

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

## RESUMO

A administração pública é um dos elementos prioritários dentre os diversos assuntos em que a sociedade está inserida. O presente estudo tem como objetivo principal abordar a temática administração pública em território brasileiro, visando realizar apontamentos sobre os principais desafios que este tipo de administração encontra em seu curso natural e as principais perspectivas neste contexto. O estudo incluirá alguns aspectos históricos da administração pública e as principais formas já testadas na sociedade brasileira; apontará quais os sistemas que estão sob a responsabilidade da administração pública; a importância da gestão de pessoas na administração pública e algumas estratégias adotadas na contemporaneidade pela administração pública, como as PPPs (Parcerias Público-Privadas) e o empreendedorismo. A administração pública precisa oferecer melhor conduta estratégica e maior transparência nos resultados, justamente por manipular o patrimônio público, ao contrário da administração privada, cujos interesses são bem mais limitados, no viés individual e não coletivo. A pesquisa será embasada na revisão bibliográfica, de forma narrativa, consultando artigos publicados em livros e revistas científicas na área de administração. A administração pública abrange uma gama de sistemas que visam oferecer transparência quanto as implementações das ações governamentais, tais como a modernização administrativa, sistemas de informação e informática, planejamento e orçamento, entre outros, tendo sempre em foco disponibilizar informações para a sociedade. Esse tipo de administração, portanto, deve passar por constante avaliação e adaptações, caso se apontem necessidades. O fato é que a administração pública, ao longo dos anos, tem apresentado déficits quanto à sua eficácia em suas formas já testadas.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Gestão de Pessoas. Empreendedorismo. Transparência.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	3
<b>2 CONTEXTO HISTÓRICO E MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	5
2.1 MODELOS ADMINISTRATIVOS: PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICO E GERENCIAL.....	6
<b>3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA <i>VERSUS</i> ADMINISTRAÇÃO PRIVADA</b> .....	8
3.1 DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA INDEPENDENTE DO MODELO.....	8
3.1.1 Gestão de Pessoas na Gestão Pública.....	9
<b>4 PERSPECTIVAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	11
4.1 AS PRIVATIZAÇÕES – PPPs – (PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS).....	12
4.2 EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA.....	13
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	16
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	18

## 1 INTRODUÇÃO

Todos os elementos inseridos na sociedade e caracterizados como público, estão diretamente atrelados aos interesses da população em geral. A saúde pública e o transporte público, a título de exemplo, são dispositivos que promovem uma determinada área de interesse dos indivíduos, nestes casos o atendimento direcionado à prevenção e tratamento de doenças e o atendimento que possibilita a mobilidade da população no exercício de suas atividades diárias.

A administração pública aborda esses elementos e muitos outros, associados aos interesses da população. Nesse tipo de administração, as responsabilidades são semelhantes às da administração privada. O fato é que a administração pública precisa igualmente adotar sistemas de gestão, tais como o estabelecimento de prioridades, gerenciamento de recursos, gestão de pessoas, soluções de problemas emergentes, entre outros aspectos.

O presente estudo, intitulado “Administração pública brasileira: desafios e perspectivas” têm como objetivo principal identificar os principais desafios encontrados pela administração pública no viés de oferecer maior eficácia em seus sistemas e as perspectivas em curto, médio e longo prazo quanto a ações que contribuam para alcançar tal eficácia. Como objetivos específicos, o estudo visa apresentar o contexto histórico da administração pública e os modelos já adotados; evidenciar a relevância da gestão de pessoas dentro da gestão pública; identificar as principais diferenças entre administração pública e privada e pontuar de forma abrangente quais os aspectos considerados essenciais para caracterizar uma administração pública como sendo satisfatória.

A justificativa para o estudo se embasa no fato de a administração pública ter passado, no decorrer das décadas, por algumas formas de gestão, tais como o modelo patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial. (LOURENÇO, 2016). O fato de haver formas diferentes nos modelos da gestão pública, indica que houve necessidades de adequação, em recorrência das demandas. Isso indica que estudos e pesquisas no contexto da administração pública são relevantes e necessários.

Isso não significa dizer que novos modelos de administração pública devem ser desenvolvidos em substituição aos modelos já adotados e o modelo em vigor, pois essa estratégia poderia construir um círculo vicioso. O ideal seria realizar um

apontamento dos pontos positivos e negativos dos modelos conhecidos, potencializando os positivos e adequando os negativos.

