

Modelos Organizacionais e o Novo Serviço Público Brasileiro: Exemplos na Administração Pública Atual

Autoria: Elton Rogerio Teixeira Jacobi e Rodrigo Marques

RESUMO: Este artigo apresenta o estado da arte sobre modelos organizacionais públicos, como eles foram influenciados pelos meios de produção e como estão relacionados ao novo modelo de serviço público, sendo elaborado a partir de uma pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos clássicos ou recentemente publicados na área de administração pública no Brasil, Europa e Estados Unidos. O presente artigo faz uma comparação de três modelos organizacionais utilizados como paradigmas de produção e coprodução de serviços nas estruturas administrativas públicas brasileiras ao longo da história. São analisados o modelo burocrático, o modelo gerencial e o modelo social. Cada um desses modelos foi substituído, através de Reformas Administrativas, por outro, em tese, mais moderno e de acordo com práticas utilizadas em outros países. Essa substituição progressiva de modelos do passado por novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade. Fica demonstrado com o presente estudo que os novos modelos possuem muitas características ainda tradicionais que estão arraigadas na tradição patrimonialista herdada, desde a colonização até os dias atuais, não sendo dessa forma uma plena ruptura com a história, mas apenas e tão somente, uma adaptação aos modelos de produção e coprodução de serviços.

PALAVRAS CHAVE: Serviço Público, Modelos, Burocrático, Gerencial, Social

1. INTRODUÇÃO

As organizações públicas, ao longo do processo de formação e consolidação do Estado brasileiro, sofreram alterações substanciais quanto aos modelos organizacionais e abordagens, dessa forma apresentamos, um estudo analítico/comparativo de cada um dos modelos utilizados e aplicados no Brasil.

Salm e Menegasso (2009) afirmam existir três modelos relevantes em administração pública: o modelo da administração pública convencional, aquela onde a burocracia é que produz o bem público ou os serviços públicos (modelo burocrático); o modelo da nova gestão pública na qual o mercado é o principal alocador dos serviços públicos (modelo gerencial); e, ainda, um terceiro modelo que seria o novo serviço público (modelo social), onde o bem público ou o serviço público é coproduzido com a sociedade e pela sociedade.

Ainda sob a forma de analisar os modelos organizacionais ao longo da história, é possível observar as evoluções no contexto dos meios de produção. Para uma melhor compreensão da a matéria em questão, dividiu-se os diversos modelos de produção industrial existentes no mundo em apenas dois, quais sejam, os modelos Fordistas que englobam todos aqueles existentes nos períodos pré-industrial e industrial e Pós-Fordistas aqueles utilizados no período pós-industrial.

Do ponto de vista histórico do modernismo ao pós-modernismo, analisado sob a ótica das Organizações Públicas necessário se faz o conhecimento das bases epistemológicas que apresentam, identificam e conceituam cada um desses períodos históricos sob o prisma da Gestão Organizacional.

Na literatura utilizada como fonte de pesquisa, foi elencado a lição apresentada por Tenório (2009), o qual refere que a modernidade se inicia com a quebra do paradigma existente até então no qual o homem somente existia para a realização de tarefas relacionadas a satisfação de forças divinas que, até então, eram mais importantes que a sua própria condição humana, ou seja, o ser humano não tinha o direito de raciocinar e reflexionar sobre a sua condição enquanto um ser para si. Com a modernidade e a mudança do paradigma tem-se o início do período da razão.

Nas próximas seções serão apresentados os conceitos referentes aos modelos organizacionais burocrático, gerencial e social e a sua evolução em conformidade com a história. Estabelecer-se-á um diálogo temporal da evolução dos modelos de produção Fordistas aos Pós Fordistas, assim como com o período histórico do Modernismo ao Pós Modernismo efetuando, ainda, uma análise comparativa dos modelos em questão associados ao novo modelo de serviço público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1.1 Modelo Burocrático

O sociólogo alemão Max Weber elaborou um conceito de burocracia baseado em elementos jurídicos concebidos por teóricos do direito, entendendo a mesma em conformidade com sua definição, a qual, em seu sentido literal, sugere uma forma particular de se organizar as atividades de modo que não haja espaço para preconceitos ou paternalismo, sendo conduzida a partir de normas, atribuições específicas, esferas de competência bem delimitadas e critérios de seleção de funcionários com regras claras que precisam ser cumpridas pelos agentes (burocratas) de modo muito objetivo.

