



## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: a atuação do gestor público face aos princípios constitucionais da Administração Pública

Adelmo De Almeida Silva<sup>1</sup>  
Romário Junio Marques De Oliveira<sup>2</sup>  
Aline Aparecida Neiva Dos Reis Adjuto<sup>2</sup>

### RESUMO

A administração pública sob vários aspectos se diferencia da administração privada. Tais diferenças fazem com que ambas constituam ciências autônomas, com diferentes lições. O presente estudo, num primeiro momento, faz uma abordagem acerca das diferenças e semelhanças entre a administração pública e a administração privada, e, num segundo momento trata especificamente da administração pública e seus princípios previstos na Constituição Federal de 1988, voltando-se para a compreensão da atuação do gestor público. O presente trabalho tem como foco a análise da possibilidade de serem utilizadas no setor público ferramentas típicas da administração privada, observados os princípios constitucionais que regem a administração pública no Brasil e, sendo possível, quais serão os possíveis reflexos disso na sociedade.

**Palavras-chave:** Administração pública. Administração privada. Administrador público. Princípios. Constituição Federal.

### ABSTRACT

*Public administration in many ways differs from private administration. Such differences make them both constitute autonomous sciences, with different lessons. The present study first approaches the differences and similarities between the public administration and the private administration, and, in a second moment, deals specifically with the public administration and its principles foreseen in the Federal Constitution of 1988, turning to the understanding of the performance of the public manager. The present work focuses on the analysis of the possibility of being used in the public sector typical tools of*

---

<sup>1</sup> Acadêmico do curso de Administração - UniAtenas

<sup>2</sup> Docente - UniAtenas

*private administration, observing the constitutional principles that govern Public Administration in Brazil and, if possible, what are the possible repercussions of this in society.*

*Keywords: Public administration. Private administration. Public Administrator. Principles. Federal Constitution.*

## INTRODUÇÃO

Segundo conceitua Chiavenato (2000, p.1), “a administração trata do planejamento, da organização, da direção e do controle de todas as atividades diferenciadas pela divisão de trabalho que ocorram dentro de uma organização”.

A coletividade é diariamente afetada por decisões administrativas, sejam elas de cunho privado ou público. A globalização dinamizou os mercados e a administração, como ciência, passou a ser indispensável para a sociedade moderna. Fato é que tamanha importância acarreta reflexões sobre o perfil ideal do administrador, e, conseqüentemente, de um modelo adequado de administração. E ao pensar em administração pública, surgem alguns questionamentos: o Estado poderia ser administrado tal como uma empresa privada? As lições da administração privada poderiam contribuir positivamente para o desempenho da administração pública? Qual deveria ser o critério de escolha de um administrador público? Deveria ser exigida dele alguma formação específica?

Ao longo dos anos, estudiosos buscam responder a perguntas dessa natureza e tantos questionamentos fizeram surgir anseio por mudanças estruturais na administração pública. Partindo desse ponto, a administração pública, após algumas tentativas de mudança, passou de burocrática à gerencial, termos estes utilizados por estudiosos a respeito do assunto.

As instituições de ensino brasileiras dividem o ensino da administração em dois ramos: a administração voltada para atuação no setor público e a administração voltada para a atuação em empresas privadas. Embora existam “núcleos centrais comuns entre os dois administradores” as visões deles são diferentes. (CRUZ, 2006, apud ALBARELLO, 2006, p. 52).

Diferentemente do que ocorre na administração privada, onde se busca lucro e competitividade, na administração pública o foco principal é a prestação de serviços que atendam às finalidades sociais, ao bem da coletividade.

O agir da administração pública diferencia-se do agir da administração privada no ponto em que aquela está adstrita a determinações legais, enquanto esta pauta seus atos pelo intuito de obter lucro econômico.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim.” (Meirelles, 2000, p. 82).

Nesse contexto, o administrador público tem à sua frente, como limitadores de seus atos, as leis, e, sobretudo, os princípios que regem a Administração Pública. Os principais estão inseridos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Todas as normas administrativas estão em consonância com esses princípios, que “constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública”. (MEIRELLES, 2015, p.90).

O presente trabalho tem por objetivo analisar possíveis práticas utilizadas na administração das empresas que podem ser implantadas na administração pública de modo a contribuir para a melhoria na prestação dos serviços públicos, mas atentando-se para o respeito aos princípios constitucionais da administração pública.

## **METODOLOGIA DO ESTUDO**

O presente trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, que segundo Fonseca (2002, p.32), “é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites” e tem “o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta”.

