



**UMC**  
FAÇA SUA PRÓPRIA HISTÓRIA

**faep**  
FUNDAÇÃO DE AMPARO  
AO ENSINO E PESQUISA

Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Seminários Regionais de Gestão Pública

*Estado da arte sob a perspectiva dos técnicos municipais*

Região Central de São Paulo

Set./2011

# ***DESBUROCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA***

Mauricio Mariano

Prof<sup>a</sup> Orientadora Dra. Silvia Maria Costa

Prof<sup>o</sup> Coordenador Dr. Roberto Kanaane



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Motivação para escolha do tema:

Basicamente por já ter vivenciado os efeitos do excesso de burocratização sob diversos ângulos:

- como cidadão;
- como administrador de empresas;
- como servidor público.



**UMC**  
FAÇA SUA PRÓPRIA HISTÓRIA



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Mas o que é BUROCRACIA?

CRACIA vem do grego = poder,  
autoridade, domínio

BURO vem do francês *bureau* =  
escritório, escrivania

Etimologicamente, burocracia = “*governo  
de escritório*”





**UMC**  
FAÇA SUA PRÓPRIA HISTÓRIA

**faep**  
FUNDAÇÃO DE AMPARO  
AO ENSINO E PESQUISA

Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

Burocracia → Estratégia de Administração  
Organizações Públicas ou Privadas

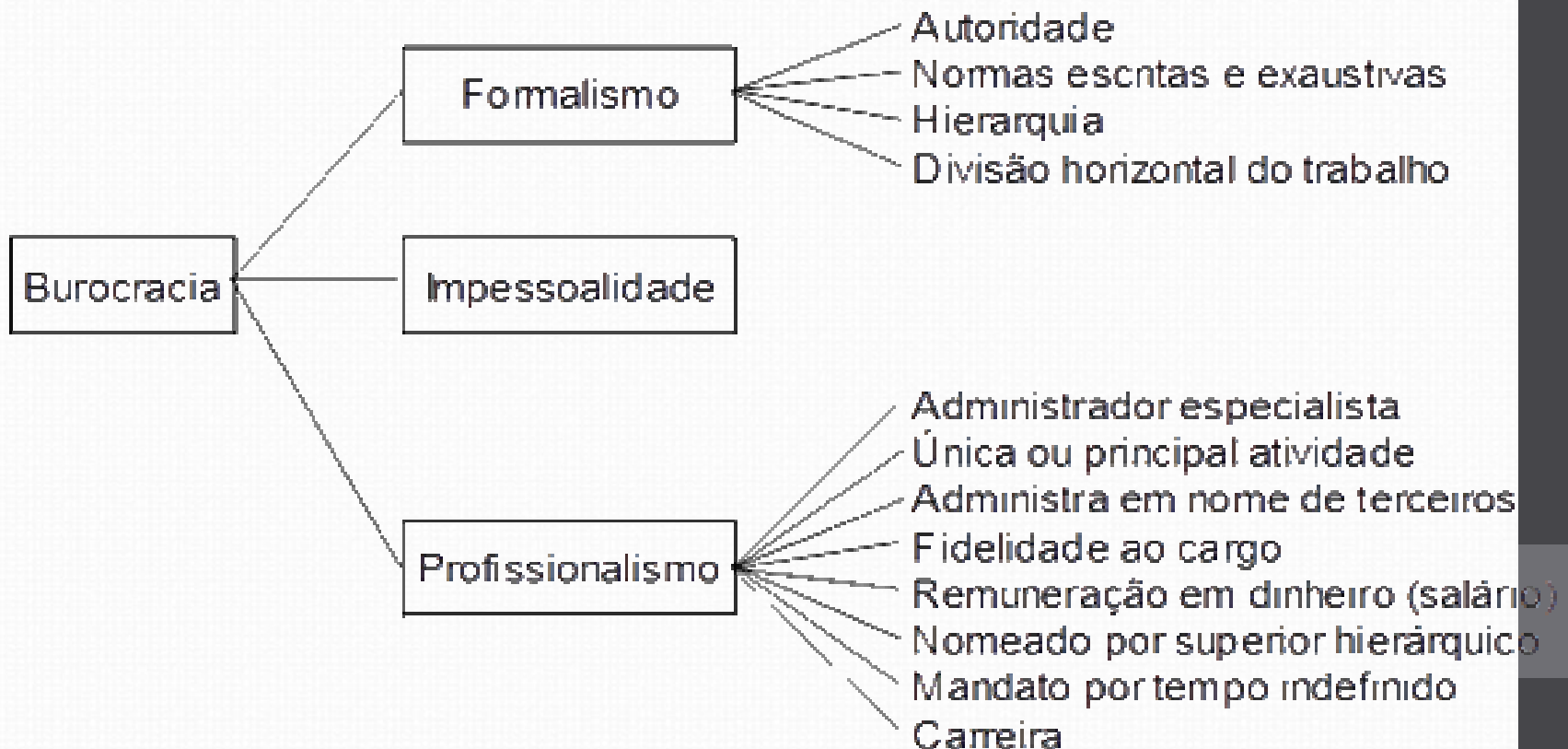
Surge na Idade Antiga, começa a se firmar na era mercantilista e assume o papel principal nos quadros capitalistas de produção do séc. XX.

