

# Estado, Governo e Mercado

Josiel Lopes Valadares  
Suélem Viana Macedo



Administração  
Pública Municipal



## **Universidade Federal de Viçosa**

### **Reitor**

Demetrius David da Silva

### **Vice-Reitora**

Rejane Nascentes



Coordenadoria de  
Educação Aberta e a Distância

### **Diretor**

Francisco de Assis de Carvalho Pinto

*Campus Universitário, 36570-900, Viçosa/MG*

*Telefone: (31) 3612 1251*

**Layout:** Hugo Virgínio e Juliana Dias de Almeida

**Editoração Eletrônica:** Hugo Virgínio

**Edição de conteúdo e CopyDesk:** João Batista Mota

Viçosa, junho de 2022

# Significado dos ícones da apostila

Para facilitar o seu estudo e a compreensão imediata do conteúdo apresentado, ao longo de todas as apostilas, você vai encontrar essas pequenas figuras ao lado do texto. Elas têm o objetivo de chamar a sua atenção para determinados trechos do conteúdo, com uma função específica, como apresentamos a seguir.



**DESTAQUE:** são definições, conceitos ou afirmações importantes às quais você deve estar atento.



**SAIBA MAIS:** se você quiser complementar ou aprofundar o conteúdo apresentado na apostila, tem a opção de links na internet, onde pode obter vídeos, sites ou artigos relacionados ao tema.



**GLOSSÁRIO:** informações pertinentes ao texto, para situá-lo melhor sobre determinado termo, autor, entidade, fato ou época, que você pode desconhecer.



**PARA REFLETIR:** vai fazer você relacionar um tópico a uma situação externa, em outro contexto.



**Exercícios Propostos:** são momentos pra você colocar em prática o que foi aprendido.

# SOBRE OS AUTORES

## JOSÉ LOPES VALADARES

É doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Atua como Professor Adjunto no Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Possui graduação (2011), mestrado (2013) em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). É Editor-Chefe do periódico Administração Pública e Gestão Social (APGS), Qualis B1 CAPES. É líder do tema 09 - Ontologias, Epistemologias, Teorias e Metodologias em Administração Pública da divisão APB na ANPAD. É líder do Grupo Temático - GT 1 Transparência, Governo Aberto e Governança no EBAP/SBAP. Atua como professor e orientador no Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGADM na UFV. Coordena o Grupo de Estudos em Transparência, *Accountability* e Corrupção (GETAC) do Núcleo de Administração e Políticas Públicas - NAP2. Tem experiência nas áreas de Administração e Administração pública tanto na docência, quanto em pesquisa e extensão. Os temas de interesse centrais são a Administração Pública (sobretudo no entendimento das relações estabelecidas entre Organizações, Governo e Sociedade) e também na área de Inovação e Empreendedorismo com destaque para os estudos sobre Transparência, Corrupção, Governo Aberto e Democracia.

## SUÉLEM VIANA MACEDO

É mestre e doutoranda em Administração, com concentração em Administração Pública, na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Possui graduação em Direito pela Escola de Estudos Superiores de Viçosa (2014). Atuou como assessora jurídica da Câmara Municipal de Araçuaia-MG (2015/2017), advogada no escritório Carmo & Arantes Advogados Associados (2015/2017) e auxiliar jurídico na Fundação Arthur Bernardes (2013/2014). Faz parte do Grupo de Estudos em Transparência, *Accountability* e Corrupção (GETAC), do Núcleo de Administração e Políticas Públicas - NAP2. Os temas de interesse são a Administração Pública, especialmente estudos sobre transparência, corrupção, controle social e mineração.

# Apresentação

Prezado (a) estudante, seja bem-vindo (a)!

A disciplina que iniciaremos hoje aborda uma das questões que tem sido construída historicamente e que ainda gera controvérsias no mundo contemporâneo e, mais especificamente, no campo da administração pública: a relação entre Estado, governo e mercado. Tal assunto está presente tanto no dia a dia do gestor público - razão pela qual ele deve saber como melhor lidar com ele - quanto no cotidiano dos cidadãos em geral, visto que, de forma recorrente, são noticiadas pela mídia as convergências e divergências que permeiam essa relação.

Por meio desta disciplina, almejamos que você, gestor público em atividade ou que deseja ingressar na carreira pública, consiga compreender determinados conceitos, teorias e informações históricas que lhe ajudem a entender melhor as especificidades que existem nas relações entre Estado, governo e mercado, de modo que possa desempenhar as suas funções com mais segurança e maior conhecimento sobre o campo em que atua.

Esta disciplina permitirá ao (à) aluno (a), ainda, compreender por que o setor público brasileiro é da forma como é, bem como entender os lentos e contínuos processos de mudanças que ocorreram e vem ocorrendo nas relações entre Estado, governo e mercado, impactando na dinâmica da administração pública do país. Você percorrerá conosco toda a tentativa dos governos em tornar a administração pública mais gerencial em detrimento das forças patrimoniais que sempre a assombraram. Se considerarmos o potencial de alcance dessas características, é possível perceber o efetivo desafio que se estabelece ao administrador público.

Além disso é importante para você, que atua ou pretende atuar no setor público, conhecer e identificar os modelos teóricos que contribuem para esse debate e que, de algum modo, encontram-se presentes no raciocínio e no discurso daqueles que trabalham nas diferentes áreas da administração pública ou que com ela se relacionam de alguma maneira. Assim, ao dominar conceitos e compreender as teorias subjacentes ao contexto em que exerce suas funções, o gestor público terá melhores condições de tomar decisões frente às demandas que lhes são feitas e de se comunicar com os diversos interlocutores vinculados à esfera pública e ao setor privado.

Para atingir esse objetivo, organizamos os temas a serem tratados nesta disciplina em oito capítulos. Também preparamos atividades para fixação do conteúdo e casos práticos para você aplicar o conhecimento adquirido.

Esperamos que a temática tratada nesta disciplina traga elementos que contribuam para a sua formação e para a sua prática diária na gestão pública.

Convidamos você a pensar junto conosco!

# Sumário

<b>UNIDADE 1- DEFININDO CONCEITOS</b>	<b>9</b>
1. ESTADO	9
2. GOVERNO	9
3. MERCADO	12
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	13
<b>UNIDADE 2 - FUNDAMENTANDO AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, GOVERNO E MERCADO</b>	<b>14</b>
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	21
<b>UNIDADE 3 - CICLOS DE TRANSFORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL</b>	<b>22</b>
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	30
<b>UNIDADE 4 - ESTADO PATRIMONIALISTA</b>	<b>31</b>
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	34
<b>UNIDADE 5 - A FORMAÇÃO DA BUROCRACIA REPUBLICANA</b>	<b>35</b>
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	40
<b>UNIDADE 6 - NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NAP) E GOVERNO EMPREENDEDOR (GE)</b>	<b>41</b>
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	51
<b>UNIDADE 7 - O ESTADO PÓS-GERENCIAL</b>	<b>52</b>
1. NOVO SERVIÇO PÚBLICO OU ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL	52
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	56
<b>UNIDADE 8- DESAFIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA</b>	<b>57</b>
COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS	63
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>65</b>

# UNIDADE 1

## Definindo conceitos

Neste primeiro capítulo, abordaremos os conceitos clássicos de administração pública, posicionando alguns debates relevantes no caminho desta definição. Ademais, procuraremos evidenciar as implicações das relações entre Estado, governo e mercado no processo de construção de um campo de estudo que tem como premissa o interesse público. Assim, será abordada, sobretudo, o debate sobre a politização da burocracia pública apresentando a indissociabilidade da atuação do gestor público no campo técnico e político.

### 1. ESTADO

O Estado se configura como a parte da sociedade que, ao se sobrepor à ela, é resultante de uma aliança que contribui para uma ordem social, capaz de instituir e fazer cumprir as leis e extrair recursos dessa sociedade. Além disso, garante a propriedade e os contratos, mediante o uso do poder legítimo. Desse modo, umas das características do Estado é o monopólio do exercício legítimo da força em uma sociedade. Isso quer dizer que apenas as organizações do Estado têm o reconhecimento da população para criar regras que devem ser seguidas por todos, assim como cobrar impostos, julgar e punir os infratores das leis estabelecidas. Norberto Bobbio acrescenta, ainda, duas características distintivas do poder estatal: a universalidade e a inclusividade.

A universalidade significa que o Estado toma decisões em nome de toda a coletividade que ele representa, e não apenas da parte que exerce o poder. Já a inclusividade refere-se ao fato de que nenhuma esfera da vida social se encontra fora do alcance da intervenção do Estado. Isso não quer dizer, entretanto, que ao Estado cabe intervir ou regular tudo, mas que é uma prerrogativa sua definir as áreas em que intervirá, tendo em conta o interesse público.



Contemporaneamente, no Brasil, observa-se que a forma de governar a nação alinha-se ao conceito de Estado Democrático (LUSTOSA DA COSTA, 2008). Segundo o autor, esse tipo de governo é baseado em conceitos igualitários de competição, com grande inclusão política, e pelo exercício dos direitos de cidadania. A sociedade civil, conforme Lustosa da Costa (2008), é formada pelo conjunto de cidadãos, o povo, organizado em diferentes classes sociais e grupos, sendo estruturados de acordo com a distribuição de poder entre eles. Dessa forma, se o povo é um dos elementos constituintes do Estado, a sociedade civil também o é.

### 2. GOVERNO

O governo, por sua vez, é concebido como o conjunto de pessoas que exerce o poder político e que conduz a política de uma sociedade. Dessa maneira, Lustosa da Costa (2010, p. 20) destaca que o governo corresponde à “cúpula político-administrativa do Estado; é a instância que formula as políticas públicas”. É o governo, portanto, que irá transformar em atos a vontade do Estado.

Evidencia-se que o Estado é diferente do governo; isto é, o Estado é estável e permanente; o governo é flexível e transitório.

O governo, para se manter, precisa se organizar para conduzir suas políticas. Para isso, utiliza o Aparelho do Estado que, segundo Bresser-Pereira (1996), corresponde à administração pública como um todo, o qual engloba os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os governos federal (União), estadual (estados) e municipal (municípios).

## 2.1. Funções fundamentais do Estado

O Estado tem três funções fundamentais e todas as suas ações são decorrentes de uma, ou mais, dessas funções:

- **Legislativa:** produzir as leis e o ordenamento jurídico necessários à vida em sociedade.
- **Executiva:** assegurar o cumprimento das leis.
- **Judiciária:** julgar a adequação, ou inadequação, dos atos particulares às leis existentes.

No Brasil, o poder do Estado e suas funções executiva, legislativa e judiciária são exercidos de forma compartilhada pela União e pelos estados federados (estados e municípios).

A administração pública, como conceito definido, tem fortes vínculos no campo das ciências jurídicas. Do direito constitucional e administrativo, advém a definição dos princípios gerais do agente público, contidos no caput do art. 37 da Constituição Federal da República de 1988, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios são tradicionalmente representados pelo acrônimo "LIMPE". Neste íterim, Di Pietro (1999, p. 54) define a administração pública da seguinte maneira:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente ao poder executivo (DI PIETRO, 1999, p. 54)

A "administração pública é uma expressão polissêmica", ou seja, aquela que designa simultaneamente uma instituição, um corpo de funcionários, uma forma de gestão e uma disciplina. Neste íterim, a instituição é o aparato administrativo que dá consequência às decisões do governo, ou seja, contribui para a implementação das políticas públicas. Dessa forma, "a instituição é o grupo de organismos que administra a res publica; o corpo de funcionários que dá vida a essas identidades. É o repertório de atividades governamentais destinadas à realização do interesse público ou bem comum de uma coletividade" (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p.3).

**Woodrow Wilson**, então presidente dos EUA, no texto seminal *The Study of Administration* delega, inclusive, um importante papel à administração das coisas do governo. Para o autor, até então, a ciência administrativa teria se desenvolvido na América pelo fato de seu povo ser organizado e pequeno, uma vez que seu processo de independência também ocorreu baseado em princípios liberais.

