestão pública (*New public Management*), é um modelo normativo pós-burocrático para estruturação e gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. (SECCHI, 2009).

A administração gerencial, que corresponde ao modelo atual, surge como uma solução para os problemas gerados pelos desgastes do anterior. Nos anos 1980, após a crise do endividamento internacional, torna-se visível a questão do ajuste estrutural. Já nos anos 1990, a ênfase é transferida para a reforma do Estado, em especial a administrativa.

Conforme salientam Peter Spink e Bresser Pereira (2006), quase sem exceções, os países latino-americanos, no final do último século, passaram por mudanças:

[...] Todos os países latino-americanos estão, no momento, engajados em processos de reforma do Estado. Programas com o nome de “Modernização do Estado” e Modernização do setor público” vêm sendo financiados pelo Banco Mundial em toda região e, entre os anos de 1990 e 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou cerca de 100 ou mais programas, nos quais componentes

³ *Marketization* é o termo empregado para a utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. Exemplos de mecanismos de mercado é a liberdade de escolha de provedor por parte do usuário do serviço público e a introdução da competição entre órgãos públicos e entre órgãos públicos e privados.

⁴ *Accountability* é o termo de difícil tradução para o português. Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquela que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A *accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.

“fortalecimento” e “reforma do Estado” estão sempre presentes (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 141).

Nesse sentido, o cerne central da questão passa a ser a reconstrução do Estado, para defini-lo em um mundo globalizado. Para o Presidente em exercício na época, Fernando Henrique Cardoso, essa mudança de perspectiva torna-se uma das primordiais diretrizes de seu governo, dando início à reforma da Administração Pública. Então é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob direção do Ministro Bresser Pereira, que inclui a reforma administrativa entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo governo FHC. Impende destacar que nesse projeto estava incluso a flexibilização do estatuto da estabilidade dos servidores públicos, sendo objetivada a aproximação dos mercados de trabalho público e privado (SANTOS, 2003).

Em agosto de 1995, a reforma administrativa é encaminhada ao Congresso Nacional e, aprovada, transforma a administração pública brasileira de burocrática em gerencial. Não há consenso doutrinário sobre o início do Estado gerencial e regulador, sendo considerado por alguns o seu início a partir do Decreto 200/67, enquanto a maioria entende como sendo a partir dos anos 1990. Em suma, pode-se dizer que o Brasil está caminhando para um modelo gerencial de administração pública, apesar de ainda estar assentado culturalmente, e até mesmo institucionalmente, em um modelo burocrático, percebendo-se, inclusive com certa frequência, traços do patrimonialismo.

Segundo Leonardo Secchi (2009), ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente, um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, de gerencialismo e até mesmo do patrimonialismo pós-burocrático que ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerentocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política (SECCHI, 2009).

O período dominante da administração gerencial surge na quinta República, entre a década de 1980 e 1990 e segue até a atualidade. Na época, surge como uma

solução para os problemas gerados pela administração burocrática. Seu foco central é priorizar a eficiência da Administração Pública, bem como a qualidade de seus serviços e a redução de custos.

O enfoque gerencial da Administração Pública se manifestou na Grã-Bretanha em 1979, incorporado pela primeira-ministra Margaret Thatcher; nos EUA, em 1980, com o presidente republicano Ronald Reagan; e, em 1995, no Brasil, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, com forte apoio de Luiz Carlos Bresser Pereira.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

Os efeitos sociais, pelo menos os almejados, correspondem a uma sociedade satisfeita com o serviço público, pois este se resume em eficiência e esta, por sua vez, representa a agilidade em atender às necessidades apresentadas pelo cidadão. Uma Administração Pública que reconhece o valor de seu cliente, que busca atender de forma eficaz, preocupando-se com o resultado de seus serviços. Uma Administração Pública que valoriza os seus servidores, funcionários, incentivando-os ao comprometimento moral, técnico e fático.