Contrapõe-se ao patrimonialismo.

Tem como principal estudioso MAX WEBER  
(cientista social alemão, 1864-1920)



## Características da Burocracia





**UMC**  
FAÇA SUA PRÓPRIA HISTÓRIA

**faep**  
FUNDAÇÃO DE AMPARO  
AO ENSINO E PESQUISA

Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

O mecanismo burocrático suprime outros menos desenvolvidos.

Sua racionalidade resulta em maior eficiência, ou seja, a “coerência dos meios em relação aos fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)”.

(MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1986, p. 48).





Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

Em resumo, a burocracia é um sistema social, racional, cujas principais características são a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo, visando previsibilidade no comportamento humano, resultando em maior controle e maior eficiência.

Então, porque a visão que a sociedade tem desta é tão díspare?

A resposta está nas disfunções da mesma!



## Disfunções da Burocracia

Motta & Bresser-Pereira (1986) apresentam apontam 3 principais, derivadas da imprevisibilidade do comportamento humano:

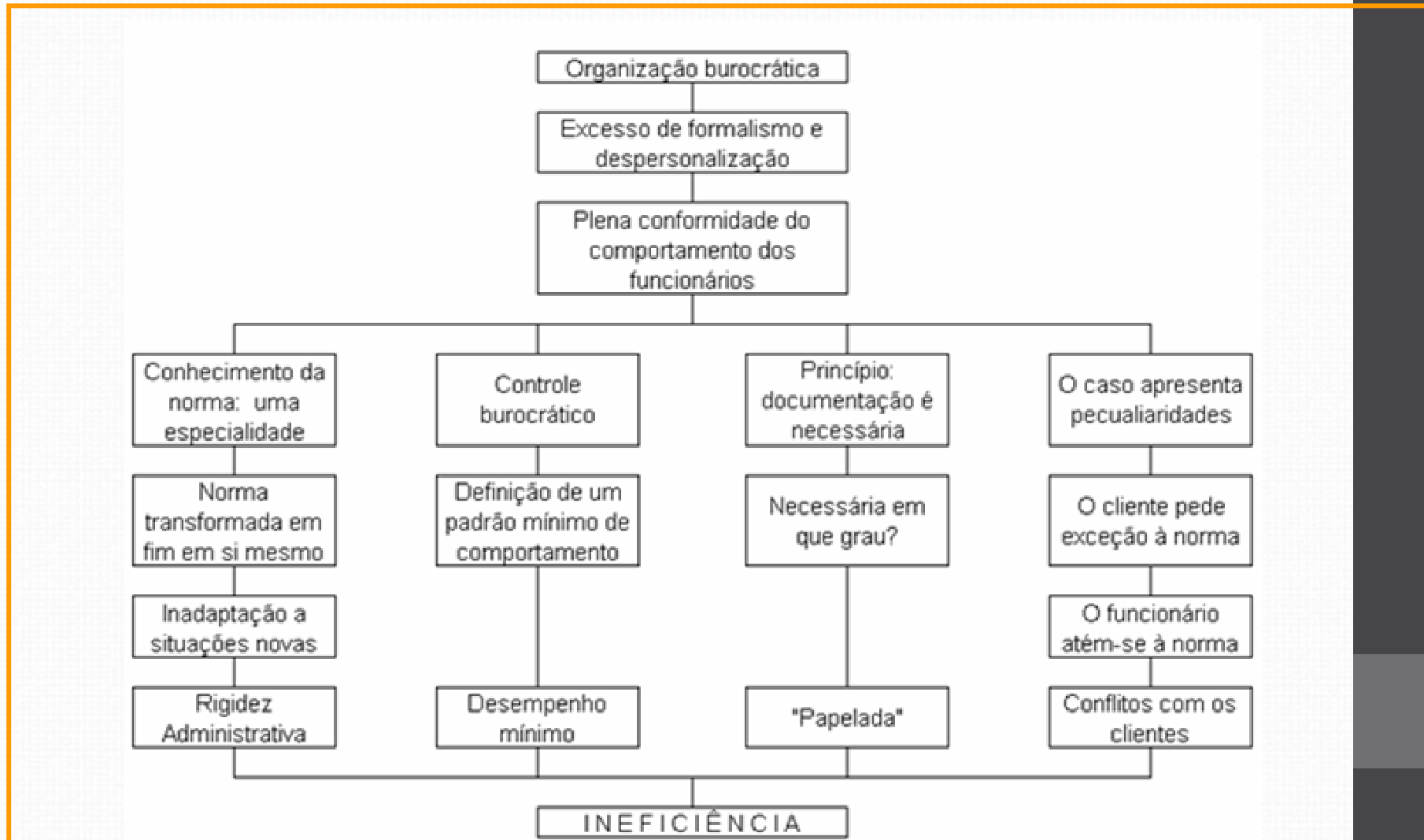
- Excesso de burocratização;
- Resistência à conformidade;
- Atuação dos grupos informais.