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA X ADMINISTRAÇÃO PRIVADA**

A finalidade do Estado brasileiro encontra-se retratada explicitamente na Constituição Federal do Brasil de 1988, mais precisamente no preâmbulo e no artigo 3º, que preconiza o respeito às individualidades, aos direitos sociais e à pacificidade, o direito à liberdade à igualdade e à justiça para todos. (SARAVIA, 2010, p.4).

Conforme Saravia (2010, p. 05), as finalidades do Estado são muito diferentes das finalidades de uma empresa que, segundo ele, é “uma organização de recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos, destinada a produzir um bem ou prestar um serviço para, em geral, obter um ganho econômico”.

A principal distinção entre os dois modos de administração está na finalidade de cada modelo. A administração pública tem como finalidade atender ao bem comum, ao interesse da coletividade, já a administração privada, ou administração de empresas, tem como finalidade a prática de atividades que geram lucro econômico.

Enquanto as empresas atuam de forma planejada e estratégica, a administração pública está subordinada a um ordenamento jurídico rígido que obedece aos princípios expressos na Constituição Federal, entretanto, também dispendo de processos e estratégias específicas. (UNICESUMAR, 2017).

Existem diferenças no modo como cada uma delas é criada, como fazem a captação de recursos, no modo como se planejam, entre outras. Para que um órgão da administração pública seja criado, por exemplo, é necessária uma autorização ou determinação legal (artigo 37, XIX da Constituição Federal de 1988), enquanto que as organizações privadas surgem com o contrato de constituição assinado pelos sócios. A receita de uma empresa se dá por meio da comercialização de bens ou serviços, enquanto as organizações públicas arrecadam seus recursos através, principalmente, do recolhimento de impostos. (UNICESUMAR, 2017)

Na administração pública, a eficiência de seus atos está diretamente ligada à realização das políticas públicas que voltadas à produzir o bem comum, enquanto as práticas da administração privada estão voltadas ao aumento do lucro econômico, à redução dos gastos com a produção dos bens ou execução dos serviços segundo a melhor forma de custo-benefício. (UNICESUMAR, 2017)

Esses são apenas alguns aspectos que diferenciam ambos os modelos de administração e apesar de apresentarem finalidades absolutamente opostas, administração pública e administração privada acabam recebendo influências uma da outra. As empresas não estão mais apenas preocupadas em obter lucro e crescimento, estão se ocupando também de cumprir papéis sociais considerados importantes, e acabam por criar iniciativas que visam contribuir de alguma forma para o bem estar social. A Administração Pública, por sua vez, tem buscado nas lições das empresas, um modelo ideal de administração, visando basicamente reduzir seus gastos e aumentar sua eficiência. (UNICESUMAR, 2017).

Abaixo é apresentado um quadro comparativo que traz algumas das semelhanças e diferenças entre os modelos de administração pública e administração privada.

**QUADRO 1-** Quadro de comparação entre os dois modelos de gestão

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	ADMINISTRAÇÃO PRIVADA
<p>A gestão pública busca visar o bem estar de toda a população, cuidando para o melhor funcionamento dos bens e serviços públicos como saúde, educação e transporte de boa qualidade.</p> <p>Os servidores devem agir com qualidade e motivação, voltados para as necessidades da população e sempre atento para as áreas e serviços públicos realizando trabalhos com eficiência, estes serviços não devem ser feitos para um só e sim para toda a coletividade.</p> <p>As maiores diferenças são que a administração privada é voltada a maximização total de lucros e diminuição dos custos, e a gestão Pública visa realizar uma função social com qualidade, buscando melhor distribuição de renda.</p> <p>Quanto às semelhanças em ambas precisa-se de “pessoas”, servidores, colaboradores motivados para a realização de seus trabalhos, a interação desses dois modelos de gestão seria o aconselhável, pois traria maior sucesso econômico, pois um complementaria o outro.</p>	<p>Na administração privada a gestão é voltada para a maximização de lucros, nesse tipo de empresa se ganha quando produz, a expansão econômica é muito maior, pois é voltada para a diminuição de custos e maximização de lucros.</p> <p>Para obter-se sucesso em uma empresa privada é preciso atender bem seus clientes visando fidelizá-los, e também diminuir os custos sem perder a qualidade exigida pelo seu cliente.</p> <p>Na empresa privada cada função deve ser desempenhada por um funcionário especializado ou que melhor desempenhe essa função, já na administração pública estes cargos pode ser por indicação ou por meio de concursos. Outra diferença clara entre os dois modelos de gestão é que na gestão privada você tem menos estabilidade no emprego, pode ser substituído mais facilmente que na gestão pública.</p> <p>Quanto às semelhanças as duas empresas geram emprego, tomam decisões, se organizam para o cumprimento dos objetivos e metas propostas.</p>

**Fonte:** Elaborado por F. SILVA; RODRIGUES, 2014, p.13.

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O início da administração pública se dá por volta do ano de 1880, quando Woodrow Wilson, ex-presidente dos Estados Unidos e professor de ciências políticas, inconformado com o favoritismo que imperava naquela sociedade concluiu que era necessário criar mecanismos que coibissem essa prática dentro da administração pública norte-americana. (SARAVIA, 2010, p.3).

