



Revista ADM.MADE

Revista do Mestrado em Administração e
Desenvolvimento Empresarial - Universidade
Estácio de Sá

Revista ADM.MADE, ano 10, v.14, n.3 p.1-8, outubro/dezembro, 2010

Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade
Estácio de Sá – Rio de Janeiro (MADE/UNESA). ISSN: 1518-9929

Editora responsável: Isabel de Sá Affonso da Costa

Organizador do volume temático: Roberto da Costa Pimenta

Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem?

Enrique Jeronimo Saravia¹

Artigo recebido em 06/11/2010. Aceito em 12/12/2010. Artigo submetido a avaliação *double-blind*.

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IEI/UFRJ). Coordenador de projetos da FGV Projetos. Endereço: Praia de Botafogo, 228, ala A, 17º andar, Ed. Argentina - Botafogo - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 22250-145. E-mail: esaravia.fgv@gmail.com

Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem?

O autor analisa as diferenças entre administração pública e administração de empresas relatando tentativas recentes de transferência para o setor público de técnicas de gestão privada. Cita exemplos de vários países, principalmente do Brasil e dos Estados Unidos. O artigo descreve os elementos de diferenciação e menciona as diferentes possibilidades de convergência e mútua cooperação entre ambos. Conclui mostrando que as duas administrações, pública e privada, são diferentes, mas se necessitam mutuamente.

Palavras-chave: administração pública; administração de empresas; modelos de gestão; cooperação.

Keywords: public administration; business management; management models; cooperation.

Public Administration and Business Management: What Inspires What?

The article analyzes the differences between public administration and business management, quoting recent attempts of some countries of transferring some private management techniques to the public sector. Some Brazilian and United States examples are mentioned. The author studies the main elements of differentiation and points out different possibilities of convergence and mutual cooperation. He concludes showing that both management models, public and private, are different but need each other mutually.

Neste momento da história em que prevalecem o cinismo sobre a democracia e a desconfiança no governo, necessitamos lembrar-nos diariamente que o governo desempenha uma imensidão de tarefas que são vitais para a saúde e para o futuro da nossa sociedade. Herbert Simon, Prêmio Nobel de Economia 1978.

1. Introdução

As décadas de 80 e 90 foram ricas em experiências de reforma do Estado. De um modo geral, elas apontaram para reduzir o tamanho da administração pública, tanto no número de funcionários, como no de atividades desempenhadas pelo Estado. A inspiração principal partiu das reformas empreendidas pelo Presidente Ronald Reagan nos Estados Unidos e pela Primeira Ministra Margareth Thatcher no Reino Unido, e se consolidaram com o plano de reforma do Presidente Clinton, dirigido pelo seu vice-presidente Al Gore (1995). Abrucio (1997) lembra que, na época, ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, presente em boa parte da administração pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão.

A nova filosofia se alastrou rapidamente pelo mundo por influência dos organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano, PNUD, OCDE) e das firmas de consultoria. De um modo geral, as reformas foram consideradas experiências da nova corrente denominada *New Public Management* ou Nova Gerência Pública, e se caracterizaram por considerar que a administração pública devia se renovar adotando técnicas e comportamentos próprios da administração de empresas.

2. O Estudo da Administração Pública

Os estudos pioneiros de administração pública foram os de Woodrow Wilson, professor de ciência política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos. Sua preocupação, nos anos próximos a 1880, era a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para assim neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana do século XIX. Wilson acreditava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais”. Para ele, a melhor forma de desenvolver a administração pública era tomar do management empresarial as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções. Mas isto não significava, para ele, que negócios e administração pública fossem semelhantes: “a administração governamental pode e deveria ser como a de empresas, porém ela não é empresa. É vida social orgânica” (WILSON, 1885, p. 290).

Em anos recentes propiciou-se a transferência à administração pública de fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado. Trata-se, em geral, de métodos de apoio à decisão que provêm dos sistemas de planejamento e controle das grandes empresas, parcialmente adaptados à esfera pública: análise de sistemas, métodos custo-benefício e custo-efetividade, métodos multicritérios, bem como métodos de gestão diretamente transferidos do setor privado: contabilidade analítica, controle de gestão, administração por objetivos, além dos sistemas informáticos (NIOCHE, 1982).