A primeira é esquematizada no quadro a seguir





# Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública





Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Burocracia Privada x Burocracia Pública

Setor	Privado	Público
Organização	Tecnocrática	Burocrática
Critério de eficiência	Resultados	Cumprimento de normas
Ingerência política	Menor	Maior
Gestão RH	Mérito	Antiguidade
Chefia	É chefe	Está chefe



## Burocracia X Corrupção

**“*Criar dificuldades para vender facilidades*”**

- Normas criadas para defender o interesse público, aplicadas com desvio de finalidade (particular interessado em acelerar ou se esquivar das exigências legais).
- Lado da Oferta x Lado da Demanda.
- A corrupção atinge todos os níveis, altos e baixos escalões, áreas técnicas e áreas políticas.

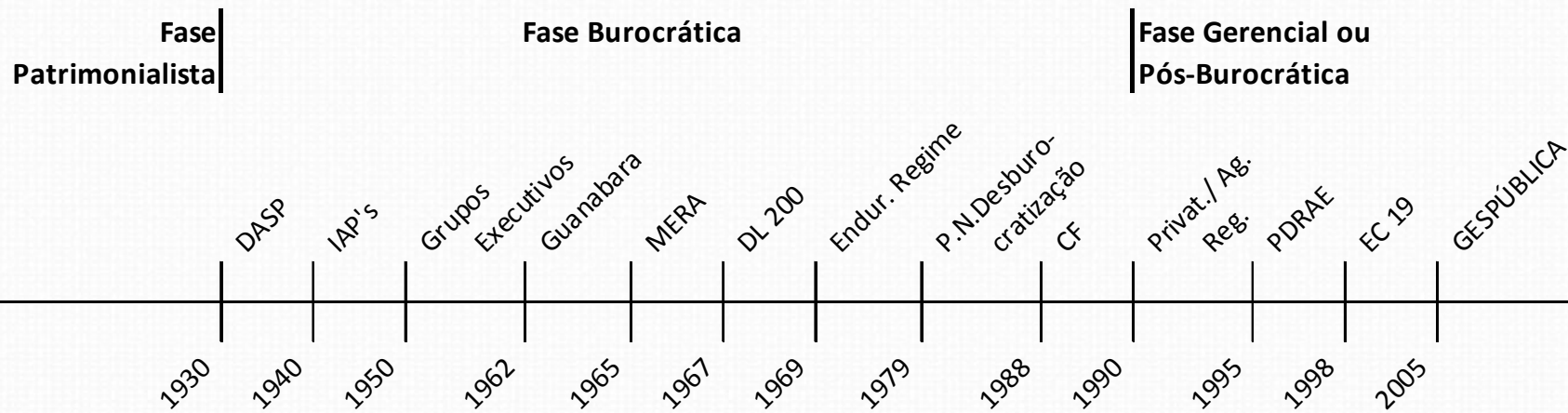
*Até que ponto a desburocratização pode implicar na diminuição da corrupção?*





# Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública

## Retrospectiva





## A Reforma Gerencial da Adm. Pública

Crise mundial do Estado na década de 70, até então constituído de três dimensões:

Dimensões do Estado	Modelo	Descrição
Econômica	Keynesiano	Intervenção estatal em setores estratégicos da economia / pleno emprego
Social	Estado de Bem-Estar Social	Atender necessidades básicas da população
Administrativa	Burocrático Weberiano	Formalidade, Impessoalidade, Profissionalismo



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## A Reforma Gerencial da Adm. Pública

Inicia-se em 1979 (Inglaterra) e 1980 (EUA) no formato conhecido por gerencialismo puro, centrado em 2 pontos básicos:

- redução de custos
- aumento de eficiência

Logo entra em crise e evolui para o que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública (NGP)





Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## A Nova Gestão Pública – Valores e Princípios

- a) Profissionalização da alta burocracia;
- b) Transparência;
- c) Descentralização;
- d) Desconcentração;
- e) Gestão por resultados;
- f) Novas formas de controle;
- g) Novas formas de prestação de serviços;
- h) Orientação para o cidadão-usuário;
- i) Responsabilização.



## Adm. Pública Burocrática x Gerencial

Item	Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1	Apóia-se na noção geral de interesse público	Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos
2	Garante cumprimento de responsabilidade	Gera accountability. Eleva as relações de trabalho
3	Obedece às regras e procedimentos	Compreende e aplica normas. Identifica e resolve problemas. Melhora continuamente os processos
4	Opera sistemas administrativos	Separa serviços e controle. Cria apoio para normas. Amplia a escolha do usuário. Encoraja ação coletiva. Cria incentivos. Define, mede e analisa resultados
5	Concentra-se no processo	Orienta-se para resultados



## Adm. Pública Burocrática x Gerencial

Item	Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
6	É autorreferente	Foca o cidadão
7	Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços	Luta contra o nepotismo e a corrupção
8	Satisfaz às demandas dos cidadãos	Evita adotar procedimentos rígidos
9	Controla procedimentos	Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão
10	Define cargos rígida e fragmentadamente. Tem alta especialização	É multifuncional. Flexibiliza as relações de trabalho

Fonte: BRESSER-PEREIRA (1998); PACHECO (2003); apud MATIAS-PEREIRA (2009, p.55)





## Adm. Pública Burocrática x Gerencial

<b>Característica</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Adm. Pública Gerencial</b>
Relação sistêmica com o ambiente	Fechada	Aberta
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando junto sob comando político
Funções administrativas enfatizadas	Controle e Organização	Controle e Planejamento
Discricionariedade administrativa	Baixa	Alta
Cidadão	Usuário	Cliente

Fonte: SECCHI, 2009, p. 364



## Reforma Gerencial no Brasil

Tem início no Governo Collor (1990), com a desestatização de empresas e a privatização de serviços públicos;

Continua no Governo FHC com a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE – 1995), abrangendo as seguintes dimensões:

- institucional-legal (obstáculos de ordem legal para aumento da eficiência);
- cultural (cultura burocrática que se envolve de regras para combater o patrimonialismo) ;
- gerencial (diz respeito à gestão administrativa);
- recursos humanos (atrelada à dimensão institucional-



## Reforma Gerencial no Brasil

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>Núcleo Estratégico:</b> Legislativo, Judiciário, MP, Presidência, cúpula dos Ministérios	●			●	
<b>Atividades exclusivas:</b> regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica	●				●
<b>Serviços não exclusivos:</b> universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização →	●			●
<b>Produção para o mercado:</b> empresas estatais		Privatização →	●		●

Fonte: MARE(1995)





## Reforma Gerencial no Brasil – Principais Resultados

- Linha fiscalista da reforma obteve êxito;
- EC 19/98 que flexibilizava o regime jurídico único foi julgada inconstitucional pelo STF;
- Criadas OS's, agências reguladoras, agências executivas (contrato de gestão), LRF e PPP;
- O Plano federal influenciou administrações estaduais e municipais;
- Legado positivo, porém com resultados abaixo do esperado.



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Desburocratização

Não se trata de abolir a burocracia, porque esta continua sendo o alicerce de qualquer sistema administrativo moderno de vulto.

Então, o que seria desburocratização?