Para Luis Carlos Bresser Pereira (2006), a reforma da Administração pública será executada em três dimensões: a) a institucional-legal, por meio da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; b) a cultural, baseada na mudança de valores burocráticos para os gerenciais; e c) a co-gestão. (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 265).

A dimensão cultural da reforma significa, por um lado, sepultar de vez o patrimonialismo e, por outro, transitar da cultura burocrática para gerencial. A cultura patrimonialista a cada dia perde seu valor no seio organizacional, contudo ainda existe como prática. Impende ressaltar que o patrimonialismo, presente hoje sob forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no País, embora sempre seja condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista, não basta

condená-la, é preciso também puní-la.

Segundo Przeworski (1998), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi mais autoritária do que democrática (PEREIRA; SPINK, 2006).

5. UMA ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO SEGUNDO PETER EVANS

A avaliação do papel do Estado no processo da gestão permite reconhecer os resultados do desenvolvimento e suas variações, definindo assim o Estado ou como predatório ou como desenvolvimentista, mostrando como a organização interna e as relações com a sociedade promovem impactos desenvolvimentistas distintos.

Contudo, Evans (1996) enquadra o Brasil como um país em desenvolvimento e, como tal, não é nem predatório, nem desenvolvimentista, mas sim "intermediário". Isso significa que exhibe recursos predatórios, em que as partes da burocracia estatal são capturadas pelas elites locais, com pouco retorno da gestão sob a forma de serviços, gerando disfunções, mas também tem características de desenvolvimento, em que setores ou instituições especiais funcionem de forma eficiente e no interesse geral. Inexistindo, assim, as relações sinérgicas entre os gestores e a sociedade civil.

O problema em contextos do Terceiro Mundo ou de países intermediários, segundo o mesmo autor, não é a ausência de capital social no nível micro (comunidades locais), mas transformar (*scaling up*) os laços pessoais e comunitários em formas institucionais e organizacionais mais abrangentes, que facilitam uma boa governança e possam de fato ter uma escala econômica e política que favoreça o desenvolvimento. Para serem efetivos politicamente, tais arranjos devem ter um escopo regional, enfatizando as particularidades de um determinado contexto social e realçando os interesses comuns entre comunidades vizinhas. O papel do Estado ou dos agentes públicos é o de dar suporte a esta transformação das redes locais interpessoais em

formas organizacionais mais abrangentes e desenvolvidas (*scaled-up organizations*) (EVANS 1996, p. 125).

6. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da eficiência não é uma novidade no ordenamento jurídico, pois figura desde o Decreto-lei 200/67, quando submeteu toda atividade pública ao controle de resultado (art. 13 e 25, V), fortaleceu o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeitou a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomendou a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100). Contudo, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, caput da nossa Carta Magma.

Temos, a partir de Emenda 19/98, alguns artigos incluídos na Constituição Federal, tais como: art. 39, § 2º- a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados; art. 41, §1º, III - O servidor público estável só perderá o cargo: III mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa; art. 41, § 4º- como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

A eficiência apresenta como princípio em dois aspectos: o primeiro diz respeito ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; o segundo ao modo de

organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

O professor Hely Lopes Meirelles (1996) referiu sobre a eficiência como um dos deveres da administração. Definiu-a como:

Eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 1996, p. 90-91).

Tal princípio é comentado pelo ilustre jurista José Afonso da Silva (2000) da seguinte forma:

Eficiência administrativa é atingida pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários (SILVA, 2000, p. 655-656).

No mesmo diapasão, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1999) apresenta o princípio da eficiência sob dois aspectos passando necessariamente pelo agente público e sua racionalização em sua maneira de gerir os processos com o fito de lograr resultados ótimos (PIETRO, 1999); acrescenta, ainda, que a eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

É cediço que se almeja que os serviços públicos sejam realizados com adequação às necessidades da sociedade que contribui de forma efetiva e incondicional para a arrecadação das receitas públicas, contudo, muito se tem discutido sobre a qualidade das obras e serviços executados pelo poder público. A eficiência, pelo senso comum, deveria ser sempre fator determinante para atuação da máquina administrativa, mas a prática tem revelado inquinada dissonância.