Ainda com Weber (1982), assevera-se que o processo de burocratização ou racionalização do Estado decorre da natureza tecnicamente superior da administração pública burocrática em relação ao modelo patrimonialista.

O início da Administração Pública Burocrática no Brasil veio em busca da substituição do modelo patrimonialista, onde os conceitos de público e privado comumente eram confundidos. Esse modelo se fez presente no Brasil desde a época Colonial (1500-1822), passando pelo Brasil Império (1822-1889) perdurando até o fim da República Velha (1889-1930), quando se inicia o período, conhecido na história, como “A Era Vargas (1930/1946)”, que implanta em conjunto com a reforma administrativa, no ano de 1936, o modelo organizacional burocrático no Brasil.

Fausto (1975) admite que a implantação plena do modelo burocrático somente tornou-se efetiva diante do quadro de mudanças institucionais promovidas pela administração de Getúlio Vargas, no pós 1930. É ali que o Estado brasileiro busca se equipar para intervir na vida social e econômica — sobretudo econômica — de modo “técnico”, através do instituto do planejamento: visava-se à transformação da vida material brasileira — diagnosticada como arcaica (rural) — pelo norte da industrialização (BAER, 1977; DINIZ, 1978; FURTADO, 1985; IANNI, 1971; MONTEIRO; CUNHA, 1974; SANTOS, 1962; SKIDMORE, 1992).

Para melhor entender o surgimento desse modelo, é necessário abordar ainda, que além de uma política Oligárquica, o Estado possuía uma economia de base agrária e enfrentava as consequências da grande crise de 1929. Perez (2016) refere que a revolução de 30 quebrou os paradigmas das oligarquias regionais, fazendo surgir um quadro administrativo burocrático, baseado na centralização do poder decisório, no estabelecimento de um escalonamento vertical claro de subordinação e hierarquia, na fixação de rotinas rígidas de trabalho, na criação de órgãos especializados para o exercício de atividades específicas, no controle criterioso de procedimentos e na imposição do requisito de impessoalidade como limitador das ações do agente público, representou um nível diferenciado de racionalidade e, conseqüentemente, de eficiência, no que diz respeito ao trato do bem público.

O que se pregava no Brasil, a partir da Revolução de 1930, era a racionalização da administração pública, com a implantação do modelo burocrático weberiano, em busca da eficiência. Na época, a reforma do serviço público e o processo de burocratização ou racionalização, enquanto fenômeno histórico derivado da natureza superior da administração pública burocrática em relação à administração patrimonial, era a melhor maneira de aumentar a eficiência, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2009).

No entanto, a marca do clientelismo se manteve, impossibilitando a prática do que se propunha. O cenário administrativo em que se apresentava o Brasil no final do regime militar era caótico. A ineficácia do planejamento governamental, as deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos, a atuação pouco integrada e coordenada de órgãos ligados à área, e pouca prioridade à área de recursos humanos (VIEIRA, 2008).

De acordo com Nilson Holanda: “A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução” (HOLANDA, 1993, p. 165).

A exemplo da abordagem burocrática é possível citar a administração da Previdência Social, a Receita Federal e conforme salienta Sennet (2007), a teoria da burocracia é influenciada pela burocracia militar, cuja rigidez organizacional se generaliza no âmbito da sociedade. Ou seja, as organizações públicas ao seguirem as regras licitatórias extremamente rígidas e pouco flexíveis, ainda apresentam situações semelhantes ao que ao referido modelo propõe.

2.1.2 Modelo Gerencial de Administração Pública

No que diz respeito ao modelo gerencial ele veio como uma evolução do modelo burocrático. Segundo Bresser (1996), este modelo advém da reforma operada em 1967, por meio do Decreto Lei 200 na tentativa de superar a rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Porém, este modelo foi implementado, no Brasil, por meio do Governo Fernando Henrique Cardoso, através da Reforma do Estado nos anos 90. Para Coutinho (2000), a administração voltada para o cidadão é um dos principais pressupostos do modelo de administração pública gerencial

No final dos anos 80, o Brasil enfrentava mais uma forte crise econômica, política e social, enquanto o mundo vivenciava um processo de globalização da economia mundial. Como forma de resposta a sociedade brasileira, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob coordenação do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. As características desse modelo são descentralizações política e administrativa, a instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional, controle de resultados, ao invés de controle, passo a passo, de processos administrativos, adoção de confiança limitada, no lugar de desconfiança total, em relação aos funcionários e dirigentes e, por último, uma administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social, administração baseada em concepção democrática e plural.