Seria atuar nas disfunções da burocracia, eliminando-as ou reduzindo-as drasticamente, para aumentar o grau de eficiência e efetividade da administração.

Desburocratização é a ação de tornar a burocracia menos burocrática. (GUIMARÃES, 2008, p. 9).



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Questões Problema:

- 1) *A reforma gerencial, por si só, desburocratiza a administração pública brasileira?*
- 2) *Existem outras vertentes desburocratizantes?*

## Metodologia:

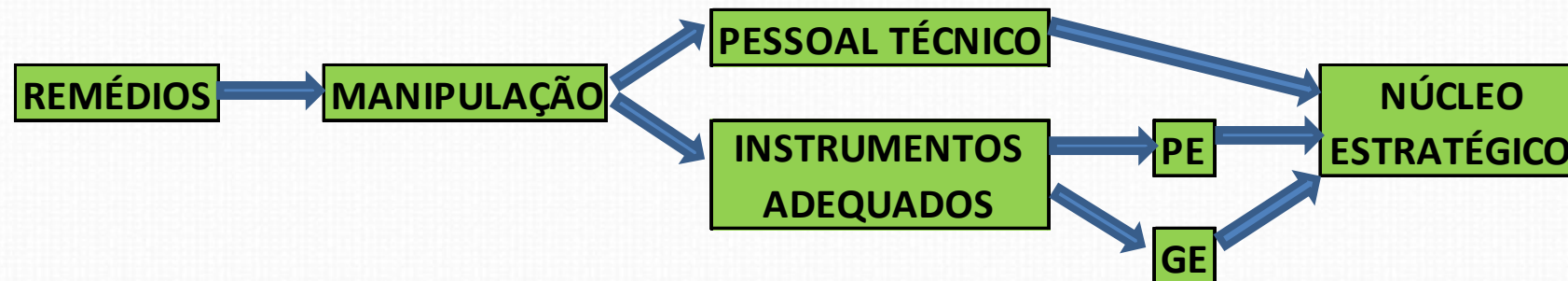
- Observação;
- Pesquisa bibliográfica;
- Análise de exemplos de sucesso.





## Desburocratização

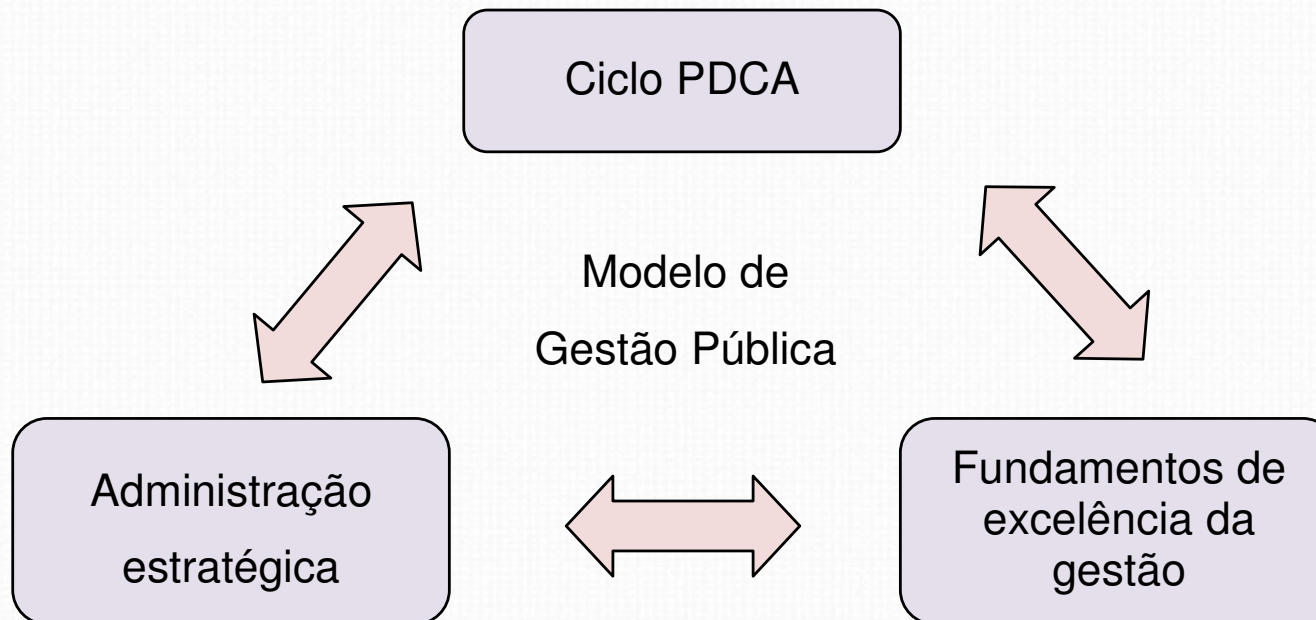
A conclusão é de que a reforma gerencial apresenta vários 'remédios' para lidar com as disfunções da burocracia.







