



UNIVERSIDADE DO BRASIL - UFRJ
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CURSO DE GRADUAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO

MONOGRAFIA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Evolução da eficiência no serviço público à luz da análise do Tribunal de
Contas da União: a busca pela excelência na Administração Pública.

Autor: Simone Arruda de Farias

monedefarias@yahoo.com.br

9569-8658 / 3890-8744

Orientador: Prof. Dr. Synval de Sant'Anna Reis Neto

Março / 2009

Simone Arruda de Farias

MONOGRAFIA SUBMETIDA À FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS
CONTÁBEIS COMO REQUISITO NECESSÁRIO À OBTENÇÃO DO GRAU DE
BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO.

Aprovação da banca examinadora:

Prof. Orientador: Dr. Synval de Sant'Anna Reis Neto

Prof. Examinador: Paulo Roberto de Souza Falcão

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela minha existência e oportunidade de poder chegar até aqui.

À minha mãe, pois sem seu apoio nada disso seria possível.

Aos amigos que direta ou indiretamente me apoiaram nesta caminhada.

Ao Professor Synval de Sant'Anna Reis Neto pela atenção e preciosa ajuda na confecção deste trabalho.

Dedicatória

Dedico esta monografia à Augusta Dias Arruda,
minha mãe, que sempre se sacrificou para que eu
tivesse a chance de ser uma pessoa melhor.

SUMÁRIO

Resumo

Lista de Gráficos, Figuras e Tabelas

1. Introdução	1
1.1 Objetivos	2
1.2 Justificativa	2
1.3 Recursos Metodológicos	2
1.4 Referencial Teórico	3
1.5 Organização do Trabalho	5
2. Administração: um breve histórico	7
3. Administração Pública: uma visão geral	15
3.1 Princípios da Administração Pública	16
3.2 Administração Pública ao longo da história	17
3.3 A Reforma Administrativa do Estado	21
4. Estrutura da União	28
4.1 Administração Direta ou centralizada	28
4.2 Administração Indireta ou descentralizada	28
4.3 Poder Executivo	29
4.4 Poder Legislativo	30
4.4 Poder Judiciário	30
5. Administração Estratégica	33
5.1 Análise Ambiental	36
5.1.1 Ambiente Externo	36

5.1.2 Ambiente Interno	37
5.2 Missão, Visão, Valores e Objetivos da organização	39
5.3 Formulação da Estratégia	40
5.4 Processo de Controle	41
6. Administração Estratégica no Setor Público	42
6.1 Análise Ambiental	42
6.2 Missão e Objetivos Gerais	43
6.3 Implementação da Estratégia e Controle	44
7. Planejamento do TCU – um modelo	45
7.1 Ambiente Externo	46
7.2 Ambiente Interno	47
7.3 Missão, Visão, Valores	48
7.4 Objetivos Estratégicos	49
7.5 Implementação das Estratégias	51
8. Conclusão	53
Referências	55

Simone Arruda de Farias

Março / 2009

RESUMO

Em um momento em que a sociedade clama por moralidade, profissionalismo e excelência na administração pública, sobretudo por uma questão de cidadania, faz-se necessário uma reformulação neste setor de modo que atenda às atuais demandas da coletividade. O objetivo deste trabalho é desenvolver uma reflexão acerca da eficiência do serviço público à luz das técnicas administrativas aplicadas no setor privado. Utilizando o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União como exemplo, verificaremos a possibilidade da aplicação dessas técnicas em um setor muitas vezes engessado pelo aspecto cultural que se reflete através da sistemática vigente. Escolhemos como método a pesquisa bibliográfica e documental. Pudemos verificar que o modelo gerencial tornou-se realidade com o exemplo do Plano Estratégico do TCU. Através da definição clara de objetivos, da descentralização e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado. Porém, ainda há muitas adaptações e aprimoramentos a serem feitos em relação à execução e controle de resultados para que a busca pela excelência seja alcançada.

LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS E TABELAS

Figura 6.1 - Modelo de Administração Estratégica	35
Tabela 6.1 – Modelo S.W.O.T	38

1. INTRODUÇÃO

Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo cujas partes são interdependentes. O Estado, cuja competência e limites de atuação estão definidos precipuamente na Constituição, deriva seu poder da legitimidade que lhe outorga a cidadania, via processo eleitoral. A sociedade, por sua vez, manifesta seus anseios e demandas por canais formais ou informais de contato com as autoridades constituídas. É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo.

Nos últimos anos assistimos em todo o mundo um debate acalorado – ainda longe de ser concluído – sobre o papel do Estado na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta um funcionamento irregular, é inevitável que nos deparemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente se observou que o mau funcionamento do mercado trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80 é a crise do Estado que põe em xeque o modelo econômico vigente.

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva tendo em vista o

peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência à sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustradas suas demandas e expectativas.

Na sociedade pós-moderna onde o clamor por eficiência no serviço público se faz presente, será esse setor capaz de administrar com mais racionalidade seus recursos e oferecer serviços de qualidade à sociedade?

1.1 Objetivo

O objetivo deste trabalho é desenvolver uma reflexão acerca da eficiência do serviço público à luz das técnicas administrativas aplicadas no setor privado. Utilizando o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União como exemplo, verificaremos a possibilidade da aplicação dessas técnicas em um setor muitas vezes engessado pelo aspecto cultural que se reflete através da sistemática vigente.

1.2 Justificativa

Entendemos ser importante um estudo acerca da eficiência do setor público em um momento em que a sociedade clama por moralidade, profissionalismo e excelência na administração pública, sobretudo por uma questão de cidadania. Faz-se necessário uma reformulação neste setor de modo que atenda às atuais demandas da coletividade.

1.3 Recursos Metodológicos

Escolhemos como método a pesquisa bibliográfica e documental por entendermos que este trabalho monográfico poderá servir de ensaio a uma futura dissertação de mestrado.

Lakatos e Marconi (2002) consideram a pesquisa bibliográfica uma coletânea de trabalhos já realizados, capazes de fornecer dados atuais e relevantes para o tema.

De acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente por livros, artigos de periódicos e, atualmente, material publicado na internet. Já a pesquisa documental se utiliza fundamentalmente de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico. Nessa categoria estão os relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas, estatísticas etc.

1.4 Referencial Teórico

À luz do que nos indica Severino, esse constitui o universo de princípios, categorias e conceitos, formando sistematicamente um conjunto logicamente coerente, dentro do qual o trabalho do pesquisador se fundamenta e se desenvolve (2002, p.162).

Sendo, necessariamente, o referencial teórico compatível com o problema, objeto do estudo, entendemos que ao apoiarmos nosso trabalho na “teoria da burocracia” de Max Weber estaremos trazendo um raciocínio compatível com a organicidade requerida em trabalhos científicos.

Uma das primeiras aplicações do termo Burocracia data do século XVIII quando o termo era carregado de forte conotação negativa, designando aspectos de poder dos funcionários de uma administração estatal aos quais eram atribuídas funções especializadas, sob uma monarquia absoluta. Essa definição se encaixa de forma muito próxima àquela hoje utilizada na linguagem comum: a Burocracia como sinônimo de excesso de normas e

regulamentos, limitação da iniciativa, desperdício de recursos e ineficiência generalizada dos organismos estatais e privados.

A Teoria da Burocracia é imediatamente posterior às teorias Clássica e das Relações Humanas, teve como ponto de origem a necessidade de uma abordagem generalista e integrada das organizações, fator praticamente não considerado pelas teorias anteriores. De um lado, a Teoria Clássica, com suas suposições extremamente negativas em relação à natureza humana, pregava uma administração centralizadora, total e exclusivamente responsável pela organização e uso dos recursos da empresa, padronizando as atividades e controlando-as através da persuasão, coação, punições e recompensas marginais. De outro, a Teoria das Relações Humanas considerava o homem como sendo o maior patrimônio das organizações, sendo motivado a produzir por sua própria natureza, pregando a descentralização e a delegação, a auto-avaliação e a administração participativa.

Weber, baseado em princípios protestantes, foi quem primeiro definiu a Burocracia não como um sistema social, mas como um tipo de poder suficiente para a funcionalidade eficaz das estruturas organizacionais, sejam estas pertencentes ao Governo ou de domínio econômico privado. A característica principal da Burocracia, segundo Weber, reside na racionalidade das atividades desempenhadas na organização. A Teoria Clássica já abordava certa racionalidade, porém esta se manifestava apenas na mecanização dos processos e não na mecanização das atividades dos indivíduos.

A Teoria da Burocracia enfatiza a formalização (obediência a normas, rotinas, regras e regulamentos), divisão do trabalho, hierarquia (obediência às ordens dos superiores e conferência de status às posições hierárquicas elevadas), impessoalidade, profissionalização e competência técnica dos funcionários (Lacombe, 2003, p.39).