Nessa toada, eficiência aproxima-se da ideia de economicidade. Visa-se atingir os

objetivos, traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público.

Hodiernamente, o bom gestor deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público do qual é curador. Mesmo sem estar explícito anteriormente, o princípio da eficiência estava presente na ordem político-jurídica, por ser conseqüência lógica do Estado de Direito organizado. Nesse diapasão, Alexandre de Moraes (1999), define o princípio da eficiência como aquele que:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (MORAES, 1999).

O princípio da eficiência deve ser respeitado pelos agentes públicos, pois não permite o emprego da máquina pública para atender os interesses pessoais dos administradores, nem o seu uso perdulário, o desperdício e os gastos sem justificativa. Todo recurso, em obediência ao princípio, deve ser aplicado forma legal, moral e eficiente sob pena de responsabilização dos que transgredirem o postulado.

Qualquer que seja a atuação da Administração Pública, esta deve se pautar nos princípios legais que impõem a execução dos serviços públicos conforme as normas e condições preestabelecidas, sem interrupções ou paralisações injustificadas, com resultados satisfatórios que atendam às necessidades permanentes da coletividade. Impõe-se também aos agentes prestadores de serviços públicos a adoção das cautelas e providências necessárias diante das circunstâncias, para evitar danos a quem quer que seja, pois a segurança dos cidadãos é fundamental. Eles devem ser executados com tecnologia atualizada, instalações e equipamentos modernos e outros referenciais de eficiência, cuja inobservância poderá legitimar a aplicação das sanções contratuais previstas e a extinção unilateral do contrato administrativo. Ou seja, em matéria de serviços e obras públicas, não pode ocorrer interrupção, podendo a Administração

tomar medidas exorbitantes para defender o interesse público. Nesse sentido, o interesse e a satisfação da sociedade prevalecem sobre o interesse particular.

7. A CULTURA

O conhecimento de um tema exige, inicialmente, uma visão integral e panorâmica, razão pela qual recomendam as melhores escolas pedagógicas sua precedência na exposição de um conceito para seu posterior detalhamento. Bonfim concorda, citando Josué Montello, decano da Academia Brasileira de Letras, que “a melhor definição é aquela que diz o essencial no menor número de palavras” (BONFIM, 1993, p. 13).

É necessário trazermos o conceito de cultura, mesmo diante da dificuldade, pois trata-se de uma palavra polissêmica - já no ano de 1962, foram identificadas 164 definições diferentes para o termo. A cultura implica estabilidade, enfatiza demonstrações conceituais, serve como fator aglutinador para levar os membros do grupo em direção ao consenso, implica dinâmica e padronização. Essa palavra possui inúmeros significados, todos derivados de sua raiz latina, que se refere à plantação no solo. Em muitas línguas ocidentais, cultura significa civilização ou refinamento da mente e, em particular, os resultados desse refinamento, como educação, arte e literatura.

À medida que um grupo de pessoas se reúne para desenvolver uma determinada atividade, esse grupo inicia também a construção de seus hábitos, sua linguagem e sua cultura. Não há como falar em cultura sem falar sobre a capacidade de adaptação do indivíduo à realidade do grupo no qual está inserido. A cultura, com a construção do significado social e normativo, possibilita que um grupo se fortaleça ou se desintegre. A cultura expressa os valores e as crenças que os membros desse grupo partilham. Tais valores manifestam-se por meio de símbolos, como mitos, rituais, histórias, lendas e uma linguagem especializada, orientando os indivíduos de uma referida cultura na forma de pensar, agir e tomar decisões.

O indivíduo é essencialmente um ser de cultura. Nesse sentido, a cultura torna possível a transformação da natureza e faz com que os povos se diferenciem pelas suas elaborações culturais, invenções e diferentes resoluções e encaminhamentos dos problemas.

