

---

# OS CICLOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS INICIATIVAS DA SECRETARIA- GERAL DE ADMINISTRAÇÃO DA AGU: A BUSCA POR ALINHAMENTO ENTRE AS INSTITUIÇÕES E O MODELO DE GESTÃO PÚBLICA FOCADA NO CIDADÃO

---

*THE CYCLES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND  
THE INITIATIVES OF THE GENERAL SECRETARY  
ADMINISTRATION OF THE AGU: THE SEARCH FOR  
ALIGNMENT BETWEEN THE INSTITUTIONS AND THE  
MODEL OF PUBLIC MANAGEMENT FOCUSED ON THE  
CITIZEN*

*Carlos Alberto Sobral Coimbra Junior*

*Bacharel em Direito, Técnico de Nível Superior do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, onde atuou como Coordenador-Geral de Gestão Econômica de Ativos da Secretaria do Patrimônio da União e também membro de comissão técnica regional de Projeto desenvolvido em parceria com o Ministério do Meio Ambiente – MMA. Cedido para a Secretaria-Geral de Administração da Advocacia-Geral da União (SGA/AGU).*

*Carlos Alexandre Moura da Silva*

*Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário do Distrito Federal, Especialista em Controladoria e Finanças pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Atuou como Conselheiro do Comitê de Riscos e Controles da Assessoria de Planejamento, Programação e Controle Orçamentário da APPCO no Comando Logístico do Exército. Contador da Advocacia-Geral da União na Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Contextualização sobre o momento atual da administração pública; 2 O Modelo Burocrático; 3 O Gerencialismo; 4 Eixos Temáticos da Nova Administração Pública; 5 As iniciativas da gestão administrativo-organizacional da AGU; 5.1 Histórico organizacional; 5.2 Iniciativas da SGA dentro dos eixos de atuação do Estado Gerencial; 5.2.1 Revisão de contratos administrativos e reposição ao erário (economicidade); 5.2.2 Portal de Custos (transparência, desburocratização e controle social); 5.2.3 Contratações compartilhadas (desburocratização e economicidade); 5.2.4 Programa AGU Instalações Eficientes e Sustentáveis (economicidade, transparência e controle social); 6 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Os desafios da administração pública moderna impõem aos órgãos e a seus agentes uma reflexão sobre as reformas administrativas ocorridas nas últimas décadas. Compreender quais as influências recebidas de cada ciclo administrativo, suas vantagens e desvantagens permite corrigir rumos ou validar as características positivas de cada modelo. E a Advocacia-Geral da União (AGU), que completa 25 anos, foi também influenciada por esses movimentos reformistas, particularmente pelos ciclos burocrático e gerencial. Através da correlação entre tais modelos administrativos e as iniciativas desenvolvidas pelo órgão encarregado das atividades de gestão administrativo-organizacional da AGU – a sua Secretaria-Geral de Administração, confirma-se o comprometimento da referida instituição com o desenvolvimento de uma gestão pública focada no cidadão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado. Administração. Burocrático. Gerencial. Influência. AGU. Alinhamento. Cidadão.

**ABSTRACT:** The challenges of modern public administration require the organs and their agents to reflect on the administrative reforms that have taken place in recent decades. Understanding the influences received from each administrative cycle, its advantages and disadvantages allows correcting directions or validate the positive characteristics of each model. And the Brazilian Advocacy State (AGU), that completes 25 years, was also influenced by these reform movements, particularly by the bureaucratic and managerial cycles. Through the correlation between such administrative models and the initiatives developed by the agency in charge of the activities of administrative and organizational

management of the AGU - its General Secretary of Administration, confirms the commitment of this institution with the development of public management focused on the citizen.

**KEYWORDS:** State. Administration. Bureaucratic. Managerial. Influence. AGU. Aligment. Citizen.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a democracia brasileira consolidou-se por intermédio de fatores jurídicos, políticos, econômicos e sociais. Algumas instituições têm amadurecido a compreensão do papel que representam enquanto atores do fortalecimento democrático. A Advocacia-Geral da União - AGU, certamente, encontra-se entre tais personagens.

Reconhecida como uma das instituições essenciais à justiça pela Constituição Federal de 1988, a AGU expandiu a sua atuação através da instalação de diversas unidades, espalhadas por todas as regiões do país, a bem de defender a União e as suas políticas públicas, em acompanhamento natural ao processo de capilarização do Poder Judiciário.

Para realizar essa extensão, a instituição também precisou organizar-se administrativamente, cercando-se de uma estrutura que garantisse o exercício pleno de suas atividades finalísticas.

A *Secretaria-Geral de Administração da AGU (SGA)* é justamente o centro de competência responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão de atividades de natureza administrativo-organizacional, tais como a gestão orçamentária e financeira, de recursos humanos, de tecnologia da informação, de documentos e arquivos e que também está imbuída de concentrar as funções de apoio logístico às unidades.