Weber concebeu essa teoria como algo que tornasse a organização eficiente e eficaz, garantindo com ela: rapidez; racionalidade; homogeneidade de interpretação das normas; redução dos atritos, discriminações e subjetividades internos; padronização da liderança (decisões iguais em situações iguais) e, mais importante, o alcance dos objetivos. A Burocracia, em síntese, busca amenizar as conseqüências das influências externas à organização e harmonizar a especialização dos seus colaboradores e o controle das suas atividades de modo a se atingir os objetivos organizacionais através da competência e eficiência, sem considerações pessoais.

Essa linha de pensamento ou escola ou mesmo onda administrativa procura se assentar na meritocracia, criando dessa forma os elementos necessários ao processo de motivação dos funcionários na tentativa de mitigar o arbítrio pessoal.

Assim sendo, cremos que nosso trabalho alicerçado na obra de Max Weber poderá atingir o objetivo a que se propõe o trabalho monográfico eivado de pesquisa e reflexão.

1.5 Organização do Trabalho

O primeiro Capítulo trata do contexto histórico, político e econômico do país para obtermos uma visão geral das tentativas de reformar o Estado brasileiro rumo a uma administração mais eficiente de seus recursos. Esse capítulo está embasado nos seguintes autores: Bresser-Pereira (2001) e Beatriz Wahrlich (1970), entre outros.

O segundo Capítulo apresenta os primórdios da Administração, trazendo um breve histórico dos três principais estudiosos dessa ciência. e as influências deixadas por eles até hoje nas práticas administrativas.

O terceiro capítulo traz a conceituação de Administração Pública em sentido formal e material, seus princípios básicos: legalidade, igualdade, moralidade, publicidade e eficiência,

além de apresentar os modelos de administração pública ao longo da História: patrimonialista, burocrática e gerencial.

O quarto Capítulo apresenta a estrutura da União, a divisão em administração direta e indireta, a separação dos Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, suas principais funções e órgãos, assim como a estrutura e como é formado o Tribunal de Contas da União.

O quinto Capítulo trata da Administração Estratégica: a Análise Ambiental tanto interna quanto externa, a Missão, a Visão, os Valores e Objetivos da organização, a formulação e implementação das estratégias e o processo de Controle.

O sexto Capítulo aborda a administração estratégica no setor público. Segundo Wright et al (2000), os princípios básicos de planejamento estratégico utilizados pelas organizações privadas são aplicáveis também às organizações públicas. Entretanto, em sentido mais específico, há algumas diferenças entre essas organizações que têm implicações estratégicas. Veremos neste capítulo essas diferenças.

O sétimo Capítulo apresenta o plano estratégico do Tribunal de Contas da União para o período 2006-2010 com a análise do ambiente em que o Tribunal atua sua missão, visão, valores e objetivos estratégicos, além das ações a serem implementadas a médio e longo prazos para assegurar a realização dos objetivos estabelecidos.

O oitavo Capítulo traz a conclusão do trabalho.

2. ADMINISTRAÇÃO: UM BREVE HISTÓRICO

Foi a partir do início do século XVIII, que a Administração adquiriu *status* de campo de estudo. Nessa época a Revolução Industrial, entre outros acontecimentos, causou diversas mudanças nas práticas administrativas, as quais apresentam seus reflexos até hoje.

Os estudos em Administração se baseiam em três grandes nomes: Frederick Winslow Taylor, Henri Fayol e Henry Ford.

Em 1903 Frederick Winslow Taylor, um engenheiro da Filadélfia, membro da *American Society of Mechanical Engineers* apresentou, nessa entidade, um estudo intitulado *Shop Management*. A partir de então Taylor passou a desenvolver nas indústrias estudos de tempos e movimentos; a padronização de ferramentas e instrumentos utilizados nos diversos ramos da produção; estabeleceu uma área destinada ao planejamento; a utilização de régua de cálculo e outros instrumentos destinados a economizar tempo; utilização da ordem de produção; pagamento de bônus por produtividade.

O reflexo transformador que os estudos de Taylor causaram à administração industrial foi muito grande, abrindo caminho para o aperfeiçoamento da administração da produção, possibilitando desenvolver os outros campos da administração, como vendas, finanças, distribuição etc.

Outros estudiosos do assunto sucederam Taylor, como Frank e Lillian Gilbreth, Henry Gantt, e também Henri Fayol, que publicou na França, em 1916, o *Administration Industrielle et Générale*. Fayol nasceu na França em 1841, começou a trabalhar nas Minas *Commentry* em 1860 e, em 1888, ascendeu à posição de diretor, quando obteve sucesso com a sua gestão, colocando a empresa em excelente situação financeira.

Taylor e Fayol trabalharam sobre o mesmo problema, contudo o primeiro partia do chão da fábrica para o topo da organização e o segundo, no sentido contrário. De fato, Fayol procurou desenvolver uma teoria capaz de ser ensinada, lidando com planejamento, organização, comando, coordenação e controle.

Henry Ford possuía apenas o curso primário e, portanto, não produziu qualquer trabalho escrito, porém provocou uma grande mudança na mentalidade industrial com a criação da produção em massa. Em 1908, Ford conseguiu reduzir o ciclo de tarefa médio de 514 para 2,3 minutos (WOMACK, 1992, p. 16). Em 1913, estabeleceu a linha de fluxo contínuo, onde o trabalhador ainda se movimentava durante o processo de produção.

A grande façanha de Ford na primavera de 1913, em sua nova fábrica de Highland Park, em Detroit, foi a introdução da linha de montagem móvel, em que o carro era movimentado em direção ao trabalhador estacionário. Tal inovação diminuiu o ciclo de trabalho de 2,3 para 1,19 minutos. (WOMACK, 1992, p. 16).

Em 1923, Henry Ford com o Modelo T – o primeiro produto fabricado em massa – atingiu o pico de produção de 2,1 milhões de unidades produzidas, somente superada pela Volkswagen nos anos 70.

Para tornar seu negócio cada vez mais lucrativo, Ford também proporcionou aos seus empregados, uma linha de crédito de modo que estes, ao dirigirem seus automóveis pelas ruas, estariam produzindo um efeito demonstração, divulgando a marca, aliado à confiança que os proprietários trabalhadores depositavam no produto que fabricavam, com custos infinitamente inferiores aos de seus concorrentes.

Ainda, em 1926 os automóveis de Ford eram montados em mais de 36 cidades norte-americanas e em 19 outras nações, (WOMACK, 1992, p. 22), inaugurando, assim, o que mais tarde passou a ser chamado de carro mundial e, a seguir, processo de globalização.

A nova concepção para o gerenciamento da produção capitalista se deve a esse empresário norte-americano que, frente ao capitalismo monopolista e financeiro de começos do século XX, percebeu a importância de se cuidar também da capacidade de consumo dos operários, para mantê-los sempre estável ao ritmo da produção em massa.

As idéias de Ford sobre a necessidade de um melhor gerenciamento de produção, combinado à garantia da capacidade de consumo do trabalhador, foram a base para a concepção do Estado de Bem-Estar Social. Na década de 1930, os princípios ensaiados por Ford em suas empresas seriam praticados em escala maior durante o *New Deal*¹ e ganhariam a legitimidade acadêmica na teoria econômica de John Maynard Keynes (1883 – 1946).

Adotado primeiramente na indústria de automóvel, o fordismo foi amplamente difundido para outros setores da produção, afetando todo o conjunto da sociedade e ajudando a construir um novo paradigma de civilização. Podemos sistematizar alguns princípios básicos da regulação do trabalho no fordismo: o parcelamento da produção em diferentes partes

¹ O *New Deal* – cuja tradução literal em português seria "*novo pacto*" ou "*novo acordo*" – foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos, entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir aos prejudicados pela Grande Depressão. O nome dessa série de programas foi inspirado no *Square Deal*, nome dado pelo anterior Presidente Theodore Roosevelt à sua política econômica.

Como resultado do **New Deal** foram criadas nos Estados Unidos dezenas de agências federais (equivalentes às autarquias, no direito administrativo brasileiro), as quais receberam o apelido irônico de *alphabet agencies* – agências alfabéticas –, devido à profusão das siglas com que eram designadas: CCC (*Civilian Conservation Corps*), TVA (*Tennessee Valley Authority*). (http://pt.wikipedia.org/wiki/New_Deal AAA (*Agricultural Adjustment Administration*), PWA (*Public Works Administration*), FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*), SEC (*Securities and Exchange Commission*), CWA (*Civil Works Administration*), SSB (*Social Security Board*), WPA (*Works Progress Administration*), NLRB (*National Labor Relations Board*).

O **New Deal** teve grande influência na política econômica e social adotada no Brasil pelo Presidente Getúlio Vargas, por quem Franklin D. Roosevelt nutria grande admiração.