**Woodrow Wilson** (1856-1924): Nascido na Virgínia, destacou-se como político e acadêmico. Serviu dois mandatos como o 28º (de 1913 a 1921) presidente dos Estados Unidos. Liderou a participação do país na Primeira Guerra Mundial. Desenvolveu um programa de reformas progressivas e afirmou liderança internacional na construção de uma nova ordem mundial. Recebeu o Prêmio Nobel da Paz, em 1919.

Contudo, ao avaliar o contexto Europeu, o autor menciona que se fazia necessário o desenvolvimento da administração, tendo em conta o fato de a história do velho mundo ter sido marcada por disputas e, sobretudo, pela influência de pensadores, como Rousseau, que promulgava que a soberania popular deveria ser quem orientasse o interesse público.

Ao destacar o seu ponto de vista a respeito da administração na esfera pública e as suas especificidades, Wilson trouxe, para o debate clássico da administração pública, a importância de separar a política da administração. O autor ressalta que o "campo da administração é um campo de negócios [...] as questões administrativas não são questões políticas. [...] Política é atividade do Estado em coisas grandes e universais, ao passo que a administração é a atividade do Estado em coisas individuais e pequenas" (WILSON, 1887, p. 209 a 210). Para ele, já neste percurso clássico, a política deveria ser resguardada para os estadistas e a administração para os burocratas. Essa

ciência teria surgido para aprimorar a capacidade dos burocratas em planejar o gerenciamento, inclusive da opinião pública, e tornar as rédeas do governo mais eficientes. A visão de Woodrow Wilson orientou por um bom tempo a visão de muitos governos.

**SAIBA MAIS:** Uma versão traduzida do texto original pode ser encontrada em: WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília 56 (3): 349-366 Jul/Set 2005.



Por outro lado, **Dwight Waldo**, outro teórico clássico, adverte que a administração pública também é permeada por conotações políticas. Na percepção desse autor, não haveria a distinção entre administração e política (WALDO, 1964), uma vez que o conceito de administração pública resguarda tanto a necessidade de aprimoramento das capacidades técnicas dos gestores, como também se importa com a 'arte' de se articular e processar os bens e serviços públicos.

**Dwight Waldo** (1913-2000): Nasceu em DeWit, Estados Unidos. Foi um profissional do setor público e professor de ciências políticas, com fortes ideias sobre administração pública. É comumente conhecido como um crítico da dicotomia entre política e administração.



Essa concepção de que o agir administrativo é político é a perspectiva contemporânea da administração pública. Considera-se no atual contexto que o fato de ser um gestor não o exime do fato de agir politicamente, dando o entendimento de que os servidores públicos são constituídos tanto de aspectos técnicos quanto também sociopolíticos que serão essenciais para sua formação.

Nesta mesma discussão, Bryner (2010, p.315) argumenta que "as organizações públicas desempenham papéis importantes na formação dos sistemas políticos em geral. Entretanto, o êxito das políticas está particularmente entrelaçado à capacidade administrativa". O autor sugere que o crescimento no alcance e escopo das políticas públicas cunhadas pelos governos contribuiu para o aumento da expectativa em relação aos governos. Assim, tais expectativas passam a responsabilidade para os administradores que implementam estratégias para realizar os objetivos públicos.

**A administração é política, pois as escolhas políticas são endêmicas à administração. É preciso compreender, portanto, que as burocracias públicas estão aninhadas no interior de uma rede de atores políticos (BRYNER, 2010).**



De acordo com Bergue (2011), a expressão política pode ser observada por toda organização, o que denota que não tem como estabelecer oposição entre as variáveis técnicas e políticas; ou seja, elas coexistem na organização influenciando-se mutuamente. Entretanto, o discurso segundo o qual as organizações públicas devem se empenhar para que seja valorizada a dimensão técnica, e, ainda, minimizada a dimensão política constitui um argumento que contribui para a disputa de poder nas organizações (BERGUE, 2011).

Sob outra perspectiva acerca da possível dicotomia entre política e administração, Rouban (2010) destaca o aspecto da politização da administração pública. Ele ressalta que esse tema suscita importantes questões que se referem tanto à natureza dos modelos administrativos, quanto ao alcance real da democracia.

O autor também observa a politização da administração, por meio de três fenômenos distintos:

- a. a politização como participação do servidor público na tomada de decisões políticas;
- b. a politização como controle de nomeações e carreiras;
- c. a politização como envolvimento político dos servidores públicos (ROUBAN, 2010).

Ao assumir que a política está estritamente relacionada com o Estado e com a intenção de busca, manutenção e exercício do poder, sendo o processo político moderador das relações e interesses entre atores da sociedade civil, a politização da administração pública “é sinônimo de participação na autoridade política” (ROUBAN, 2010, p. 337). Nesse sentido, Bergue (2011) destaca que no centro dessa discussão estão presentes duas categorias de agentes públicos: a) o agente político (eleito ou designado em caráter de confiança) e o servidor público (concursado).

Dessa forma, apesar de os temas política e administração apresentarem características conflituosas, a partir dos pressupostos apresentados, a possível dicotomia entre eles apresenta-se como falsa. Isso porque “abordar um fenômeno complexo, sob a ótica de uma dicotomia, por si já constitui uma limitação de análise” (BERGUE, 2011, p. 26).

### 3. MERCADO

No âmbito da administração pública, para além dessa discussão dicotômica, as relações entre Estado e sociedade foram repensadas pelos filósofos iluministas, à qual a teoria econômica clássica introduziu um novo elemento: o mercado. Em termos conceituais, o mercado pode ser definido como um sistema de trocas do qual participam agentes e instituições interessados em vender ou comprar um bem ou prestar ou receber um serviço, que estão sempre sujeitos a alguma forma de regulação.

Por mais variados que sejam os mercados e os princípios e regras que os regem, existem algumas regularidades comuns a todos. Conforme o filósofo e economista **Adam Smith**, o mercado é regido por determinadas leis que estão diretamente relacionadas ao caráter egoísta do ser humano. Isso porque, guiados pelos seus interesses – que no plano econômico se traduzem no desejo de maximizar os ganhos individuais ao realizar uma troca –, os indivíduos entrariam em concorrência uns com os outros.



**Adam Smith** (1723–1790): Economista escocês, com formação filosófica. O mais importante teórico do liberalismo econômico do século XVIII. Sua principal obra, *A riqueza das nações*, é referência para os economistas.

Dessa competição resultaria o equilíbrio econômico, tendo em conta a produção e oferta de bens e serviços requeridos pela sociedade em quantidade e preços adequados. O mercado, desse modo, seria autorregulável e dispensaria a intervenção estatal, pois a lei da oferta e da procura seria o bastante para regular as quantidades e preços de bens e serviços em uma sociedade. Assim, ao Estado caberia apenas assegurar a concorrência para o bom funcionamento do mercado.

Considerando essa perspectiva, o crescimento econômico e o bem-estar social dependeriam da harmoniosa relação entre Estado e mercado. Todavia, esse ponto de equilíbrio entre a liberdade econômica e intervenção do Estado ainda não foi encontrado. Assim, a história das sociedades capitalistas, principalmente a partir do século XX, foi marcada por períodos em que predominou mais liberdade de mercado ou mais intervenção do Estado, conforme veremos nos capítulos seguintes.



#### Atividades para fixação da aprendizagem

1. Aponte os conceitos de Estado, governo e mercado, destacando como eles se relacionam.
2. Discuta a questão da politização da administração pública e o papel dos agentes públicos nesse contexto.

**Caso prático para análise**  
(Aplique o conhecimento adquirido)

Quanto vale uma promessa de campanha? No município de Três Barras, o prefeito recém-eleito decide iniciar uma reforma com expansão do mercado popular. Para tanto, solicita ao secretário de Obras o projeto arquitetônico com previsão inicial de custos para a imediata realização do certame licitatório, visando à inauguração do novo mercado ainda no primeiro ano de mandato.

No entanto, uma decisão política pode não ser tão simples de ser processada na máquina administrativa pública, que exige um rígido controle burocrático de cada procedimento estabelecido em lei. Nesse cenário, o conflito existente entre o secretário de Obras e o subsecretário de Planejamento e Orçamento dificulta ainda mais as coisas. Haja vista a necessidade de atendimento dos requisitos técnicos e legais, o subsecretário de Planejamento e Orçamento precisa tomar a decisão de liberar ou não o processo para o atendimento das determinações do chefe do poder executivo, representante legítimo da vontade política (Fonte: ENAP - Casoteca de Gestão Pública, 2016).

Considerando o caso narrado, na sua opinião, qual decisão o Subsecretário de Planejamento e Orçamento deveria tomar? Fundamente sua resposta com base nas discussões sobre a dicotomia entre administração e política.



**COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS**

BEHN, Robert D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, 55 (4):313–24, 1995.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813 a 836, dez. 2011. ISSN 1982-3134.

## UNIDADE 2

# Fundamentando as relações entre Estado, governo e mercado

As relações entre Estado e sociedade são notadamente desafiadoras no contexto atual, sobretudo, em razão da existência de conflitos de interesses. Ao Estado, considerando a **relação principal-agente**, cabe a responsabilidade de ser o agente que processa informações, bens e serviços públicos ao principal interessado, que é a sociedade. Nessa relação, se levarmos em consideração os fatos históricos, sempre esteve presente a participação de outros agentes que intermediavam suas coalizões em busca de um produto/serviço público.



**Relação principal-agente:** Jensen e Mackling (1976) definem essa relação como um contrato em que uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade para o agente. No âmbito do Estado, estão presentes diversas relações de agência, exemplificadas pelos contratos tácitos ou explícitos entre os cidadãos e os políticos, o Estado e o sistema econômico, e os políticos e a burocracia.

Para a compreensão da relação entre Estado, Governo e Mercado é preciso uma incursão histórica. O debate inicia-se com a própria formação dos Estados Nacionais. Anteriormente a esse momento, os estados ainda eram conduzidos de maneira patrimonialista, de modo que a tônica do velho mundo era o absolutismo. Contribuições da democracia direta grega e da própria formulação e construção do tipo ideal absoluto são distintivamente alvo de debate ainda nos nossos dias.

É no absolutismo, contudo, que começa a se revigorar o potentado do Estado em relação à sociedade e até mesmo o mercado. Em *O Leviatã*, **Thomas Hobbes** inaugura o debate jusnaturalista ao mencionar a construção do Estado a partir de um pacto social.



**Thomas Hobbes** (1588–1679): Nascido na Inglaterra, foi um teórico político, filósofo e matemático. Sua obra mais evidente é *Leviatã*, cuja ideia central era a defesa do absolutismo e a elaboração da tese do contrato social

Para ele, o homem vivia numa realidade pré-social exercendo o papel que seu estado de natureza o permite. Porém, segundo Hobbes, o estado de natureza do homem pendia à guerra.

Nesse contexto, o homem era o 'lobo do próprio homem' e, assim, necessitava de uma figura intermediária para a reconquista da paz. O Estado, portanto, seria a personificação de um ser poderoso, o Leviatã. Esse estado deveria ser forte ao ponto de poder equilibrar o 'estado de Guerra', que vivia o ser Humano, antes da criação do Estado.

Em *Dois tratados de governo*, **John Locke** mantém a tradição jusnaturalista de compreender a necessidade do homem a partir de um contrato social. Contudo, sua visão do *estado de natureza* era distinta do *estado de guerra* Hobbesiano. Para Locke, o estado de natureza do homem era pacífico e a necessidade do Estado se dava para que fossem garantidos a sua liberdade e segurança. Para esta visão clássica do liberalismo, o Estado deveria garantir bens alienáveis ao homem, que seria a própria vida física e a propriedade privada.



**John Locke** (1632–1704): Nascido na Inglaterra, se destacou por seus estudos de filosofia política. Deixou grande contribuição ao desenvolvimento do liberalismo, incluindo a noção de Estado de Direito. A maior parte de sua obra é voltada para a oposição ao autoritarismo. Para ele, o que dava direito à propriedade é o trabalho que se dedica a ela.