Desde a publicação da Lei Orgânica da AGU<sup>1</sup>, no ano de 1993, a SGA, assim como as demais instâncias públicas de gestão administrativa, tem passado por diversas conjunturas políticas e econômicas. Não só isso, desde que foi concebida, a AGU como um todo tem vivenciado uma profunda modificação nos modelos de gestão da administração pública, sobremaneira a transição entre os ciclos burocrático e gerencial.

Essas modificações, por evidente, não foram recebidas com exclusividade pela AGU. Todas as instituições que compõem o aparelho estatal também sentiram os reflexos das reformas administrativas realizadas nas últimas décadas.

---

1 Lei Complementar N° 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Compreender, entretanto, que esses movimentos reformistas influenciaram fortemente os 25 anos de atuação da AGU nos permite fazer uma correlação: a sua gestão administrativo-organizacional tem acompanhado as principais tendências da administração pública moderna e, com efeito, o que dela espera a sociedade.

Como veremos ao fim do texto, pode-se anunciar que a AGU tem atuado como seio de práticas administrativas inovadoras, tornando-a referência não apenas em sua atividade principal, mas também um órgão de vanguarda no que tange à gestão administrativa.

Afinal, adequar a organização administrativo-institucional àquilo que a sociedade espera de um órgão público é dever que se impõe a todo e qualquer centro de representação estatal.

Quer seja na prestação de serviços diretos à sociedade ou nas atividades que dão suporte a esse mister, é cogente enxergar que as expectativas sobre o Estado-Nação vêm mudando. Adaptar-se a elas é condição indispensável às instituições que se preocupam em trazer exequibilidade ao acordo de convivência existente entre Estado e sociedade.

Em outras palavras, a administração pública de hoje deve pautar a relação entre Estado e sociedade de forma muito mais pragmática, efetiva, real. Rever a cultura comportamental das organizações públicas, tendo o cidadão como foco, exige, por consequência, a revisão dos modelos organizacionais vigentes (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 60).

E não há como rever esses modelos sem antes compreendê-los, estudando as características de cada um, até para avaliar quais ações governamentais merecem ser destacadas e reproduzidas.

## **1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O MOMENTO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Embora o setor público no Brasil viva sob a influência de ciclos teóricos distintos, uma sentença terminativa é comum a todos eles: o amadurecimento da administração pública está intrinsecamente ligado à contínua necessidade de real aproximação entre as ações do Estado e os anseios dos administrados.

Como diriam Rousseau e outros expoentes da teoria contratualista, o pacto que originou a criação do Estado contém como pressuposto indissociável de existência a legitimidade deste perante os seus cidadãos.

Quando ele, Estado, não mais representa o que a sociedade efetivamente espera da figura de representatividade coletiva, tornando-se fim em si mesmo, paira a nuvem da desconfiança generalizada sobre as instituições públicas.

E os atores que materializam a atuação do Estado, precisamente os seus agentes e órgãos públicos, passam, então, a ter descredibilidade no contexto social. Afinal, são estes que evidenciam na prática o que a sociedade enxerga por Estado, como bem apontado nas lições sempre atuais do professor Yussef Said Cahali (1982, p. 4):

Portanto, a Administração Pública só pode realizar as atividades que lhes são próprias, através de agentes ou órgãos vivos (funcionários e servidores), de tal modo que a ação da Administração Pública, como ação do Estado, se traduz em atos de seus funcionários.

Dessa feita, para sobreviver aos dias de hoje, em que o controle social sobre os atos estatais é cada vez mais aferível pelo uso de tecnologias e pela importante e constante fiscalização exercida pelos meios de imprensa, os servidores e os órgãos públicos não podem ficar atentos unicamente às normas e aos regulamentos que embasam o exercício das suas atribuições. Devem ir além, compreender também qual modelo de administração pública estamos vivenciando e como a sua atuação pode encaixar-se neste modelo, uma vez que o construto teórico traz em si valores que norteiam a vida social.

Sobre esse ponto, Matias-Pereira destaca que não somente as instituições de governo, mas também cada agente público é instrumento essencial ao processo de modernização da Administração Pública (2012, p. 67):

É sabido que a transformação na administração pública requer mudanças estruturais, de regras e processos, e medidas efetivas para criar novos sistemas de valores. O sucesso desse novo modelo de gestão, deve-se ressaltar, passa pelo interesse de cada organização e de cada servidor de atingir esses objetivos.

Analisando os modelos de ontem e de hoje, sobretudo aqueles das três últimas décadas, percebe-se que caminhamos para um momento em que os resultados são mais preponderantes que a forma.