Hall (1978, p. 80) afirma que a cultura possui três características: ela não é inata, e sim aprendida; suas distintas facetas estão inter-relacionadas; ela é compartilhada e de fato determina os limites dos distintos grupos. A cultura é o meio de comunicação do homem. Já Fleury e Fischer (1989, p. 117) propõem que a cultura é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação. Assim, pode-se dizer que por cultura entende-se aqui um conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais. Seria ainda um conjunto de modos de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados, os quais, tendo sido aprendidos e sendo partilhados por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira ao mesmo tempo objetiva e simbólica, e passam a integrar essas pessoas em uma coletividade distinta de outras. É o resultado de ações cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de um dado grupo. Para compreender a cultura em países diferentes, é necessário entender a sociedade e a cultura nacionais, suas concepções de vida em sociedade, seus valores e a forma de governo de um determinado grupo. Partindo dessas considerações que serão feitas, de forma sucinta, a contextualização da cultura do novo gestor público, embalado pelas reformas administrativas, pois acreditamos que as características culturais do país tendem a se refletir nas culturas organizacionais e na promoção das mudanças culturais dos seus gestores.

7.1 A CULTURA DO NOVO GESTOR PÚBLICO

Ao adentrarmos na questão da cultura do novo Gestor, é necessário, também, mesmo que de forma rasa, diferenciar o Administrador do Gestor, sem a qual nossa compreensão fica prejudicada na análise da evolução da cultura do novo gestor público.

Vejam a conceituação de Valeriano (2009, p. 15):

[...] o termo administração parece carregar algo de arcaico e pesado, enquanto que o termo gestão soa como algo moderno e flexível. Alguns intuem que gestão é algo superior à administração e isto é verdadeiro no sentido que o termo gestão vem sendo utilizado, isto é, por envolver mais técnica, habilidade, engenhosidade. Entretanto, enquanto hierarquia dentro das organizações, a administração permanece acima da gestão.

No entanto, para compreendermos mais precisamente essas diferenças, apontaremos alguns períodos históricos que explicam a valorização atual da temática gestão.

Segundo Alvin (2009), foi no final da década de 1970 que houve uma grande investida da modernidade à gestão pública, mais notável na Inglaterra, no governo de Margareth Thatcher. Esta, adotando a política liberal, corta benefícios, promove privatizações e diminui a participação do governo, recuperando, com isso, a prosperidade para os ingleses. Supera a recessão, portanto, esse modelo de gestão passa a ser utilizado em diversos países.

Já no Brasil, a gestão pública teve sua valorização nos anos 1990, com a criação do Ministério Extraordinário para a Reforma do Estado, sob o comando do Ministro Bresser Pereira, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique, caracterizando-se essa época como o período da Reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública.

A mudança ocorreu quando se percebeu que a administração pública eficiente é fator condicionante para a efetividade da prestação de serviços públicos de boa qualidade. Nesse diapasão, escreve Alvin (2009, p. 128)

[...] por um novo modelo de gestão pública que seja inovador, empreendedor, flexível, consciente e responsável. Porém, estes requisitos não são tão simples, para serem implementados, pois inovar causa dúvida e receio à sociedade, onde o desconhecido é quase sempre temido. Ser empreendedor significa aproveitar oportunidades para criar mudanças. Flexibilizar requer modificação de determinadas atitudes ou de rotinas, pois é o reconhecimento de que algo está engessado, portanto exigindo mudança. Já autonomia administrativa e financeira, são preceitos legais, que provocam maior responsabilidade do gestor público.

Dessa feita, Alvin (2009) traz ao novo gestor público uma necessidade de mudança, principalmente, cultural, pois, ser inovador, empreendedor, flexível, mas consciente e usar da autonomia legal requer profunda transformação. Todas essas mudanças são internas para o mesmo e são necessárias se deseja seguir um modelo de gestão pautado num processo de planejamento e que focalize as necessidades da sociedade, cada vez mais politizada e exigente.

Uma das mais importantes missões do gestor está ligada não só a inovação, mas a reestruturação do serviço público, voltado para o bem estar do cidadão, na observância das áreas sociais.