É preciso compreender as estratégias mais recentes da administração pública, entre as quais a descentralização, através das Parcerias Pública-Privadas (PPPs) e a gestão embasada no empreendedorismo, a exemplo do que ocorre no âmbito privado. Somente sendo esclarecidos todos os aspectos inseridos nestas estratégias, é que os gestores públicos administrarão de modo mais eficaz, no atendimento as demandas da população e a população, por sua vez, terá melhores condições de avaliar os serviços prestados e mensurar a sua qualidade.

O problema de pesquisa tem a intenção de responder o seguinte questionamento: a estratégia de descentralização na administração pública, estabelecendo parcerias público-privadas entre outras ações, são adequadas para o oferecimento de serviços com maior qualidade ou são, na verdade, uma estratégia que traz consigo maiores dificuldades?

A metodologia se embasa na revisão bibliográfica de modo narrativo, na coletânea de artigos publicados em livros e revistas científicas na área da administração. Serão consultados autores como Idalberto Chiavenato no livro “Administração geral e pública” e o autor Nivaldo Vieira Lourenço no livro “Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão”, entre outros. Serão consultadas revistas digitais como a Revista digital de direito administrativo e outras que abordam aspectos da temática. As principais plataformas consultadas foram: *Google Acadêmico*, *SciELO*, *Google Play* (livros eletrônicos) e bibliotecas virtuais. As principais palavras-chave para consulta foram administração pública, gestão pública, empreendedorismo público e descentralização pública.

O primeiro capítulo abordará a administração pública no viés do contexto histórico, identificando os modelos já testados na sociedade brasileira. O segundo capítulo estabelecerá um paralelo entre administração pública e privada, enfatizando as principais diferenças entre os dois modelos. O terceiro capítulo abordará a importância da gestão de pessoas na administração pública e como essa gestão contribui para a qualidade nos serviços prestados e por fim quais as perspectivas da administração pública na adoção de estratégias que visam apresentar melhores resultados.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO E MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“Administrar é uma arte”. Nessa frase concisa, porém cheia de reflexões, existe contida uma verdade fundamental: a administração é uma ciência, dependente de uma série de elementos, estratégias, sistemas e modelos para ser exercida, independente do contexto onde esteja inserida. Na gestão pública, enfaticamente, a administração deve ser administrada do modo mais eficaz possível, uma vez que envolve gerir com base no patrimônio público.

Chiavenato (2012) enfatiza a relevância da administração como ciência, informando que apesar de ser uma ciência relativamente nova, ganhou destaque no contexto das ciências e contemporaneamente é considerada a ciência que permitiu a todas as demais se transformar em relação as suas descobertas, invenções e inovações.

“A administração foi responsável direta e indireta pelo espetacular aumento da riqueza ocorrido no decorrer do século passado e pela incrível melhoria da qualidade de vida dos povos, principalmente dos países mais avançados”. (CHIAVENATO, 2012, p.1). Essa ciência, a administração, é base para várias áreas científicas como a medicina, engenharia, tecnologia da administração e tantas outras que necessitam da administração para o alcance de resultados.

Conceituar a administração pública é tarefa ampla e complexa. De modo abrangente, a administração pública “designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”. (LOURENÇO, 2016, p.31). Essa administração tem como propósito a gestão de bens e interesses da comunidade em três esferas, embasadas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Para melhor compreender as diversas mudanças na administração pública, enfaticamente presentes na segunda década do século XXI, é fundamental analisar, mesmo que de forma breve, as mudanças históricas e reformas pelas quais a administração pública no Brasil passou.

O PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), importante “documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado no ano de 1995, evidencia a existência de três fases da administração pública: Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial.” (TEIXEIRA E RIBEIRO, 2017, p.71).

## 2.1 MODELOS ADMINISTRATIVOS: PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICO E GERENCIAL

Os modelos de administração pública implantados no Brasil foram criados ao longo da história visando, em suma, o aperfeiçoamento da gestão pública, levando em conta as situações e demandas apresentadas em cada época. Os modelos abordados no estudo são: patrimonialista, burocrático e gerencial.