Os opositores do **New Deal**, que protestavam contra o crescimento dos gastos públicos e o deslocamento de atribuições dos Estados para a União norte-americana, conseguiram interromper a sua expansão em 1937 e abolir alguns de seus programas a partir de 1943. Todavia, programas e agências importantes então criados subsistem até hoje, como a *Social Security* (Seguridade Social), a SEC - *Securities and Exchange Commission* (Comissão de Valores Mobiliários), a FDIC - *Federal Deposit Insurance Corporation* (que garante os depósitos bancários) e a TVA - *Tennessee Valley Authority* (Autoridade do Vale do Tennessee) (http://pt.wikipedia.org/wiki/New_Deal).

componentes (taylorismo); a adoção de uma linha de montagem mediante uma esteira rolante, ao longo da qual os trabalhadores realizariam a tarefa que lhes foi predeterminada; a padronização das peças e dos modelos, com controle de qualidade ao final da cadeia de produção; bens produzidos em grandes lotes não personalizados e a baixo preço, nivelando forçosamente a demanda do consumidor, o que pressupunha que devia se manter estável; e, a exemplo de *New Deal*, a idéia da mão invisível que regulava a economia teve de ceder lugar a um Estado mais intervencionista e promotor do bem-estar social, o que implicava um estímulo à produção a partir do aumento da capacidade de consumo da população, seja com melhorias salariais efetivas e fortalecimento dos sindicatos como principais intermediadores dos interesses trabalhistas, seja com a ampliação de uma base fiscal capaz de sustentar a seguridade social, de fornecer crédito e construir infra-estrutura para novos empreendimentos.

Com a regulação fordista de produção as relações de trabalho que surgiram nas grandes linhas de produção exigiam uma familiarização do trabalhador com longas horas de trabalho puramente rotinizado, demandando pouco das tradicionais habilidades manuais e deixando o trabalhador com quase nenhum controle sobre projeto, ritmo e organização do trabalho produtivo.

Se antes da II Guerra Mundial era possível encontrar focos de resistência a tal formação de regulação do trabalho, depois da guerra a regulação fordista da produção prevaleceu, espalhando-se inclusive para países de Terceiro Mundo devido à transnacionalização de empresas dos países capitalistas centrais ou à nacionalização da economia associada a projetos de substituição de importações.

Assim, tanto no Ocidente quanto no Oriente, a legitimação do poder do Estado passou a depender cada vez mais de sua capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos e de

encontrar meios de oferecer assistência médica, habitação e serviços educacionais adequados em larga escala, mas de modo humano e atencioso.

Para os países do Terceiro Mundo, o sonho da modernização foi vendido como promessa de desenvolvimento, emancipação das necessidades e plena integração ao fordismo, mas promoveu na prática um aumento da concentração de renda numa elite nacional de colaboradores, que nada mais fazia além refletir em escala local o processo global de concentração de rendas nas mãos de poucas empresas tradicionais. Muitas culturas locais foram sacrificadas em troca de ganhos muito pequenos em termos de padrão de vida e de disponibilidade de serviços públicos, como a saúde e a educação. O modelo fordista de regulação do trabalho entraria em crise a partir da segunda metade da década de 1960.

A crise dos compromissos do Estado fordista foi se intensificando à medida em que aumentaram os custos com programas de assistência social, enquanto a rigidez na produção – seja por pressões corporativas dos sindicatos nos países capitalistas centrais, onde definiam em larga escala a representatividade política, seja pelo centralismo burocrático na definição dos planos econômicos nos países socialistas – dificultava a expansão da base fiscal que sustentava todo o sistema. Além das questões de ordem política, a predominância de investimento sem capital fixo de larga escala e longo prazo impossibilitava uma flexibilidade de planejamento e presumia um crescimento estável em mercados invariantes de consumo. Para responder a seus déficits fiscais, os países capitalistas centrais do Ocidente buscaram inicialmente o mecanismo flexível que tinham à mão: emissão monetária.

Tal política de expansão artificial das rendas do Estado a partir da inflação chegou ao seu extremo com a crise do petróleo em 1973. O mundo capitalista se afogava em seus próprios créditos, estimulando uma forte política deflacionária entre 1973 e 1975, o que criou uma profunda crise fiscal e de legitimação, associada a um aumento de desemprego. A

falência técnica da cidade de Nova York em 1975 serviu como marco do problema para o mundo.

As fábricas pesadas e de equipamentos viram-se com capacidade excedente inutilizável num contexto em que aumentara a concorrência internacional não apenas de novos centros com processos mais flexíveis de produção e gerenciamento – como o Toyotismo no Japão e nos Tigres Asiáticos –, mas também de países de Terceiro Mundo que, a exemplo do Brasil e do México, não ofereciam entraves à entrada de capital estrangeiro nem aumentavam os custos da produção com legislações trabalhistas mais rigorosas, ou com leis de preservação ambiental mais eficazes.

A facilidade de dispersão geográfica das empresas deu um poder maior de barganha aos empresários em relação às organizações sindicais dos países centrais, sendo possível afirmar que foi o próprio crescimento e a expansão do fordismo para países periféricos que minaram as bases de sustentação política nos países centrais. No entanto, tal processo não pode ser entendido, se não considerarmos o intenso desenvolvimento das tecnologias de transporte e comunicação, a automação e a informatização, que possibilitaram agilidade no controle de fluxos de informação a longa distância em tempo real, fazendo com que a dispersão geográfica de partes componentes da produção e do gerenciamento, antes concentradas verticalmente no espaço físico de uma fábrica, tornasse o custo do processo produtivo socialmente menor.

A criação de conjuntos industriais novos (alguns de tecnologia de ponta) em áreas ou regiões até então carentes de tradições industriais fizeram com que migrassem para os países centrais seus padrões regressivos de relação de trabalho; relação esta, na verdade, facilitada pelo fechamento de tradicionais centros fabris, pelo aumento do desemprego e pela ampliação do setor de serviços.

Assim sendo, diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucros nos limites da regulação fordista de produção e consumo, os empresários souberam tirar proveito do enfraquecimento do poder sindical e do excedente de mão-de-obra para impor regimes de contratação de trabalho mais flexíveis, aumentando a subcontratação, o uso de autônomos e os contratos temporários.

Ao final do século XX, observamos uma correspondência direta entre a retração do poder sindical pautado na regulação fordista da produção e a flexibilização da economia capitalista, cuja consequência social marcante foi o “desemprego estrutural”, contrastando com idéias de “pleno emprego” e de “exército de reserva de trabalho”, marcas típicas do fordismo que supunham – como foi a reestruturação econômica dos EUA por Roosevelt (1882-1945) depois da crise de 1929 – que o desemprego fosse algo temporário. As relações de produção do final do século XX mudariam mais uma vez os sentimentos vinculados à pobreza por parte do Estado de Bem-Estar Social; a pobreza voltou a ser um “caso de polícia”, tendendo a ser fortemente criminalizada.

Assim, percebemos que o suporte do estudo da Administração se estabelece nas investigações que partiram de Taylor, Fayol e de Henry Ford, no cenário composto pelo processo industrial, tendo uma vertente mecanicista conduzida por tempos e movimentos e outra das Ciências Humanas, conduzidas pelas motivações (psicológicas), ambas visando o aumento da produtividade, através de constante movimento de racionalização dos processos.

A busca incessante pelo aumento da produtividade fez com que a partir da Teoria Científica preconizada por Taylor e Fayol, além de Henry Ford, sucessivas ondas administrativas ocorressem após a Revolução Industrial. Estas ondas nada mais foram do que a busca pela compreensão do processo de racionalização ora sendo observado através da lente da sociologia, ora através da antropologia, ora através da psicologia, ora através da engenharia

etc. Cada uma dessas ondas ou “teorias” diz respeito a diferentes abordagens para administração das organizações.

“Cada uma delas reflete os fenômenos históricos, sociais, culturais e econômicos de sua época, bem como os problemas que afligiam os seus autores. Cada teoria representa a solução ou soluções encontradas para determinadas circunstâncias, tendo em vista as variáveis localizadas e os temas mais relevantes. Dizer que uma teoria está mais certa do que outra não é correto. Melhor seria dizer que cada teoria representa a solução dentro da abordagem escolhida tendo em vista as variáveis selecionadas dentro e fora das organizações.

O administrador pode tentar resolver um determinado problema administrativo dentro do enfoque clássico quando a solução clássica lhe parecer a mais apropriada de acordo com as circunstâncias ou contingências. Pode também tentar resolvê-lo dentro do enfoque comportamental ou estruturalista se as circunstâncias ou contingências assim o aconselharem. Nisto reside o encanto da [administração]: mostrar uma variedade de opções à disposição do administrador. “A ele cabe diagnosticar a situação e entrever a abordagem mais indicada a ser aplicada no caso” (CHIAVENATO, 1997, p. 851).

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA VISÃO GERAL

Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em sentido operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades da sociedade.

O Direito Administrativo trata da organização da Administração Pública e da relação desta com os administrados.

Segundo Odete Medauar,

“Administração Pública como objeto precípua do direito administrativo encontra-se inserida no Poder Executivo. Pode ser considerada sob o ângulo funcional e sob o ângulo organizacional. No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como, por exemplo: ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo.