Certas técnicas, como o planejamento estratégico, são de difícil aplicação à gerência pública, pois supõem uma racionalidade diferente da que existe no governo. Em geral, os tempos políticos são de curto prazo e não existe, na classe política, muita preocupação sobre o que poderá ocorrer depois da eleição seguinte. Para compensar esse déficit têm surgido recentemente os planos plurianuais e têm se fortalecido os planejamentos setoriais de longo alcance.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), adotado pelo governo federal durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e que introduz o que denomina de “administração pública gerencial” diz se inspirar “na administração de empresas”, se bem que considera que as duas não podem ser confundidas.

Quem preconiza aquele tipo de transferência sustenta a superioridade da gestão privada e a considera como forma de melhorar a eficiência e eficácia do setor público. Trata-se, na verdade, de uma afirmação que não resiste à análise dos estudiosos da administração. A decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera. Assim, por exemplo, na administração privada a dependência em relação aos recursos do mercado é quase total e os objetivos organizacionais são diferentes e muitas vezes opostos.

3. Administração Pública e Administração de Empresas

De um modo geral, os autores pioneiros não distinguiam entre administração pública e administração de empresas. Para eles tudo era administração. Drucker (1999) lembra que, até a década de 30, o punhado de escritores e pensadores que se preocupavam com a administração – começando por Taylor, mais ou menos na virada

do século, e terminando com Chester Barnard, logo antes da Segunda Guerra Mundial - presumia que a administração de empresas não passava de subdivisão da administração geral. Para eles, o termo "administração" se aplicava a qualquer tipo de organização não apenas às empresas.

Drucker lembra que a primeira aplicação consciente e sistemática dos princípios da administração não se deu numa empresa. Foi a reorganização do Exército dos Estados Unidos feita em 1901 por Elihu Root, o secretário da Guerra de Theodore Roosevelt, e que o primeiro Congresso de Administração - em Praga, em 1922 - foi organizado não por empresários, mas por Herbert Hoover, então secretário de comércio americano e depois Presidente dos Estados Unidos, e Thomas Masaryk, historiador mundialmente famoso e presidente-fundador da recém-criada República da Tchecoslováquia.

A identificação da administração com a administração de empresas começou apenas com a Grande Depressão, que gerou hostilidade em relação às empresas e desprezo por seus executivos. Para não ser contaminada pela associação de sua imagem com a de empresas, a administração no setor público foi rebatizada de administração pública e proclamada uma disciplina distinta - com seus departamentos universitários, terminologia e hierarquia profissional próprios. (DRUCKER, 1999, p. 36)

Segundo Peters (1993), em alguns países as técnicas de *management* foram aplicadas com sucesso, como é o caso do programa *Next Steps* do Reino Unido, do programa de aperfeiçoamento da gestão financeira (*Financial Management Improvement Programme*) da Austrália, do programa do Canadá (*Improving Managerial Authority and Accountability*) e da *corporization* da Nova Zelândia.

O mesmo autor afirma que isso não ocorreu nos Estados Unidos, onde os obstáculos à introdução de técnicas de *management* na administração pública devem-se a vários fatores: 1) à cultura política (a administração não tem muita autonomia na fixação de objetivos e na determinação de meios; não se reconhece a utilidade da administração para resolver problemas sociais; considera-se que a administração é muito influenciada por interesses particulares e que suas decisões não se inspiram no "interesse público"); 2) ao controle minucioso do Congresso sobre a administração federal (as comissões e subcomissões do Congresso perderiam grande parte de seu poder se fossem adotadas as técnicas modernas de orçamentação); 3) ao fato de que o Congresso não ajuda a administração: no programa para a alta gerência pública (*Senior Executive Service*) só foi autorizado 10% do dinheiro necessário para a melhora das remunerações); 4) à prática de o presidente e seus auxiliares interferirem nos detalhes da gestão dos organismos públicos (PETERS, 1993).

4. As diferenças entre os dois modelos de administração

O ponto de partida da distinção está na própria finalidade de cada uma das duas esferas de ação. O Estado se define pelo seu objetivo de bem comum ou interesse geral que, no caso do Brasil, está explícito na Constituição Federal. Vale a pena lembrar o preâmbulo, quando estabelece a razão de ser do Estado brasileiro: "um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na

harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

E no art. 3º a Constituição determina os objetivos fundamentais do Brasil: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Todas as constituições modernas definem as finalidades do Estado de forma semelhante, inspirando-se, quase todas elas, na constituição dos Estados Unidos que, em 1787, estabeleceu no seu preâmbulo os objetivos nacionais: formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir os benefícios da liberdade.