Na visão de Wilson, os privilégios deveriam ser extintos e o critério a ser seguido deveria ser o de mérito, priorizando o interesse público em detrimento do interesse particular. Para isso, ele buscou no modo de administrar das empresas os critérios de avaliação baseados no sistema de mérito utilizadas para decidir sobre a classificação ou remoção de funcionários. No entanto, embora acreditasse que a gestão das empresas poderia contribuir para a melhoria da administração pública, o ex-presidente reconhecia as peculiaridades desta. Para ele “a administração governamental pode e deveria ser como a de empresas, porém ela não é empresa. É vida social orgânica.” (WILSON 1885, p. 290, apud SARAVIA 2010, p. 03).

No entanto, os estudiosos da administração daquela época, tais como Taylor, tratavam a administração de empresas como uma subdivisão da administração geral, como se o público e o privado não carecessem de distinção. Era uma ciência una e indivisível, uma espécie de modelo genérico. Com a chegada da Grande Depressão, as empresas ficaram com um descrédito muito grande aos olhos da sociedade e o setor público, que não queria que as pessoas tivessem em relação a ela a mesma visão que estavam tendo do fracasso das empresas, numa tentativa de dissociar sua imagem da imagem das empresas e de seus gestores, decidiu subdividir a Administração e passou a separá-la em Administração Pública e Administração Privada, de modo que passaram a constituir ciências independentes, com disciplinas próprias. (DRUCKER, 1999, p. 36 apud SARAVIA, 2010, p. 04).

Atualmente, a administração pública é entendida como sendo “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. (MEIRELLES, 2012, p.65).

Meirelles (2012, p.65-66) ao definir os conceitos de administração pública, salienta que há diferenças entre os termos Governo e Administração. Segundo o autor, Governo, “em sentido formal, é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos”. Em relação à administração, esta “não pratica atos de governo: pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes”. Já o Governo “atua mediante atos de soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.66). Nos dizeres de Wilson (apud SANTOS, 2006 p. 11), Administração Pública, entendida sob vários aspectos, é “a execução minuciosa e sistemática do Direito Público.”.

Segundo a classificação de Marcelo Alexandrino & Vicente Paulo (2014, p.18) a Administração pode ser compreendida em sentido amplo ou em sentido estrito. Em sentido

amplo “abrange os órgãos de governo, que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa”. A função política a que se refere o sentido amplo corresponde ao “estabelecimento das diretrizes e programas de ação governamental, dos planos de atuação do governo”, ao passo que a “função meramente administrativa” é o conjunto dos procedimentos que resultam na execução e realização das políticas públicas elaboradas dentro da função política. Em sentido estrito, só considera que integram a Administração Pública, aqueles órgãos que exercem atividade meramente administrativa, excluindo-se “os órgãos políticos e as funções políticas”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.18).

Para os efeitos deste presente trabalho, os estudos serão baseados no sentido amplo de administração pública, pois está voltado para a compreensão atuação dos agentes políticos inseridos no ambiente das políticas públicas.

Em outra classificação a Administração Pública pode ser entendida em sentido formal ou em sentido material. O sentido formal “é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam”. Em sentido material é “o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa”. “O conceito adota como referência a atividade (o que é realizado), não obrigatoriamente quem a exerce.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.19).

Segundo Alexandrino e Paulo (2014, p.21), em se tratando da administração pública em sentido material, são consideradas atividades típicas da Administração Pública: os serviços públicos (ações do Estado direcionadas a população em geral que visam ser úteis materialmente falando, que podem ser ofertados tanto pela administração pública formal, quanto por particulares delegados por ela), a polícia administrativa (se traduz no poder que o Estado tem de restringir e condicionar as atividades do particular quando estas importarem em prejuízos ao interesse público), o fomento (incentivos concedidos pelo Estado às organizações do setor privado sob a forma de benefícios fiscais) e a intervenção (toda interferência do Estado nas atividades do particular, aqui compreendidas as formas de intervenção do Estado na propriedade privada e no domínio econômico, quando atua editando as leis que regulam a economia, exceto quando figura diretamente como agente econômico).

O Brasil adota o critério formal de classificação, onde apenas são considerados integrantes da Administração Pública: os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista). (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.19).

A administração direta, por sua vez, compreende “o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, estados, Distrito Federal e municípios).” (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.27-28).