O modelo patrimonialista é decorrente dos estados absolutistas do século XVIII. “Uma característica muito marcante desse modelo é a não separação do patrimônio do Estado do patrimônio do governante, ou seja, na vigência do Estado absoluto, a administração se dava por meio do processo da não necessidade dessa distinção”. (LOURENÇO, 2016, p.32). Neste modelo, portanto, os governantes consideravam o Estado como uma extensão de sua residência e entendiam que as necessidades do Estado deveriam ser satisfeitas por meio do trabalho dos governados, ou seja, a população.

Uma característica significativamente negativa neste modelo de gestão, era a constante presença da corrupção e do nepotismo, influenciadas justamente pelo conceito de que o Estado era extensão da residência do governante e, portanto, as decisões administrativas estavam sob a ótica do seu bel prazer e conveniências. Como era de se esperar, esse modelo se tornou ineficiente e ineficaz pois não atendia aos interesses da sociedade.

O primeiro modelo estruturado de administração pública no Brasil ocorreu na gestão de Getúlio Vargas, focado na burocratização, reflexo da administração hierarquizada. A implementação deste modelo foi promovida pelo DASP (Departamento Administrativo do Setor Público), já extinto. Esse departamento facilitou a implementação do modelo burocrático na época em que foi proposto. Houve, porém, ineficácia neste modelo, uma vez que foi suprimido e substituído pelo modelo patrimonialista. (CHIAVENATO, 2012).

Este modelo “destacou-se pelas ideias de impessoalidade e racionalismo, contudo, ficou caracterizado por um Estado mais lento e ineficiente”. (PINTO E COSTA, 2015, p.312).

É interessante ressaltar os motivos que levaram à liderança governamental a adotar o modelo burocrático, entre os quais a desconfiança que havia envolvendo o servidor público era um dos mais acentuados. Vargas, portanto, intencionou

estabelecer um modelo burocrático, almejando alcançar pelo menos três elementos: “criar uma estrutura administrativa organizada, uniforme; estabelecer uma política de pessoal com base no mérito; e acabar com o nepotismo e corrupção existentes”. (CHIAVENATO, 2012, p.98). Um dos valores da gestão burocrática era a relevância da meritocracia, onde profissionais alcançam seus cargos por meio de competição e os mantêm por resultados ou desempenhos.

Esse modelo de administração pública, o burocrático, é embasado e está presente na Constituição Federal de 1988, fundamentado no formalismo, presença de normas e rigidez de procedimentos.

Foi na segunda metade do século XIX que as propostas de uma administração pública burocrática se fizeram necessárias, do ponto de vista dos governantes da época. O sistema burocrático oferecia uma característica de gestão pública com base num rígido controle dos processos, como por exemplo o ingresso na carreira pública e os processos de compras públicas. O ponto de partida era os “princípios do desenvolvimento, da profissionalização, da hierarquia funcional, da impessoalidade e do formalismo, e como objetivo principal acabar com a corrupção e o nepotismo”. (LOURENÇO, 2016, p.33).

O modelo gerencial, por sua vez, se fez necessário justamente para desburocratizar os processos. A globalização da economia trouxe à tona a necessidade de uma adaptação na administração pública. A proposta agora era transformar o modelo burocrático em modelo gerencial.

O modelo gerencial foi implantado no ano de 1995, com base na edição do plano diretor. O modelo gerencial “implica administrar a *res publica* de forma semelhante ao setor privado, de forma eficiente, com utilização de ferramentas que consigam maximizar a riqueza do acionista ou a satisfação do usuário”. (CHIAVENATO, 2012, p.99). Basicamente, os aspectos no modelo gerencial estão atrelados aos aspectos do processo político e administrativo do Brasil, estabelecidos pelas regras da Constituição Federal de 1988.

“Os pressupostos desse modelo são: a descentralização das decisões e das funções do Estado, a autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e a ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público”. (LOURENÇO, 2016, p.35). O modelo gerencial surgiu da necessidade de um novo modelo administrativo, focado no aumento da qualidade dos serviços e redução de custos. Uma das peculiaridades, na administração pública gerencial é que o “cidadão

passa a ser o sujeito das políticas públicas e não mais um simples usuário do sistema”. (LOURENÇO, 2016, p.36). Uma das filosofias mais predominantes no modelo de gestão gerencial, é a descentralização de serviços, caracterizada pela delegação de poderes, atribuições e responsabilidade para os escalões inferiores.