(...)

Sob o ângulo organizacional, Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo. Nesse enfoque predomina a visão de uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades; pensa-se, por exemplo, em ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias, etc.” (2008, p.44)

Hely Lopes Meirelles estabelece que o direito administrativo é o “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

3.1 Princípios da Administração Pública

São cinco princípios básicos, expressos na Constituição Federal em seu artigo 37, *caput*.

1. Legalidade – o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum. Não pode haver liberdade ou vontade pessoal. Só é lícito fazer o que a lei autoriza, determina ou permite.
2. Impessoalidade – os atos do administrador deverão zelar pelo interesse público, não pessoal. Os atos são imputados à entidade a que se vincula o agente público, não a ele próprio. Relaciona-se com a isonomia e veda a realização de publicidade promocional de autoridades e servidores públicos.
3. Moralidade – além de seguir o que a lei determina, o administrador deve pautar sua conduta na moral comum, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público. Tem de separar legal do ilegal, justo do injusto, conveniente do inconveniente e o honesto do desonesto.
4. Publicidade – todos os atos devem ser públicos garantindo a transparência estatal, as exceções devem ser legalmente previstas e também devem atender ao interesse público.
5. Eficiência – prega a maximização de resultados em qualquer ação da Administração Pública, que deve ser rápida, útil, econômica, voltada para os melhores resultados esperados por todos, mas sempre dentro dos limites legais.

3.2 Administração Pública ao longo da história

Os princípios relacionados acima têm íntima relação com os modelos que a Administração Pública assumiu ao longo da história – patrimonialista, burocrática e gerencial.

A administração patrimonialista era o modo de administração das monarquias absolutistas, nas quais o patrimônio público e o privado eram confundidos. O Estado era entendido como propriedade do rei. No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados dádivas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

Esse tipo de administração se tornaria incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX. Para o capitalismo é essencial a clara separação entre o Estado e o mercado. Assim, tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que tivesse clara a distinção entre público e privado, assim como a separação entre político e administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal.

“A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do Exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado, nos Estados Unidos no começo deste século e no Brasil em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.” (BRESSER PEREIRA, 2001, pág. 241).

O modelo burocrático surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

A administração burocrática clássica foi adotada porque era superior à administração patrimonialista, no entanto não se mostrou tão eficiente quanto o esperado. Segundo Bresser Pereira (2001): “no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade a administração burocrática é lenta, cara, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”

Constituem princípios orientadores de seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a exigências.

Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

Enquanto o estado era pequeno e só tinha a função de garantir a propriedade e os contratos, esse fato não exercia tanta influencia. A eficiência nesse caso não era essencial. No entanto, no momento em que o Estado se converteu no grande estado social e econômico do século XX e passou a exercer um número crescente de serviços sociais – educação, saúde, cultura – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, entre outros –, nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial.

Após a Segunda Guerra Mundial houve uma reafirmação dos valores da burocracia clássica, mas ao mesmo tempo, as idéias da administração de empresas começaram a exercer influência na administração pública. As práticas de descentralização e de flexibilização administrativa ganharam espaço em todos os governos.

A administração pública gerencial emerge na segunda metade do século XX como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial.

A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui um avanço, a até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, o modelo gerencial está apoiado no anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A principal diferença está na forma de controle – que deixa de basear-se nos processos para concentra-se nos resultados –, e não na rigorosa profissionalização da administração pública que continua um princípio básico.

No Brasil, o modelo de administração burocrática surgiu a partir dos anos 30. Nasce no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assumiu papel decisivo,

intervindo no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida por Getúlio Vargas e seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes, a administração pública sofreu um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público.

Em 1936 é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.

O DASP foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que havia sido criado pela Lei nº 284, de outubro de 1936, a qual instituíra também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito. Conforme observou Maria Celina D'Araujo (2000) “o Estado Novo enalteceu a técnica em contraposição à política, veiculada como o lado sujo dos ‘interesses privados’”. A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo, e valorizar a competência técnica. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Beatriz Wahrlich, assim resume as principais realizações do DASP: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos,

comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Luiz Simões Lopes continuaria, depois, seu trabalho na racionalização do aparelho do Estado através da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, que, através da Escola Brasileira de Administração Pública, tornar-se-ia o centro principal de estudos sobre a administração pública no país. Nos anos 60 ele promoveria a criação dos cursos de administração pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, criada em 1954.

A criação do Dasp é uma tentativa de modernizar a administração. Em relação à administração de recursos humanos, o Dasp representou uma tentativa de formação da burocracia nos moldes Weberianos, baseada na meritocracia profissional. No entanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado.

O patrimonialismo, embora em processo de transformação, ainda mantinha sua força no quadro político brasileiro.

3.3 A Reforma Administrativa do Estado

De acordo com Bresser-Pereira (2001), os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, quando o Presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma. No final desse ano, a Comissão apresentou quatro projetos

importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

De novo no poder, os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. Esta era uma reforma pioneira, que renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infraestrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da

Eletrbrás e da Telebrás, e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial.

Da edição do Decreto-Lei n° 200 até 1979 a reforma desenvolvimentista foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. Durante a década de 1970, a SEMOR teve o objetivo de promover revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinar projetos encaminhados por outros órgãos públicos, visando instituir novas agências e/ou programas, ao mesmo tempo em que dedicava atenção especial ao desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento.

Já o DASP, restrito à administração do pessoal, mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936, que, no entanto, não lograva levar adiante. O conceito de “carreira” manteve-se limitado aos escalões inferiores, enquanto os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos a critério da Presidência da República, sendo o recrutamento realizado especialmente através das empresas estatais, de acordo com filosofia desenvolvimentista então vigente. A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983 Beltrão transformou-se em um arauto das novas idéias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo, e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, e propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma

proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200 constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

O paradigma gerencial da época orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de flexibilizar a administração, com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

No entanto, as reformas não trouxeram mudanças na administração central, o que permitiu a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes na administração direta.

No início dos anos 80, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND, foi feita uma nova tentativa de reformar a burocracia e direcioná-la para a administração gerencial. Os objetivos desse programa eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

Com a Constituição de 88, houve um retrocesso nessas ações. Embora tenha representado uma vitória democrática, essa transição teve como um de seus custos o loteamento de cargos públicos da administração indireta para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país.

3.3.1 O Retrocesso de 1988

Em 1985 o país retornou ao regime democrático.

Para Bresser Pereira (2001), a estratégia intervencionista e social-democrática, que a partir dos anos 30 fora bem sucedida em promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, entrara em crise no Primeiro Mundo já nos anos 70. No Brasil, todavia, essa estratégia continuava ainda poderosa na sua versão burocrática e subdesenvolvida: só no final da década de 80 entraria ela também em crise. Sua influência na Constituição de 1988 foi, portanto, dominante.

Os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 foram o resultado de deliberado esforço dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a constituição adotasse princípios burocráticos clássicos. A administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da federação. As novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967 foram destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições, e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público. Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu concurso público para entrada no serviço público, assim reduzindo substancialmente o empreguismo que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista.

O retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, será extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 renasce o DASP com a criação da SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da presidência em 1993.

As distorções provocadas pela nova Constituição logo se fizeram sentir. No governo Collor, entretanto, a resposta a elas foi equivocada e apenas agravou os problemas existentes. O fracasso deveu-se principalmente à tentativa desastrosa de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos, sem antes assegurar a legalidade das medidas através da reforma da Constituição.

O governo Itamar Franco buscou essencialmente recompor os salários dos servidores, que haviam sido muito reduzidos no governo anterior.

A idéia de reforma administrativa toma novo impulso a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial.

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. 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. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por intermédio de políticos eleitos – controla a administração pública. A administração de empresas está voltada

para o lucro, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, enquanto a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Nesse último ponto, assim como em outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia clássica existe uma noção muito clara do significado do interesse público. A diferença porém está no entendimento desse interesse, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. A administração gerencial nega essa visão, e relaciona o interesse público com o da coletividade, e não com o do aparato do Estado.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.

4. ESTRUTURA DA UNIÃO

Neste capítulo apresentaremos uma visão da estrutura que compõe a União, da qual faz parte o Tribunal de Contas.

4.1 Administração Direta ou Centralizada

É o conjunto de órgãos administrativos subordinados diretamente ao Poder Executivo de cada uma das esferas de governo. A prestação de serviços públicos é feita pelas suas entidades Estatais – pessoas jurídicas de direito público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais sejam a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

4.2 Administração Indireta ou Descentralizada

É o conjunto dos entes que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público. A prestação dos serviços é atribuída a pessoas jurídicas diversas da União, públicas e privadas, vinculadas a um Ministério, mas administrativa e financeiramente autônomas. É composta por:

- Autarquias – executa atividades típicas da Administração Pública. Exemplos: INSS, UFRJ, Bacen.
- Fundações Públicas – sem fins lucrativos, são custeadas por recursos da União e de outras fontes. Exemplo: Fundação Nacional do Índio.