As principais características de um gestor público são delineadas não só pela necessária formação, com especialidade em políticas públicas, mas pelo conhecimento político-social do funcionamento da máquina Estatal, pela ética, pela capacidade de negociação e conhecimento de políticas públicas. A exigência desse novo perfil inovador no âmbito da Administração promove mudanças de comportamento e atitudes na postura de um profissional proativo, comprometido na busca de resultados. A globalização colaborou com as transformações sociais, que precisam contar com gestores solidários, consciente do seu papel junto ao Estado e ao cidadão.

Alvin (2009) acrescenta as características desejáveis ao perfil do gestor público, que possibilitariam um bom desempenho de sua função:

- a) Ser arrojado em suas propostas;
- b) Ser realizador em suas ações;
- c) Ser flexível para modificar padrões superados;

- d) Ser empreendedor ao implementar mudanças e criar condições voltadas para um sistema de governança social;
- e) Dispor dos meios, instrumentos legais e recursos adequados, que permitam a realização de suas propostas.

Já Moreira (2005, p. 3), complementa que:

O gestor público representa bem o caráter social-democrático que a "res publica" vem conquistando: gerenciar remete à idéia de cuidar bem de valores, prevalecendo sempre o interesse público. O interesse público é o norteador de todas as ações governamentais. Não mais se admite o governante auto-suficiente que estabelece de que forma os recursos públicos serão aplicados, tendo por parâmetro somente a sua vontade. É preciso ouvir e interpretar os anseios da população quando da elaboração dos orçamentos. Sem sombra de dúvidas que uma das características do bom administrador é a capacidade de gerir todos os assuntos que lhe dizem respeito.

Essa questão do interesse público retrata como sendo uma percepção geral das exigências da sociedade e que esta deve exercer cada vez mais o controle social para ter os seus interesses atendidos (ALVIN, 2009).

Embora esse controle seja destituído de poder político, o cidadão tem força para opinar sobre os serviços e projetos que irão satisfazer a coletividade. Antigamente a administração pública era imposta à sociedade. Hoje, a sociedade impõe ao Estado o desejado modelo de Administração Pública. Essa percepção de gestão pública deve se apoiar nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilidade. Impende destacar que esses são os pilares que a Lei de Responsabilidade Fiscal se assenta (LIRA, 2002).

A ética, a responsabilidade e principalmente o *accountability* devem fazer presente na cultura do novo gestor. De forma pedagógica, Sérgio Roberto Bacury de Lira (2002) elenca os 10 pecados, que o novo gestor deverá fugir para que sua gestão seja aprovada:

1º Pecado - O gestor público não programa as suas ações de forma planejada, mas sim as concebe no dia-a-dia, conforme a urgência de cada situação [...].

2º Pecado - Não dar importância ao orçamento público, concebendo-o como entrave burocrático à sua administração. Nenhuma pessoa consegue planejar e/ou efetivar seus gastos sem possuir um orçamento. Assim ocorre também no setor público. A legislação exige que para cada despesa a ser realizada ela tem que estar programada no orçamento [...].

3º Pecado - Não descentralizar decisões, pois entende que isto significa perda de poder. O fundamento básico de uma administração eficiente é que esta funcione de forma integrada, compartilhando decisões entre os seus membros, dado o princípio do planejamento estratégico [...].

4º Pecado - Não investir em capacitação e nem tampouco buscar as melhores referências profissionais. O seu foco é ser político e não técnico. Uma administração eficiente precisa contar com os melhores profissionais. Um gestor precisa e deve compor a sua equipe de trabalho com pessoas que vão lhe ajudar tecnicamente da forma melhor possível [...].

5º Pecado - Ter receio de ser transparente, por temer ser questionado sobre as suas ações. Com a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, tornou-se obrigatório o exercício da transparência das ações desenvolvidas por qualquer gestor público. A gestão fiscal – controle das receitas e despesas públicas, deve ser acompanhada pela sociedade, devendo os gestores públicos disponibilizarem as informações relativas às receitas e gastos efetuados através de publicação e divulgação, inclusive por meio eletrônico [...].