Dispõe o Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Alexandrino e Paulo fazem uma ressalva quanto ao uso do mencionado decreto, pois o mesmo se restringe a dispor sobre o Poder Executivo Federal.

Os autores lembram que todos os entes da federação, bem como todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) exercem atividades administrativas e “nada impede que existam entidades da administração indireta vinculadas a órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.28).

Assim sendo, fica evidente o caráter rígido e peculiar que possui a Administração Pública, o que, contudo, não significa a impossibilidade de aperfeiçoamento de seus processos e métodos visando melhor atender o destinatário dos seus serviços. Ao longo dos anos passou por reformas estruturais importantes e, ainda hoje, estudiosos buscam maneiras de otimizar o desempenho administrativo sem que isso afronte os princípios constitucionais ora estudados.

## **OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Segundo Drucker, princípios de administração foram aplicados consciente e sistematicamente pela primeira vez fora de uma empresa, quando houve a necessidade de reorganizar o Exército dos Estados Unidos em 1.901, com a organização do primeiro Congresso de Administração na cidade de Praga, em 1922. (DRUCKER, 1999, p. 36 apud SARAVIA, 2010, p. 04).

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2014, p.187) definem os princípios como “ideias centrais de um sistema”, no qual “os princípios determinam o alcance e o sentido das



regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.”.

No Brasil, os princípios que regem a administração pública estão inseridos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

O princípio da legalidade determina que todo ato praticado pelo administrador público estará sujeito às exigências da lei e não pode contrariá-la sob pena de praticar ato inválido e sofrer sanções, tanto disciplinares quanto cíveis e criminais, a depender.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p.108) explica o princípio da legalidade ao dizer que “ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.”.

No contexto do princípio ora citado, só serão considerados legítimos os atos que se revestirem da legalidade e probidade que forem exigidas, de modo a não só cumprir as determinações legais, mas também acatar ao que preconizam as instituições públicas, conformando-se “com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação.” (MEIRELLES, 2015, p.91)

O princípio da impessoalidade se traduz na ideia de igualdade, de isonomia, não devendo os atos praticados pela administração pública serem benéficos ou maléficis à determinada pessoa por motivo particular.

A Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. (MELLO, 2015, p.117)

À percepção de Meirelles (2015, p.95) “o princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art.37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal.”. Para tanto, todo ato administrativo que se distanciar da sua finalidade que é atender ao interesse público, poderá ser invalidado por desvio de finalidade.

De acordo com o princípio da moralidade, a Administração Pública e seus administradores devem atuar com ética, lealdade e boa-fé, de modo a não prejudicar o exercício dos direitos dos cidadãos.

A administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (MELLO, 2015, p.123).

A moralidade a que se refere este princípio não é a comum. A moralidade administrativa “é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa”. (WELTER, 1929 apud MEIRELLES, 2015, p.92).

O ato que viola o princípio da moralidade administrativa configura ilícito e está sujeito à declaração de nulidade, tornando-o inválido. No entanto, não se trata aqui da moral comum, mas dos “valores morais albergados nas normas jurídicas.” (CAMMAROSANO, 2006 apud MELLO, 2015, p.124). “Este será havido como transgredido quando houver violação a uma norma de moral social que traga consigo menosprezo a um bem juridicamente valorado.” (MELLO, 2015, p.124).

O princípio da publicidade estabelece que os atos praticados pela administração pública devem ser transparentes, sem ocultar assuntos que a todos interessam, só sendo admitido sigilo na esfera administrativa quando a publicidade puder colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado. O supracitado princípio é tão importante que em 2011 foi criada a Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o direito de acessar informações relativas aos órgãos públicos pelos cidadãos.

Cumprido salientar que ainda que se trate de entidade privada, desde que receba recursos públicos, “ressalvadas as empresas estatais exploradoras de atividade econômica no que estiverem elas vinculadas às exigências de sigilo comercial necessário ao exercício da competição empresarial”, estará sujeita às normas da mencionada lei. (MELLO, 2015, p.118).

O princípio da eficiência tem por objetivo “assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia”, de modo econômico, célere, simples, considerando a “relação custo/benefício”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.213).

Quando, submetido e apreciado pelo Poder Judiciário, o ato administrativo for considerado ineficiente, o mesmo será declarado ilegítimo e nulo, e caso resulte grandes prejuízos à coletividade, o agente que lhe deu causa será responsabilizado.

Muito embora a doutrina traga a definição de outros princípios considerados implícitos na Constituição e em outras leis, o presente trabalho se aterá apenas a estes cinco princípios.