- Empresas Públicas – capital exclusivo da União. Exemplos: CEF, BNDES.
- Sociedade de economia mista – exploração de atividades econômicas, maioria das ações em poder da União ou entidade da administração indireta. Exemplo: Petrobras.

O Estado brasileiro é composto por órgãos distintos e independentes, cada um com suas funções. Existe ainda, um sistema de controle sobre eles para que não possam agir em desacordo com as leis e a Constituição Federal.

Segundo a Constituição, são Poderes da União: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O Poder Executivo administra, ou seja, realiza as finalidades do Estado. O Poder Legislativo é responsável pela elaboração das leis e fiscalização. E o Poder Judiciário soluciona conflitos entre cidadãos, e entre esses e o Estado.

4.3 Poder Executivo Federal

O Poder executivo tem a função de implementar os programas ou prestação de serviços públicos. É formado por órgãos da Administração Direta, como os Ministérios, e indireta, como as empresas públicas.

Como função atípica, o Executivo exerce o controle do Judiciário, por meio da nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos demais tribunais superiores; o controle do Legislativo, participando da elaboração das leis por meio de sanção ou veto aos projetos; e, também, da escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União.

Seu chefe máximo é o Presidente da República, que exerce também a função de Chefe de Governo e o comando supremo das Forças Armadas.

4.4. Poder Legislativo

O Poder Legislativo federal é formado por um sistema bicameral, que tem como órgãos a Câmara dos Deputados e o Senado, que representam, respectivamente, a população e os Estados.

A união das duas Casas forma a base do Congresso Nacional, que tem à frente de sua mesa diretora o Presidente do Senado. Cada ano de atividade parlamentar é chamado de sessão legislativa.

Os Estados e o Distrito Federal são representados por três Senadores eleitos segundo o princípio majoritário, ou seja, o maior número de votos. No Senado, o mandato é de oito anos, renovado alternadamente a cada quatro anos, por um e dois terços.

A Câmara dos Deputados tem como função principal a elaboração de leis. Os parlamentares são eleitos pelo sistema proporcional, ou seja, de acordo com a população de cada Estado de origem ou do Distrito Federal. O mandato é de quatro anos.

4.5 Poder Judiciário

O Poder Judiciário é composto por: Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional de Justiça; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunais e Juízes do Trabalho; Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes Militares;

Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. A seguir faremos um breve resumo acerca dos principais órgãos deste poder.

4.5.1 Supremo Tribunal Federal

O STF é considerado o guardião da Constituição. Por isso, julga, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão contrariar dispositivo constitucional, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e julgar válida lei ou ato de governo contestado perante a Constituição.

Sua competência originária é de processar e julgar as causas e os conflitos entre a União, entidades da administração indireta, os Estados e o Distrito Federal. A sede do Tribunal fica em Brasília, com jurisdição em todo o território nacional.

4.5.2 Superior Tribunal de Justiça

Foi criado pela Constituição de 1988, para ser um órgão de convergência da justiça comum apreciando causas oriundas de todo o território nacional. Funciona junto ao STJ o Conselho da Justiça Federal, que exerce a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, com atuação em todo o território nacional.

4.5.3 Tribunal Superior Eleitoral

O TSE tem atribuições para expedir todas as instruções necessárias à execução da lei que regulamenta o processo eleitoral. São normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos como o de votar e ser votado.

4.5.4 Tribunal Superior do Trabalho

À Justiça do Trabalho compete tudo o que se relacionar com conflitos entre trabalhadores e empregadores, no plano individual ou coletivo, resultante de relação de emprego. O TST, com sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, tem como principal função uniformizar a jurisprudência trabalhista.

4.6 Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União, assim como o dos Estados e o dos Municípios, não integra a estrutura do Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo, e sua função é auxiliá-lo na sua função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes da União.

Com sede no Distrito Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o País. Órgão auxiliar do Congresso Nacional, no controle externo, aprecia as contas anuais do Presidente da República e julga as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos. Analisa também, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ao TCU.

O TCU é integrado por nove Ministros, um terço escolhidos pelo Presidente da República e dois terços pelo Congresso Nacional. Os Ministros precisam ser brasileiros com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, ter idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, comprovados por mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional.

5. ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

Neste capítulo faremos uma apresentação geral do planejamento estratégico e suas principais técnicas utilizadas na iniciativa privada.

“Administração Estratégica é uma atividade permanente e contínua que se desenvolve de modo ordenado, integrado, criativo e participativo, constituindo-se em um processo de aprendizado, em constante ajustamento com a cultura organizacional, visando permitir que a empresa alcance os objetivos que possibilitarão a otimização dos seus resultados no futuro, a despeito de mudanças aleatórias ou planejadas, que venham a ocorrer no meio ambiente em que ela atua.” (Leitão, 1995).

Segundo Bergue (2005), “o planejamento como atividade integrante e indissociável do ciclo administrativo pode ser definido, de forma sintética, como a antecipação de cenários de atuação e o estabelecimento dos correspondentes objetivos organizacionais. A esse esforço segue-se a definição dos estágios e da trajetória de consecução desses objetivos, estruturados segundo diferentes horizontes de gestão.”

O processo de planejamento estratégico inicia-se com a análise do ambiente externo em que a organização atua. O ambiente externo pode ser dividido em dois níveis: o macroambiente, que se compõe de forças político-legais, econômicas, tecnológicas e sociais, que afetam todas as organizações; e o ambiente setorial em que ela atua composto pelo conjunto de clientes, fornecedores, concorrentes e outros.

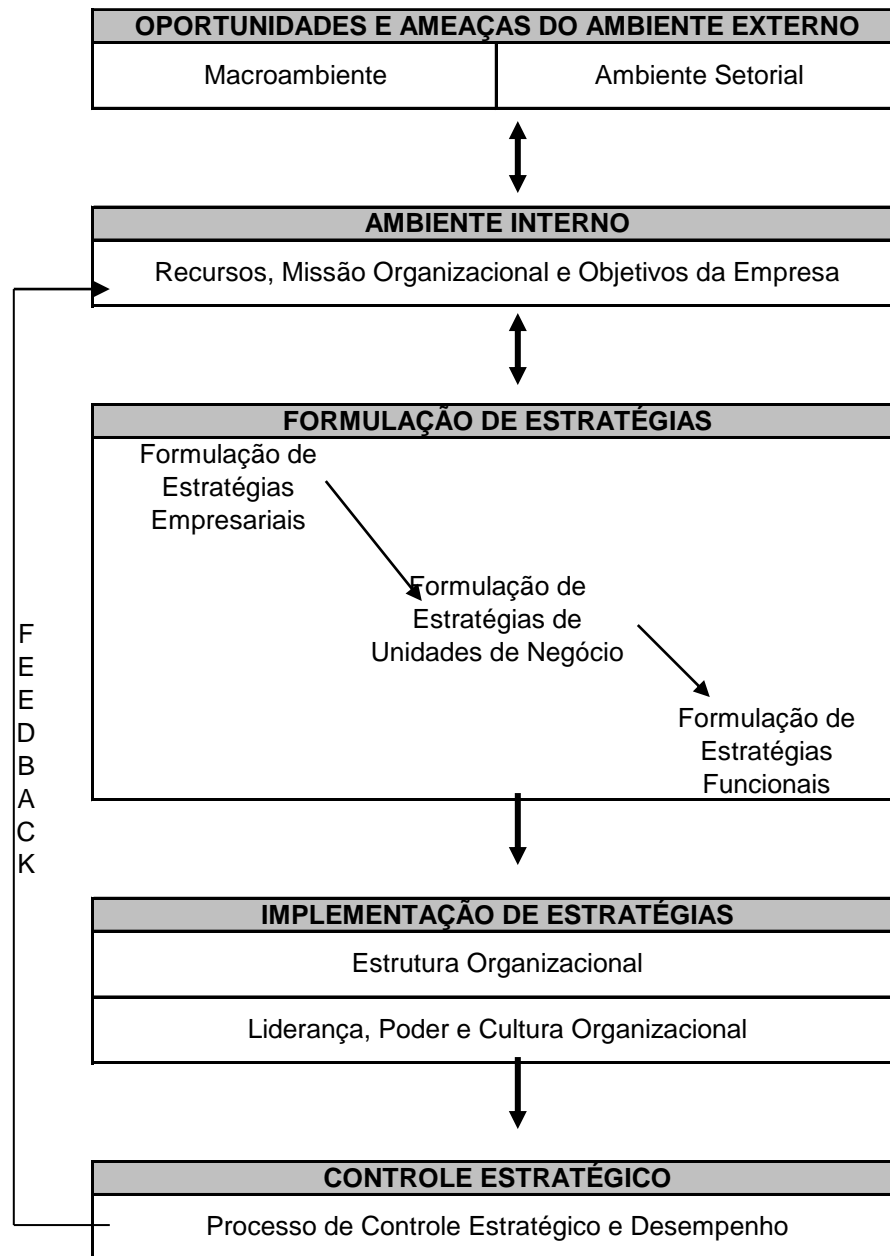
Para Wright et al. (2000), “como a administração estratégica consiste na estruturação e adaptação compatíveis entre a organização e seu ambiente externo, a razão de existência da empresa (ou seja, sua missão) deve ser definida dentro das forças ambientais, bem como no

contexto dos recursos da empresa (pontos fortes e fracos).” Logo depois de analisar as oportunidades e ameaças do ambiente externo, o administrador deve analisar os pontos fortes e fracos de seu ambiente interno para, então, definir a missão organizacional e os objetivos gerais da empresa.