Tudo isso é distante das finalidades de uma empresa, que é, na sua definição mais corrente, uma organização de recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos, destinada a produzir um bem ou prestar um serviço para, em geral, obter um ganho econômico.

Surge, então, com clareza, que a racionalidade e a própria essência da atividade estatal diferem da gestão de empresas. A relação das organizações governamentais com seus públicos não é a de um provedor com um cliente, advertem Metcalfe e Richards (1990). A gerência pública abarca dependentes, cidadãos, fornecedores, presidiários, contribuintes, aqueles que recebem benefícios e subsídios, bem como clientes. A proximidade não é sempre uma característica desejável para essas relações. A questão importante para a gerência pública é desenhar relacionamentos apropriados entre as organizações e seus públicos.

Na relação agente-principal, o chefe dos burocratas é o político e não o cidadão. Osborne e Gaebler coincidem com isso quando assinalam que, no governo, a prova definitiva para os administradores não é um produto ou um ganho, mas a reação favorável dos políticos eleitos. Como eles tendem a ser motivados pelos grupos de interesse, os administradores públicos, ao contrário dos gerentes de empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua equação (OSBORNE e GAEBLER, 1992).

É por isso que um governo democrático e aberto tem movimentos mais lentos se comparados aos das empresas, cujos administradores podem tomar decisões rapidamente e a portas fechadas. Como Osborne e Gaebler (1992) apontam, entre as grandes diferenças das administrações pública e privada, está a motivação, que nos chefes do setor público é a reeleição, enquanto os empresários têm como fim último o lucro; os recursos do governo provêm do contribuinte e na iniciativa privada são originados nas compras efetuadas pelos clientes; as decisões governamentais são adotadas democraticamente e o empresário decide sozinho – ou, no máximo, com os acionistas da empresa. “A missão fundamental do governo é ‘fazer o bem’, e o da empresa é ‘fazer dinheiro’ ” (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p. 22)

Przeworski (1998, p. 57-58) tem uma visão similar quando afirma que “as burocracias públicas são diferentes das firmas privadas num aspecto fundamental que abre a possibilidade de uma supervisão mais efetiva. Os serviços estatais são produzidos e executados por uma burocracia cujos membros são indicados por políticos. Daí que o controle dos cidadãos sobre a burocracia só pode ser indireto, pois as instituições democráticas não contêm mecanismos que permitam que os cidadãos sancionem

diretamente as ações legais dos burocratas. No máximo, os cidadãos podem avaliar o desempenho da burocracia ao sancionarem, pelo voto, os políticos eleitos. (...) Portanto, ainda que se suponha que a burocracia estatal proporciona serviços aos cidadãos, ela é responsável perante os políticos (ou outros corpos indicados por políticos, tais como os tribunais ou as agências de supervisão administrativa)".

4.1. Elementos de diferenciação

São vários os elementos que diferenciam as duas formas de administração. De um modo geral, as empresas privadas pautam sua ação pelo planejamento e gestão estratégicos. A administração pública age em função de sistemas mais rígidos de planejamento governamental, que se orientam por princípios gerais previstos na Constituição, e, mais modernamente, por sistemas de elaboração de política pública. No setor público existem sistemas mais abrangentes de planejamento em alguns setores, como o elétrico, o de transportes, o industrial, o espacial, entre outros.

Distinguem-se também pela sua finalidade. Como vimos, a empresa privada tem como fim imediato a realização da sua atividade principal de produção de um bem ou de prestação de um serviço, e, como finalidade mediata, auferir um lucro econômico. Uma organização pública também tem como objetivo primeiro cumprir a sua missão institucional para, através dela, obter o bem da comunidade e servir ao interesse geral. Daí que o interesse mobilizador da empresa privada seja a lucratividade e o das organizações públicas seja a efetividade.

Stewart e Ramson (1998) resumem as principais diferenças no quadro a seguir:

Quadro 1: Modelos de administração do setor privado e do setor público - principais diferenças

Modelo do Setor Privado	Modelo do Setor Público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na sociedade organizada
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade das necessidades
A busca de satisfação do mercado	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento do mercado	Ação coletiva como instrumento da sociedade organizada
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Fonte: Stewart e Ramson (1988)

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 22) sustentou a mesma linha de pensamento quando afirmava que "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 meio de políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a

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

Se bem que a afirmação acima transcrita seja uma simplificação de categorias que são bem mais complexas, cabe mencioná-la pela influência que o Plano Diretor teve e ainda mantém na administração pública brasileira, no âmbito federal e, principalmente, em vários estados e cidades.