Como exemplo da abordagem gerencial, é possível citar a contratação de serviços terceirizados de limpeza, conservação, obras e serviços de engenharia dentro de organizações públicas, considerados serviços não exclusivos do Estado.

2.1.3 Modelo Social de Administração Pública

Conforme nos ensina Paula (2005) a origem da gestão pública social, no Brasil, é oriunda dos movimentos sociais que mobilizaram o país durante o período ditatorial com a criação, pela Igreja católica, de espaços onde as pessoas eram estimuladas a debater sobre questões cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares, criando dessa forma o anseio da sociedade de participar mais ativamente do governo, não só como administrada, mas ajudando a administrar.

Para Tenório (2005, p.102) podemos entender o conceito de gestão social como:

“...processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-

governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.”

Dito isso temos que o fundamento epistemológico da gestão social deve ser baseado na dialogicidade e pressupõe a participação ativa do cidadão no espaço público.

De acordo com o conceito de gestão social, percebe-se que o seu objetivo é dar meios à população para participar mais ativamente do governo. O seu foco é a dimensão sociopolítica, de modo que a formulação de políticas públicas não deve se concentrar nos próprios órgãos do governo. É necessário que se abram canais de comunicação diretos entre a sociedade civil e o governo. Mas falta uma modelo que permita implantá-la no Brasil. Isso sem dúvida é o grande desafio para este tipo de gestão.

Contudo, a Constituição da República que garante à população vários direitos assistenciais e sociais a serem fornecidos pelo Estado, impede a plena implantação do chamado Estado Mínimo, característica do modelo gerencial, em vigor hoje no Brasil, pois com o dever de garantir tais direitos, não há como fazer uma gestão pública sem a interferência da própria sociedade, destinatária dos serviços sociais e que conhece suas reais necessidades. Tem-se, assim, um modelo gerencial, mas com tendências de um modelo social.

Percebe-se isso com muitas iniciativas governamentais locais, como, por exemplo, os projetos municipais de orçamento participativo, onde a população é chamada a debater e opinar sobre as finanças públicas e como devem ser manejados os recursos disponíveis para o município.

Não obstante a isso, Paula (2005) salienta que “essas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado”.

É o caso, também, das chamadas Organizações Sociais (OS's) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Ambas são pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços sociais públicos e são apoiadas e fomentadas pelo Estado.

É certo que a entrega de atividades públicas a pessoas jurídicas de direito privado caracteriza certa forma de privatização, característica do modelo gerencial, mas além de não terem fins lucrativos, o que se busca realmente é fazer com que a própria sociedade desenvolva projetos de atividades não exclusivas do Estado. Este não está abrindo mão e delegando estas atividades, apenas incentivando a sociedade a desenvolvê-las.

Como exemplo claro desse tipo de gestão cito o caso do nosso Município quanto a operacionalização da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), que foi obtida com verba das 3 esferas de governo (União, Estado e Município) as quais mensalmente fazem desembolso financeiro para prestação do serviço, porém o Município deveria fazer a operacionalização, com profissionais, medicamentos, manutenção da infraestrutura, não tendo capacidade operacional o Município celebrou contrato com uma entidade do terceiro setor para que a mesma efetuasse a gerência desse complexo, da mesma forma funciona a SAMU e vários outros serviços ligados principalmente à saúde, a educação e a assistência social.

QUADRO 1

| Modelo | Burocrático | Gerencial | Social |
|------------------|--------------------|--|---------------|
| Abordagem | - Racional-Legal | - enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público | - Humanista |

| | | | |
|--------------------------|---|---|--|
| Foco principal | <ul style="list-style-type: none"> - Combater o patrimonialismo; - Separar o público do Privado; - Servir a sociedade. | <ul style="list-style-type: none"> - Reforma do Estado; - Modernização das máquinas estatais; - Uso de Indicadores; - Controle voltado para resultados; | <ul style="list-style-type: none"> - ampliação da democracia através da inserção e participação da sociedade organizada na administração pública - gestão focada nas demandas do público alvo, incluindo as questões culturais e participativas. |
| Objetivos(s) | <ul style="list-style-type: none"> - Procedimentos baseados em normas rígidas, em leis e regulamentos; - Independência de vontades pessoais; - Hierarquia. | <ul style="list-style-type: none"> - aprimorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; - oferecer condições que garantam a propriedade e o contrato, para que se promova um bom funcionamento dos mercados; - garantir autonomia e capacitação gerencial do administrador público; - certificar a democracia através da prestação de serviços públicos voltados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade. | <ul style="list-style-type: none"> - Coprodução de serviços públicos |
| Característica(s) | <ul style="list-style-type: none"> - Profissionalismo ligado a meritocracia; - Impessoalidade - Formalismo. | <ul style="list-style-type: none"> - administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; - descentralização administrativa; - maior competição entre as unidades administrativas; - disciplina e parcimônia no uso dos recursos; - indicadores de desempenho transparentes; | <ul style="list-style-type: none"> - Democrático com ênfase na Cidadania e no interesse público; |