Após o estabelecimento da missão e dos objetivos, o próximo passo é formular estratégias – nos níveis estratégico, tático e operacional – que permitam à organização combinar os pontos fortes e fracos com as oportunidades e ameaças do ambiente.

A implementação das estratégias e posteriormente as atividades de controle para assegurar que os objetivos gerais sejam atingidos finalizam o processo de planejamento estratégico.

A seguir temos um modelo de administração estratégica.



(Figura 6.1 - adaptado de Wright et. al. 2000 - pág.46)

5.1 Análise Ambiental

Cada empresa existe dentro de uma complexa rede de forças ambientais: o macroambiente e o setor em que ela compete. Como essas forças são dinâmicas, suas constantes mudanças apresentam muitas oportunidades e ameaças para a organização.

5.1.1 Ambiente Externo

O macroambiente é composto por fatores como:

- Conjuntura política – inclui além da postura básica do governo em relação às operações da empresa os resultados de eleições, de legislações e de sentenças judiciais, assim como as decisões de várias comissões e agências em todos os níveis de governo.
- Estrutura econômica – inclui elementos como o impacto do crescimento ou diminuição do PIB e aumentos ou diminuições de taxas de juros, da inflação e do valor do dólar.
- Desenvolvimento tecnológico – melhorias e inovações científicas que afetam as operações da empresa e/ou seus produtos e serviços.
- Valores da sociedade – tradições, valores, tendências sociais e expectativas da sociedade em relação à empresa.

Esses fatores influenciam muito os negócios da organização, mas ela não é capaz de modificá-los.

Dentro do setor de uma empresa há ainda um conjunto de forças mais específico que afeta direta e poderosamente o planejamento estratégico. De acordo com Porter são cinco

forças: ameaça de novos entrantes, poder de barganha dos fornecedores, poder de barganha dos clientes, ameaça de produtos substitutos e intensidade da rivalidade entre empresas concorrentes. O objetivo da estratégia competitiva é encontrar uma posição no setor em que ela possa se defender da melhor maneira possível dessas forças competitivas, ou influenciá-las em seu benefício. Ainda segundo Porter as organizações poderão estabelecer vantagens competitivas tendo: liderança em custos, diferenciação, foco em custo, foco na diferenciação.

Os planejadores devem não só entender o estado atual do macroambiente e de seu setor, mas também ser capazes de prever os estados futuros. Algumas técnicas podem ser úteis nessa tarefa como o planejamento por cenários e o método Delphi.

5.1.2 Ambiente Interno

A análise do ambiente interno da empresa exige que a administração determine a orientação que a organização deve tomar dentro de seu ambiente externo. Para tanto antes da determinação da missão organizacional é relevante uma análise de suas fraquezas e forças internas no contexto de oportunidades e ameaças externas.

A análise *S.W.O.T.*² é uma ferramenta que pode ser utilizada nessa tarefa e tem por finalidade cotejar os pontos fortes e fracos de uma empresa com as ameaças e oportunidades oferecidas pelo ambiente. Essa ferramenta estuda a competitividade da organização segundo quatro variáveis: *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças).

² O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês, e é um acrônimo de Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats).

Não há registros precisos sobre a origem desse tipo de análise, segundo HINDLE & LAWRENCE (1994) a análise SWOT foi criada por dois professores da Harvard Business School: Kenneth Andrews e Roland Christensen. Por outro lado, TARAPANOFF (2001:209) indica que a idéia da análise SWOT já era utilizada há mais de três mil anos quando cita em uma epígrafe um conselho de Sun Tzu: “Concentre-se nos pontos fortes,

Ameaças e oportunidades são variáveis externas e não controláveis. Exemplos: concorrência, clientes, política econômica.

Fraquezas e forças são variáveis internas e controláveis. Exemplos: estrutura organizacional, equipamentos, funcionários.

A matriz SWOT é elaborada para focar a síntese dos cenários, estudo de mercado e análise competitiva, resumindo os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.

		AMBIENTE INTERNO	
		FORÇAS	FRAGILIDADES
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADES	<p><u>Capitalização</u></p> <p>Forças X Oportunidades Desenvolvimento Resultado mais rápido</p>	<p><u>Crescimento</u></p> <p>Fragilidades X Oportunidades Eliminar ou minimizar os pontos fracos para aproveitar as oportunidades; intervenções para não perder as oportunidades presentes</p>
	AMEAÇAS	<p><u>Manutenção</u></p> <p>Forças X Ameaças Monitorar ameaças Exercer o controle sobre a situação Manter ou aperfeiçoar forças Gestão do ambiente interno</p>	<p><u>Sobrevivência</u></p> <p>Fragilidades X Ameaças Eliminar ou minimizar ao máximo, as fragilidades e monitorar as ameaças.</p>

(Tab. 6.1 - adaptada de Marques 2008 – pág. 181)

reconheça as fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças” (SUN TZU, 500 a.C.) Apesar de bastante divulgada e citada por autores, é difícil encontrar uma literatura que aborde diretamente esse tema. O caminho mais indicado para entender o conceito da análise SWOT é buscar diretamente sua fonte: The concept of corporate strategy, do próprio Kenneth Andrews. Porém, uma leitura superficial dessa fonte frustra os mais afoitos por definições precisas e modelos práticos, pois o autor não faz nenhuma referência direta à análise SWOT em todo seu livro. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Swot>)

5.2 Missão, Visão, Valores e Objetivos da Organização

Após a análise dos pontos fortes e fracos da organização pode-se agora examinar sua missão. Segundo Marques (2008) “a missão é uma orientação atemporal, a razão de ser, o porquê de a organização existir.”

Para Leitão (1995), a missão deve ser entendida como uma declaração de princípios, valores, crenças e filosofia de uma empresa. Ela revela a visão de longo prazo da organização quanto ao que ela deseja ser ou a quem servir.

Em nível corporativo, a missão é estabelecida de forma bem genérica, mas suficientemente preciso para dar um direcionamento à organização. No nível de unidades de negócio, ela é mais específica e mais claramente definida. Para Wright et. al. (2000), “é essencial que uma empresa entenda cuidadosamente sua missão, porque um senso claro de propósito é necessário para que ela estabeleça objetivos gerais adequados.”

Segundo Leitão (1995), “objetivos são, normalmente, definidos como conjuntos imaginados de eventos que se pretende alcançar em alguma época futura, ou deles se aproximar, se não forem finitos”.

De acordo com Wright et. al. (2000):

“os objetivos gerais representam finalidades genéricas na direção das quais os esforços da empresa são orientados.” A partir dos objetivos gerais são elaborados os objetivos específicos, que é uma versão verificável e muitas vezes quantificada de um objetivo geral.

Segundo Marques (2008):

“A visão é uma orientação temporal, é onde a organização deseja chegar, denota um modelo mental de um estado ou situação desejável. Visão e missão devem estar em consonância. Os valores são os atributos e virtudes da organização”

5.3 Formulação da Estratégia

De acordo com Chiavenato (2003), a formulação da estratégia é feita em três níveis: estratégico, tático e operacional. A seguir as características mais importantes de cada uma:

- Nível estratégico – são projetadas para o longo prazo; envolvem a empresa como um todo, abrangendo todos os recursos e áreas de atividade; são definidas pela alta administração e corresponde ao plano maior ao qual todos os demais estão subordinados.
- Nível tático – são definidas no nível intermediário e abrangem cada departamento da organização; são projetadas para o médio prazo; preocupa-se em atingir os objetivos departamentais.
- Nível operacional – são projetadas para o curto prazo e abrangem cada tarefa específica; preocupam-se com o alcance de metas específicas.

➤ Implementação das Estratégias

A implementação eficaz requer que os administradores considerem várias questões como a estrutura da organização e de que modo variáveis como liderança, poder e cultura organizacional devem ser administradas para que os funcionários da organização trabalhem juntos para realizar os planos estratégicos da empresa.

5.4 Processo de Controle

Esta é a última fase do processo, é aquela que permitirá a realimentação de todo o processo, conferindo-lhe o dinamismo desejado. Também é uma fase de difícil desenvolvimento, pois pressupõe um processo de avaliação e controle.