Locke também avança para o entendimento do Estado a partir dos poderes executivo e legislativo. Segundo o autor, para se obter um 'Pacto Social' efetivo seria necessário que o poder legislativo fiscalizasse o poder executivo, pois, senão, o governante legislaria em causa própria. Essa contribuição é corroborada por **Montesquieu** em *O espírito das leis*, no momento em que se destaca equipotência entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

**Montesquieu** (1689-1755): Foi um filósofo social e escritor francês. É considerado precursor da sociologia francesa. Destacou-se como teórico da doutrina que veio a ser mais tarde a separação dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário.



Em *O contrato social*, **Jean Jacques Rousseau** avança na construção do Estado Moderno ao compreender o Pacto Social sob a perspectiva da sociedade civil. Para ele, o estado de natureza era o bom selvagem, ou seja, o homem seria bom e o Estado fazia-se necessário apenas para garantir a vontade geral da sociedade. É com base em princípios de fraternidade, democracia e igualdade que Rousseau dá um passo largo na construção da democracia contemporânea. Entretanto, sua perspectiva, um pouco ingênua, esbarra na construção de um Estado Nacional imenso no qual se complica a execução da vontade geral.

**Jean-Jacques Rousseau** (1712-1778): Foi um filósofo social, teórico político e escritor suíço. É considerado um dos principais filósofos do Iluminismo. Suas ideias influenciaram a Revolução Francesa. Em sua obra *O contrato social*, desenvolveu sua concepção de que a soberania reside no povo.



Dessa maneira, há a necessidade de se articular e produzir o fenômeno da representação, que segundo Robert Dahl é o melhor procedimento para a participação em 'grandes Estados'. A contribuição sobre a '**poliarquia**' faz de Dahl um dos mais profícuos autores no que tange à construção democrática contemporânea.

**Poliarquia**: conceito que surgiu no âmbito da ciência política americana, criado por Robert Dahl para designar a forma e o modo como funcionam os regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos (ou industrializados). O conceito de poliarquia tem o mérito de permitir que a ciência social efetue uma análise mais realística dos regimes democráticos existentes, uma vez que, a partir desse conceito, torna-se possível estabelecer "graus de democratização" e, desse modo, avaliar e comparar os regimes políticos (Fonte: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/poliarquia---conceituacao-como-avaliar-um-regime-democratico.htm>)



O autor parte do princípio de que, à medida em que as cidades estado gregas (pólis) evoluem para estados nacionais modernos, há uma complexificação do tecido social, havendo a necessidade de se estabelecer um procedimento democrático para que haja a participação social.

Contesta-se, assim, a democracia direta grega. Segundo Robert Dahl (2009), a democracia direta é fenômeno de estados pequenos. Assim, para estados nacionais, nos quais tanto o território quanto a nação e o próprio governo são maiores, a melhor forma de participação se dá pela perspectiva da representação.

O próprio Rousseau já advogava que a democracia ideal seria estabelecida em estados pequenos. Com os avanços do pensamento sobre a poliarquia, observou-se que as relações entre Estado, governo e mercado iriam se aprimorando. Se antes o Estado era como um monstro detentor de todo o poder, com o desenvolvimento social e da própria burguesia (sociedade mercantil), passou-se a contestar o poderio do Estado. Se pensarmos acerca das revoluções burguesas inglesas e a própria formação do liberalismo clássico, unindo-se à perspectiva econômica, vê-se naturalmente a influência do mercado nas decisões do Estado.

Se levarmos em consideração as influências das revoluções do século XIX, como a Francesa e a Industrial, percebemos uma classe emergente que se vinculou ao Estado em busca da construção de um desenvolvimento industrial. A própria noção de empreendedorismo se estabeleceu e se expandiu nessa época. Os autores pioneiros dessa temática - Richard Cantillon (em 1755) e Jean-Baptiste Say (em 1803) - indicaram um ambiente propício à expansão do poder mercantil ao contexto social existente. Jean Say sustentou que o empreendedor seria capaz de alterar

os recursos econômicos de uma área de baixa produtividade, transformando-a em uma área de produtividade e lucratividade elevadas. Segundo este autor, o empreendedor atua como catalisador do desenvolvimento econômico (SADLER, 2000).

**Joseph Schumpeter**, outro autor clássico no contexto democrático e econômico, mencionou que o empreendedor era tratado de forma peculiar por sua capacidade de criar, inovar e de agregar valor em produtos, processos e serviços, nos quais a inovação era a principal força para criação de nova demanda e riqueza. Esse autor percebeu que o empreendedor conduzia e criava novas combinações de produção por meio do processo de destruição criativa.



**Joseph Schumpeter** (1883 –1950): Nascido no atual território da República Tcheca, foi um dos principais economistas do século XX. Também foi um dos primeiros a acreditar que inovações tecnológicas podem ser um motor do desenvolvimento capitalista.

Nesse sentido, Schumpeter (1954) observou que o ímpeto para o sistema econômico veio de homens de coragem, que arriscaram suas fortunas para implementar, inovar, experimentar e expandir novas ideias. Vê-se, portanto, uma aproximação interessante de uma classe burguesa emergente às decisões governamentais. Juntamente com isso, o debate sobre a representatividade passou a ser considerado central para os estudos democráticos.

No que se refere à palavra democracia, Robert Dahl (2009) evidencia que tem sido usada de maneiras diferentes no decorrer do tempo, visto que ela está atrelada ao contexto e à época do território estudado. Identificar a sua origem não é uma tarefa simples.



A democracia foi provavelmente inventada mais de uma vez em mais de um lugar. Contudo, as primeiras formas de governo que viabilizaram a participação cidadã foram instituídas na Grécia e em Roma, por volta do ano 500 a.C” (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 424).

Quanto aos processos democráticos, o sentido da palavra democracia está atrelado ao princípio que todos os membros de certo território “deverão ser tratados (sob constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem as outras questões, no governo dessa associação, todos os membros serão considerados politicamente iguais” (DAHL, 2009, p. 49). Nessa argumentação está presente a ideia de que o conceito de democracia, além de estar vinculado ao contexto e a época, também se vincula à concepção de governo vigente em determinado território.

Segundo Bobbio (2011), o termo democracia foi sempre utilizado para o desígnio de uma ou outra forma na qual o poder político pode ser erigido. Para ele, “o posto em que se coloca a discussão a respeito da opinião, das características, das virtudes e dos defeitos da democracia é a teoria e a tipologia das formas de governo” (BOBBIO, 2011, p. 135). Durante o decorrer da história, alguns modelos de democracia foram cunhados; mas é no modelo de democracia deliberativa que a participação efetiva dos cidadãos na gestão pública mostra-se em maior evidência.

## Modelos e teorias sobre a democracia

Sobre a democracia, pode-se dizer que encontramos sinteticamente três grandes modelos normativos e cinco teorias na Ciência Política contemporânea: os modelos liberal, republicano e procedimental e as teorias democráticas deles derivadas: elitismo, pluralismo, legalismo, participação e deliberação.

- **Modelo normativo liberal:** centrado na ação estratégica de atores individuais que disputam o poder, a democracia é representada como “mecanismo de agregação de interesses e de imposição de fins coletivos à sua execução político-estatal”, achando-se, separados, o Estado e a sociedade.

- **Modelo republicano:** tal mediação refere-se a “um processo de formação da vontade e da opinião em que se produza uma autocompreensão dos atores sociais e políticos que seja, por sua vez, elaboração consciente do elemento de solidariedade social sem o qual não cabe falar em democracia e em corpos políticos” (NOBRE, 2004, p. 36).

- **Modelo procedimental:** a democracia consistiria no conjunto de procedimentos estabelecidos pela linguagem normativa do direito para obstar a colonização da sociedade pelo mercado e pela administração, constituindo espaços públicos autônomos de consenso por meio da deliberação e da participação que dirijam os sistemas do dinheiro e do poder.

Esses modelos orientadores de concepções democráticas mobilizariam discursos descritivos dos regimes democráticos.

- A primeira abordagem explicativa seria a **teoria elitista**, para a qual a democracia não passa de luta entre líderes políticos rivais pelo direito de governar o Estado.

- A segunda, **teoria pluralista**, forte na obra de Robert Dahl, assentar-se-ia nas ideias de contestação pública e de direito de participação nas eleições e nos cargos públicos, sendo o poder submetido a um constante e infinito processo de barganha entre variados grupos de interesses.

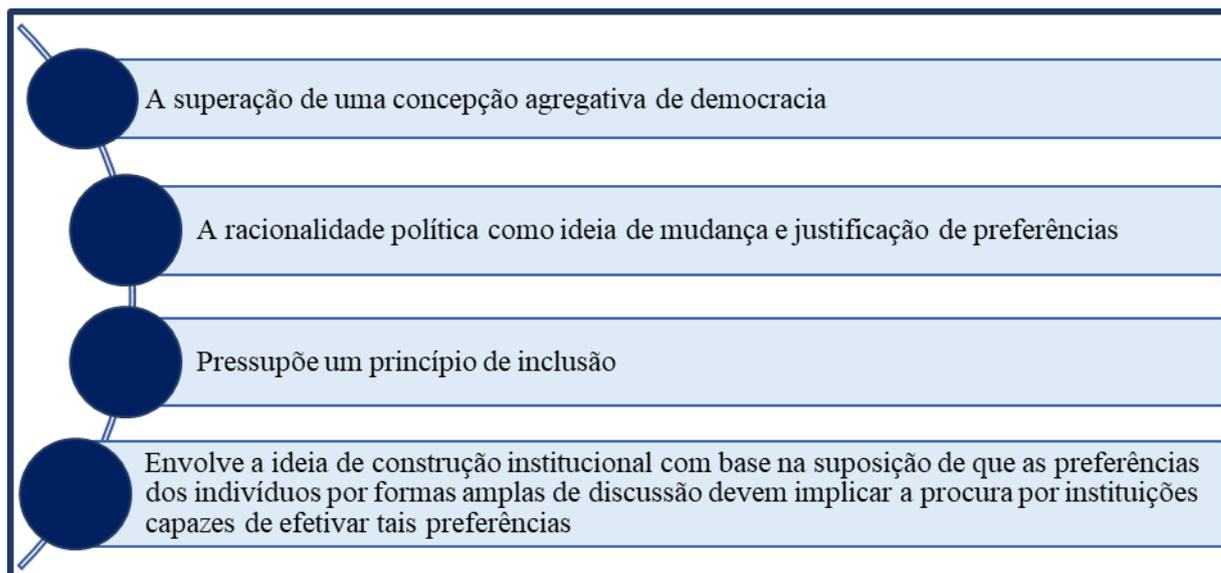
- A **teoria legal**, por sua vez, de inspiração liberal, concebe a democracia como meio subserviente à liberdade do indivíduo, jamais como realização de uma ordem de bem-estar imaginada como supraindividual.

- No quarto modelo, **participativo**, sem deixar de lado as instituições tradicionais da democracia representativa, nessa teoria importa democratizar a existência humana social, política e econômica pela ampliação da participação nos mais diversificados processos decisórios.

- A quinta teoria é a **deliberativa**. A democracia, aqui, consistiria na concretização do ideal de justificação, na argumentação pública entre iguais, da própria política.

Fonte: Corval (2015).

Avritzer (2009, p. 7) evidencia quatro elementos constituintes da Democracia Deliberativa (DD):



**Figura 1:** Elementos constituintes da Democracia Deliberativa

Fonte: Elaborado com base em Avritzer (2009, p. 7).

A democracia deliberativa tem por base a deliberação pública. Segundo Marques (2009, p. 15), o conceito de deliberação deve ser compreendido “como um processo social e comunicativo que se concretiza em longo prazo, por meio da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão, capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública”. De acordo com a autora, a esfera pública é constituída a partir do agir comunicativo, ou seja,

quando diferentes públicos ou indivíduos se organizam em redes comunicacionais articuladas, com o objetivo de discutir sobre os problemas ou questões que os afetam, de assumir um posicionamento, de trocar argumentos e de justificá-los diante das interrogações feitas pelos parceiros de interação (MARQUES, 2009, p. 16).