Entre outras razões, isto decorre da tendência de aproveitar as práticas de sucesso observadas na iniciativa privada. Ênfase em resultados, em processos mais econômicos e eficientes são máximas da lógica privada que a administração pública incorporou ao longo de suas reformas, como descreve Cavalcante (2017, p. 15):

Na busca por melhores desempenhos, as reformas gerenciais procuraram flexibilizar as regras e os procedimentos gerenciais ao

diversificarem suas iniciativas a partir de contratação de serviços externos (*contracting-out*), parcerias público-privadas (PPPs), gestão por objetivos e resultados, sistemas de qualidade, avaliação e pagamento por desempenho com critérios pretensamente mais objetivos e novas regras estatutárias para os funcionários públicos.

Não se trata, é válido frisar, de ignorar completamente os procedimentos administrativos formais, pois estes são necessários para que a própria sociedade certifique-se que a Administração Pública tem igual dever de respeitar regras.

Viver ao arbítrio de atos administrativos subjetivos, sem parâmetros ou requisitos procedimentais precedentes, em nome de aumentar a capacidade de trazer resultados, pode, inclusive, levar ao uso da pessoalidade na gestão pública, característica que cinge grande parte das ocorrências de desvio concebidas no seio da Administração.

A propósito, este foi um dos fatores que determinou a implementação do modelo weberiano de gestão pública em várias nações, também denominado de “administração pública burocrática”, o primeiro sobre o qual discorreremos, para, depois, abordar o sistema gerencial, que enfatiza a busca por resultados com foco nos cidadãos.

Através da análise sucinta dos modelos burocrático e gerencial, os que mais impactaram a recente história da administração pública no Brasil, pode-se chegar a eixos de atuação que merecem maior ênfase do setor público e, na sequência, demonstrar ações de gestão administrativo-organizacional da AGU que guardam relação com tais eixos.

A demonstração deste encadeamento comprovará a conformidade da AGU, em particular da sua Secretaria-Geral de Administração (SGA), com as novas tendências da administração pública moderna.

## 2 O MODELO BUROCRÁTICO

O alemão Maximilian Karl Emi Weber (1864-1920), ou simplesmente Max Weber, como é mais conhecido, é notoriamente lembrado como um dos fundadores da Sociologia moderna.

Dentro dos seus estudos, focou-se nas teorias que legitimam a atuação do Estado perante à sociedade. Uma dessas teorias, denominada de “dominação legal”, apresentava a ideia que a obediência dos cidadãos às normas jurídicas era sustentada por regras de controle rígidas, preestabelecidas em leis, que determinavam os procedimentos por quais o Estado e os seus agentes deveriam reger-se. A essa forma de legitimidade inscrita em ritos extremamente sistematizados, sob a égide de valores como

o racionalismo e a impessoalidade na administração pública, convencionou-se o que designamos por “burocracia”.

Com o final da Segunda Grande Guerra, o modelo burocrático de Weber difundiu-se globalmente, coexistindo com a construção dos estados de bem-estar social. Mesmo com características peculiares, a depender do país, a complexificação do aparelho estatal, fundamentada pelo anseio em procurar atender não só às demandas de cunho social, mas também aquelas relacionadas às áreas de infraestrutura e economia, fortaleceram os princípios que o modelo burocrático apregoava (CAVALCANTE, 2017, p. 10):

Esse paradigma clássico de burocracia estatal caracterizava-se pela quase exclusividade na prestação dos serviços públicos, valorização da racionalidade, impessoalidade e padronização na condução da coisa pública e, sobretudo, pelo forte apego dos burocratas aos controles procedimentais.

E esse modelo foi aplicado em boa parte das nações ocidentais, incluindo o Brasil. Aqui, o sistema burocrático auxiliou sobretudo no combate às práticas patrimonialistas, tão arraigadas à própria história do Estado brasileiro, mormente herança político-cultural que recebemos da dominação portuguesa (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 241):

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do Exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus 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.

Até os dias de hoje, ainda que tenhamos passado por reformas gerenciais na administração pública, consegue-se perceber a influência do modelo burocrático no desempenho das funções estatais. Sistemas de controle e de apuração de atos administrativos e a consolidação do método de seleção por provas e títulos para ingresso no serviço público são exemplos de procedimentos introduzidos, em grande medida, pela influência dos princípios que a burocracia enaltece, notadamente a impessoalidade no trato da coisa pública.

Entretanto, com o amadurecimento dos princípios que norteiam a atuação do Estado, viu-se que a ideologia burocrática não acompanhava as necessidades da sociedade contemporânea. E a ordem constitucional vigente, que consente flexibilizar até mesmo conceitos rígidos e

tradicionais como a supremacia do interesse público sobre o privado, do qual se assessorava o princípio da autoridade pública, permite aos cidadãos exigir uma administração pública que gere não apenas resultados, mas resultados com a melhor qualidade possível (MOREIRA NETO apud FACCI, 2005, p. 106):

Realmente, com o desenvolvimento dos conceitos da administração pública gerencial, que revelam grande influência do pragmatismo do direito público anglo-saxônico, passou-se a reconhecer não ser o bastante praticar-se atos que, simplesmente, estejam aptos a produzir os resultados dele esperados, o que atenderia ao conceito clássico de eficácia. Exigiu-se mais, que esses atos devam ser praticados com tais qualidades intrínsecas de excelência, que possibilitem lograr-se o melhor atendimento possível das finalidades para ele previstas em lei.