Para Leitão (1995), o controle deve estar intrinsecamente ligado ao processo de planejamento propriamente dito, conferindo-lhe as características de continuidade. O objetivo não é identificar culpados por possíveis falhas, mas permitir que o processo receba o *feedback* necessário à correção de seus rumos, sem o que se tornará uma atividade estática, sem os devidos reajustes.

Segundo Wright et al (2000), “o controle estratégico consiste em determinar em que medida as estratégias da organização são eficazes para atingir seus objetivos. Se os objetivos gerais e específicos não estão sendo atingidos como o planejado, a função do controle é modificar as estratégias ou sua implementação, de modo a melhorar a capacidade da organização para atingir seus objetivos.”

O controle pode ser exercido de várias formas. Primeiramente a administração pode controlar o desempenho em vários níveis diferentes: individual, funcional, de produto, da unidade de negócio. O controle também pode focar o desempenho por meio da monitoração de taxas financeiras importantes e mudanças no valor das ações da empresa. Finalmente, o controle pode ser exercido diretamente, pela organização formal, por meio da clara comunicação dos valores da organização e pela determinação de um sistema de recompensas que seja consistente com esses valores, e indiretamente por meio da organização informal, por um comportamento adequado dos administradores.

6. ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO

Neste capítulo analisaremos as diferenças na administração estratégica das empresas privadas e públicas.

De acordo com Wright et al (2000), os princípios básicos de planejamento estratégico utilizados pelas organizações privadas são aplicáveis também às organizações públicas. Entretanto, em sentido mais específico, há algumas diferenças entre essas organizações que têm implicações estratégicas.

6.1 Análise Ambiental

Segundo Wright et al (2000), há duas maneiras de diferenciar o ambiente das organizações públicas daquele das organizações privadas, que são suas fontes de receita e a constituição e interesses de seus grupos de *stakeholders*.

- Fontes de Receita – a renda das empresas deriva quase que exclusivamente da venda de seus produtos e serviços. Já as organizações públicas podem obter receita de impostos, taxas, doações.
- Eleitores e stakeholders – o planejamento estratégico nas empresas leva em conta os diversos objetivos de seus stakeholders (funcionários, clientes, fornecedores, acionistas). Isso vale também para as organizações públicas, mas nesse caso os stakeholders e suas preocupações são muito diferentes. Wright et al observa que embora os administradores de uma entidade governamental possam fazer um planejamento estratégico racional, esses planos podem ser ignorados por líderes políticos que precisam responder à pressão pública no intuito de serem reeleitos.

Nas empresas públicas a autonomia administrativa é menor em relação às organizações com fins lucrativos. Como os órgãos governamentais são “propriedade” de todos os cidadãos, suas atividades podem muitas vezes ser monitoradas de perto por seus eleitores, ou seja, as decisões dos administradores são mais públicas.

Além disso, as decisões administrativas são também examinadas por órgãos de fiscalização, como o legislativo. Assim, embora os administradores das organizações públicas não tenham de se preocupar com ameaças como concorrência estrangeira ou falência, o ambiente em que operam é bastante complicado. Eles devem atender tanto os clientes quanto as fontes de custeio, além de eleitores e órgãos de fiscalização.

6.2 Missão e Objetivos Gerais

De acordo com Wright et al. (2000), “embora seja essencial que uma organização tenha missão e objetivos gerais bem definidos para obter sucesso, muitas organizações sem fins lucrativos fracassam nessa área.”

São vários os motivos para esse fracasso:

- Os objetivos gerais implicam julgamento de valor;
- Os objetivos das organizações públicas envolvem compensações importantes;
- Esses objetivos muitas vezes podem ser vagos, amplos e genéricos demais não refletindo as reais necessidades dos “clientes” da organização;
- Rotatividade freqüente na liderança.

Objetivos gerais muito vagos não ajudam a administração a mensurar o progresso ou a eficácia de uma organização.

6.3 Implementação da Estratégia e Controle

Os modelos de gestão de desempenho destinados a implementar a estratégia da organização devem ser capazes de traduzi-la para todos os níveis da instituição, tornando-a capaz de atuar efetiva e conscientemente em prol da realização dos objetivos definidos. A implementação da estratégia exige que unidades e servidores estejam alinhados e comprometidos com o referencial estratégico institucional. Para assegurar tal conexão, a organização deve dispor de processo de comunicação eficaz que retrate a forma pela qual as ações da organização se convertem em resultados que maximizam o cumprimento da missão institucional

Essa implementação é muitas vezes altamente visível e política. No entanto, mesmo que as estratégias possam ser implementadas de forma racional, os administradores públicos ainda operam restringidos por outro elemento: eles têm menos autoridade em áreas relativas a pagamento, promoção, demissões e ações disciplinares.

Quando os objetivos são muito amplos e gerais é difícil realizar o controle estratégico. Ainda mais porque as entidades públicas geralmente não podem cancelar programas, mesmo que eles não tenham mais utilidade. A ameaça de encerrar um programa poderia gerar um clamor nos *stakeholders* prejudicados por seu cancelamento e isso geralmente é suficiente para adiar o cancelamento.

7. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TCU – UM MODELO

O Tribunal de Contas da União, criado em 1890 por meio do Decreto nº 966-A e por iniciativa de Rui Barbosa, ministro da Fazenda à época. Norteia-se, desde então, pelo princípio da autonomia e pela fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública. A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União. A partir de então, as competências do Tribunal têm sido estabelecidas no texto constitucional.

A atual Constituição estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. Estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual incumbe uma série de competências exclusivas.

A sociedade, por sua vez, clama por moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como por melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo em relação ao Estado e passa a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, o Tribunal assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício e contribui para a transparência e melhoria do desempenho da administração pública e da alocação de recursos federais.

Diante desse cenário, são essenciais a construção, a compreensão e a comunicação de estratégias corporativas que assegurem resultados capazes de atender às expectativas do Estado, do Congresso Nacional e da sociedade em relação à atuação e ao papel conferido, ao longo da história, ao Tribunal de Contas da União.

7.1 Ambiente Externo

A exata percepção do ambiente externo é fundamental para que o Tribunal possa bem cumprir seu papel. A identificação das expectativas da sociedade, do comportamento dos principais atores e dos fatores determinantes de mudança no ambiente de atuação institucional, bem como a avaliação do impacto das ações do TCU, são aspectos a serem considerados na análise de tal interação. Dela surgem variáveis que podem favorecer o desempenho de sua missão e, por isso, devem ser aproveitadas, mas que também podem obstar ou dificultar o cumprimento dos objetivos e, por isso, precisam ser monitoradas ou mitigadas.

A atuação do controle externo deve considerar, entre outras variáveis e tendências: a evolução tecnológica; as mudanças na administração pública e nas formas de atuação e de relação com a sociedade; a tendência de redução do tamanho do Estado por meio de privatizações e de concessões de serviços públicos, assim como da formação de parcerias entre instituições e entes públicos com o setor privado; a ampliação da função de regulação e da participação da sociedade no controle e na prestação de serviços públicos; a demanda por melhores serviços; a exigência por maior transparência, ética, profissionalismo e agilidade na administração pública; a escassez de recursos; a limitada capacidade do governo de responder aos anseios sociais; a complexidade crescente das relações entre Estado e sociedade; o aumento do nível de percepção da corrupção; a necessidade de combate efetivo e incessante à

corrupção e à impunidade; a atuação e o posicionamento de outros órgãos públicos; o questionamento quanto à legitimidade, à efetividade e à relevância de instituições públicas. Esse contexto, para o controle externo, traz profundas implicações e exige inovação de processos e formas de trabalho, coerência e adoção de novas posturas, como o estímulo à participação da sociedade no controle do uso dos recursos públicos, a ampliação da transparência das ações de controle e da administração pública, a aproximação com a sociedade, os gestores públicos e o Congresso Nacional e a gestão adequada do conhecimento organizacional e do capital intelectual.

7.2 Ambiente Interno

O conhecimento da instituição, juntamente com o do ambiente externo, constituem fatores críticos para o estabelecimento de opções estratégicas. Sem o esforço sistemático e metódico de ampliação do conhecimento e compreensão dos elementos integrantes da instituição, de seu desempenho e do ambiente em que se situa, não é possível avaliar e escolher, de forma consistente, as melhores alternativas a serem implementadas. A auto-avaliação contribui para que a instituição identifique e lide com potenciais recursos, capacidades, habilidades e prerrogativas que propiciam condições favoráveis para a organização em relação ao ambiente, bem como com variáveis internas, cuja deficiência possa impedi-la de desempenhar, a contento, sua missão ou alcançar seus propósitos.

Para tanto, no Tribunal vêm se consolidando práticas de avaliações periódicas da gestão e de pesquisas internas de satisfação profissional. Da análise feita, sobressaem-se como pontos fortes a serem potencializados: a autonomia e a independência institucionais, o capital intelectual, o poder normativo concernente a matérias de sua competência, o poder

sancionador, a capacitação e o profissionalismo do corpo técnico, o modelo colegiado e o processo decisório compartilhado, a flexibilidade e a capacidade de promover e de absorver inovações e mudanças em sua estrutura e em sua forma de atuação.