### **3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA *VERSUS* ADMINISTRAÇÃO PRIVADA**

Estabelecer aspectos da administração pública e privada, no Brasil, realizando um paralelo que pontua as diferenças é uma tarefa complexa. “O histórico estatal brasileiro é caracterizado pela dificuldade em distinguir interesses privados de interesses públicos”. (PINTO E COSTA, 2014, p.312). A citação apresenta um cenário em que os interesses públicos se misturam aos interesses privados, sem que haja uma real heterogeneidade entre os interesses.

Essa dificuldade em dissociar os critérios da administração pública e privada deve-se, em grande parte, à adoção de critérios no âmbito público que são semelhantes aos do âmbito privado, como a administração de característica piramidal e policêntrica. “Com a adoção destes paradigmas, uma linha tênue passou a reger a distinção entre as esferas pública e privada”. (PINTO E COSTA, 2015, p.313).

O que há de se ressaltar, é que a administração pública é vista como tendo primazia em relação a administração privada. Isso ocorre, basicamente, porque o “Estado e suas instituições são as únicas instâncias de representação do *todo* em uma determinada sociedade. As demais instituições representam apenas *partes*. Daí a primazia do público sobre o privado”. (COELHO, 2013, p.15).

A maior parte da administração nos Estados brasileiros se concentra no poder público, ao passo que em algumas regiões as estratégias privadas já vão ganhando corpo, se concretizando de modo graduado.

#### **3.1 DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA INDEPENDENTE DO MODELO**

A administração pública constitui um verdadeiro desafio em sua gestão iniciando pelo fato de estar embasada numa série de princípios, sendo eles: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. São cinco princípios, cada qual com sua peculiaridade, destacando-se o último citado, o

princípio da eficiência, “esse princípio orienta que os serviços prestados pelo setor administrativo devem ser de qualidade e com a busca constante da eficiência em servir”. (TEIXEIRA E RIBEIRO, 2017, p.70).

Embora o modelo gerencial na administração pública seja embasado na administração de empresas no âmbito privado, não deve haver confusões neste viés. “Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta”. (LOURENÇO, 2016, p.38).

Essa realidade é um dos principais desafios na gestão pública – administrar recursos que se originam dos impostos pagos pelos cidadãos inseridos na gestão. O mercado controla a administração das empresas, enquanto a administração pública é controlada pela sociedade, através de seus representantes políticos eleitos.

Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a “maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público”. (LOURENÇO, 2016, p.38).

Outro desafio está no fato de aplicar uma filosofia predominante da administração gerencial, qual seja, a descentralização na prestação de serviços. Neste modelo, a proposta é delegar poderes e responsabilidade para escalões inferiores. A questão, neste cenário, é averiguar as competências dos profissionais envolvidos e suas habilidades em gerir de forma articulada e satisfatória.

### 3.1.1 Gestão de Pessoas na Gestão Pública

A gestão de pessoas, incluindo o ambiente público, está intimamente associado a outro elemento fundamental: a liderança. A liderança é um fenômeno que ocorre exclusivamente em grupos sociais. “Ela é definida como uma influência interpessoal exercida em dada situação e dirigida pelo processo de comunicação humana para a consecução de um ou mais objetivos específicos”. (CHIAVENATO, 2012, p.130). Em suma, a liderança exerce influência entre as pessoas.

O líder governamental ou outro gestor público deve possuir atributos natos ou desenvolvidos para exercer uma boa gestão de pessoas, incluindo aspectos

fundamentais do tipo de liderança que exerce. Através de uma liderança bem aplicada e persuasiva, o gestor público pode induzir as pessoas a cumprirem suas obrigações, com zelo. As pessoas, sob tal liderança, fazem o que devem fazer. No entanto, não cumprem suas responsabilidades apenas por obrigação, mas por estar ciente de que existe uma direção e objetivos a serem alcançados.

Na prática, o líder utiliza os três estilos de acordo com a situação, com as pessoas e com a tarefa a ser executada. Ele tanto manda cumprir ordens como sugere aos subordinados a realização de certas tarefas, além de consultar os subordinados antes de tomar alguma decisão. A principal problemática da liderança é saber quando, qual estilo, com quem e dentro de que circunstâncias ela deve ser aplicada. (LOURENÇO, 2016, p.133).