Assim, quando o interesse do Estado se concentra fortemente em construir estruturas hierárquicas rígidas ou controles que terminam custando à população mais insatisfações do que benefícios, chega a hora de romper – ou aprimorar – o modelo que está em voga.

E a frequência desta necessidade de ruptura no campo político-administrativo, inclusive, encontra embasamento até mesmo na área do desenvolvimento científico, como bem lembra Facci (2015, P.47), citando o pensamento de um dos pesquisadores mais influentes no século XX, quando falamos em Filosofia da Ciência:

Thomas Kuhn, ao publicar seu famoso estudo sobre a forma como evolui a ciência, formulou a proposição teórica segundo a qual o conhecimento não progride evolutiva e pacificamente, mas, sim, por rupturas, por grandes saltos, por profundas alterações de paradigmas, entendidos estes últimos como pré-compreensões que integram o pano-de-fundo da linguagem.

Dessa feita, fica mais fácil compreender a necessidade de modificar-se o modelo de gestão pública quando suas raízes não se coadunam mais às expectativas dos administrados. A mudança ou o rompimento não decorre por demérito do modelo anterior, e sim por uma necessidade evolutiva, teoria abrangível também no campo das ciências sociais.

Para fechar esse raciocínio, oportuno mais uma vez transcrever trecho da obra de Bresser Pereira, perspicaz em resumir as razões de declínio do modelo burocrático (2006, p. 241):

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto da eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

### 3 O GERENCIALISMO

No fim dos anos 1970 houve um encrudescimento de movimentos sociais iniciados na década anterior, mas que até ali não conseguiam realmente impor o ritmo reformista que as camadas sociais insurgentes esperavam. Valores pluralistas questionavam os padrões morais e políticos até então seguidos, como a marginalização dos direitos da mulher, as limitações fixadas por regimes autoritários ao pleno exercício dos direitos civis, o próprio intervencionismo do Estado e, também, o modelo de funcionamento da máquina pública.

Nesse toar, o tamanho e a capacidade de resposta do Estado frente às reais necessidades sociais passaram a ser mais fortemente criticados pela população. Um movimento de reformas administrativas com vistas a alterar o papel e o funcionamento do Estado se inicia nesse período.

Tratava-se de um momento de transição entre o Estado dirigista e aquele que buscava atuar como promotor da regulação, do qual as gestões de Margareth Tachter, na Grã-Betanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, foram precursoras (CAVALCANTE, 2017, p. 12).

Esse período implicou numa série de medidas gerenciais nos países reformistas, materializadas por leis, decisões e políticas públicas, almejando com que o Estado exercesse um papel menos interventivo, e sim proporcionador ou facilitador do desenvolvimento econômico, característica marcante da ideologia neoliberal.

Para adequar-se a esse momento, a administração pública precisava romper com as rígidas sistemáticas de controle, demasiadamente valorizadas pelo modelo burocrático. Surgia a administração pública gerencial, que tem como pressupostos “*a descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público*” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 61).

Ainda nas palavras de Matias-Pereira, o gerencialismo, portanto, tem por premissa a administração voltada para resultados, focada em atender às demandas do cidadão/usuário. Era um “*modelo mais flexível e mais próximo das práticas de gestão do setor privado*” (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011, p. 111).

Segundo Cavalcante, a administração pública gerencial propagava, em linhas gerais, “*um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos*” (2017, p. 14). E completa, fazendo remissão a outros autores:

Trata-se de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (Christensen e Lagreid, 2007; Goldfinch e Wallis, 2009; Ongaro, 2009).

Esse movimento reformista do aparelho estatal, que muitos convencionaram chamar de “Nova Administração Pública” (em inglês *New Public Management* – NPM) contaminou também a administração pública brasileira – ainda que com certo atraso.

Na década de 1990, o governo brasileiro produziu um documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (1995), que teve como um dos idealizadores, se não o principal deles, Luiz Carlos Bresser Pereira, que naquele momento ocupava o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

Não que tenha sido somente este o documento que revela a adesão do país ao movimento gerencialista, mas ele certamente é um dos sinais significativos de que o Brasil o incorporou de fato.

E não se pode dizer, como é válido a qualquer modelo, que o gerencialismo não comporta críticas. Alguns casos apontam para o fracasso da sua implementação – ou ao menos a falta do êxito esperado.

Um ponto de crítica convergente ao “gerencialismo puro” reside na sua base de apoio, a tentativa de separação entre a política e a administração (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 63). Tal visão não se mostrava razoável, haja vista a inexorabilidade da influência dos acontecimentos políticos.

No Brasil, “*em termos gerais, os resultados obtidos pela reforma na dimensão administrativa (gerencial) ficaram muito aquém dos objetivos delineados no Plano Diretor*” (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011, p. 111).