Marques (2009, p. 20) evidencia, ainda, que a teoria deliberativa deve ser acompanhada de uma construção comunicativa do problema em pauta, das relações estabelecidas, entre os diferentes interlocutores, dos argumentos defendidos por cada participante e da opinião pública resultante das trocas constituídas pela via da comunicação intersubjetiva.

Bohman (2009, p. 46), no mesmo sentido, mostra que “a igualdade deliberativa precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e exclusão de formas extrapolíticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades preexistentes”.

Ainda segundo o autor, para que a participação seja efetiva, a diversidade de necessidades dentro do Estado deve ser problematizada. Nesse sentido, a deliberação pública ativa pode aplicar melhor o complexo princípio de tratar da mesma forma os casos iguais, mas casos diferentes de forma diferente (BOHMAN, 2009).

A deliberação descobre modos de lidar com diferenças específicas, por meio de arranjos cooperativos processuais. Essa transformação altera a definição das necessidades que têm de ser satisfeitas, a fim de tornar todos os cidadãos politicamente iguais e capazes de atuar politicamente (BOHMAN, 2009, p. 80).

Ao considerar a tese de que as revoluções burguesas e também o desenvolvimento do liberalismo econômico aproximaram o debate público para o contexto empresarial, é possível observar que a relação Estado, Governo e Mercado passa a ser próxima, ao ponto de revelar distanciamentos do interesse da sociedade civil.

Diniz (2003) indica, aliás, que o alcance da estabilidade da democracia requer superar o déficit da inclusão social. Objetiva reverter altos graus de concentração de renda e de desigualdade, o déficit de produzir resultados socialmente desejados, no qual reverte o padrão patrimonialista de ação estatal e o déficit de **accountability**. Isso reduz os graus de discricionariedade das autoridades governamentais.

**Accountability:** não tem tradução exata para o português. Geralmente, esse termo está presente nos estudos da administração pública, quando se abordam questões relacionadas à participação, prestação de contas, transparência, controle e responsabilização dos agentes (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).



Dessa forma, compreende-se que a democracia representativa ainda precisa do *ethos* público, orientando-se para o interesse da sociedade civil como um todo. No Brasil, no qual as relações políticas são muito intensas, a relação entre Estado, Governo e Mercado é muito próxima. Essa intensidade, muitas vezes, torna os fatos geradores de atividades corruptas, como foi o caso, mais recentemente, da Operação Lava Jato.

#### O caso da Operação Lava-Jato

A Operação Lava-Jato, segundo o Ministério Público Federal, é a maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no Brasil. Deflagrada em março de 2014, cinco anos depois o caso já se encontrava em sua 60ª fase.

As investigações que culminaram nessa operação iniciaram-se em 2009, a fim de apurar crimes de lavagem de dinheiro praticados por organizações lideradas por doleiros. Uma delas usava uma rede de lavanderias e postos de combustíveis para movimentar os valores de origem ilícita, surgindo daí o nome “Lava-Jato”, dado à operação.

As investigações conduzidas revelaram a participação no esquema criminoso de membros do Congresso Nacional brasileiro de diversos partidos políticos, de representantes do poder executivo federal e estadual, de diretores de grandes agências estatais e de empresários das maiores empreiteiras do país.

Quanto aos desdobramentos da operação, as apurações iniciais revelaram um esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras. Detectou-se que havia pelo menos dez anos a estatal beneficiava grandes empreiteiras em troca de propinas pagas aos seus executivos e a outros agentes públicos, por meio de operadores financeiros.

Tais investigações resultaram, posteriormente, na prisão dos altos executivos de grandes empreiteiras com atuação no mercado nacional e internacional, de políticos conhecidos, ex-ministros do governo federal e ex-governadores, incluindo um ex-presidente da República, profissionais do marketing político e importantes empresários brasileiros.

A aproximação do mercado com a administração pública fica ainda mais evidente na década de 1980, com o advento e fortalecimento do discurso neoliberal, que ganhou um sentido de reação ideológica contra os pensamentos intervencionistas do Estado.

O neoliberalismo é marcado pelo renascimento do pensamento liberal em um contexto de profunda luta contra o **Welfare State**. Uma das obras que influenciaram o pensamento neoliberal é *O caminho da servidão* (1944), de Friedrich Hayek. Hayek (1987) aponta a intervenção do Estado como possível caminho da servidão que destrói a capacidade competitiva do mercado e propicia o advento de governos totalitaristas. Notadamente, esse autor apresentou a postura de combate ao modelo do *Welfare State*.



**Welfare State** (Estado de bem-estar social): teve origem no pensamento keynesiano. Tal conceito faz referência a uma forma específica, de relação do Estado com o mercado que iria suceder o Estado Liberal. Ele usaria a força estatal, por meio da implementação de políticas públicas, para intervir nas leis de mercado e assegurar para os seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem-estar.

Esse movimento tomou ainda mais força com a publicação da obra *Capitalismo e liberdade*, de Milton Friedman (1977), que apontava a liberdade dos indivíduos por meio da liberdade econômica. Com isso, surgiu também um forte movimento voltado para o espírito empreendedor. Em um contexto no qual diversos países estavam em choque e passando por crises, o discurso neoliberal tornou-se hegemônico e, por intermédio de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, ganhou força, preparando o terreno para as reformas administrativas.

Tais reformas passaram a ser prerrogativa em quase todo o mundo e basearam-se na reorganização da gestão pública, trazendo alicerces para a constituição da administração pública gerencial e do governo empreendedor. Para essa corrente, a organização pública deve ser concebida, organizada, gerida e orientada para o mercado. Afirmava, assim, que, no setor público, devem ser utilizados conceitos da gestão privada tais como desempenho, redução de custo, eficiência, produtividade e visão focada nos clientes.

É clássico que a relação entre Estado, Governo e Mercado é construída mediante convergências e divergências teóricas e práticas sobre o papel da administração e da política. Contudo, por mais que o entendimento teórico contemporâneo apresente uma orientação técnica e política dos agentes públicos, em muitos locais da administração pública um debate polarizado e dicotômico ainda persiste nas discussões sobre o governo e mercado.

### Reflexão Atividades para Fixação da Aprendizagem

1. Discuta as diferentes visões históricas sobre as funções do Estado, destacando as suas relações com o mercado.
2. É possível falar em democracia deliberativa no contexto brasileiro? Justifique sua resposta com base nas discussões deste capítulo.
3. Discorra sobre o papel do governo no alcance e manutenção do interesse público.

### Caso prático para análise

#### (Aplique o conhecimento adquirido)

Joana era uma eficiente servidora de carreira do Tribunal de Justiça do Estado de Caravelas e, a convite de um antigo amigo, o então secretário de Administração do Estado, ela se tornou superintendente de licitações em Caravelas. Joana aceitou o trabalho acreditando que, além de ser bom para seu currículo de professora e palestrante, ela poderia moralizar os processos licitatórios do Estado.

Ao assumir o cargo, Joana refez as contas para as novas contratações e adotou nova modalidade de licitação, que passou a dificultar as fraudes tão costumeiras em Caravelas. Em pouco tempo, Joana conseguiu não apenas economizar para os cofres públicos, como também passou a ganhar a inimizade de políticos e empresários importantes da região. O trabalho de Joana na superintendência passou a ser ameaçado, bem como sua carreira profissional e sua idoneidade moral tornaram-se alvos de difamação e questionamentos.

(Fonte: ENAP - Casoteca de Gestão Pública, 2015).

Diante dessa situação, até que ponto você acredita que um servidor consegue atuar dentro de critérios éticos na administração pública? Como fazer um trabalho honesto sem se arriscar e sem se deixar levar pelas oportunidades de ganho que o mercado pode irregularmente proporcionar?

### COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005, p. 25-37.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo, Martins Fontes, 2001.

MONTESQUIEU, C. S. **O Espírito das Leis**. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Reginaldo C. O legado de Margareth Thatcher. **Conjuntura internacional**, v. 10, n. 2, p. 19-29, 2013.

OFFE, C. **A democracia partidária competitiva e o "Welfare State" keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização**. In: \_\_\_\_\_. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ROUSSEAU, J. **O Contrato Social**. Tradução de Tiago Rodrigues da Gama. 1ª Ed. São Paulo: Russel, 2006.

## UNIDADE 3

# Ciclos de transformação da administração pública e relações federativas no Brasil

A história do Brasil foi marcada por diversos processos de reformas que influenciaram na sua forma de organização e funcionamento, nas quais se desenvolveram novas práticas e expectativas de modernização (MOTTA, 2007). O desenvolvimento dos estudos sobre a administração pública, nesse contexto, revela um cenário caracterizado pela coexistência entre discursos e práticas advindos de perspectivas paradigmáticas também distintas. A construção do conhecimento nesse campo é marcada pelas influências do conceito de “tipo ideal”, de **Max Weber**.



**Max Weber** (1864-1920): Sociólogo, historiador e político alemão, é considerado um dos fundadores da sociologia. Suas grandes obras são *A ética protestante e o espírito do capitalismo* e *Economia e Sociedade*. Tornou-se conhecido pela *Teoria dos tipos ideais* e pela *Teoria da burocracia*.

Essa representação cognitiva é utilizada no âmbito da administração pública brasileira para denotar as diferentes características existentes no contexto tupiniquim. São definidos, nesse sentido, os modelos patrimonialista, burocrático, gerencial e pós-gerencial para se conceber os períodos de estudo da administração pública no Brasil. O processo de adoção do capitalismo moderno no Brasil implicou na criação de inúmeras instituições políticas que desempenharam um papel importante na formação de relações de classe, nos padrões de acumulação de capital e no processo de implantação da ordem econômica industrial (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Segundo Boas et al. (2012), a hibridização de diversos modelos de gestão, unindo características do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo, bem como indícios de gestão social, instituiu, com contexto brasileiro, um novo modelo de gerir a coisa pública. Formou-se, assim, o que se denomina administração pública tupiniquim, que se figura como uma administração pública flexibilizada, que absorve elementos de vários modelos e experiências, ao longo da história no Brasil e no exterior.

Conforme Nunes (2010), o sistema capitalista adotado nas modernas sociedades é constituído por um padrão de autoridade racional, baseado no universalismo de procedimentos, na ação social fundamentada no individualismo e em uma economia de mercado, na qual as trocas independem das características pessoais dos envolvidos.

Entretanto, o capitalismo moderno aconteceu de forma distinta no Brasil, visto que o clientelismo ainda constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país, caracterizado por um sistema de trocas generalizado e pessoal (NUNES, 2010). O sistema clientelista e personalista, característico do modelo patrimonialista, dominou o longo período do Brasil colônia (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A tentativa de minimização de tais práticas ocorreu no Brasil somente em 1930, notadamente a partir da Era Vargas (NUNES, 2010). Naquele governo, com a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) deu-se origem a um processo de insulamento burocrático e institucionalização do universalismo de procedimentos, que caminharam juntos com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017). Essa reforma administrativa foi o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Entretanto, apesar da criação do DASP e da nova política de reformas, o relacionamento entre política e administração não havia mudado (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Assim, ao final do período Vargas, os problemas de desempenho do Estado suscitavam a necessidade de novas reformas. Houve a implementação do Plano de Metas no governo de Kubitschek, que tinha como objetivo continuar a política de industrialização. Durante esse governo, também ocorreu uma expansão da burocracia, por meio da criação de novas unidades administrativas descentralizadas. Todavia, a ausência do autoritarismo acabou impactando em perdas de atribuições do DASP, enquanto práticas clientelistas acabaram ganhando mais espaço. Já após 1964, com os militares novamente no poder, o foco foi o centralismo político e a ampliação de ações intervencionistas do Estado (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Nas décadas de 1970 e 1980, o Estado brasileiro, em função de sucessivas crises que abalaram a sua estrutura de sustentação, passou a ser confrontado com a necessidade de aumentar sua eficiência, diminuir seus custos, enxugar sua estrutura e aumentar sua agilidade. Na mesma época, diversos outros países também passaram a demonstrar um conjunto de pressões que puseram em xeque o modelo clássico dominante da burocracia (PACHECO, 2010). Os padrões gerenciais da administração pública que emergiram da Inglaterra e dos Estados Unidos se expandiram para outros países anglo-saxões (SEABRA, 2011).