| | | | |
|---------------------|--|--|--|
| | | - maior ênfase dos resultados; - ênfase no uso de práticas originadas no mercado. | |
| Propósito(s) | - Aumento da eficiência. | - Eficiência; - Eficácia; - Efetividade; - Satisfação do Cliente. | - ênfase na participação social; - ênfase na dimensão sociopolítica; apoio a iniciativas locais de organização e gestão pública; - orienta a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular. |
| Destaques | <u>Negativos:</u> - Excesso de Formalismo; - Perda da noção de servir à sociedade; - O controle transforma-se na razão do Estado; - Ineficiência, Clientelismo e Fisiologismo. | <u>Positivo e Negativo</u> (depende da Ideologia) - Privatizações; - Criação de Agências reguladoras de serviços públicos; - Ineficiência em relação a saúde, educação, saneamento básico e segurança. | <u>Positivos:</u> - Busca elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais; - Construção de instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos. |

2.2 MODELOS DE PRODUÇÃO

Para melhor analisar a matéria em questão iremos dividir os diversos modelos de produção industrial existentes no mundo em apenas dois, quais sejam, os modelos Fordistas que englobam todos aqueles existentes nos períodos pré-industrial e industrial e Pós-Fordistas aqueles utilizados no período pós-industrial.

O modelo Fordista de produção é considerado como sendo aquele criado nos Estados Unidos por Henry Ford e que resultou de uma adaptação das práticas Tayloristas, até então vigentes na Europa. Ao adaptar as ideias de Taylor, Ford retirou da fabricação todos os componentes artesanais, implementando entre outros aspectos a padronização da produção com uma linha de montagem, a redução máxima do tempo de produção, a divisão rígida de tarefas, o barateamento dos produtos e a produção em massa. Estas características perduraram entre 1914 e 1973, sendo utilizados mundialmente como o paradigma da produção industrial.

O Estado passou nesse período por diferentes ciclos econômicos, combinando políticas fiscais e monetárias do período pós-guerras com Políticas Públicas, como transporte, equipamentos e buscou fortalecer os gastos com seguridade social, assistência médica, educação, habitação, etc. O Fordismo se disseminou desigualmente entre os países, pois cada Estado nacional buscava adaptá-lo ao seu modo, a administração das relações de trabalho, das políticas econômicas, monetárias e fiscais, bem como das estratégias de bem-estar e de investimentos públicos. Sobre essa expansão estava a regulamentação político-econômica mundial e uma configuração Geopolítica em que dominavam por meio de um sistema de bem

distinto de alianças militares e relações de poder, como exemplo a manutenção de ditaduras militares em todo o mundo.

Podemos inferir que o modelo Fordista de produção está alicerçado sobre uma Estrutura Mecânica baseada na forte divisão do trabalho, na especialização dos cargos, na padronização das atividades e processos, no alto grau de centralização e na hierarquia com diversos níveis, tais aspectos nos remetem à Gestão Tecno-Burocrática que foi utilizada no Brasil como paradigma no serviço público praticamente no mesmo período histórico, desde a Era Vargas, passando pelos Governos militares até a redemocratização.

As inovações tecnológicas, a globalização e a adoção de políticas econômicas liberais, entre outros fatores, trouxeram como consequência à privatização de empresas públicas e com isso a desestatização dos diversos serviços por elas desempenhados, tais fatos acabaram por derrotar o paradigma Fordista de produção, o qual foi substituído por um modelo de gestão mais organizado, construído com base em uma Estrutura Orgânica, caracterizada pela diferenciação integrada da organização da produção e do trabalho. Os serviços públicos passaram a adotar um viés oriundo do setor privado, onde o cidadão passa a ser visto como consumidor, os cargos se tornaram generalistas na execução de tarefas, com baixa padronização, decisão descentralizada e identidade organizacional com poucos níveis hierárquicos, proativos e inovadores. Esse novo período foi denominado de modelo Pós-Fordista e tem como um dos seus representantes o sistema Toyota de gestão, desenvolvido por Taiichi Ohno, que possui como essência a “concepção de um sistema adaptado à produção em séries restritas de produtos diferenciados e variados”.