Do ponto de vista da propriedade, o patrimônio da empresa é privado. O da organização pública é público. O regime jurídico aplicável para a empresa é de direito privado e para a organização pública - pelo menos, em princípio - é o direito público. Consequentemente, o pessoal da empresa privada está regido pelo direito trabalhista (CLT) e o da administração pública é, em princípio, estatutário ou de direito público (com as exceções previstas em lei; assim, por exemplo, o pessoal das empresas estatais é regido pela CLT).

4.2. Convergência e cooperação de ambos os tipos de administração

A possibilidade de colaboração entre o setor público e o setor privado tem crescido nos últimos anos, permitindo, assim, aproveitar as vantagens que cada um deles oferece: maior agilidade no setor privado, e, no setor público, maior preocupação com os direitos do cidadão e com as áreas naturalmente deficitárias que só podem funcionar se subvencionadas.

A existência de um setor econômico privado forte, modernizado e com recursos, permite visualizar essas instâncias de mútua cooperação entre Estado e empresas. Isto é particularmente importante no que diz às fontes de financiamento para projetos públicos. Adequados esquemas de cooperação permitem a ampliação da atividade em matéria de construção de infraestrutura e prestação de serviços públicos. É o caso dos sistemas de concessão e de parcerias público-privadas e outras formas de participação do setor privado em atividades de interesse público.

A possibilidade de cooperação tem se estendido ao chamado “terceiro setor” (ONGs, OSCIPs, OS e outras associações sem fins lucrativos) em tarefas habitualmente prestadas com exclusividade pelo Estado, especialmente no âmbito social, sanitário, educacional e cultural.

Outra área importante de convergência é a da crescente “responsabilidade social” das empresas. Por diversas razões, as entidades privadas começaram a prestar apoio a entidades e atividades de interesse público. Além dos financiamentos para projetos diversos no campo da educação, cultura, meio ambiente, política social e outros, surgiram fundações e institutos financiados por empresas, estruturando assim uma área de cooperação da administração privada com atividades que são do interesse da comunidade em geral.

O Estado tem facilitado esse tipo de cooperação, estabelecendo leis de incentivos fiscais e assinando contratos de gestão e termos de compromisso com entidades do setor privado, seja empresarial, seja do terceiro setor.

5. Conclusões

As duas administrações, pública e privada, se necessitam mutuamente: “Uma sociedade produtiva necessita de organizações produtivas e de mercados eficazes. Sem as primeiras, as segundas não têm negócios possíveis. E entre as organizações necessárias estão as governamentais que podem fornecer o marco legal e a infraestrutura de serviços essenciais que fazem com que as operações comerciais sejam possíveis, eficazes e capazes de responder às necessidades e metas da sociedade” (SIMON, 1998, p. 7).

Para Simon (1998, p. 11): “Numa sociedade moderna, não existem fórmulas simples para escolher entre mercados e organizações, ou entre organizações governamentais e privadas. Uma grande variedade de padrões pode ser observada no mundo de hoje sem uma clara preferência entre eles. Simples dogmas universais de privatização ou de socialização são particularmente suspeitos pela concentração de poder que elas encorajam”.

Referências

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n.10. Brasília: ENAP, 1997.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República/MARE, 1995.
- DRUCKER, P. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.
- GORE, A. **Common sense government: works better and costs less**. Nova York: Random House, 1995.
- METCALFE, L; RICHARDS, S. **Improving public management**. London: European Institute of Public Administration/Sage, 1990.
- NIOCHE, J. P. Science administrative, management public et analyse des politiques publiques. **Revue Française d'Administration Publique**, n.24, p.9-23, oct.-déc, 1982.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Nova York: Addison-Wesley, 1992.
- _____; _____. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: ENAP/MH Comunicação, 1994.
- PETERS, B. G. The public services, the changing state and governance. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS, 2., 1993, **Anais...** Toluca, México: IIAS, 1993.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- SIMON, H. A. Why public administration? **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 8, 1998.
- STEWART, J.; RANSON, S. Management in the public domain. **Public Money and Management**, p.13-19, Spring/Summer, 1988.
- WILSON, W. **Congressional government**. Nova York: Houghton Mifflin, 1885.