6º Pecado - Não ter o hábito de socializar informações e de utilizá-las em sua estratégia de ação. A informação é a base do conhecimento humano. Na gestão, a informação é de fundamental importância para a tomada de decisões. Do ponto de vista técnico, tomar uma decisão sem que esta esteja balizada por informações acerca da situação, resultará em uma ação ineficaz [...].

7º Pecado - Ficar tentando inventar a roda, quando poderia aperfeiçoar e adequar para a sua realidade situações já existentes. A demanda da sociedade por ações concretas do setor público em prol da melhoria da qualidade de vida exige, sobretudo, criatividade [...].

8º Pecado – Não acreditar que será punido se cometer erros ou prejuízos à sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu novos conceitos na administração pública, principalmente no que diz respeito ao binômio probidade/eficiência. Em outras palavras, explicitou a necessidade de que a ação pública ocorra baseada nos princípios da moralidade, do combate à corrupção, e do alcance de resultados concretos [...].

9º Pecado - Administrar a coisa pública como se fosse uma administração doméstica e baseada em contabilidade precária. A ausência de planejamento na gestão pública, assim como de decisões descentralizadas, de trabalho em equipe, e de outros procedimentos

basilares de qualquer administração, faz com que o gerenciamento da coisa pública ocorra como se fosse uma administração doméstica [...].

10º Pecado - Não se preocupar em ser responsável do ponto de vista legal, mas sim em ser eficiente do ponto de vista político. A Lei de Responsabilidade Fiscal induz ao gestor público a cumprir determinações impostas para a contagem de prazos, os valores mínimos a serem investidos, o pagamento da dívida pública, o valor máximo permitido com a folha de pagamento de pessoal, o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho. É dever de o gestor administrar a coisa pública com probidade, seriedade, competência e eficiência [...] (LIRA, 2002, p. 2).

Como visto, o Exercício da Atividade Pública demanda um vasto conhecimento inerente às atividades públicas. Assim, os gestores públicos precisam evoluir culturalmente, de forma a conhecer e se atualizar quanto aos procedimentos necessários, para o exercício do *munus* público que são atinentes às suas atribuições e funções. Nesse prisma, a Administração Pública deve adotar medidas administrativas a fim de resguardar o interesse público e os próprios agentes públicos. Um dos maiores desafios do novo gestor público é procurar reduzir as desigualdades sociais, regionais, aplicando toda engenhosidade possível, com o fito de buscar um Brasil único, em que seus cidadãos exerçam em plenitude o mandamento constitucional preceituado no art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...] (BRASIL, 1988).

Para tanto, a cultura do novo gestor deve passar pelos ensinamentos de Tânia Keinert (1994, p. 47) que elenca as habilidades, a cultura que se espera do gestor público emergente, que trazemos à colação:

[...] Habilidade humana: que lhe possibilite desenvolver sua capacidade de liderança, comunicação, negociação, administração de conflitos, enfrentar crises e lidar com mudanças descontínuas.

Habilidade profissional: que lhe propicie uma visão estratégica, incentive a criatividade e a inovação, a fim de ampliar a qualidade da gestão das organizações públicas, incluindo-se aqui, uma capacitação

técnica que lhe possibilite o desenvolvimento de tecnologia administrativas adequadas às especificidades do setor público.

Habilidade pública: que lhe imbua de responsabilidade social baseada em noções de ética, democracia e de compromisso com um projeto político nacional fundado na noção de cidadania. É esta habilidade que o diferenciará, sobretudo, como administrador público.