A questão da liderança é relevante porque dela se constrói profissionais comprometidos com a administração pública. O trabalhador, neste viés e de acordo com as demandas de mercado contemporâneas, deixa de ser apenas um reprodutor de movimentos, passando a ser um dos criadores dos movimentos. Esse profissional “precisa pensar nos processos, entender porque acontecem, conhecer o produto ou serviço que executa, construir o negócio com a organização”. (TEIXEIRA E RIBEIRO, 2017, p.65). O colaborador é formador e executor – faz parte do processo.

A gestão de pessoas é de extrema importância para que a administração pública seja eficiente. “Os colaboradores representam uma das ferramentas essenciais de sucesso e qualidade de produto ou serviço de uma organização”. (TEIXEIRA E RIBEIRO, 2017, p.79). Portanto, a competência atribuída aos colaboradores faz toda a diferença no desempenho e na credibilidade da instituição.

A administração pública, tem uma gama de responsabilidades a cumprir. A gestão de pessoas é uma destas responsabilidades. Gerir pessoas é como organizar “um setor com base nas potencialidades e zelar constantemente para que estas sejam mantidas, tendo a percepção de que elas são impulsionadas sincronicamente e conjuntamente”. (TEIXEIRA E RIBEIRO, 2017, p.81). O colaborador precisa ser desenvolvido com base orientação sobre os objetivos a serem alcançados.

A questão de maior relevância, levando-se em conta a gestão de pessoas na administração pública, é que o servidor público exerce, “na condição do Estado e em nome deste, poder público que afeta ou impacta a vida de todos os cidadãos”. (COELHO, 2013, p.27). Essa afirmativa apresenta a verdade clara de que as práticas

do servidor público não podem estar dissociadas de valores e regras dimensionadas por princípios éticos.

Os servidores públicos precisam estar conscientizados e adotar uma cultura diferente da maioria dos outros prestadores de serviços ou trabalhadores, enfatizando os inseridos no setor privado. “Como *exercício profissional*, a função pública não pode ser reduzida ou encarada exclusivamente como fonte de rendimentos”. (COELHO, 2013, p.27). Faz parte desta cultura, em suma, a postura de exercer sua profissão não atrelada ou derivada de vontade própria, mas desempenhar um serviço voltado aos interesses de terceiros – a sociedade.

#### **4 PERSPECTIVAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Todo e qualquer modelo de administração implica adotar práticas que levem ao cumprimento de um determinado objetivo da melhor mais eficiente possível. Na administração pública, cumprir este objetivo envolve uma série de vertentes, a começar pelas expectativas do seu público, menores custos envolvidos, maior agilidade nos processos e serviços prestados com qualidade. Neste caminho, a administração pública não deve ver o usuário apenas como mero contribuinte e sim como um cliente em potencial.

Visando identificar e alcançar perspectivas almejadas, é preciso primariamente identificar as demandas do público atendido. Conhecer essas demandas envolve aplicar “pesquisas de opinião, entre outras coisas, e proporcionar um atendimento diferenciado com vistas ao atendimento de necessidades individualizadas”. (CHIAVENATO, 2012, p.100).

As perspectivas contemporâneas para os caminhos da administração pública, com base no modelo vigente – o gerencial – abrangem a adoção de uma conjunção entre os preceitos no âmbito público e privado, numa tentativa de “filtrar” as melhores ações em cada um deles. Neste cenário surgiram as parcerias denominadas PPP (Parcerias Público-Privadas). Essas parcerias “consistem em um novo formato de administração e são utilizadas pelo Estado brasileiro para realizar investimentos em infraestrutura”. (LOURENÇO, 2016, p. 134).

Através destas parcerias, tanto Estados como municípios podem selecionar e contratar empresas privadas que serão responsáveis pela prestação de serviços de

interesse público, num determinado prazo. As PPPs não são parcerias exclusivas no território brasileiro, o que difere de outros países é a definição e o alcance destas parcerias. O critério internacional define PPP como uma entidade privada prestadora de serviços ao governo em longo prazo, no viés da infraestrutura, ao passo que no Brasil se define de modo mais restrito, considerando PPP apenas os casos com viabilidade econômica e cujos projetos requerem algum tipo de subsídio governamental. (LOURENÇO, 2016).