A proposta do modelo gerencial, conhecido como *New Public Management (NPM)* ou Nova Administração Pública (NAP), chegou à administração pública brasileira por meio da reforma administrativa de 1995, como uma alternativa para combater a crise fiscal e a exaustão financeira, por meio da redução de gastos, ajuste fiscal e privatizações, superando, assim, a insatisfação advinda do modelo burocrático (SEABRA, 2011). Tal reforma, conduzida sob coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, se baseava em um conjunto de políticas que deveria atingir tanto a estrutura administrativa pública, enfatizando a adoção de práticas gerenciais, como setores da produção de bens para o mercado, com privatizações de empresas e serviços públicos (PACHECO, 2010).

Segundo Pacheco (2010, p. 191), “as propostas visaram fortalecer o núcleo estratégico e desenvolver práticas gerenciais, por meio do estabelecimento de compromissos de resultados em troca de maior flexibilidade”. Em contraposição à subordinação hierárquica vigente no modelo burocrático, a reforma gerencial adotou a contratualização dos resultados como estratégia para a melhoria dos resultados alcançados pelas organizações públicas e para a *accountability* das organizações (BRESEER-PEREIRA, 1998).



Entretanto, as maiores críticas sobre esse modelo, advindas, principalmente, do empréstimo inadequado de valores aplicados ao setor privado, é que ele trata as pessoas como consumidores, usuários de um produto final, e não como cidadãos, parte de um processo de decisão política (PAULA, 2005).

Em resposta ao modelo da Nova Administração Pública, já no período pós-gerencial, várias correntes surgiram, como a denominação de Modelo Societal e Novo Serviço Público, que se construíram sobre a ideia do interesse público como resultado de um diálogo sobre os valores comuns. Neles, o governo tinha um papel em que atuava muito mais no sentido de servir ao cidadão do que no de controlar e dirigir a população (ABREU; HELOU; FIALHO, 2013).

Tal abordagem lançou novas luzes sobre a gestão pública, apontando um caminho alternativo, baseado na aproximação e cooperação entre servidores públicos e cidadãos (CANÇADO; TENORIO, 2011). Segundo essa perspectiva, fundamentada em valores democráticos e humanistas, o cidadão participa da tomada de decisão, sendo auxiliado pelos administradores públicos, que assumem um papel de intermediadores dessa interação (NETTO; SALM; BURIGO, 2014).

Feita essa contextualização geral, o Quadro 1 demarca as principais características assumidas pela administração pública brasileira.

**QUADRO 1: Desenvolvimento da administração pública no Brasil**

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CARACTERÍSTICAS MARCANTES	CARACTERÍSTICA CENTRAL EM TODOS OS MODELOS
<b>Patrimonialista</b>	Personalismo, clientelismo, relações cordiais, dominação tradicional, sociedade rural.	<b>Hibridismo.</b> Práticas patrimoniais, burocráticas, gerenciais e de gestão social coexistem.
<b>Burocrático</b>	Universalismo de procedimentos, dominação racional-legal, insulamento burocrático, modernização da administração pública, início da urbanização.	
<b>Gerencial</b>	Gestão por resultados, descentralização da tomada de decisão, fortalecimento da administração indireta, Estado regulador, reformas econômicas orientadas para o mercado, federalismo, <i>accountability</i> , eficiência na alocação de recursos.	
<b>Pós-Gerenciais</b>	Diálogo, participação, decisão compartilhada entre Estado, mercado e sociedade, democracia deliberativa, republicanismo, agir comunicativo.	

Fonte: Elaborado pelos autores.

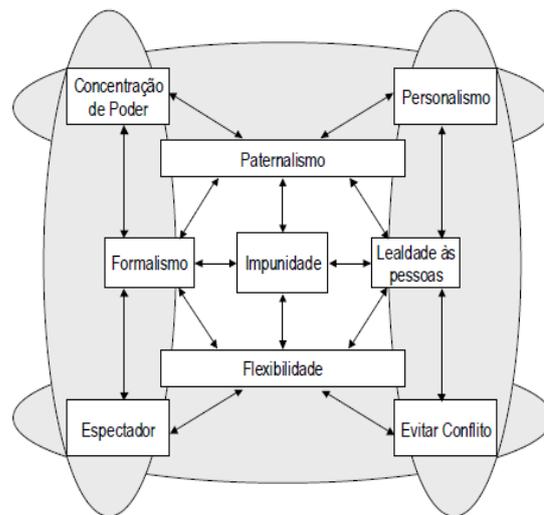
Esses modelos são marcantes para o estudo brasileiro, pois denotam um esforço governamental no sentido de se desenvolver uma máquina pública capaz de responder às demandas sociais. Em termos institucionais, vê-se que ao longo da história da República brasileira, sobretudo a partir da Era Vargas, o intuito por tornar a administração pública mais profissionalizada e responsiva. Além disso, há uma maior busca pela capacitação do gestor público e também pela reorganização estrutural das organizações públicas. Assim, é evidente a presença do governo no processo de desenvolvimento da administração pública e, inclusive, de garantia de direitos sociais no Brasil.

A história da administração pública no Brasil, contudo, é caracterizada por uma performance híbrida, na qual elementos patrimoniais coexistem com elementos gerenciais, burocráticos e também sociais. Antes mesmo de constituirmos uma reforma gerencial no Brasil, como aquela realizada em 1995, já existia no país traços de gestão até mesmo nas **capitanias hereditárias**.



**Capitanias hereditárias:** foram o primeiro sistema administrativo implantado por Portugal em terras brasileiras. Basicamente eram formadas por faixas de terra que partiam do litoral para o interior, comandadas por donatários e cuja posse era passada de forma hereditária.

Por outro lado, mesmo existindo um modelo em que sua base é direcionada por sofisticadas ferramentas tecnológicas, amparadas por uma racionalidade científica em termos de gestão, as organizações públicas ainda são permeadas por características patrimoniais. Na Figura 2 é possível observar algumas características do sistema histórico-cultural brasileiro.



**Figura 2:** Sistema histórico-cultural brasileiro

Fonte: Barros e Prates (1996).

O modelo histórico-cultural brasileiro, na visão de Barros e Prates (1996) traz consigo, portanto, as raízes de nossa colonização – patrimonialismo e clientelismo. O processo de industrialização ocorreu com o surgimento dos engenhos, sendo as raízes do trabalho coletivo vinculadas e confundidas com a escravidão, recém-abolida. Tal processo foi contrário ao da industrialização da Europa, por exemplo, no qual os trabalhadores que ingressaram na indústria eram livres. É possível afirmar que o modelo patrimonialista (seus traços) é encontrado em todas as fases da modernização deste Estado, o que faz dele uma característica marcante na administração pública brasileira (PAULA, 2005; CABOBIANGO, *et al.*, 2010).

É importante frisar, no entanto, que não falamos de um Brasil único, mas sim de vários ‘Brasis’. Desde quando nos tornamos república, podemos observar que a identidade brasileira foi construída tanto em seus aspectos simbólicos/culturais quanto também em seus aspectos institucionais/administrativos. Somos uma república federativa que, ao longo de suas constituições, foi sendo formada até os moldes atuais.

No que diz respeito à discussão sobre o federalismo e à descentralização das políticas públicas, há um efetivo debate, na literatura, que procura compreender os elementos centrais para o estabelecimento da discussão sobre o papel de cada um dos entes federativos quanto aos aspectos econômico, político e social.

O federalismo, na visão de Arretche (1999), baseia-se numa espécie de contrato, ou seja, remete a acordos cooperativos entre instituições. Esses acordos são constituídos de maneira formal, implicando reciprocidade. O federalismo remete à inter-relação entre as decisões de um governo central e seu impacto nos governos subnacionais.

As origens do federalismo brasileiro remontam à Constituição Federal de 1891, quando os constituintes adotaram a perspectiva de separação das fontes de tributação, definindo a competência em termos de arrecadação de impostos, por parte dos estados e da União (ARRETICHE, 2004). Para Souza (2005), as mudanças ocorridas ao longo do tempo demonstraram os vários tipos de arranjos federativos no Brasil, inclusive, momentos em que o federalismo era mais centralizado (demonstrando aqui um maior nível de autoritarismo, como no Estado Novo, em 1930) e mais descentralizado (a partir de 1988, com a Constituição).



A descentralização é concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia (RODDEN, 2005, p. 10).

Quanto aos níveis de atuação, a descentralização pode levar em consideração as questões fiscais que envolvem a distribuição de receitas e despesas entre os entes federativos; as questões de políticas, envolvendo a elaboração e a implementação de políticas públicas, e a questão política que se refere às orientações políticas e legislativas entre os entes federados.

No decorrer da história brasileira, foram sete constituições elaboradas e implementadas que deram contornos distintos aos arranjos federativos no país. A compreensão dos impactos dessas constituições para o desenho federativo no Brasil é necessária e capaz de elucidar vários aspectos do federalismo contemporâneo – como barganhas políticas e territoriais. No Quadro 2, evidencia-se a contribuição dessas instituições.

**QUADRO 2. Constituições brasileiras**

CF	CONTRIBUIÇÃO AO FEDERALISMO
1824	Primeira Constituição Brasileira. Promulgada após a independência de Portugal. Delegou poderes administrativos às então 16 províncias. Embora elas não contassem com autonomia política formal ou informal, essa delegação foi interpretada como abrir o caminho para uma futura federação.
1891	Promulgada após a República, seguiu a promessa descentralizadora do mote republicano: centralização, secessão, descentralização, unidade. Por essa Constituição, recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada.
1934	Introduziu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual.
1937	Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados.
1946	Introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para a municipal, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita. Mas o critério de transferência não continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes.
1967	Como se sabe, a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal o poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições. Isso não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais. No entanto, apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados – FPE - e Fundo de Participação dos Municípios - FPM).
1988	A redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização, por meio da elaboração de uma nova constituição.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Souza (2005).

A partir da análise das sete constituições brasileiras, vale acrescentar algumas características da mais detalhada de todas, a de 1988 (CF/88). A importância da CF/88 para a consolidação, pelo menos em lei, da autonomia municipal frente aos entes federativos representa o caráter relevante do poder local, no que se refere à elaboração e à implementação de políticas públicas.

Essa autonomia local é destacável no modelo de federação brasileira, pois é o único a conferir autonomia aos três níveis políticos, em termos constitucionais. Isto quer dizer que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios passaram a ter autonomia para atuar de forma descentralizada, tanto no nível político como no nível territorial. Segundo Tomio (2005, p. 123), “a descentralização política foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios”.

A CF/88 evidencia o compromisso com o federalismo e a descentralização das políticas públicas. Além disso, apresenta um caráter peculiar, pois não foi construída com base em juristas, como foi, por exemplo, em 1891 e em 1934. Além disso, não se baseou em experiências constitucionais anteriores. Vale destacar também que o fato gerador das constituições anteriores foram as rupturas políticas existentes no cenário nacional. No entanto, a CF/88 foi construída como parte de um processo de transição democrática. Estas características garantiram, de certa forma, outra peculiaridade dessa Constituição, que está relacionada à possibilidade de adesão dos entes federados.

Diante dessas considerações, é patente a contribuição da CF/88 para a recente democratização do Estado brasileiro e para a revisão do pacto federativo nacional. Seus impactos são relevantes para o período de transição da democracia brasileira e retrataram uma nova disposição dos arranjos federativos.

**A CF/88 representou uma reação à centralização fiscal autoritária no país, emergindo um modelo de federalismo mais descentralizado, entre aqueles países que se apresentam em estado de desenvolvimento (KUGELMAS; SOLA, 1999).**



Apesar de obter um grau de descentralização considerável, vale mencionar, que existe uma expectativa de que os estados e municípios tenham mais autonomia – não somente em tese – no que tange à aplicação dos tributos arrecadados. Isso, inclusive, é pauta de luta do atual contexto municipal no Brasil, que é a revisão do pacto federativo e da disposição das responsabilidades federativas relacionadas a receitas e despesas.