Mas o insucesso ocasional não retira o avanço das ideias trazidas com o movimento gerencialista. A persistente preocupação dos governos

com a questão financeira no custeio das políticas públicas é uma prova disso (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 63).

E aos poucos o próprio gerencialismo foi se aperfeiçoando. Governos perceberam que medidas radicais em nome da aplicação da teoria gerencial pura não surtiam efeitos. Era preciso avaliar o que o movimento gerencialista trouxe de positivo e encontrar alternativas para aquilo que ele não conseguiu trazer respostas.

Ao longo do tempo, então, o gerencialismo passou a adotar a flexibilidade da gestão, a qualidade dos serviços e a priorização das demandas do cidadão-consumidor (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 63).

Seja do ponto de vista político, seja no campo técnico, o gerencialismo trouxe uma nova cultura comportamental à administração pública, como reflete Cavalcante (2017, p. 15-16):

Pollitt e Bouckaert (2011a) argumentam que o NPM consiste em um fenômeno de dois níveis. No nível superior ou político, trata-se de uma teoria ou doutrina que propaga a melhoria dos serviços públicos via importação de conceitos, técnicas e princípios da iniciativa privada. Enquanto no nível inferior ou técnico, o conjunto de conceitos e práticas específicas inclui: ênfase no desempenho por meio de mensuração de indicadores de custos, processos e resultados/impactos; preferência por formas organizacionais mais enxutas e especializadas em detrimento da ideia de grandes organizações multifuncionais; introdução generalizada de mecanismos típicos de mercado como abertura à concorrência, remuneração por desempenho e o foco no tratamento de usuários de serviços como clientes.

Ressalta-se, ainda, que, embora se tenham estudos anotando a existência de modelos pós-gerencialistas (pós-NPM), nesse artigo reservamos atenção às concepções burocrática e gerencial, pois, como já mencionado anteriormente, são estes os dois modelos mais influentes observados na história recente do Estado brasileiro.

#### **4 EIXOS TEMÁTICOS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Entre os dois modelos de administração pública estudados, um deles irradia conceitos mais compatíveis ao contexto social de hoje: o gerencialismo.

Em que pese ainda convivermos com rotinas que evidenciam o tempo de hegemonia do modelo burocrático, o gerencialismo, sem dúvidas, ajudou a consolidar massivamente a ideia da busca por resultados dentro da administração pública.

Não que durante o ciclo burocrático não se perseguissem resultados. Ocorre que, na prática, os meios tornaram-se mais preponderantes que os fins neste modelo.

E sob a perspectiva histórica, o cenário que concebeu a construção da teoria gerencialista guarda mais semelhança com o que vivemos hoje.

Se analisarmos a conjuntura econômica dos anos 1970, notadamente os impactos trazidos com a crise do Petróleo, que afetou não somente os países desenvolvidos, como também o Brasil, veremos a similaridade de contextos.

Ainda que as causas da recessão atual sejam diferentes das que levaram à crise no fim dos anos 70, ambas geraram consequências econômicas proporcionalmente parecidas.

Mesmo apresentando alguns sinais de recuperação, a economia de hoje ainda patina nos efeitos da crise que estourou no ano de 2008, resultado, resumidamente, dos vultuosos empréstimos concedidos por instituições financeiras a quem não os poderia honrar. O Estado, então, teve de intervir injetando recursos na iniciativa privada, aumentando os gastos públicos em ordem desproporcional aos percentuais de crescimento econômico dali para frente.

O fato é que, assim como no fim da década de 1970, nos dias atuais questiona-se o tamanho do Estado, o seu descontrole fiscal e a sua capacidade de atender satisfatoriamente aos interesses da sociedade.

E, assim como no período de nascimento do movimento gerencial, a busca por resultados ao menor custo possível (economicidade), a publicização dos gastos e dos atos estatais (transparência), o fortalecimento de instrumentos de participação cidadã no governo (controle social) e a simplificação dos procedimentos de interação entre Estado e sociedade (desburocratização) fazem parte do eixo central de medidas governamentais apropriadas para revigorar as características positivas da Nova Administração Pública. Estes quatro fatores representam a “administração voltada para resultados, com foco no cidadão”, o “mantra” que resume o princípio base da teoria gerencial.

O gerencialismo, como se nota, foi um dos pressupostos teóricos que ajudaram a disseminar na cultura da administração pública a busca pelos eixos da economicidade, da transparência, do controle social e da desburocratização.

Muitos diplomas legais publicados nas últimas décadas confirmam isso, afora os preceitos e disposições previstos na própria Constituição de 1988.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, é uma prova de como o gerencialismo tem influenciado na quebra de paradigmas dentro da administração pública.

A ênfase no equilíbrio das contas do governo e na responsabilização dos agentes que desrespeitam as normas de gestão fiscal, tão presentes em todo o corpo da referida lei, alinham-na com o eixo da economicidade no setor público.

A Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo na administração pública federal, também mostra indícios da influência do movimento gerencial em sua concepção. A objetividade e a preocupação em trazer efetividade às respostas do Executivo, que se instrumentalizam através de processos administrativos, são características do gerencialismo, presentes na norma citada, e que integram o eixo da desburocratização, o que pode ser conferido no seu art. 2º, parágrafo único, incisos III, VI e IX.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é outro marco recente que demonstra a influência da visão gerencial no setor público brasileiro.

Se o termo “governança” é uma palavra já bastante trabalhada no meio empresarial, no setor público foi a primeira vez que o Poder Executivo Federal enalteceu, oficiosamente, a importância de sua adoção pelo setor público.

Através desse ato, institui-se formalmente a necessidade de estabelecer uma política de governança na administração pública federal. Segundo ele, a governança pública consiste em um *“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”*

Além disso, o referido Decreto, cuja elaboração proveio de estudos realizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU<sup>2</sup>, trouxe outros conceitos também relacionados ao eixo de medidas de natureza gerencial, do qual falamos anteriormente.

Acrescente-se que a transparência foi eleita no referido decreto como um dos princípios da governança pública (art. 3º, VI), bem como foi insculpida entre as suas diretrizes (art. 4º, XI).

A respeito da desburocratização e do controle social, o Decreto nº 9.203/2017 também as ressalta como diretrizes, consoante se retira do texto dos incisos II, VIII e IX do seu art. 4º.

Por fim, em consonância à tendência de valorização do espírito gerencial na cultura das organizações públicas, convém citar ato publicado no âmbito da AGU, que incorpora e dá impulso às disposições presentes no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, outrora citado.

---

<sup>2</sup> Responsável também por realizar periodicamente a análise do sistema de governança corporativa de órgãos e entidades da administração pública federal.

Trata-se da Portaria AGU nº 414, de 19 de dezembro de 2017, que instituiu, além de outras providências, o Sistema de Governança Corporativa, medida que poderá alavancar o número de projetos e ações relacionados à gestão por resultados, marca da reforma gerencial, somando-se às demais iniciativas que já vêm sendo implementadas pela Secretaria-Geral de Administração (SGA) nos últimos anos.

São iniciativas que contribuem para solidificar os eixos de atuação governamental resultantes da aplicação dos princípios gerenciais na administração pública brasileira.

## **5 AS INICIATIVAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVO-ORGANIZACIONAL DA AGU**

Antes de discorrer sobre as iniciativas da Secretaria-Geral de Administração (SGA) que demonstram a coerência deste órgão com os eixos de atuação decorrentes da incorporação do movimento gerencial ao setor público brasileiro, importante fazermos uma explanação sobre o histórico da organização.

### **5.1 HISTÓRICO ORGANIZACIONAL**

Conforme já fora dito, a Advocacia-Geral da União (AGU) foi instituída pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, para organizar em um único órgão a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

Sob o ponto de vista administrativo, nos primeiros anos todas as unidades da AGU funcionavam como unidade gestora (UG) e, portanto, realizavam suas próprias contratações.

Com o decurso do tempo, entretanto, foi identificada a necessidade de racionalizar serviços a cargo de unidades da AGU, em especial aquelas situadas nas mesmas capitais.

No campo de atividades finalísticas da AGU, essa visão conduziu à unificação de algumas estruturas existentes, passando os representantes judiciais da União a atuar em todas as instâncias e tribunais.

No mesmo sentido, na atividade administrativa foram criadas as Unidades Regionais de Atendimento (URAs), destinadas a prover as unidades finalísticas de estrutura e de serviços que viabilizassem a especialização de cada tipo de unidade e, conseqüentemente, o aumento da qualidade e da produtividade.

Estas alterações aproximaram ainda mais às áreas finalística e administrativa e cada unidade regional passou a ser apoiada por uma Superintendência de Administração - SAD.

A partir desta nova configuração, foi possível padronizar os produtos e os serviços a todas as unidades da AGU e PGF, criada pela Lei 10.480, de 2002, gerando maior economia de escala.

Nesse organograma, a SGA reúne as funções de coordenação, orientação e supervisão das atividades a cargo das Superintendências de Administração. O seu papel é essencial para padronizar os atos relacionados à gestão de contratos, de recursos humanos, de tecnologia da informação e outros assuntos vinculados às atividades administrativas da AGU.

## **5.2 INICIATIVAS DA SGA DENTRO DOS EIXOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL**

Já vimos que, entre os ciclos recentes da administração pública brasileira, destaca-se o modelo gerencial, mais condizente às expectativas da sociedade de hoje.

Nesse tópico será demonstrado o casamento entre a teoria e a prática, descrevendo-se algumas iniciativas realizadas no âmbito administrativo da AGU que revelam a vinculação destas a eixos de atuação do Estado gerencial, nomeadamente a economicidade, a transparência, o controle social e a desburocratização.