A Administração Pública gerencial deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos – meios, para os resultados - fins. Essas entidades passam a ser denominadas de terceiro setor, podendo também ser chamada de entidades paraestatais, na medida em que atuam ao lado do Estado.

Finalizando temos o entendimento que, em síntese geral, os serviços públicos do modelo burocrático possuem ênfase em Processos Mecânico existentes nos ideais Fordistas, enquanto que, o modelo Gerencialista, possui ênfase no Processo Orgânico característico do período denominado de Pós-Fordista. Temos ainda, que o serviço público no Brasil, continua sofrendo fortes influências de sua colonização e de suas tradições históricas baseadas no patrimonialismo e na oligarquia onde o público e o privado eram facilmente confundidos.

Como exemplo, citamos Lavinias (2009, p.84), que ao apresentar as conclusões de sua tese de doutorado afirma a existência, em 2008, em relação à DATAPREV, de uma alteração do paradigma do modelo fordista, para o pós-fordista, quando a empresa promoveu uma mudança nas formas de atendimento ao público.

2.3 DO MODERNISMO AO PÓS MODERNISMO

A ideia central de modernidade referida por Thiry-Cherques (2009) é a Weberiana, a qual, parte da racionalização do mundo, compreendida como um processo de desencantamento, de profanação da consciência humana, de dissolução de formas de pensar e viver tradicionais que são característicos e que definem a gênese e o desenvolvimento da sociedade moderna, compreendendo-a como tecido social organizado em torno da empresa capitalista e do aparelho burocrático estatal. Para Thiry-Cherques (2009) a relação de Weber com a modernidade é ambivalente, pois, por um lado, identifica os tempos modernos como um processo de “desencantamento do mundo”, isto é, de emergência de um mundo governado pela razão humana, e por outro, é crítico contundente de um mundo moderno marcado por uma racionalização burocrática que subjuga e instrumentaliza o homem.

Entende-se por Pós-modernidade o conjunto de fenômenos sociais, culturais, artísticos e políticos na sociedade pós-industrial. A pós-modernidade caracteriza-se pelo aceleração da produção tecnológica e a multiplicação de produtos de alta tecnologia. O ser humano, na pós-

modernidade, perde-se em um labirinto de imagens e habita um mundo construído por efeitos de representação que reforçam a realidade como aparência, ou seja, a imagem passa a valer por si mesma e não por aquilo a que se refere. Nesse mesmo sentido Mendes (2007) ao estudar Baudrillard, conclui que a cópia tem preferência sobre o original, onde a realidade é simulada por meio de imagens, eliminando toda diferença existente entre o real e o imaginário.

No Pós-modernismo Walker (2011), retrata que a capacidade dos meios de comunicação é potencializada por meio das tecnologias eletrônicas de ponta, com a presença maciça, não só em quantidade, mas também em velocidade de informações. O aparato midiático de montagem (no sentido cinematográfico) e de dramatização transforma as mensagens com a intenção de confundir o real com o imaginário coletivo, que se caracteriza pelas imagens e representações que uma sociedade faz de si mesma e das outras, como podemos perceber com o documentário apresentado em “O Invasor Americano”, onde o cineasta Michael Moore visita países como França, Itália, Alemanha e Finlândia para entender como os americanos podem aprender com os europeus sobre questões de trabalho, educação, sistema de saúde, sexo e igualdade de direitos.

No entender de Ramos (1967) a modernização é um elemento contemporâneo que permite “o funcionamento efetivo de um super sistema mundial ou sociedade mundial, que “penetra” hoje cada sociedade”. Nesse sentido, podemos citar a globalização, a formação de blocos econômicos e até mesmo de redes de desenvolvimento como fator de produção nas transformações mundiais que são entendidas por Bauman (2001) como “modernidade líquida”, e que denotam um novo sentido à sociedade, extinguindo os paradigmas que vinham do passado e que relacionavam escolhas individuais e coletivas.