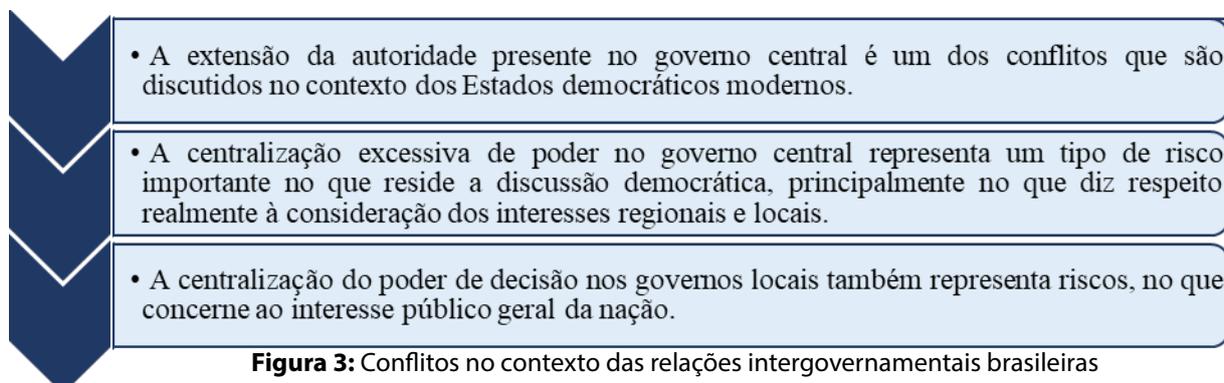
Os anos da década de 1980 representaram o período de formação do federalismo brasileiro. As contribuições, sobretudo da reconquista das eleições diretas em todos os entes federativos e a própria descentralização fiscal contida na CF/88, impactaram intensamente os pressupostos que balizavam o contexto das relações intergovernamentais. A autonomia dos governantes dos entes municipais, a expansão de sua autoridade sobre as receitas municipais e a gestão dos impostos tornaram os governos subnacionais mais soberanos.

Outra característica importante do federalismo brasileiro é que, nos três entes federativos dispostos na CF/88, ficam evidenciadas a disposição e a importância dos poderes legislativos, que, os níveis estadual e federal, conta ainda com os poderes judiciários próprios.

Nesse sentido, em termos de representação, os estados passaram a ter como efetivos representantes os membros no Senado Federal. Quanto às competências, a União passou a deter “o maior e o mais importante leque de competências exclusivas” (SOUZA, 2005, p. 112). No que concerne aos níveis federativos, a CF/88 imputou a responsabilidade de elaborar um conjunto de políticas sociais aos três níveis, gerando uma discussão importante sobre a responsabilização de elaborar e implementar as políticas públicas.

Quanto à distribuição das competências entre os membros dos arranjos federativos no Brasil, a literatura específica evidencia uma perspectiva paradoxal (ARRETCHE, 2005; TOMIO, 2005). É patente a concorrência entre a arrecadação e a aplicação de recursos financeiros. Isso implica no questionamento, dentro dos arranjos federativos, de como os constituintes previram estas relações. O debate sobre os interesses que permeiam a discussão expressa um conflito nas relações intergovernamentais brasileiras.

Diante das contribuições e contradições que a CF/88 trouxe para as relações intergovernamentais brasileiras, são necessários alguns apontamentos centrais, no que diz respeito ao federalismo e à descentralização das políticas públicas sociais no Brasil:

- 
- A extensão da autoridade presente no governo central é um dos conflitos que são discutidos no contexto dos Estados democráticos modernos.
  - A centralização excessiva de poder no governo central representa um tipo de risco importante no que reside a discussão democrática, principalmente no que diz respeito realmente à consideração dos interesses regionais e locais.
  - A centralização do poder de decisão nos governos locais também representa riscos, no que concerne ao interesse público geral da nação.

**Figura 3:** Conflitos no contexto das relações intergovernamentais brasileiras

Fonte: Elaborado pelos autores

Ainda assim, é preciso dosar muito bem a forma de centralização ou descentralização do poder sobre a elaboração e a implementação de políticas públicas. Isso porque tanto a perspectiva geral quanto a regional implicam em riscos evidentes para o alcance do interesse público.

Diante desse argumento, passa-se a considerar que a decisão por centralizar ou descentralizar as políticas públicas por parte dos gestores públicos pode gerar tanto benefícios quanto malefícios para os cidadãos, ou seja, configura-se como uma decisão de conflito.

A despeito do grau de *accountability* que as estruturas governamentais descentralizadas proporcionem, Rodden (2005) insere no debate o fato de que a descentralização e o federalismo têm tido um certo descrédito no contexto dos países em desenvolvimento. Por conta dos entraves e das coalizões políticas estabelecidas no contexto do modelo político brasileiro, isso é, num modelo de **presidencialismo de coalizão**, com tantos partidos políticos e interesses políticos e com a estrutura federativa evidenciada pelos constituintes em 1988, a descentralização acaba por ser entendida pelos seus aspectos contraditórios.



**Presidencialismo de coalizão:** esse termo foi utilizado pelo cientista político Sérgio Abranches para denominar um regime presidencialista, como o implantado no Brasil, que reúne em um mesmo modelo o regime proporcional de lista aberta para os cargos do legislativo, o multipartidarismo e a escolha dos mandatários do poder executivo sem vinculação às eleições legislativas. Na maioria das vezes, a coalizão é feita para sustentar um governo, dando-lhe suporte político no Legislativo e influenciando na formulação das políticas. Assim, alguns partidos, ou muitos, dependendo da conjuntura política, se juntam para formar um consórcio de apoio ao chefe de governo.

Segundo Souza (2001), o federalismo é um dos frutos do processo de redemocratização brasileira. Na visão da autora, as mudanças ocorridas não podem ser visualizadas como a passagem concreta de um arranjo centralizado para um arranjo federativo descentralizado. Essa consideração é importante devido ao fato de o federalismo brasileiro não se basear no processo dicotômico entre centralização e descentralização, mas sim numa percepção mais contínua em que se estabelecem, para além dessa discussão, as relações de poder existentes no âmbito da União, dos estados e dos municípios. Nesse ínterim, o processo de construção do Estado brasileiro ainda não apresenta um *status* em definitivo. Nessa perspectiva, as limitações do federalismo brasileiro ainda se apresentam, pois ele está em processo de andamento. Nas palavras da autora:



O Estado brasileiro seguiu uma curva ascendente em relação à sua capacidade autônoma para tomar decisões, sobretudo as referentes à política econômica. Nesse processo, entretanto, as forças regionais sempre limitaram seu poder infraestrutural, tanto para implementar decisões como para estabelecer mecanismos solidamente institucionalizados de representação. O

conjunto de impasses que a Constituição de 1988 não chegou a resolver continua definindo a agenda institucional do momento presente em relação às capacidades do poder central e ao padrão de relacionamento entre União e estados (CAMPELLO-DE-SOUZA, 2006, p. 36).

Esses impasses representam o campo de atuação em que os gestores públicos dos três entes federativos atuam. Nesse ambiente, é patente a necessidade de maior diálogo e, inclusive, de uma maior contextualização das decisões que são evidentemente tomadas no âmbito da federação. Uma das dificuldades reside na desigualdade de receita quanto às jurisdições. Outro fator limitante são as desigualdades econômicas entre as regiões. Em um país continental, como o Brasil, esse aspecto traz impactos relevantes.

Diante dessas características do sistema federativo brasileiro e dos ciclos de transformação da administração pública, cabe ressaltar que o debate é importante para os contornos das relações intergovernamentais contemporâneas, principalmente devido às inter-relações políticas e econômicas, que residem no contexto das relações intergovernamentais. A necessidade de um debate equilibrado e contextualizado torna-se latente diante das dificuldades impostas pelo atual modelo de federação, do qual é constituído o Brasil. A discussão sobre alternativas para superar as crises e as dificuldades do sistema federativo é um caminho longo, mas necessário aos agentes públicos.

### Atividades para fixação da aprendizagem

1. Aponte as principais diferenças entre os modelos de gestão experimentados pela administração pública brasileira.
2. Por que podemos caracterizar a administração pública brasileira contemporânea como híbrida?
3. Como o federalismo e a descentralização contribuem para a autonomia dos governos subnacionais e quais conflitos permeiam esta questão?



### Caso prático para análise

O Prefeito José Filho, que está no seu primeiro mandato, está junto com sua equipe de secretários elaborando o PPA para os próximos quatro anos, o qual será submetido ao poder legislativo.

As eleições municipais foram muito acaloradas no município de Branco Claro. Os candidatos a prefeito fizeram diversas promessas à população, que ficou muito esperançosa com o que ouviu no período de campanha. José Filho sempre foi uma pessoa preocupada com o próximo e tem “fama” de homem honesto, trabalhador e de “palavra”. A sua principal promessa de campanha foi a reestruturação da máquina administrativa, implementando um novo plano de cargos e salários para o funcionalismo público e a contratação de médicos para aumentar as especialidades médicas oferecidas no único hospital municipal da cidade. Para cumprir sua promessa de campanha, o prefeito quer contratar 40 médicos.

Ciente da vontade do prefeito, o secretário da Fazenda trabalha para contemplar a contratação no PPA, o qual será encaminhado ao poder legislativo. Mas identifica problemas financeiros para arcar com esse compromisso de campanha. O tempo para elaborar a proposta é curto, pois o prazo final para envio do PPA ao legislativo acaba na próxima quarta-feira. Em virtude do prazo, o prefeito agendou uma reunião com seu secretariado para a próxima segunda-feira.

Na manhã de segunda-feira, o prefeito, José Filho iniciou a reunião com seus secretários, reafirmando sua disposição em cumprir suas promessas de campanha. O secretário da Fazenda deixou claro que o município está no limite máximo permitido para gasto com pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é de 54% para o executivo e 6% para o legislativo, totalizando 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município. Ele apresentou dois caminhos: o primeiro era aumentar a Receita de Branco Claro. O ideal é fomentar o aumento da atividade econômica do município, garantindo, assim, a elevação de sua arrecadação tributária. Acontece que isso levaria tempo, sem haver garantias de que o aumento da

arrecadação cobriria os gastos com os médicos. A forma mais efetiva, porém, com maior custo para a população, seria o aumento dos tributos municipais. O segundo caminho seria a redução das despesas atuais com pessoal em gratificações e cargos comissionados.

Por fim, o secretário de Governo pediu a palavra e, de forma direta, sacramentou:

- Prefeito, se for aplicado o corte nas despesas com pessoal, temo por sérios problemas, uma vez que não teremos mais o apoio da nossa base no poder legislativo para aprovar qualquer projeto de interesse do executivo. Desaconselho totalmente! O risco político é muito alto. A manutenção da base política é fundamental para a sua governabilidade e para aprovação de outros projetos de interesse do executivo.

O prefeito sabia que o secretário de Governo conhecia como poucos os bastidores da política e que seu comentário deveria ser levado em consideração. O prefeito tinha que tomar algumas decisões importantes:

1) Implementar a recomendação do secretário da Fazenda, corte de pessoal, e dessa forma garantir atender à LRF e cumprir a promessa de campanha, tão aguardado pela população.

2) Implementar a recomendação do secretário de Governo e cumprir a promessa de campanha, aumentando impostos e, assim, preservando a relação política com o legislativo.

3) Abrir mão da principal promessa de campanha e garantir a governabilidade, podendo implementar outras ações e projetos do governo.

E agora, Prefeito, o que fazer?

(Fonte: ENAP - Casoteca de Gestão Pública, 2014).



#### Com base no caso reflita:

- Quais os desdobramentos possíveis das decisões do prefeito?
- Existe uma decisão ideal?
- Quais critérios o prefeito deve levar em consideração na sua escolha?
- Até que ponto a promessa de campanha deve ser cumprida? Quais as consequências de cumpri-la ou não?
- O quanto afetará o futuro do governo do prefeito? Quais outras medidas podem ser adotadas? Se você fosse o prefeito, o que faria?

#### COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS

ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Rev. Adm. Pública [online]. 2008, vol.42, n.5, pp.829-874.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Apr. 2009.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

ZWICK, Eliza et al. **Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos.** Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, jun. 2012.

## Unidade 4

# Estado patrimonialista

O Estado Patrimonial se estabeleceu a partir do que **Max Weber** definiu como modelo de legitimação tradicional/carismático. Ele se configurou nos grandes Estados Nacionais dos séculos XV e XVI, nos quais os reis se estabeleciam como semideuses. A lei, ou contrato social, era criada pelos próprios reis. No modelo patrimonial, os governos eram constituídos de forma que as heranças políticas, obtidas por meio de graus de parentesco, eram os meios de sucessão na administração pública (LANNA, 1995).

**Max Weber:** Para o autor, a dominação consistia em toda probabilidade de um mandato encontrar obediência entre determinadas pessoas, existindo no contexto histórico três tipos de dominação:

- Carismática: a autoridade é suportada graças a uma devoção afetiva por parte dos dominados. A obediência a uma pessoa se dá devido às suas qualidades pessoais;
- Tradicional: a autoridade é suportada pela existência de uma fidelidade tradicional. O governante é o patriarca ou senhor, os dominados são os súditos e o funcionário é o servidor;
- Legal: qualquer direito pode ser criado e modificado por meio de um estatuto sancionado corretamente, sendo a “burocracia” o tipo mais puro desta dominação.



Desde os tempos da colônia, é possível observar que o Estado brasileiro absorveu práticas da metrópole portuguesa em sua forma de administrar (TORRES, 2004). Na sociedade em geral, também é possível observar estas práticas. Alguns intérpretes do Brasil tentaram evidenciar características que marcaram a cultura do povo desse país continental. Freyre (1996) retratou a realidade de um Brasil patriarcal, no qual todo o processo educativo se dava na Casa Grande e as matrizes coloniais eram facilmente observadas na relação do senhor de engenho com as mulheres (esposa e escravas), com seus funcionários (escravos) e em relação à administração pública. Segundo o autor, o patrimonialismo teria, com uma de suas bases, as relações existentes entre a Casa Grande e a Senzala (FREYRE, 1996). O senhor de engenho detinha todo o poder diante das mulheres e dos escravos. Todo o ciclo econômico, político e educacional residia em torno dos interesses desse patrão.

Um dos traços mais marcantes na cultura brasileira é o personalismo. Uma das suas expressões clássicas é a frase: ‘Você sabe com quem está falando?’. Para Nunes (2010, p. 52),

[...] o personalismo impregnou e ‘enquadrou’ muitas instituições [...]. Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo: desde obter um emprego até um pedido aprovado para um órgão público; desde encontrar uma empregada doméstica até fechar um contrato com o governo; desde licenciar o automóvel até obter assistência médica apropriada. Os brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais (NUNES, 2010, p. 52)



Segundo Roberto DaMatta, em *Carnavais, malandros e heróis*, o personalismo pode ser entendido como uma caracterização do sistema hierárquico social que se baseia em distinguir os indivíduos das pessoas. Na visão de DaMatta (1980, p. 14), o Brasil do seu tempo seria caracterizado pelos “carnavais e hierarquias, igualdades e aristocracias, com a cordialidade do encontro cheio de sorrisos cedendo lugar, no momento seguinte, à terrível violência dos antipáticos ‘você sabe com quem está falando?’”. Essa caracterização demonstrava o profundo e arraigado interesse pelos pares. O personalismo evidenciava o interesse das elites aristocráticas no Brasil e representava

as trocas cordiais e os laços fraternais entre essa elite, no que tange ao exercício da cidadania no país. Cargos públicos, atendimentos em comércio e até o lugar mais interessante no teatro eram designados aos pares, ou seja, aos amigos (FAORO, 2000).

Sobre isso, Sérgio Buarque de Holanda, na obra *Raízes do Brasil*, revela que:

“Toda estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta ou indireta, nos governaram até muito tempo depois de proclamada nossa independência política, cujos reflexos não se apagaram até hoje” (HOLANDA, 1995, p. 73).

Nesse trecho, Holanda (1995) evidencia que o Brasil ainda seria predominantemente rural, o que favoreceria as trocas cordiais entre o povo, uma sociedade baseada no desenvolvimento agrário e que ainda preservava uma mentalidade colonial. É com base nesse perfil de sociedade que a administração pública se formou.



O primeiro modelo de administração, denominado “patrimonialismo”, herdou muitas das características da formação da sociedade rural no Brasil. Nesse modelo, é possível verificar que a constituição dos governos era feita por meio das heranças políticas obtidas por meio das relações familiares. Assim, o processo sucessório na administração pública se dava por meio das relações cordiais.

A obra mais conhecida sobre o patrimonialismo no Brasil é creditada a Raymundo Faoro e intitulada *Os donos do poder*, publicada no ano de 1957. Nessa obra, Faoro (2000) utiliza as formas de dominação definidas por Weber (carismática, tradicional e racional-legal) para interpretar o patrimonialismo. Observa-se que “o conceito de patrimonialismo aparece, na sociologia weberiana, no contexto da dominação tradicional, ora como sinônimo desta, ora como um tipo específico, ao lado do feudalismo” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 31).

Ao estabelecer o patrimonialismo nas bases da dominação tradicional de Weber (1999), Faoro (2000) mostra que a administração patrimonialista é voltada para os interesses particulares de uma classe dominante, na qual as relações públicas se dão por meio da tradição. Nessas relações, segundo Campante (2003), predominam:

- indistinção entre bem público e privado;
- concentração de poder no governante (soberano);
- administração pública voltada para grupos dominantes;
- personalismo;
- não profissionalização da administração pública e a tendência à corrupção.

Observa-se, a partir das reflexões feitas por Janotti (1992), que nos primórdios do coronelismo existia um compromisso político com pagamento de favores, que muitas vezes se configuravam como cargos públicos. Essas raízes patrimoniais, nas quais predominavam a troca de favores, o nepotismo e o clientelismo, foram herdadas da administração colonial que, em 1808, com a chegada da Família Real, trouxe uma busca do espaço público e a formação da burguesia nacional.

Historicamente, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro era refém dos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. A urbanização e a industrialização que o Brasil experimentou a partir de 1930 fizeram com que o país passasse por um rearranjo político do Estado, atendendo às pressões para uma modernização deste por parte da burguesia (TORRES, 2004). **Getúlio Vargas** comandou o movimento de reformulação do Estado brasileiro, o que abriu caminho para um amplo processo de modernização social e industrial.



**Getúlio Vargas** (1882–1954): Foi um advogado, militar e político brasileiro, líder da Revolução de 1930, que pôs fim à República Velha. Foi presidente do Brasil durante dois mandatos: 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Fechou o Congresso Nacional no ano de 1937 e instalou o Estado Novo, governando de forma controladora e centralizadora. Seu governo foi marcado pelo nacionalismo e populismo.

Para a administração pública, as consequências dessas transformações foram sentidas de maneira contundente quando o governo varguista criou órgãos governamentais, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O intuito era promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano e com o objetivo de padronizar os principais procedimentos da administração pública (TORRES, 2004; PAULA, 2005). Deve-se ressaltar que a reforma administrativa de Vargas foi um dos primeiros esforços para superar o modelo patrimonial em voga no contexto brasileiro, embora suas raízes não tenham sido suplantadas.

Torres (2004) destaca, entretanto, que ainda persiste na administração pública brasileira a manutenção de uma estrutura bastante inflexível e fechada sobre si mesma, que tem resistido de forma soberba à evolução e democratização da sociedade. Conforme Barbosa (2003), a modernização é concebida como uma série de processos que não significa somente substituir um sistema tradicional por outro moderno. Deste modo, idealizar a administração pública como algo moderno vai além de estabelecer um novo modelo de gestão pública.

### Atividades para fixação da aprendizagem

1. Apresente as principais características do modelo patrimonial.
2. Cite exemplos de como o patrimonialismo está presente na administração pública atual. Você acredita que é possível superá-lo? De que forma?



### Caso prático para análise

Em meio a uma crise econômica e política, três ministros de Estado e um presidente da República dispenderam tempo e energias para discutir a liberação da construção de um prédio residencial, o Edifício La Vue, em Salvador, interrompida pelo órgão nacional de gestão do patrimônio histórico. Coincidentemente, um desses ministros adquiriu um apartamento no empreendimento embargado.

Esse ministro proprietário do apartamento era grande fiador do presidente de plantão e realizou pressões sucessivas de forma truculenta sobre o jovem ministro, responsável pelo órgão do patrimônio histórico. O ministro acuado passou a gravar as conversas que teve com outros ministros e com o próprio presidente antes de pedir demissão do cargo, causando reações extremadas de defesa e repulsa ao ato.

A obra do Edifício La Vue foi autorizada pelos órgãos locais de controle do solo da prefeitura e pelo departamento regional de gestão do patrimônio histórico em 2014. Com base nessa aprovação, investimentos foram realizados, o empreendimento foi comercializado e as obras foram iniciadas. O prédio já estava com algumas lajes já erguidas, mas quase dois anos depois o órgão nacional de gestão do patrimônio histórico resolveu recomendar a suspensão da obra.

Não foi identificado se o motivo do embargo da obra se deveu a uma decisão técnica ruim dos diversos órgãos locais envolvidos, se houve corrupção estimulada por empresários durante a aprovação do projeto em nível local, ou se o novo prédio obstruía a vista, para a exuberante Baía de Todos os Santos, de pessoas capazes de influenciar a mudança da decisão.

A narrativa ilustra o caso do empreendimento de alto luxo La Vue, localizado na Ladeira da Barra, área nobre de Salvador, que teve suas obras suspensas em 2016. O impedimento da construção foi apontado pelo ex-ministro da Cultura como o principal motivo para a sua saída da Esplanada dos Ministérios. Segundo ele, sofreu pressão do titular da Secretaria de Governo para que o empreendimento imobiliário fosse autorizado pelo Iphan.

(fonte: Adaptado de Insper, 2016).



### Identifique características do patrimonialismo no caso narrado:

- Na sua opinião, o funcionário público municipal também está sujeito ao tipo de pressão apresentado no caso?
- Como ele deve agir frente às pressões internas e externas?

#### COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS

CAMPANTE, R. G. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira.** Dados – Revistas de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n.1. p. 153-193, 2003.

DaMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala.** Rio de Janeiro: Record, 1996.

GUERREIRO RAMOS, A. **A sociologia de Max Weber (sua importância para a teoria e a prática da Administração).** Revista do Serviço Público, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 249 p.

MORAES, L. F. R.de; MAESTRO FILHO, A. Del; DIAS, D. V. **O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional.** Rev. adm. contemp., Curitiba, v. 7, n. 2, p. 57-71, June 2003.

## Unidade 5

# A formação da burocracia republicana

Estudar a formação da burocracia pública no Brasil é uma desafiante incursão nos anos posteriores a 1930. No contexto brasileiro, sempre houve uma racionalidade burocrática legal, sobretudo, porque as decisões administrativas requerem esse aspecto técnico. Se levarmos em consideração o quadro da organização político-administrativa no período do **Brasil colonial**, é possível observar algumas práticas de burocracia. Contudo, de fato, é inaugurada no Brasil uma política de formação da burocracia de maneira clássica e a partir do universalismo de procedimentos com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp.

**Brasil colonial:** nesse período, podemos citar dois exemplos de práticas burocráticas - a *Carta de Doação* e a *Carta Foral*. No século XVI, no contexto de implantação do sistema das capitanias hereditárias, as *Cartas de Doação* eram os documentos, com valor administrativo e jurídico, que regulamentavam os direitos administrativos e políticos que eram concedidos aos donatários (os que recebiam as capitanias hereditárias) pela coroa portuguesa. Já as *Cartas Forais* apresentavam as questões fiscais (taxas alfandegárias, impostos e outras obrigações) relacionadas à administração do sistema de capitanias hereditárias.