#### 4.1 AS PRIVATIZAÇÕES – PPPs – (PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS)

O autor Coelho (2013, p.15) comenta um ponto relevante associado às privatizações no ambiente público. Ora o Estado avança sobre a esfera privada, ora recua. “Existem, porém, algumas atividades consagradas como exclusivas do poder público, outras em torno das quais não existe consenso e outras ainda que suscitam os mais vivos embates”. As PPPs certamente configuram entre tais embates. Enquanto algumas administrações acreditam que este tipo de parceria é o futuro promissor para o sistema público se tornar mais eficiente, outras desabonam.

O único consenso está atrelado as atividades legislativas e judiciárias, afinal, “não seria imaginável que a elaboração de leis, que determinarão as obrigações e delimitarão a esfera de liberdade de todos, fosse conferida a mãos privadas”. (COELHO, 2013, p.15). Desta forma, a elaboração legislativa é conferida a corpos coletivos, representando os interesses da sociedade.

As questões de privatizações para os serviços públicos são bem controversas. Existem muitas diferenças entre a política adotada no Brasil e outros países. Existem algumas responsabilidades onde não se cogita a participação de terceiros. A título de exemplo, no Brasil, a coleta de impostos é considerada uma atividade eminentemente pública e executada por servidores públicos. Em outros países, como a Argentina, já foi sugerido a possibilidade de que tal coleta fosse ministrada por organizações terceirizadas. (COELHO, 2013).

O sistema penitenciário brasileiro é público, ao passo que nos Estados Unidos, existem casos de privatização no setor carcerário. Outras atividades, porém, são consideradas de interesse público, mas não exclusivamente condicionadas pelo poder público. “Entre essas se encontra a maior parte dos serviços sociais, como os de

educação e de saúde, que são oferecidos tanto por instituições públicas quanto privadas”. (COELHO, 2013, p.16). No Brasil, é comum serviços privatizados no âmbito educacional e da saúde.

Uma das premissas que embasam a estratégia de inserir serviços privados à administração pública trata-se da tentativa de distribuir responsabilidades. Isso significa dizer que, do ponto de vista público, ao Estado é direcionado uma gama enorme de serviços à população, nos âmbitos da saúde, educação e habitação, por exemplo. A partir desta premissa, portanto, começou a ser difundida a ideia de “devolução ao setor privado daqueles serviços que o Poder Público não tem condições de prestar com eficiência (privatizações), devendo o Estado desenvolver aquilo que lhe cabe, intrinsecamente, fazer (diplomacia, segurança, fiscalização etc.). (CHIAVENATO, 2012, p.99).

A citação aborda a estratégia da redistribuição de responsabilidades, identificadas na ótica da gestão pública. A redistribuição envolve definir, efetivamente, o que cabe ao Estado fazer e o que deve ser delegado ao setor privado. Os princípios que embasam a construção do modelo privatizado são os seguintes: formação de parcerias, foco em resultados, visão estratégica, Estado catalizador, visão compartilhada e busca da excelência. (CHIAVENATO, 2012). A visão empreendedora está inserida neste cenário.

## 4.2 EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA

Empreendedorismo é a palavra de ordem no âmbito da administração organizacional contemporânea, seja essa administração pública, privada, filantrópica ou de outras origens. Conceitualmente, de modo literal, a palavra empreendedor tem “sua origem no latim *imprehendere*, que consiste em prender algo nas mãos, comprometer-se e fazer acontecer”. (EMMENDOERFER, 2019, p.19). Esse tipo de conceito está em conformidade com atitudes espontâneas presentes nos humanos desde o surgimento do planeta.

Aspectos do empreendedorismo atrelados à administração pública são perceptíveis por meio da produção voltada à postura empresarial, “aberta a novas ideias e voltada para o incremento na geração de receitas e maior controle dos gastos públicos”. (CHIAVENATO, 2012, p.99).

Uma administração pública, para se caracterizar como empreendedora, deve apresentar alguns aspectos específicos como a formação de parcerias, foco nos resultados e visão estratégica, enfatizando a busca pela excelência. (CHIAVENATO, 2012). Essas propostas certamente são muito similares aos objetivos de organizações privadas que adotam e aplicam o empreendedorismo.