### **5.2.1 REVISÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E REPOSIÇÃO AO ERÁRIO (ECONOMICIDADE)**

Em cenários de forte restrição orçamentária, é preciso que a administração pública trabalhe estratégias para continuar a prestar os seus serviços, ao menor custo possível.

Como registra Marçal Justen Filho (2010, p. 96):

Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, a Secretaria-Geral de Administração da AGU precisava encontrar alternativas para manter toda a rede de serviços administrativos e instalações em bom funcionamento, adotando literalmente a política do “faça mais, gaste menos”.

Para demonstrar assertividade na atividade de gestão de contratos, a SGA aprimorou o seu olhar crítico sobre as condições previstas nos instrumentos contratuais, sempre na busca de reduzir custos, sem perder – ou até aumentar – a qualidade dos serviços contratados.

A seguir demonstram-se alguns resultados colhidos no ano de 2017, que revelam a economia gerada aos cofres públicos a partir de ações desenvolvidas pela SGA:

- \* Renegociação de contratos de locação de imóveis que sediam boa parte das unidades da AGU, obtendo-se a redução do gasto anual com este tipo de despesa em aproximadamente R\$ 15,5 milhões;
- \* Dentro do portfólio de contratos que abrangem a área de tecnologia, conseguiu-se economizar pouco mais que R\$ 10 milhões, dos quais R\$ 5,5 milhões resultaram da renegociação do contrato da rede de comunicação de dados que interliga todas as unidades descentralizadas da AGU ao Data Center de Brasília;
- \* Com a implantação de nova metodologia para redução de trechos de malote dos correios, alcançou-se a economia de R\$ 80 mil; e
- \* Através de ação concentrada em restituir aos cofres públicos valores percebidos indevidamente por servidores ativos e inativos, recuperou-se o montante de R\$ 668.421,51, além de R\$ 423.001,83<sup>3</sup> a serem restituídos através de execuções fiscais;

### **5.2.2 PORTAL DE CUSTOS (TRANSPARÊNCIA, DESBUROCRATIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL)**

Em busca de otimizar a aplicação dos recursos públicos e proporcionar mais transparência aos gastos geridos pela AGU, a partir do exercício financeiro de 2016 a SGA implantou a ferramenta denominada “Painel de Custos”, criando-se um portal de acesso público disponível no endereço eletrônico: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/270332](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270332).

Embora implantado em 2016, o seu desenvolvimento foi iniciado em 2011, em compasso à publicação de atos conjuntos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Ministério da Fazenda (MF), que instituíram e regulamentaram o Sistema de Custos do Governo Federal<sup>4</sup>.

Acessando o painel, qualquer cidadão pode ter conhecimento dos custos de cada órgão de direção superior da AGU, assim como daqueles relacionados às unidades, efetuando consultas até mesmo por prédio, tipo de despesa, fornecedor e outras combinações. Permite aos administrados,

<sup>3</sup> Valor inscrito em Dívida Ativa.

<sup>4</sup> Portarias STN/MF nº 157/2001 e 716/2017.

portanto, uma forma mais simples e direta (desburocratização) de acompanhar os gastos do governo.

Afinal, “quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais “acontable” é um governo” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 78).

A referida iniciativa, portanto, traz à lume outro termo bastante utilizado pela administração pública hodierna, a expressão *accountability*, muito bem traduzida nas lições de Matias-Pereira (2012, P. 78):

O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas.

### 5.2.3 CONTRATAÇÕES COMPARTILHADAS (DESBUROCRATIZAÇÃO E ECONOMICIDADE)

Baseado no elevado custo – humano, logístico e financeiro – que envolvem as licitações para aquisição de bens e serviços, a Administração deve procurar alternativas idôneas que tragam maior racionalidade e economia a seus processos de contratação.

E mais, é preciso realizar esse processo de forma mais simplificada possível, sem deixar de atender a todos os requisitos impostos pela lei de licitações.

Ciente desse aparente “problema”, porém concentrada em buscar soluções, a Superintendência de Administração de São Paulo (SAD/SP) passou a realizar parcerias com outros órgãos para a compra de bens e serviços comuns.

Para tanto, houve o engajamento tanto de servidores da área administrativa como de advogados públicos, notadamente de representantes da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo – CJU/SP.

Em 2013, então, foi criado um Grupo de Trabalho específico para tratar do assunto, cuja metodologia consistia em sondar os órgãos assessorados pela CJU/SP sobre o interesse em participar de licitações conjuntas, ranquear os objetos de contratação mais buscados pelos órgãos, dividir os órgãos em grupos e, por fim, iniciar os trabalhos para a concretização de licitações conjuntas.

A implementação desse instrumento de gestão no processo de compras públicas revela uma estratégia de simplificação das formas na cultura administrativa, ou seja, é um exemplo concreto de desburocratização.