7.2 DESAFIOS PARA O GESTOR PÚBLICO NA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

Para Etzkowitz (2009), conforme apresentado em seu trabalho sobre a hélice tríplice, há uma mudança de paradigma que vem ocorrendo em algumas sociedades e que deve ser bastante influenciadora nos debates sobre formas alternativas para a atuação do gestor público ante a necessidade de empreender uma participação efetiva para o desenvolvimento econômico e social. Trata-se do surgimento e evolução de sociedades baseadas no conhecimento, onde a inovação é a força motriz desse modelo. (ETZKOWITZ, 2009, p. 9)

Nesse novo contexto, é observada, entre outras coisas, a eliminação das linhas que colocam em campos totalmente distintos a ciência e os negócios e é proposto que o governo passe a atuar em conjunto com as universidades e a indústria. No entanto, a habilidade em lidar com tais atores de modo a potencializar suas contribuições para o objetivo comum – o bem estar da sociedade como um todo – parece ser um novo desafio colocado diante dos gestores públicos.

Manter cada componente cumprindo seu papel original, buscando seus interesses primários e, ainda assim, cooperando com um objetivo mais amplo que os seus não é algo simples, mas certamente é tarefa propensa a auferir grandes resultados. O preparo pessoal, intelectual e profissional dos gestores públicos que atuarão nessa nova realidade será marcado por uma visão de quem deve propor espaços de consenso, que é a busca constante por pontos de convergência visando ao objetivo comum. É a capacidade de consolidar visões de mundo distintas, com enfoques e habilidades diferentes, mas com propósito único.

O governo, que segundo o autor, tem por responsabilidade propor a forma de funcionamento ou pelo menos dar suporte a um ambiente propício à interação dos agentes necessários ao desenvolvimento baseado no modelo deverá abrigar gestores que vislumbrem essa forma integrada de prover e promover o desenvolvimento como um caminho natural.

Tanto nas sociedades com a presença de um “estado forte” como nas que são caracterizadas por possuir um “estado fraco” faz-se necessária a adoção de medidas de ajuste para se alcançar o bom funcionamento do modelo de relações de hélice tríplice. (ETZKOWITZ, 2009, p. 83).

Partindo de uma ou outra situação, há caminhos a serem percorridos em busca desse ponto intermediário entre um estado atuante e até mesmo centralizador e o estado que funciona sob a influência de uma sociedade *laissez-faire*. Na condução por esse caminho até alcançar a ponto de funcionamento ideal da relação de hélice tríplice deve ter tanto a presença como a atuação de gestores preparados com essa visão.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante salientar que os traços e características dos modelos organizacionais – assim como a cultura dos gestores ao longo deles – patrimonialista, burocrático e gerencial, aqui apresentados, não se aplicam necessariamente a todas as organizações públicas no Brasil, não devendo ser, portanto, generalizados *a priori*. Isso se deve ao fato de que um artigo não poderia ter essa pretensão, e também pelo fato de que existem várias organizações públicas no Brasil com gestão patrimonialista, burocrática, gerencial, governo empreendedor, governança pública e até mesmo o modelo societal. O que se buscou foi levantar traços sobre a representação que se relaciona a organizações públicas "em geral" no Brasil, se é que esse termo se aplica.

Retomando o objetivo deste artigo, que foi apresentar e discutir conceitos e

abordagens que contribuam para a compreensão de aspectos e traços da cultura organizacional de organizações públicas no Brasil e os respectivos traços culturais de seus gestores, pode-se afirmar que foi alcançado, no sentido de que se tornou possível caracterizá-la.

Não há como olvidar que os traços da cultura de organizações públicas, antes descritos, influenciam os seus trabalhadores, que tendem a encontrar-se em idênticas situações laborais e de organização do trabalho. O desenho organizacional público, na realidade brasileira, normalmente é com formas bastante complexas e níveis hierárquicos múltiplos. Essa estrutura demonstra um paternalismo que gera um alto controle de movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões dentro da lógica dos interesses políticos dominantes. Outra característica marcante é que são estruturas altamente estáveis, que resistem de forma generalizada a mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias. A cultura da interferência política e administrativa vigente pode ser caracterizada como predominantemente regida por um governo de poucas pessoas e patrimonialista e, também, burocrática com a ênfase nos procedimentos e não nos resultados. Até chegarmos ao modelo gerencial, que visa mudança da cultura dos gestores com a adoção da flexibilização e descentralização compartilhando os valores da produtividade, orientação ao serviço, eficiência na prestação dos serviços, na eficácia e competitividade. É essa cultura que orienta a prática de gestão das organizações públicas.