Em termos de Organizações Públicas, a modernidade para Tenório (2009) significou a busca pela qualidade através do desempenho, do aumento da produtividade, da qualidade e da eficiência, fatores esses que buscam legitimar a adoção de técnicas especializadas. Entretanto, a pós-modernidade surge não como um rompimento e sim como uma continuidade nestes processos lineares e específicos, buscando transformá-los, aos poucos, em ações organizacionais sistêmicas e integradas.

Como exemplo entre modernidade e pós-modernidade no meu ambiente cito, novamente, fatos atrelados a área de saúde e presentes desde o meu início no serviço público em dezembro de 1989 até os dias atuais. Os processos em 1989 eram modernos visto que carregados de uma visão centralizada e organizada de forma burocrática, que colocavam, porém em dúvida a eficiência do serviço prestado. No meu exemplo cito o caso de prontuários médicos de pacientes que apesar de estarem organizados eram de difícil localização, sua busca tornava o serviço lento e a prestação de serviço deficiente. Hoje com uma visão pós-moderna os processos se tornaram, em vista da inovação tecnológica, extremamente rápidos e eficientes onde o acesso às informações pode ser efetuado, desde que permitidos, a qualquer tempo e de qualquer lugar do mundo.

Com o desenvolver da presente atividade foi possível a absorção dos conceitos de modernidade e pós-modernidade, os quais foram transmitidos através de bases epistemológicas presentes em textos, entrevistas, vídeos e outros, e que refletem, assim como os demais conteúdos estudados até o momento, que a evolução do estudo da Gestão das Organizações Públicas acontece como a história, ou seja, está dividida ontologicamente em, pelo menos, duas partes contrárias e complementares.

3. O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Os modelos de serviços públicos utilizados pelo mundo estão em constante modificação/evolução, acompanhando a história e seus acontecimentos, Bresser Pereira (2001) nos ensina que o modelo oligárquico foi substituído pelo liberal, que foi substituído pelo social, que foi substituído pelo neoliberal. Cada um desses modelos trouxe uma forma de gerenciar e

administrar a coisa pública, transformando o tradicional sujeito de direitos herdado da modernidade no sujeito-consumidor da atualidade.

A globalização e o modelo neoliberal aliados aos avanços tecnológicos baseados no consumo exacerbado com a prevalência das diretrizes de mercado tem em muito indicado um novo ritmo nas relações comportamentais entre os sujeitos.

Nesse contexto, novas formas de gestão, pautadas na eficiência, surgem para derrubada da burocracia estatal que sempre foi tida como um grande obstáculo à nova dinâmica social onde a sociedade cada vez mais rapidamente busca e cobra resultados quanto a efetividade das ações em políticas públicas.

Diferentemente da Nova Gestão Pública, que se constrói sobre conceitos econômicos como a maximização do auto interesse, o Novo Serviço Público se constrói sobre a ideia do interesse público como resultado de um diálogo sobre valores comuns onde os servidores públicos estão a serviço dos cidadãos e totalmente envolvidos com eles (DENHARDT, 2012).

Denhardt e Denhardt (2003) elaboram sete princípios-chave para o Novo Serviço Público, quais sejam: servir cidadãos, não consumidores, perseguir o interesse público, dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo, pensar estrategicamente e agir democraticamente, reconhecer que a accountability não é simples; servir em vez de dirigir, e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade

Tem-se a accountability como o meio importante e capaz de fornecer à sociedade ferramentas de controle, cobrança e responsabilização da Administração Pública e seus Agentes. Ela é um atributo do sistema que vai possibilitar, a obrigação da transparência, responsabilidade e responsividade.

São dimensões de accountability para Koppell (2005) a transparência, a sujeição, o controle, a responsabilidade e a responsividade, todas crescentes, independentes e complementares entre si.

- A transparência é o instrumento que avalia o organizacional, sendo requisito basilar para todas as outras dimensões, eis que se refere ao mostrar como se dá a atuação da organização e dos seus agentes públicos.

- A sujeição está ligada as exigências de que as organizações e seus agentes enfrentem as consequências de seus atos. Nesse sentido, organizações e indivíduos devem ser responsabilizados pelas suas ações e punidos pelos malefícios que vierem a causar.

- O controle está relacionado com as relações hierárquicas no interior das estruturas burocráticas, seja entre indivíduos, seja entre organizações, e baseia-se na caracterização do seu grau (baixo ou alto) e na sua fonte (interna ou externa). Essa concepção, segundo o autor, é a predominante tanto no setor público quanto no setor privado.