Além disso, esse tipo de iniciativa também traz resultados expressivos em termos de economicidade, a exemplo da contratação do serviço de telefonia fixa, no qual 16 órgãos foram coparticipantes de uma licitação, gerando uma economia de R\$ 30.178.892,52, equivalente a 45% do valor estimado.

#### **5.2.4 PROGRAMA AGU INSTALAÇÕES EFICIENTES E SUSTENTÁVEIS (ECONOMICIDADE, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL)**

Desde 2012 a Secretaria-Geral de Administração desenvolve o Programa AGU Instalações Eficientes e Sustentáveis (IES), com o objetivo de obter um diagnóstico das instalações e dos serviços prestados em todas as unidades e escritórios avançados administrados pela SGA.

Com base na aplicação de questionários aos representantes de cada uma das 249 unidades da AGU distribuídas por todo o país, que se distribuem por 175 instalações (prédios), a SGA consolida Relatórios Anuais de Avaliação, gerando painéis e outras informações sobre as instalações e serviços prestados.

Esses dados estão disponíveis em uma página da internet <sup>5</sup>, acessível tanto ao público interno da AGU (servidores e gestores) quanto a pessoas da sociedade.

Do ponto de vista interno, o IES é um instrumento de gestão estratégica que, com base no levantamento da situação real e atualizada das instalações, bens e serviços voltados ao funcionamento de repartições públicas, pode auxiliar nos trabalhos de elaboração da proposta orçamentária anual da AGU.

Isto o identifica como uma iniciativa capaz de gerar economicidade aos cofres públicos, à medida que permite pautar a decisão dos gastos relacionados à gestão das unidades (locação de imóveis, aquisição de bens e serviços, manutenção das instalações etc) em evidências concretas – dados que apontam para as suas necessidades reais de infraestrutura.

Sob o aspecto externo, o referido Programa atua em prol dos eixos da transparência e do controle social, pois garante à sociedade a possibilidade de visualizar as necessidades dos órgãos públicos e casá-las com o seu orçamento, verificando se há ou não realmente compatibilidade entre elas. É o perfeito exemplo de controle dos cidadãos sob os atos do governo, iniciativa que aproxima administrado e Administração, uma premissa do Estado Gerencial.

Um dos benefícios observados desde a implantação do IES foi a redução do número de instalações classificadas com grau péssimo e,

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/216301](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/216301)>

simultaneamente, o aumento daquelas avaliadas com grau ótimo, em percentuais de variação de 80% e 115%, respectivamente, conforme se demonstra no quadro a seguir:

TIPO	2013	2014	2015	2016	2017	VARIAÇÃO 2013/2017 (%)
Quant. de instalações (prédios) classificadas com grau <b>PÉSSIMO</b> nos Relatórios do IES	10	9	6	6	2	-80%
Quant. de instalações (prédios) classificadas com grau <b>ÓTIMO</b> nos Relatórios do IES	19	22	38	35	41	+115%

## 6 CONCLUSÃO

A gestão pública contemporânea deve atender aos princípios e diretrizes tradicionais que revelam a função do Estado, mas tudo isso não tem sentido se os órgãos públicos não conseguirem atingir um objetivo comum: oferecer, de fato, melhor qualidade de serviços à sociedade. Esse constitui um dos traços mais significativos das reformas administrativas que o Estado brasileiro tem atravessado nas últimas décadas.

Atenta a esse novo contexto administrativo, ao longo dos seus 25 anos a Advocacia-Geral da União tem buscado implementar iniciativas que garantam resultados mais efetivos a seus deveres institucionais, seja no campo finalístico, seja em sua seara administrativo-organizacional.

Compreender os ciclos da administração pública, a influência que eles exercem sobre os governos e quais modelos encontram-se mais alinhados às expectativas sociais é mais do que um simples estudo doutrinário. É preciso fazer isso para compreender de onde partimos enquanto setor público, quais as desvantagens de cada modelo e também as qualidades que os aproximam dos anseios sociais mais atuais.

Por seu turno, a Secretaria-Geral de Administração da AGU – SGA tem se mostrado um ator fundamental no processo de profissionalização da gestão administrativo-organizacional deste importante órgão jurídico.

As iniciativas que aqui foram abordadas constituem exemplos concretos dessa profissionalização. Outras tão quão importantes foram ou continuarão a ser desenvolvidas em prol do atingimento do fim principal do Estado contemporâneo: servir à coletividade através de uma atuação mais precisa, próxima e fidedigna às expectativas reais da sociedade de seu tempo.

**REFERÊNCIAS**

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Governo Federal, 1995.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1982. “Prêmio “Nelson Ribeiro Alves” da Associação de Magistrados Brasileiros”.

CAVALCANTE, Pedro. *Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao Pós-NPM*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

FACCI, Lucio Picanço. *Administração pública e segurança Jurídica: a tutela da confiança nas relações jurídico-administrativas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social – Princípios do Direito Político*. São Paulo: Edipro, 2011.