## Pilares de um Modelo Contemporâneo de Gestão Pública



Fonte: Aldarvis, 2010, p.213



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Desburocratização

Emprestando o modelo proposto pelo autor, podemos inferir que:

- com a devida gestão e planejamento estratégicos;
- baseada nos valores e princípios da NGP; e
- apoiada no ciclo PDCA,

**A REFORMA GERENCIAL PODE PRODUZIR OS EFEITOS DESBUROCRATIZANTES ALMEJADOS.**



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Desburocratização

Todavia, trata-se de um processo longo, que agrega ganhos incrementais e não pode ser descontinuado.

Considerando que o PDRAE não chegou a ser totalmente implantado e as instituições herdadas do período anterior condicionam fortemente os caminhos a serem tomados, o resultado deve demorar muito tempo para surgir.





Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Desburocratização

Considerando ainda que o sucesso do PE depende também da extensão que se dá aos níveis tático e operacional, e que o PDRAE não se estendeu neste aspecto, o presente estudo identificou alguns catalisadores, a serem operados nos planos tático e operacional, de forma a proporcionar maior rapidez no processo de desburocratização.





## Desburocratização

Estes catalisadores seriam:

- a Informatização / Automação de Processos;
- a Revisão dos Processos;
- a Revisão das Normas.

Para serem operados de forma paralela e complementar à reforma gerencial.

Provavelmente os repetidos ciclos de PDCA levariam às mesmas conclusões, mas o decurso do tempo teria operado contra os cidadãos e as empresas.



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Informatização / Automação de Processos

“A tendência é a desburocratização de processos para disponibilização de todos os serviços em formato digital no ambiente *web*.” (RODRIGUES; ORTIGOSO, 2010, p. 111)

A recíproca é verdadeira!

Elimina certa dose de discricionariedade e até arbitrariedade, além de abreviar em muito as tarefas executadas manualmente.



## Revisão dos Processos

Os 2 principais programas de desburocratização (PNDesb./79 e o GesPública/2005) preveem 2 vertentes básicas de atuação:

- a revisão de processos, visando sua simplificação; e
- a desregulamentação.

### **E porque?**

Com o passar do tempo, o acúmulo e superposição de legislações, associado a rearranjo de órgãos e funções podem resultar em processos sem sentido, ineficientes e que deixam de agregar valor para o cliente.





## Revisão dos Processos

O Guia “d” Simplificação Administrativa do GesPública, “elaborado para auxiliar qualquer organização pública interessada em simplificar seus processos e normas, de forma a proporcionar a melhoria da qualidade de seus serviços”, é dividido em 4 grandes etapas:

- Planejamento da Simplificação;
- Mapeamento do Processo;
- Análise e Melhoria dos Processos;
- Implementação das Melhorias.