Impende destacar que a cultura tende a se perpetuar, e que só pode ser transformada por meio de um processo de construção social, demandado um tempo de maturação do aprendizado. Os projetos para mudanças e intervenções, caso sejam de interesse do poder público, que deveria representar as aspirações da sociedade organizada, deveriam necessariamente abordar aspectos estruturais, normativos e focar os trabalhadores, com sensibilizações e com mecanismos que assegurassem a continuidade dos projetos, pois só por meio das pessoas se transforma uma sociedade.

Portanto, a reflexão realizada é que o novo gestor público esteja compromissado com o seu papel, e com os resultados a serem alcançados. Para isso, é necessário

priorizar sua capacitação, para que desenvolva uma maior capacidade técnica e gerencial para enfrentar o desafio de desenvolver políticas públicas capazes de garantir o desenvolvimento social e econômico, ou seja, interligado à função social.

Enfim, dentre tantas especificidades, o gestor público deve priorizar uma cultura pautada, cada vez mais, por critérios de racionalidade e transparência. E que seja, independente do pressuposto teórico que guia a sua árdua tarefa de gerir a máquina pública, fiel ao serviço que presta à comunidade, e digno do respeito da sociedade, para assim repassar e ser a imagem de um serviço público honesto, eficiente, efetivo e eficaz, mesmo na complexidade da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

ALVIN, Carlos Alberto Pavan. O perfil do gestor público. **Gestão Pública**, out. 2009. Disponível em: <<http://www.carlospavan.com.br/blog/?paged=3>>. Acesso: 26 out. 2011.

BONFIM, B. Calheiros. **Pensamentos selecionados**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Destaque, 1993.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

DAVENPORT, Thomas. **Ecologia da informação**: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DRUCKER, Peter. The new productivity challenge. **Havard Business Review**, Boston, p. 69-79, nov./dec. 1991.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria**. Estados e Transformação Industrial. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004, cap. 3.

_____. Government action, social capital and development: Reviewing the evidence of synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 961-1132, jun. 1996. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X/24/6>>. Acesso: 02 maio 2012.

ETZKOWITZ, H. **Hélice tríplice** – universidade-indústria-governo, inovação em movimento. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FLEURY, M. T.; FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989.

HALL, R. H. **Organizações: estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1978.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1998.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3. p. 41-48, 1994. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol34-num3-1994/paradigmas-administracao-publica-no-brasil-1900-92>>. Acesso: 23 jun. 2012.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

LIRA, Sérgio Bacury de. Os 10 pecados capitais do gestor público. **Informe Fenecom**, Belém, 2002. Disponível em: <<http://www.fenecon.org.br/informe/0018-pecados.htm>> Acesso: 26 out. 2011.

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure: toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA, Márcia Maria. O controle interno como paradigma da administração pública gerencial. **Jus Navigandi**, Teresina, Ano 10, n. 890, 10 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7569>>. Acesso: 26 out. 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. S.Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222-259.

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial** (Orgs.). 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

SANTOS, Alda Conceição Marquez dos. **Administração pública gerencial**. Porto Alegre: 2003. Disponível em: <[http://www.scp.rs.gov.br/uploads AdministracaoPublicaGerencial.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf)> Acesso: 21 out. 2011.

SECHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Macmillan, 1947.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial** (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

WALDO, Dwight. **The administrative State**: a study of the political theory of American public Administration. New York: Ronald Press, 1948.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 2004.

VALERIANO, Dalton, L. **Moderno Gerenciamento de projetos**. São Paulo: Editora Pearson; Rio de Janeiro: Prentice Hall, 2009.

* Artigo submetido em 26 de agosto de 2012 e aceito para publicação em 02 de setembro de 2012.