Aspectos do empreendedorismo na gestão pública passou a ser mais evidente a partir da década de 1990 em território brasileiro. “Com a reforma da administração pública, esse setor ganhou características da administração privada, tornando-se mais flexível e tendo como base para sua atuação uma boa gestão focada em objetivos”. (SILVA, VALADARES E ANDRADE, 2016, p.57). O empreendedorismo é considerado um elemento fundamental para garantir qualidade nos serviços públicos prestados. A intenção é que a gestão pública, aplicada com base nas técnicas empreendedoras seja aplicada de modo renovado e com modernidade.

A partir de 1990, ano em que o pensamento gerencial se inseriu na administração pública, houve movimentos que contribuíram nesta perspectiva. Um dos movimentos neste cenário foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, implementado no ano de 1995 na gestão do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Esse ministro “seguiu pontualmente a cartilha dos reformistas, implementando uma política de cortes de orçamento da União e posteriormente implementando políticas de administração por resultados no país”. (SILVA, VALADARES E ANDRADE, 2016, p.57). Tal reforma ficou conhecida como Reforma Gerencial de 1995.

Outro programa fruto de uma proposta de gestão pública empreendedora ou com pensamento gerencial, foi o GESPÚBLICA (Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização), cujo objetivo, conforme a própria denominação sugere, era promover uma gestão pública livre ou com menor burocracia, competitiva e empreendedora. (SILVA, VALADARES E ANDRADE, 2016).

É importante ressaltar os motivos que levaram a gestão pública assumir características empreendedoras em seus processos e sistemas. Conforme a literatura que trata do assunto, existem inúmeros motivos e razões.

Mitigar problemas e desigualdades sociais; melhorar a qualidade dos serviços públicos na cidade; substituir formas tradicionais de lidar com questões públicas que não trazem bons resultados por outras mais eficientes e efetivas; atender demandas reprimidas no município ou região etc. (EMMENDOERFER, 2019, p.27).

Detalhando os motivos apresentados na citação, pode-se pontuar que são de aspectos governamentais (de natureza interna) e públicos (de natureza externa). Tais problemas são geralmente reflexo de três fatores, a saber, excesso, escassez ou riscos. Inovar, portanto, é fundamental para lidar com tais problemas adequadamente. (EMMENDOERFER, 2019).

A prática de uma gestão empreendedora, precisa envolver muito mais do que a criação e implantação de planos, reformas ou cartilhas. É preciso adotar práticas efetivas para que surtam os efeitos desejados. Um exemplo neste cenário, é fazer da tecnologia uma aliada intrínseca. Isso significa que os gestores públicos devem estar cada vez mais familiarizados com as ferramentas tecnológicas e disponibilizar tais ferramentas em seus processos gerenciais, especialmente devido ao fato de governarem uma população cada vez mais conectada em rede. (EMMENDOERFER, 2019). O fato é que a tecnologia deixou de ser uma tendência apenas, tornou-se uma condição mundial.

O autor citado informou estatística de um estudo realizado no ano de 2018 por algumas organizações especializadas em mídias sociais na Internet, cujos dados foram os seguintes: mais de “4.021 bilhões de pessoas no mundo possuem acesso à internet e utilizam *smartphones*. Mais de 70% dessa população usuária está conectada em alguma rede social virtual como o Facebook”. (EMMENDOERFER, 2019, p.17). No Brasil, de acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em pesquisa realizada no ano de 2016 apontou que 64,7% da população, acima dos 10 anos, declarou acessar a Internet de modo frequente.

Esse tipo de perfil populacional exige que a administração pública se adeque para fornecer serviços de modo rápido e ágil, com informações atualizadas e disponibilizadas nos dispositivos móveis, contemporaneamente tão acessados. Os usuários dos sistemas tecnológicos são pessoas que gostam e exigem inovações e essa exigência inclui os serviços públicos.

O gestor público que se caracteriza como empreendedor é aquele que não se limita a esperar por soluções advindas da intervenção de outras pessoas inseridas na administração pública. Esse gestor tem mentalidade empreendedora, apresenta comportamentos diferenciados, toma a iniciativa, oferece novas ideias e inovações na gestão. (EMMENDOERFER, 2019). São necessários, portanto, ferramentas e líderes empreendedores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É muito comum as cobranças por parte da população quanto aos serviços públicos prestados, uma vez que pagam seus impostos, que não são baratos, e nem sempre podem contar com serviços de utilidade pública de modo satisfatório. A saúde e a educação, a título de exemplo, são áreas em que se veem refletidas a deficiência na qualidade dos serviços. É difícil encontrar uma região em que os munícipes se mostrem totalmente satisfeitos com a qualidade nos serviços públicos.