Ainda, não se pode descuidar de fatores a serem monitorados e trabalhados no processo de condução das ações de melhoria de gestão, sob pena de constituírem situação desfavorável à atuação do controle. Entre os fatores, destacam-se: o desconhecimento do impacto das ações da instituição; a ação fiscalizadora excessivamente formal e pretérita em relação aos fatos; o apego excessivo à burocracia; o processo de comunicação interno e externo, a política de recursos humanos, a promoção da saúde do servidor e da qualidade de vida no trabalho e a gestão de informações inadequados.

7.3 Missão, visão e valores

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Valores

Os valores constituem princípios éticos que devem nortear as ações e a conduta de colaboradores, gerentes e autoridades do Tribunal de Contas da União dentro e fora da instituição.

- Ética – ter como padrão de conduta ações que busquem a verdade dos fatos, amparadas em honestidade, moralidade, coerência e probidade administrativa.

- Efetividade – atuar orientado para resultados que assegurem o cumprimento da missão e a excelência da imagem institucional.
- Independência – atuar com imparcialidade, liberdade e autonomia, de forma a rejeitar a interveniência de qualquer interesse que não o público.
- Justiça – pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, impessoalidade e imparcialidade.
- Profissionalismo – atuar de forma técnica, competente, responsável, imparcial, coerente e objetiva e estar comprometido com a missão institucional.

7.4 Objetivos Estratégicos

Os objetivos estratégicos constituem elo indissolúvel entre as diretrizes da instituição e seu referencial estratégico. Determinam o que deve ser feito para que a organização cumpra sua missão e alcance sua visão de futuro. Traduzem, consideradas as demandas e expectativas da sociedade, do Congresso Nacional e do Estado, os desafios a serem enfrentados pelo Tribunal no cumprimento do papel institucional que lhe é reservado. Para tanto, o TCU orientará seus esforços de acordo com os objetivos estratégicos definidos neste plano.

- Ser reconhecido pela contribuição ao combate a corrupção, desvio, desperdício e fraude e ao aperfeiçoamento da administração pública
- Contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública
- Estimular a transparência da gestão pública
- Combater o desperdício de recursos
- Punir responsáveis com efetividade e tempestividade

- Coibir a ocorrência de fraude e desvio de recursos
- Estimular o controle social
- Ampliar a divulgação de resultados da gestão pública e das ações de controle
- Atuar em cooperação com órgãos públicos e com a rede de controle
- Intensificar o relacionamento com o Congresso Nacional e a sociedade
- Reduzir o tempo de apreciação de processos
- Atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância
- Aperfeiçoar a estrutura legal e normativa de suporte ao controle externo
- Aperfeiçoar instrumentos de controle e processos de trabalho
- Ampliar o uso de tecnologia da informação nas ações de controle
- Desenvolver competências gerenciais e profissionais
- Otimizar a utilização do conhecimento organizacional
- Promover a motivação e o comprometimento
- Desenvolver cultura orientada a resultados
- Modernizar as práticas de gestão de pessoas
- Assegurar adequado suporte logístico às necessidades do TCU
- Assegurar recursos orçamentários para adequado funcionamento e modernização do TCU

7.5 Implementação das Estratégias

As iniciativas estratégicas indicam, em linhas gerais, as ações a serem implementadas a longo e médio prazos para assegurar a realização dos objetivos estabelecidos e para preencher as lacunas existentes entre o desempenho atual da organização e a situação desejada.

As iniciativas estão circunscritas às perspectivas sob as quais o Tribunal possui governabilidade e serão implementadas por meio de plano de diretrizes e seu desdobramento no âmbito das unidades do Tribunal, ou por meio de projetos constituídos especificamente para tal fim. São elas:

1. Aperfeiçoar o processo de identificação e divulgação dos resultados das ações de controle e das melhores práticas da administração pública;
2. Ampliar e aprimorar o diálogo público com a sociedade, gestores públicos e o Congresso Nacional;
3. Estimular e facilitar os procedimentos de denúncia e de captação de informações junto a servidores públicos, conselhos sociais e sociedade;
4. Ampliar e facilitar o acesso e a compreensão às informações sobre a gestão pública;
5. Aperfeiçoar, aplicar e avaliar metodologias de priorização das ações de controle;
6. Melhorar o atendimento às demandas do Congresso Nacional quanto ao tempo e à qualidade das respostas;
7. Definir e implantar ações que contribuam para o aperfeiçoamento da administração pública e da legislação que a rege;
8. Promover o intercâmbio de informações, conhecimentos e metodologias de trabalho e a realização de trabalhos conjuntos com órgãos públicos e entidades que subsidiem o exercício do controle;

9. Utilizar, de forma sistemática, informações constantes das bases de dados de órgãos e entidades públicos;
10. Atuar proativamente no aperfeiçoamento da legislação de suporte ao controle externo;
11. Mapear e racionalizar os principais processos de trabalho do TCU;
12. Disseminar o uso de TI para apoio ao controle externo;
13. Aperfeiçoar o processo de capacitação gerencial e profissional;
14. Assegurar a qualidade das informações das bases de dados corporativas do TCU;
15. Implantar modelo de gestão por competências;
16. Estruturar práticas de gestão do conhecimento;
17. Aprimorar sistemática para promoção de saúde e qualidade de vida no trabalho;
18. Aprimorar processo de gestão do desempenho por resultados;
19. Instituir e implantar política de gestão de pessoas;
20. Compatibilizar o orçamento anual com o planejamento estratégico;
21. Definir e implantar gestão de contratos e planos de aquisição e manutenção;
22. Definir e implantar plano de sustentabilidade.

8. CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, em razão de modelos de desenvolvimento adotados pelos governos, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.

No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios esses que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início dos anos 90, como resultado de reformas administrativas que desorganizaram centros administrativos importantes, afetaram a “memória administrativa” ao desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade dos serviços públicos; na verdadeira profissionalização do servidor. Esses objetivos ainda não foram alcançados pela maioria dos setores na administração pública.

A administração pública gerencial que é baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao

cidadão, tende a se revelar mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo setor público.

Pudemos verificar que o modelo gerencial tornou-se realidade com o exemplo do Plano Estratégico do TCU. Através da definição clara de objetivos, da descentralização e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado. Porém, ainda há muitas adaptações e aprimoramentos a serem feitos em relação à execução e controle de resultados para que a busca pela excelência seja alcançada.

Alguns fatores políticos, sociais, econômicos e, principalmente, culturais ainda permeiam e interferem de forma negativa na execução integral dos objetivos propostos pelo TCU.

A crise econômica mundial nos remete, novamente, a refletir sobre a responsabilidade do Estado, e que postura este deverá adotar ante o modelo capitalista atual, pois sabe-se que diante da globalização o capital econômico é virtual porém seus efeitos sobre a sociedade são concretos.

A fuga excessiva de capital econômico, as altas taxas de impostos para as empresas nacionais em contra partida aos incentivos fiscais oferecidos pelo governo às multinacionais estrangeiras, os juros bancários exorbitantes, o desemprego, a recessão entre outros fatores também nos obrigam a buscar soluções. Portanto, diante do cenário econômico atual, as pesquisas voltadas para uma administração realmente efetiva podem ser consideradas de vital importância para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- BERGUE, S.T. *Gestão Estratégica de Pessoas e Balanced Scorecard em Organizações Públicas*. Análise, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 265-284, ago./dez. 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Trad. Carolina Andrade. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7 ed. rev e atual. Rio de Janeiro; Elsevier, 2003.
- D'ARAÚJO, Maria Celina *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2000.
- GIL, Antonio Carlos, *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. de A. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo, Atlas, 2002.
- LEITÃO, D. M. *Administração Estratégica; abordagem conceitual e atitudinal*. Rio de Janeiro: SENAI/DN, PETROBRAS, 1995.
- MARQUES, M. *Administração Pública: uma abordagem prática*. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2008.
- MEDAUAR, O. *Direito Administrativo Moderno*. 12ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

- MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª Ed. Atualizada por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B., LAMPEL, J. *Safári de Estratégia; um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. 1 ed. Bookman, 2000.
- PAUL, G. CAETANO, J.R., GASPAR, M., NAIDITCH, S. *Saem os políticos, entram os gestores*. Artigo publicado na Revista Exame em 05/04/2007.
- SEVERINO, A.J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 20a ed. São Paulo: Cortez Ed., 1976.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. *Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional*. Revista de Administração Pública, Janeiro/1970.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito capitalista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- _____. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- WRIGHT, P. L., KROLL, M. J., PARNELL, J. *Administração estratégica: conceitos*. Tradução Celso A. Rimoli, Lenita R. Esteves. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.