## O ADMINISTRADOR PÚBLICO

De tudo que se discutiu até aqui, nota-se que os princípios apontam direções contraditórias. O administrador público no afã de garantir o cumprimento de alguns dos princípios cria mecanismos de controle que, embora tenham eficácia quanto aos objetivos, resultam num sistema burocrático e ineficiente, se comparado ao sistema que envolve as empresas privadas. Apesar disso, sua atuação sempre esteve voltada para o interesse social e, assim, além da observância aos preceitos legais e morais, estará ele submetido à aprovação da sociedade, quanto a eventuais atos que transgridam a moral e a ética.

O papel do administrador público, na evolução política/administrativa histórica brasileira, sempre apresentou extrema relevância para o cenário socioeconômico, apesar dos regimes e métodos de gestão adotados ao longo dos anos. Porém, em momento algum o papel do gestor público deixou de estar vinculado à participação da sociedade, à boa-governança e à ética. (ALBARELLO, 2006, p.51).

A constante evolução da sociedade requer do setor público uma postura proativa capaz de manter um nível de desempenho, pelo menos, próximo daquele considerado ideal no setor privado, apesar das restrições legais atinentes à administração pública. Seu maior desafio, no entanto, é garantir que tal evolução resulte em benefícios objetivos, sem que o incapacite para o exercício da sua função. (ALBARELLO, 2006, p.51)

Em seu trabalho sobre a cultura organizacional do setor público brasileiro, Pedro Paulo Carbone traçou o perfil do administrador público como sendo uma figura distante dos padrões da administração privada, qual seja do empreendedor capaz de inovar, de ousar, dotado de competências técnicas. Observou que na história do Brasil os governantes jamais se preocuparam com a qualidade da gestão pública e que as ações sempre se pautaram em interesses próprios, em favorecimentos pessoais de quem detém o poder e no “ajeitamento”. (CARBONE, 2000, p.1)

Motta (2007, p.88), assevera que a administração pública era um instrumento de manutenção do poder em décadas passadas, e que se servia a atender grupos preferenciais ao invés de seguir critérios técnicos racionais e democráticos. As relações da administração pública com a sociedade daquela época eram vistas como “extremamente frágeis”. Os critérios utilizados pela administração pública não seguiam a lógica ou a democracia, eram tão somente, instrumento de barganha política que visava privilegiar determinados grupos. (MOTTA, 2007, p.88).

Embora a administração pública tenha passado por várias transformações, “muitas de suas características tradicionais não foram removidas”. (MOTTA, 2007, p.88).

Segundo Motta (2007, p.89), “fatores de informalidade prevalecem e determinam muito do que se decide e se executa na administração brasileira, compreendendo seus três níveis de governo: federal, estadual e municipal”, e que por se tratar de uma realidade sociopolítica da cultura brasileira, “esses fatores não são facilmente removíveis ou contornados por meio de reformas administrativas de lógica racional burocrática”.

Motta cita como exemplos de informalidade “o personalismo paternalista e a presença de grupos preferenciais que se organizam por fora das instituições, mas que procuram manter fortes relações com o Estado”, onde o personalismo “faz ver o poder como centrado na figura de um líder, um dirigente, e não como o resultado da gestão de recursos inerente a estruturas formais”, e que por se tratar de um fator cultural também ocorre nas empresas privadas.

O “personalismo” citado por Motta enfatiza a prevalência do interesse particular sobre o interesse público, o que fere a finalidade da administração pública que é o alcance do bem comum. O autor considera que esse fator de informalidade fere o princípio da impessoalidade, uma vez que afirma que, “na verdade, não há contratos com instituições, mas com pessoas” e que “tais grupos dominam máquinas partidárias para evitar que alternativas de política pública, contrárias aos seus interesses, sejam consideradas no processo decisório governamental.”. (MOTTA, 2007).

As “brigas” políticas que rodeiam a administração pública acarretam prejuízos para a sociedade ao passo que, numa tentativa de “desmerecer” as vitórias das administrações passadas, os administradores sucessores estagnam as políticas públicas em andamento.

Na verdade, resulta mais em garantir acesso a novos grupos de poder e ressaltar a liderança de uma pessoa e menos em modernizar a gestão. Compromissos formais institucionalmente estabelecidos necessitam ser renegociados a cada novo dirigente. Na verdade, não há contratos com instituições, mas com pessoas. O personalismo fragiliza as instituições públicas, deixando-as altamente vulneráveis e dependentes da pessoa de um único dirigente. (MOTTA, 2007, p.90)

Um dos principais impactos sociais da má atuação do administrador público seria o uso indevido dos recursos públicos, ensejando prejuízos no atendimento às necessidades mais elementares como saúde, segurança, educação, e acabam sendo utilizados como moeda de troca visando atender interesses particulares.