- A **responsabilidade** diz respeito ao cumprimento das leis, das normas e das regras estabelecidas e às sanções decorrentes de seu descumprimento.

- A **responsividade** refere-se a como a organização responde às expectativas (demandas e necessidades) da sociedade. De um modo geral, pode-se afirmar que as organizações e os agentes públicos são responsivos se conseguem satisfizer as expectativas da população a que servem.

A accountability para o Novo Serviço Público é complexa e exige dos servidores públicos o respeito não apenas da lei e seus critérios técnicos de boa gestão (economia, eficiência, eficácia), mas também que promovam valores da comunidade e dos interesses dos cidadãos. No paradigma do Novo serviço público é valorizada a dimensão humana e não apenas a produtividade. Aqui a liderança é partilhada e baseada em práticas de colaboração e respeito pelas pessoas, sendo considerado mais eficaz ao longo prazo, sendo também a que melhor se adequa aos valores democráticos. Claramente a eficiência não deixou de ser importante, mas valoriza-se os ideais de responsabilidade, participação, lisura, justiça, igualdade, inclusão, respeito e compromisso, de forma a promover os valores do serviço, do interesse público e da

cidadania. Isso fica evidenciado no trabalho de Silva (2018) quando aborda o processo de fortalecimento da Nova Gestão Pública deve estar associado em uma discussão democrática que busque a inclusão social na busca de melhores resultados na aplicação das políticas públicas.

Segundo, Ken Blanchard e Spencer Johnson no livro “O novo gerente minuto” abordam para os conceitos de liderança que devem existir em uma organização para nos lembrar que devemos reservar um minuto de nosso dia para olhar as feições das pessoas que gerenciamos e nos conscientizar de que elas são nossos bens mais importantes. Neste livro eles afirmam que o melhor modo de obter resultados positivos é contar com as pessoas, pois elas que trabalham nos melhores restaurantes que estão criando o sucesso do lugar. Angelis (2015) afirma que as pessoas só irão as práticas do NSP após uma transformação no modo de pensar e agir, que deve ser realizada pelos gestores públicos.

A exemplo na Administração Pública brasileira, é possível citar as ferramentas digitais do Portal da Transparência e o modelo de licitação por meio do Pregão Eletrônico que fizeram da tecnologia uma forma de transparência pública e mecanismo de controle da população dos gastos públicos. Toda essa evolução associada as prestações de contas dos gestores (accountability) indicam a aproximação e evolução do NSP. Além deste ponto, é importante ressaltar o poder de participação da sociedade na votação de projetos de lei, junto ao Legislativo em suas ferramentas eletrônicas.

No entanto, todos esses avanços que auxiliam os princípios da Administração Pública ainda parecem distantes do ideal para uma sociedade que ainda apresenta crianças desnutridas e famílias na miséria, visto que o país ainda possui privilegiados com supersalários acima do teto orçamentário.

4. CONCLUSÃO

O caminho percorrido pela busca de uma administração pública brasileira moderna representa o esforço para a substituição do modelo de cultura patrimonialista presente no tipo de colonização de caráter exploratório aplicado no Brasil por mais de 300 anos, por modelos que introduzam novas práticas que visem à melhoria da qualidade e da quantidade dos serviços ofertados pelas Instituições Públicas à população.

No entanto, apesar das tentativas efetuadas no decorrer da história é perceptível que ainda não foi possível, sequer, eliminar de fato alguns traços herdados do passado, como os já citados (patrimonialistas) e que trazem consequências prejudiciais à administração pública, visto que comprometem o sucesso das reformas efetuadas a partir do Governo Getúlio Vargas, as quais, apesar dos problemas apresentados em muito contribuíram para a evolução da administração pública brasileira.

Talvez a grande falha esteja, exatamente, no fato de que os proponentes das novas propostas, ao se fascinarem pelo novo, ao se renderem à necessidade do discurso inflamado contra os antecessores, ignorem a realidade e promovam as reformas apenas no plano do “palanque”, no plano tático, chegando, às vezes, ao nível estratégico, mas sem criar as condições para sua operacionalização.