No entanto, é fato que a administração pública se depara com muitos desafios. De início, esse tipo de administração deve atender alguns princípios estabelecidos, tais como o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outro grande desafio são os recursos utilizados na prestação dos serviços. A receita do Estado deriva de impostos, através de contribuições obrigatórias. A administração de empresas está voltada para o lucro privado e interesses dos acionistas, ao passo que a administração pública está voltada diretamente para o interesse público.

No decorrer da história, pontuando o território brasileiro, algumas formas de administração pública foram testadas. As estratégias adotadas em território brasileiro seguiram alguns padrões e modelos, entre os quais os modelos patrimonialista, burocrático e mais recentemente o modelo gerencial, que busca se aproximar do modelo privado de gestão.

Neste âmbito, a gestão de pessoas é de atenção fundamental no viés do atingimento das metas. Muitas vezes essa questão acaba sendo negligenciada e a cultura organizacional torna limitada ações inovadoras no âmbito público. Isso é dito por que o líder governamental e seus profissionais devem possuir atributos natos ou desenvolvidos para exercer uma boa liderança. Esse tipo de gestão acaba incentivando as pessoas a cumprirem suas obrigações com zelo e comprometimento.

Contemporaneamente, a administração pública tem buscado adotar estratégias inseridas na administração privada, como o empreendedorismo. Diferenciar a gestão pública da privada tem sido cada vez mais desafiador devido ao fato de a gestão pública aderir critérios muito parecidos aos utilizados na administração privada, especialmente pela adoção do modelo administrativo piramidal.

Uma administração pública embasada no modelo empreendedor apresenta certas características como a formação de parcerias, foco nos resultados e visão

estratégica, enfatizando a busca pela excelência na prestação de serviços. Neste cenário, uma das estratégias que vem sendo adotada pela gestão pública que foca uma gestão empreendedora, são as parcerias público-privadas.

Esse tipo de parceria tem como principal proposta a descentralização na prestação dos serviços públicos. Ou seja, a administração pública tem a intenção, ao contratar parcerias privadas, distribuir responsabilidades. Do ponto de vista público, o Estado é responsável por muitos serviços nos diversos âmbitos em que a sociedade está inserida e a intenção do poder público é devolver ao setor privado os serviços que o poder público não tem condições de prestar com eficiência. As PPPs configuram uma estratégia polêmica e controversa. Enquanto algumas administrações acreditam que este tipo de estratégia oferece um futuro promissor para o sistema público, outras administrações a desabonam.

As perspectivas quanto ao futuro da administração pública tendem a ser promissoras, especialmente para aquelas que conseguem implementar as estratégias empreendedoras na sua forma de gerir. Estas perspectivas positivas, contudo, somente serão concretizadas com a identificação primária das demandas do público atendido. Tais demandas podem ser identificadas de várias formas, incluindo pesquisas de opinião. Proporcionar um atendimento diferenciado com vistas ao atendimento de tais demandas, até mesmo de forma individualizada, é o que basicamente caracteriza uma administração pública de qualidade.

## REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 3ª edição. Barueri: Manole, 2012, 524p.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: ENAP, 2019, 79p. Disponível em:  
<[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6\\_Livro\\_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%ABlico.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6_Livro_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%ABlico.pdf)> Acesso: 12/02/2020.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão** (livro eletrônico). Curitiba: InterSaberes, 2016. 198p.

PINTO, Emerson de Lima; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho. A distinção entre público e privado e sua caracterização no âmbito do Estado brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol.2, n.1, p.311-323, 2015.

SILVA, Camila de Assis; VALADARES, Josiel Lopes; ANDRADE, Daniela Meirelles. Ações empreendedoras na gestão pública: análise do programa crédito solidário (PCS) em um município do sul de Minas Gerais. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, vol.15, n.1, p.55-68, 2016.

TEIXEIRA, Juliane Marise Barbosa; RIBEIRO, Maria Tereza Ferrabule Ribeiro. **Gestão de pessoas na administração pública: teorias e conceitos** (livro eletrônico). Curitiba: InterSaberes, 2017, 270p.