O uso de recursos públicos é o mecanismo básico de preservação do poder: são utilizados menos para atender a demandas e necessidades reais da comunidade e mais para a troca de favores e os interesses particulares do grupo. Como a lealdade aos membros do grupo é maior do que à instituição pública, tais grupos são capazes de manter a coalizão a qualquer custo, inclusive às expensas do aumento dos gastos governamentais. Esses recursos são utilizados para satisfazer não somente interesses políticos de poder como também interesses sociais e particulares. (MOTTA, 2007, p.90).

Portanto, o administrador público, em que pese os entraves típicos da atividade administrativa pública, vem prestando relevante contribuição para a evolução social a medida que sua atuação, geralmente, é confrontada com a atuação do particular, sobretudo quanto ao aspecto da eficiência.

## **AS LIÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS APLICADAS AO SETOR PÚBLICO**

No ano de 1995 o modelo de administração pública brasileiro passou por uma reforma chamada de “reforma gerencial”, “pautada pelos princípios da nova gestão pública (*new public management*)”, que buscava “mudar a sociedade através de transformações institucionais”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6 apud CAMARGO; PEREIRA, 2017, p.187).

Algumas das características desse novo modelo de gestão, segundo o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), são: “a profissionalização da alta burocracia, a transparência da administração pública, a descentralização da execução dos serviços públicos, a desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado e a orientação para o controle de resultados.” (CLAD, 1998 apud CAMARGO; PEREIRA, 2017, p.188).

Além dessas características, podem ser acrescentadas “o estímulo à privatização, a capacitação de pessoal dirigente, a criação de carreiras específicas para altos gestores, a elaboração do conceito de planejamento estratégico, dentre outras”, deixando claro que este modelo se inspirou no modo de administrar das empresas privadas. (MODESTO, 1997 apud CAMARGO; PEREIRA, 2017, p.188).

Para Osborne e Gaebler (1994) a administração pública pós-burocrática deve adotar dez princípios considerados básicos. O primeiro deles, a exemplo do que ocorre com as organizações do setor privado está ligado à concorrência, e diz que essa competição deve ocorrer também no setor público. O segundo traz a ideia de que quem deve controlar as atividades da administração pública é o povo. O terceiro impõe que as agências governamentais sejam avaliadas por seus resultados. O quarto sugere que a administração atue com foco nos objetivos e não em regimentos. O quinto preceitua que os destinatários dos serviços públicos sejam classificados como clientes e não como meramente usuários dos serviços. O sexto preconiza que a administração pública paute suas ações mais na prevenção que no tratamento das questões prejudiciais. O sétimo aduz que a administração pública deve

priorizar a ideia de que a produção de recursos é um investimento e não um gasto. O oitavo defende a “descentralização da autoridade”. O nono exige que a administração pública, antes de recorrer à metódica burocrática, busque nas práticas de mercado soluções para suas problemáticas. E, por fim, o décimo afirma que deve haver interação maior entre os segmentos público, privado e voluntário. (OSBORNE; GAEBLER, 1994 apud CAMARGO; PEREIRA, 2017, p.192).

Esse novo modelo de gestão necessitava de pessoal capacitado de modo a atender as inovações trazidas para o setor público, com foco na profissionalização do administrador público, o que requer formação específica e mudanças de perfil. As ações do gestor desse novo modelo de administração pública devem ser claras, autônomas, voltadas para o benefício social. (SOUZA, 2002, p.84).

Essa nova maneira de administrar cria novas formas de controle: “controle de resultados, efetivado por intermédio de indicadores de desempenho; controle dos gastos, que leva à busca de estratégias que viabilizem a implementação de políticas públicas; controle da qualidade dos serviços; e controle social, que trata da relação dos cidadãos com os atores político-institucionais [...]”. (SOUZA, 2002, p.84)

O que se espera do gestor do século XXI é que ele desenvolva conhecimentos sustentáveis de administração privada que possam ser utilizados pela administração pública, como o PDCA (planejamento, direção, controle e avaliação), por exemplo, mas acima de tudo deve manter conduta ética, e conseqüentemente respeitar os princípios constitucionais que regem a administração pública.

Assim, o gestor deve buscar constantemente a capacitação e conhecimentos aplicáveis ao setor, considerando os métodos fundamentais de administração - PDCA: planejamento, direção, controle e avaliação. E como propósito maior ser condutor da gestão sob uma visão além de sua governança, para que as ações se traduzam em desenvolvimento sustentável. Para isso, precisa ser um agente catalisador de inovações transformadoras, firmar parcerias e manter a interação entre o primeiro, segundo e terceiro setor, visando implementar estratégias em busca de melhorias contínuas. Acima de tudo, para que seja um gestor público merecedor de credibilidade, precisa manter-se atento à conduta ética e à essência fundamental da esfera pública: maximização dos benefícios sociais. (ALBARELLO, 2006, p.49-50)