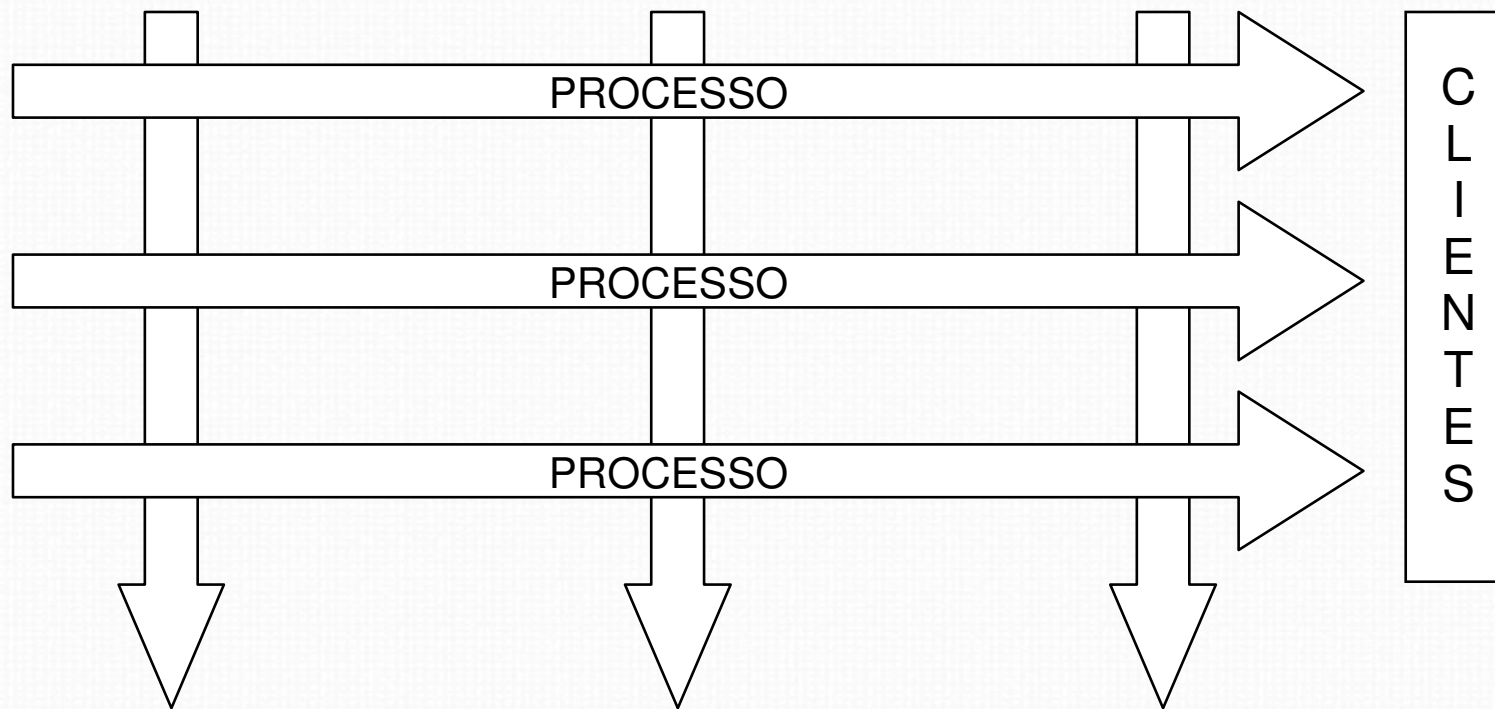
## Revisão dos Processos

Mapear e melhorar um processo permite racionalizá-lo, eliminando desperdícios de recursos humanos, materiais, financeiros e de tempo. Segundo Fiel-Filho (2010, p. 138), as principais possibilidades são, dentre outras:

- eliminar todas as operações desnecessárias;
- juntar várias atividades em uma única;
- criar atividade nova que proporcione maior confiabilidade ao processo;
- simplificar as operações que são fundamentais no processo.



## Gestão por Processos



Fonte: Fiel-Filho, 2010, p. 135



## Abordagem Funcional x por Processos

Característica	Abordagem Funcional	Abordagem por processos
Foco principal	Dirigente	Cliente
Relações diretas	Níveis de comando	Cliente-fornecedor
Processo Decisório	Dirigentes	Participantes
Direção das decisões	Via hierárquica	Via processos
Estilo gerencial	Centralizado	Participativo
Visão da organização	Parcial	Abrangente
Responsabilidades	Centrada	Compartilhada

Fonte: Galvão *et al*, 2009, p. 107



## Exemplo de Sucesso: Poupatempo/SP

### Na Implantação observou:

- qualificação de pessoal;
- procedimentos simplificados;
- gestão por processos;
- informatização;
- controle por resultados;
- Funcionamento de segunda a sábado em horário estendido.

### Alguns Resultados:

- 91,6% aprovação em 2009 (Pesquisa IBOPE);
- Redução do prazo de emissão da Carteira de Identidade de 60 a 90 dias para 0 a 5 dias.





## Revisão das Normas

Excesso e complexidade de normas jurídicas: leis, decretos, portarias, instruções normativas, regulamentos, ordens internas, etc.

**“É preciso desburocratizar as leis”** Estrada (2004).

Como a revisão de leis depende de submissão ao Poder Legislativo, poder-se-ia priorizar a revisão das normas infra-legais.