Aliás, é preciso chamar a atenção para o fato de que, nesses planos mirabolantes, percebe-se sempre a importância atribuída aos gestores e, eventualmente, a importância da inclusão da sociedade civil nos movimentos de mudança; aos servidores públicos que não ascenderam à condição de gestores, e que são obviamente a maioria, é atribuído o papel de resistentes à mudança. A administração pública é realizada por um contingente de cidadãos que, a exemplo daquela maioria a quem seus serviços se destinam, em geral também não têm direito a voz, sendo excluídos da construção e implantação dos processos de mudança

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

INVASOR Americano, O. Direção: Michael Moore; Fotografia: Rick Rowley. Produção: DogEatDogFilms, 2015;

MENDES, Candido. (2007). Baudrillard e a pós-modernidade. Dados- revista De Ciencias Sociais - DADOS-REV CIENC SOC. 50. 10.1590/S0011-52582007000100001.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 897-918, Ago2009, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400007&lng=en&nrm=iso . Acesso em 01 maio 2020.

TENORIO, Fernando Guilherme. A modernidade e a pós-modernidade servidas em dois jantares. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 472-491, set2009, disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512009000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 maio 2020.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1 (2): 7-44, ago. 1967.

WALKER, Maninho. A Comunicação e a Pós Modernidade. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/maninhoskywalker/pos-modernidade-7851593>>. Acesso em 02 maio 2020.

LAVINAS, Antônio David Ribeiro. Atendimento operacional em ti: fordismo ou pós-fordismo? Estudo de caso na empresa Dataprev. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

TENÓRIO, F. G. A Unidade dos Contrários: fordismo e pós-fordismo. Revista de Administração Pública, 45 (4): 1141-172, jul./ago. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. C. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da administração pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público – RSP, Ano 47, v.120, jan. /abr.1996.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcellos. Administração Pública voltada para o cidadão: quadro teórico – conceitual. Revista do Serviço Público – RSP, Ano 51, n.3, jul. /set. 2000. P. 40 – 73.

HOLANDA, N. A crise gerencial do Estado brasileiro. In: VELLOSO, J.P.R. (org.). Brasil: a superação da crise. São Paulo: Nobel, 1993

PAULA. Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, vol. 45, n. 1, págs. 36/49, jan-mar

2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CAMPOS, R. Reflexões do crepúsculo. Rio de Janeiro: Topbooks, 1991.

PEREZ, R. T.; FORGIARINI, G. A administração pública no Brasil moderno: os modelos burocrático e gerencial. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 37, n. 1, p. 283-304, jun. 2016

SALM, J. F.; MENEGASSO, M.E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. Revista de Ciências da Administração, v. 11, n. 25, p. 68-96, 2009.

SANTOS, W. G. dos. Desenvolvimentismo: ideologia dominante. Tempo Brasileiro — Revista de Cultura, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 155-192, 1962.

SKIDMORE, T. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social Desenvolvimento em Questão, vol. 3, núm. 5, janeiro-junho, 2005, pp. 101-124 Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul Ijuí, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75230506>>. Acesso em 18 abr 2020.

VIEIRA, Rejane E. Administração pública democrática no estado de direito: o novo serviço público no cenário brasileiro. Revista Direitos Fundamentais & Democracia. 4ª edição (jun/dez 2008).

ANGELIS, C. T. (2015). A Emergência da reforma do Estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do serviço público. Planejamento e Políticas Públicas, 45, 13-46

BLANCHARD, Kenneth H; JOHNSON, Spencer. Tradução de Ruy Jungman. O Gerente-Minuto. 30ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DENHARDT, R.; DENHARDT, J. V. The new publicservice: serving, notsteering. Nueva York; Londres: Sharpe, 2003.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The New Public Service: serving, notsteering. New York: M. E. Sharpe, 2003. DENHARDT, Robert B. Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

KOPPELL, Jonathan G. S. PathologiesofAccountability: ICANN andtheChallengeof “MultipleAccountabilitiesDisorder”. PublicAdministration Review. Vol. 65, nº 1, p. 94- 108, jan./fev. 2005.

SILVA, Fernando Amorim da; NETO, Luis Moretto. Novo Serviço Público e Controle Social: Proposta de Estudo no Tribunal de Contas de Santa Catarina/ Fernando Amorim da Silva e Luís Moretto Neto. In. Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Juazeiro do Norte, CE, 20-24 de maio, 2018.

BAER, W. A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1977.

DINIZ, E. Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

IANNI, O. Estado e planejamento no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. A. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-23, 1974.

FAUSTO, B. A Revolução de 1930: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1975.

FURTADO, C. A fantasia organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SENNET, R. A corrosão do caráter. Rio de Janeiro: Record, 2007.

WEBER, M. Ensaios de sociologia. Tradução de Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.