O gestor público, para tanto, deve atender a algumas expectativas. Em relação à iniciativa, ele deve ser capaz de “introduzir o novo, criar”. Em relação à responsabilidade “ser avaliado e julgado com base em seu desempenho, nos resultados de suas ações e nos impactos por elas causados”. Deve ter a “capacidade de apreender a situação, posicionar-se em relação a ela e determinar ações para enfrentá-la”, bem como ter “inteligência prática.” (ZARIFIAN, 1999 apud SOUZA, 2002. p.85). Deve atualizar constantemente sua formação de modo a contribuir para o desenvolvimento das atividades administrativas, “tornando-se o gestor um

especialista generalista, ou seja, alguém que compreende o particular por meio do conhecimento geral.” (MOTTA, 1994 apud SOUZA, 2002, p.85).

Dentre as habilidades o gestor público deve ser capaz de tomar decisões utilizando-se de técnicas gerenciais, ou seja, deve ter a “capacidade de compreender processos organizacionais de decisão, de forma a facilitar a arte do julgamento e a ação na solução de problemas.” (MOTTA, 1994 apud SOUZA, 2002, p.86).

O empreendedorismo típico dos gestores privados também deve fazer parte do currículo de um gestor público moderno e devem estar presentes “atributos pessoais, tais como a criatividade, a perseverança, a capacidade de assumir riscos, a motivação para a realização, a responsabilidade pelos resultados, habilidades no relacionamento pessoal, liderança e visão de futuro.”. (SOUZA, 2002, p.86).

Outra expectativa em relação ao gestor público moderno diz respeito a sua capacidade de liderar, “permitindo mobilizar os esforços dos atores institucionais em torno de situações do cotidiano organizacional, assumindo o domínio da corresponsabilidade.”. (MOTTA, 1994 apud SOUZA, 2002, p.86).

Dentre as principais capacidades técnicas devem estar presentes a “estratégia, racionalidade administrativa, ‘conhecimentos de planejamento, formulação, análise e avaliação de políticas públicas, bem como técnicas de programação, de sistemas de informação, de organização e de apoio gerencial’.” (MOTTA, 1994 apud SOUZA, 2002, p.86).

Muito embora a administração privada e a pública pareçam estar cada vez mais fundidas, o gestor público estará sempre condicionado à observância e atuação conforme os princípios constitucionais da Administração Pública. (MEIRELLES, 2015, p.44).

Albarello (2006, p.54) faz uma análise da implantação do PDCA no setor público e conclui que se trata de um procedimento complexo em sede de administração pública, tendo em vista as peculiaridades desta, tanto com relação aos aspectos culturais, legais, administrativas, e outras.

Certamente o PDCA é um processo imprescindível a qualquer prática administrativa, mas se torna mais complexo na gestão pública, pois apresenta diferenças quanto à legislação, interferências públicas, barreiras culturais, particularidades estratégicas, em objetivos, na motivação e remuneração do quadro de pessoal, e se for analisado no longo prazo, implica períodos eleitorais, descontinuidade administrativa, planos plurianuais orientados rigorosamente por leis, e não raramente considera siglas partidárias na elaboração e implementação de projetos e programas, desconsiderando a efetiva participação e um planejamento maior de desenvolvimento. O planejamento muitas vezes depende de restrições orçamentárias e planos já determinados. A direção além dos mandatos eleitorais permanece a mesma, mas o grau de comprometimento não; O controle, necessário para obter bons resultados, não é minucioso, já que se trata do setor público, então

permite-se inconsequentemente o desperdício; O feedback – vinculado à pesquisas de opinião, está vulnerável a siglas partidárias, e embora seja um dos maiores indicadores de desempenho, pois os serviços são voltados à população, é considerado em muitos casos, apenas, e de forma questionável, com o propósito de publicidade eleitoral. (ALBARELLO, 2006, p.55)

O desenvolvimento de sistemas integrados pode contribuir para a desburocratização do setor, pois pode “orientar as tomadas de decisões internas, tornando a estrutura administrativa mais enxuta” e melhorar a distribuição dos “recursos financeiros, de infraestrutura e humanos”. Tal ferramenta ajuda a tornar o princípio da publicidade mais efetivo, pois, “dessa forma, a administração será mais transparente e o planejamento melhor articulado.”. (ALBARELLO, 2006, p.56)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há décadas a administração pública brasileira busca aperfeiçoar suas práticas de modo a atender com presteza o seu objetivo fundamental, qual seja, a defesa dos interesses da coletividade.

Em meio às transformações pelas quais passou, pode ser citada a importantíssima inclusão de um Capítulo destinado somente à ela na Constituição Federal de 1988.