## Revisão das Normas

Uma abordagem possível seria:

- reduzir, revogando explicitamente as revogações tácitas e eliminando as exigências que se tornaram descabidas face ao tempo decorrido;
- revogar as regras que não mais agregam valor, nem reduzem riscos, ou ainda, cujos custos sejam maiores que os benefícios;
- verificar adequação aos processos e objetivos de simplificação e modernização;
- eliminar exigências prévias sempre que possível;
- consolidar legislações.



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Revisão das Normas

**DESAFIO:** Fazer constar de todas as normas (legais/infra-legais) os objetivos da mesma, que seriam aqueles motivos que levaram à elaboração da norma, bem como o que ela pretende alcançar em termos de resultados práticos.

Trata-se de uma proposta de gestão, que ajudaria a corrigir disfunções, pois poderia diminuir a aplicação da norma com fim em si mesma, para passar a atender para o objetivo maior da mesma.





## Outro Exemplo de Sucesso: Projeto Descomplicar (Governo MG)

Base: Simplificação de processos, passando por informatização e revisão das normas.

Dentre as criações, destaca-se:

UAI – Unidade de Atendimento Integrado

Minas Fácil – Facilitação para abertura de empresas

Abertura de Empresas:

Prazo em 2006		Prazo atual	
MG	19 dias	MG	8 dias
SP	152 dias	Média Bras.	120 dias

Fonte: Banco Mundial e Governo MG



## Relevância do Estudo

Facilidade para fazer negócios, Brasil entre 183 países

Categorias	Classificação 2011	Classificação 2010	Mudança no ranking
Abertura de empresas	128 <sup>o</sup>	128 <sup>o</sup>	Nenhuma alteração
Alvarás de construção	112 <sup>o</sup>	113 <sup>o</sup>	↑ 1
Registro de propriedades	122 <sup>o</sup>	121 <sup>o</sup>	↓ -1
Obtenção de crédito	89 <sup>o</sup>	87 <sup>o</sup>	↓ -2
Proteção de investidores	74 <sup>o</sup>	73 <sup>o</sup>	↓ -1
Pagamento de impostos	152 <sup>o</sup>	149 <sup>o</sup>	↓ -3
Comércio entre fronteiras	114 <sup>o</sup>	98 <sup>o</sup>	↓ -16
Cumprimento de contratos	98 <sup>o</sup>	98 <sup>o</sup>	Nenhuma alteração
Fechamento de empresas	132 <sup>o</sup>	130 <sup>o</sup>	↓ -2

Fonte: *Doing Business* 2011, Banco Mundial



## Relevância do Estudo

### Comparativo para abertura de empresas

Indicador	Brasil	América Latina & Caribe	OCDE
Número de Procedimentos	15	9,3	5,6
Duração (dias)	120	56,7	13,8

Fonte: Doing Business 2011, Banco Mundial

A relevância da desburocratização pode apresentar impactos de ordem econômica, financeira, social e política.





Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Conclusões

- Burocracia pode se tornar mais dinâmica com a reforma gerencial;
- Os catalisadores apresentados podem auxiliar na implantação do modelo gerencial;
- A desburocratização pode contribuir para a redução da corrupção;
- Revisão de processos e normas guardam íntima relação, devendo ser operados em conjunto, sempre que possível;



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Conclusões

- Apesar do estudo ser genérico, não serve como manual, é necessário um diagnóstico particular;
- São necessários cuidados para não burocratizar o processo de desburocratização;
- Momento oportuno (democracia consolidada, economia estabilizada, reforma gerencial, etc). Políticas de Governo vão passando a ser Políticas de Estado, cada vez mais.



Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Sugestões e Recomendações

A questão da cultura organizacional e dos recursos humanos na área pública, envolvidos no processo de reformas da administração, visando sua desburocratização, merecem um estudo à parte.

O presente estudo se concentrou na administração do Estado. Seria oportuno que novos estudos sobre desburocratização fossem desenvolvidos com foco no Poder Judiciário.





**UMC**  
FAÇA SUA PRÓPRIA HISTÓRIA

**faep**  
FUNDAÇÃO DE AMPARO  
AO ENSINO E PESQUISA

Curso de Pós-Graduação em  
Gestão Pública

## Considerações Finais

Espero que o debate estabelecido evolua sempre com o intuito maior de atender bem ao CIDADÃO-CLIENTE-USUÁRIO.

Muito Obrigado!!!