Base para as demais leis que regem a administração pública estão os cinco princípios explícitos no artigo 37 da Magna Carta e outros que a doutrina considera implícitos, mas que não foram abordados neste trabalho. A violação à esses princípios, implica anulação dos atos viciados praticados pelo administrador público e até mesmo sanções criminais ou administrativas, a depender do caso.

Assim, a administração pública parece ter uma essência burocrática resguardada pelos seus princípios. Exemplo disso é o que ocorre com o princípio da legalidade. Por esse princípio temos que na administração pública todas as decisões estão condicionadas à existência de uma previsão legal, ou seja, o administrador público só pode fazer aquilo que a lei previamente autoriza o que dificulta, na prática, a capacidade de inovação e de criação comuns na administração privada.

Embora a administração pública esteja cada vez mais se inspirando no modo de administração das empresas, seus órgãos jamais serão empresas, o Estado jamais será uma empresa. Portanto, o anseio pela modernização da máquina pública jamais sobressairá aos princípios guardados pela Constituição Federal da República do Brasil de 1988.



Entre as diversas ferramentas disponíveis na administração privada o estudo destaca a implantação do PDCA no setor público, tendo em vista representar uma sólida base para qualquer modelo de gestão. Contudo, há que se ressaltar os obstáculos oriundos da formação cultural brasileira. Um exemplo disso é a interrupção de projetos iniciados em gestões anteriores, em razão de enaltecere adversários políticos, ou não representarem prioridade para quem, no momento, exerce o “poder”, ainda que isso prejudique os anseios coletivos.

Embora desejável, a adoção de práticas do setor privado na administração pública sempre representará um desafio a mais, uma vez que tende a confrontar os princípios entre si.

Em tese, a aplicação das técnicas de administração de empresas no setor público aumenta a eficiência dos serviços prestados pelos órgãos públicos, tornando concreta a ação do princípio constitucional da eficiência do ponto de vista quantitativo. Contudo, aspectos de ordem subjetiva contrapõem os objetivos públicos e privados. Em outras palavras, ações que na empresa privada não seriam implementadas por não gerarem lucro econômico, no setor público, eventualmente, seriam obrigatórias em razão de forças diversas, dentre as quais a opinião pública e o consequente desgaste político.

Enfim, considerando as diversas nuances que diferenciam os modelos de administração público e privado, é possível afirmar que nem todas as práticas consagradas na administração privada são aplicáveis ao setor público, embora tenda a consolidar a percepção de que as práticas empresariais poderiam dar maior eficiência ao Estado.

Dessa forma, verifica-se que os objetivos do presente trabalho foram satisfatoriamente alcançados e, portanto, a problemática inicial dirimida.

## REFERÊNCIAS

ALBARELLO, Cristiane Botezini. **O papel do administrador na gestão pública.** *Revista de Administração*, Frederico Westphalen, v.5, n.9, p.49-71, 2006. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/878>>. Acesso em: 16 out. 2017, 09:17:33.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 22. ed. São Paulo: Método, 2014.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988.** Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituiacao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituiacao.htm)>. Acesso em: 4 set 2017, 12:14:31.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 14 out 2017, 19:41:12.

CAMARGO, Evandro José Bilycz de; PEREIRA, André da Silva. **A gestão do conhecimento no setor público: seus conceitos, modelos e ferramentas.** Teoria e Evidência Econômica – v.23, n. 48, p. 172-203, 2017. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/7364>>. Acesso em: 11 set. 2017, 14:10:18.

CARBONE, Pedro Paulo. **Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura.** *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 2, p. 1-5, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273>>. Acesso em: 17 out. 2017, 16:22:03.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes (Org.). **Direito Administrativo Brasileiro.** 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos.** *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 41, p. 87-96, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700006)>. Acesso em: 19 nov. 2017, 10:28:00.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SARAVIA, Enrique Jeronimo. **Administração Pública e Administração de empresas: quem inspira a quem?** *Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá*, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p.1-8, 2010. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/2637>>. Acesso em: 17 nov. 2017, 23:02:41.

SILVA, Almir Barbosa de Freitas; RODRIGUES, Saulo de Souza. **Administração Pública x Administração Privada.** Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Fundação Educacional de Ituverava, 2014. Disponível em: <<http://www.dspace.feituverava.com.br/xmlui/handle/123456789/64>> . Acesso em: 24 nov. 2017, 17:35:24.



SOUZA, Eda Castro Lucas de. **A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro v.36. n.1. p.73-88, 2002.

UNICESUMAR. Centro Universitário de Maringá. Paraná, 2017. Disponível em: <https://www.unicesumar.edu.br/blog/saiba-o-que-faz-um-gestor-publico/>>. Acesso em: 20 out. 2017, 19:41:33.