No intuito de suplantar as deficiências do modelo patrimonial e profissionalizar a administração pública, no primeiro mandato do governo de Getúlio Vargas foi organizada a primeira reforma administrativa. Com ela, iniciou-se o Modelo Burocrático. Em um sentido mais amplo, Torres (2004) afirma que tal reforma tinha por objetivo tornar o aparelho estatal profissional, capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal. Seu modelo era baseado nas reformas burocráticas do serviço público realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o Estado Liberal ainda restringia o poder de votar dos pobres (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Historicamente, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro vivia capturado pelos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. A urbanização e a industrialização brasileiras, a partir de 1930, fizeram com que o Brasil passasse por um rearranjo político para atender às pressões para uma modernização do Estado por parte da burguesia (TORRES, 2004). Nesse contexto, Getúlio Vargas comandou o movimento de reformulação completa do Estado brasileiro, que abriu caminho para um amplo processo de modernização social e industrial. Para a administração pública, as consequências dessas transformações foram sentidas de maneira contundente quando o governo Varguista criou órgãos governamentais, com o intuito de promover a montagem de uma máquina administrativa, nos moldes do modelo weberiano, e com o objetivo de padronizar os seus principais procedimentos.

Em 1935, foi proposta uma reforma com o objetivo de superar as deficiências do modelo patrimonial e para uma profissionalização da administração pública brasileira. Criou-se, então, o **Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)**, visando à promoção de uma máquina administrativa baseada nas reformas burocráticas do serviço público realizadas em países desenvolvidos.

**Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp):** era um órgão previsto pela Constituição de 1937. Criado em 30 de julho de 1938 e diretamente subordinado à presidência da República, tinha como objetivo aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas.



Segundo Nunes (2010), o DASP representou um esforço de centralização da administração pública no governo central – inclusive no que tange aos governos dos estados – e de modernização pública. Destaca-se que, neste período, o país estava passando por um processo histórico importante, que remetia às revoluções de 1930, no qual o poder do Estado passava das mãos das

elites agrárias para as mãos de Getúlio Vargas. No mundo, a situação também era de mudanças, pois, com a crise de 1929, os Estados estavam em busca de uma nova forma de administrar a máquina pública (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008; TORRES, 2004).



O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo; promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008, p. 845)

Com a criação do Dasp, ficaram evidentes a busca por uma profissionalização da administração pública e a tentativa de romper com o modelo patrimonial até então vigente. A reforma administrativa de 1935 pode ser considerada como um esforço inicial para o universalismo de procedimentos na administração pública brasileira (NUNES, 2010; ZWICK et al., 2012). Deve-se ressaltar que a reforma administrativa de Vargas foi um dos primeiros esforços para superar o modelo patrimonial, em voga no contexto brasileiro. No entanto, as raízes patrimoniais não foram suplantadas. Tais raízes, segundo Holanda (2000), são características fundamentais do “homem cordial” brasileiro, que, em sua caminhada e busca pelo poder, não consegue distinguir os aspectos públicos e privados.

Prosseguindo na reforma administrativa burocrática, no contexto do governo militar dos anos de 1960, foi editado o Decreto-Lei nº 200, que visava modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais de gestão da iniciativa privada.

Nessa reforma, além da normatização e padronização de procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, buscava-se estruturar a administração pública. As estratégias adotadas para alcançar tal estruturação seriam o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências, controle, investimento em administração indireta. Segundo Lustosa-da-Costa (2008, p. 850), são cinco os princípios que nortearam esse decreto:

1. Planejamento;
2. Expansão das empresas estatais, bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias);
3. Fortalecimento do sistema meritocrático;
4. Diretrizes para um novo plano de classificação de cargos” e
5. Criação de vários ministérios.

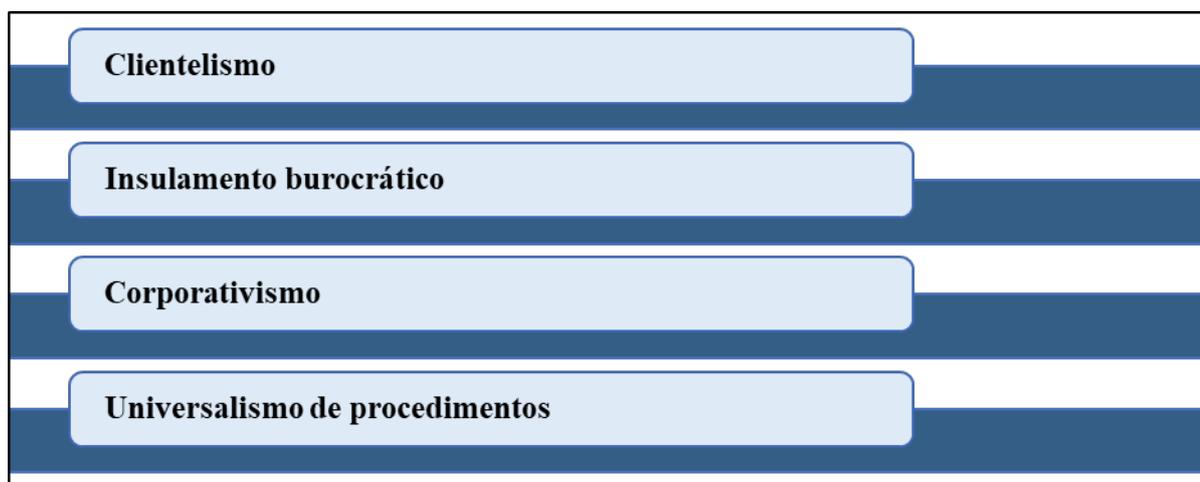
A reforma administrativa implementada pelos governos militares por meio do Decreto-Lei nº 200 teve como principal característica, portanto, a expansão da administração pública indireta por meio da criação das autarquias e das fundações públicas (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008). Também foi característica desse período, a busca pelo planejamento da máquina pública, em termos orçamentários e estruturais. No entanto, a ênfase na administração indireta não propiciou a formação de administradores públicos para lidar com a administração direta. Ela “*resultou no fenômeno da dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno das instâncias da administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta*” (MARCELINO, 1988, p. 44).

Um dos maiores equívocos da proposta gerencial desenvolvida pelos militares consistiu em não empreender esforços para a criação de uma carreira de alto escalão, formando e desenvolvendo administradores públicos para os níveis de direção na administração direta (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008). De modo geral, o problema foi contornado pela contratação de altos dirigentes para a administração direta, por meio de recrutamentos nas empresas públicas e sociedades de economia mista, que pagavam salários mais altos e abrigavam os quadros mais qualificados. Observa-se que, sob a ótica da reforma de 1967, houve um aprofundamento da descentralização da administração pública, o que ocasionou aumento da administração indireta.

Marcelino (1988, p. 44) observa que, embora tenha se verificado um crescimento na administração direta, sobretudo com o aumento do número de ministérios que foram desmembrados de outros, a marca maior do modelo do crescimento foi mesmo a expansão da administração indireta. Isso resultou no fenômeno da dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno das instâncias da administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta, que subsistiu mesmo depois da reforma administrativa de março de 1990



A partir da análise de tais reformas, verifica-se que a formação histórica demonstra que a “configuração atual do serviço público brasileiro é resultante de processos contínuos de mudanças, e não fruto de um único momento histórico ou de uma decisão do governo” (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, p. 20). Segundo Nunes (2010), considerando o contexto das reformas em questão quatro são as gramáticas que, historicamente, definiram as relações Estado-Sociedade no Brasil, conforme ilustrado na Figura 4:



**Figura 4.** As gramáticas políticas do Brasil

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Nunes (2010)

- **Clientelismo:** pode ser definido a partir das relações entre os camponeses e os patrões nas sociedades rurais. “Os camponeses, isto é, clientes, encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem terra” (NUNES, 2010, p. 46). Vale mencionar que nesse contato são evidenciadas trocas desiguais e assimétricas entre os clientes e os patrões.
- **Insulamento burocrático:** se dá na medida em que se protege o núcleo técnico estatal no que tange às interferências do público e de outros tipos de organizações. Para Nunes (2010, p. 55), “o insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que os interesses e as demandas populares podem desempenhar um papel”. Essas gramáticas, quando conjugadas, evidenciam uma administração pública que ora permeia o aspecto personalista, ora lida com questões mais racionais legais.
- **Corporativismo:** segundo Nunes (2010, p. 59), é um sistema de representação de interesses [...] baseado em número limitado de categorias compulsórias, não competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado.

Correlacionando-se o clientelismo com o corporativismo, é possível compreender que os dois são mecanismos que esvaziam os conflitos sociais na esfera pública. A partir da organização desses mecanismos, elimina-se o caráter democrático, no que se refere à oferta de serviços públicos.

- **Universalismo de procedimentos:** pode ser definido a partir de “normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, [podem] refrear e desafiar os favores pessoais” (NUNES, 2010, p. 54). Ele foi imputado na administração pública brasileira a partir da percepção de que, para alcançar eficiência administrativa no Estado, era preciso deixar de lado a administração patrimonial.



O clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático, a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento; o universalismo de procedimentos, a afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático. [...] A combinação das quatro gramáticas ocorre de maneira variada, dependendo do momento (NUNES, 2010, p. 26)

O Brasil é, portanto, um país no qual as relações Estado-sociedade não obedecem a uma lógica única e dominante. Assim, diferentes lógicas, como o sistema clientelista, corporativista, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, permeiam o sistema político e combinam-se entre si de modos diversos, dependendo da conjuntura e dos interesses dominantes. As reformas de 1930 não eliminaram definitivamente o clientelismo e não conseguiram suplantar a combinação patrimonial-burocrática existente há anos no país, mas sim reforçaram a presença de uma burocracia qualificada e outra pouco profissional e clientelista (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Com o fim do regime militar, o reformismo passou a ser realizado sob a égide democrática, culminando na aprovação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, na Reforma Bresser, que aconteceu em 1995, dando início ao modelo gerencial. Um dos objetivos da reforma gerencial, conforme veremos na seção seguinte, era o de tornar o Estado mais eficiente e capaz de prestar serviços sociais, culturais e científicos, com baixo custo e boa qualidade.



### Atividades para Fixação da Aprendizagem

1. Descreva o processo de formação da burocracia pública brasileira.
2. Qual o impacto do Dasp para a profissionalização da gestão pública?
3. Discorra sobre as gramáticas políticas do Brasil e as relacione com a formação da burocracia pública.

### Exercício Caso prático para análise

O ministro Prudêncio acabou de assumir a gestão do Ministério da Sociedade Brasileira. Ele foi escolhido como representante de seu partido, em cumprimento ao acordo feito com o governo de coalizão do presidente Diógenes Luiz. Prudêncio nunca atuou como ministro de Estado, mas, por ser fundador do partido, era tido como a pessoa mais indicada para a função. Embora o Ministério da Sociedade Brasileira não fosse um órgão de grande relevância política para o presidente Diógenes Luiz, o ministro Prudêncio deparou-se com várias pressões da sociedade por providências acerca de denúncias de corrupção por parte dos antigos gestores, e de demora no andamento de processos administrativos.

Além disso, logo que empossado, Prudêncio foi demandado pela Associação dos Servidores do Ministério da Sociedade Brasileira a agendar uma audiência, a fim de os servidores apresentarem sua pauta de reivindicações.

Querendo agradar a todos, Prudêncio agendou a audiência, tendo solicitado uma reunião prévia com a Coordenadoria-Geral de Recursos Humanos (CGRH), para conhecer o perfil dos servidores do órgão. Na ocasião, a coordenadora-geral de Recursos Humanos, Marilza, informou ao ministro que:

- O Ministério tinha 4 mil servidores ativos, espalhados pelas 27 unidades da Federação.

– Desses servidores, quase metade foi empossada após concurso público realizado há quatro anos, com vistas a corrigir a terceirização ilegal de trabalhadores, que ocorria há 20 anos.

– Metade dos servidores possuía idade média de 50 anos, enquanto que a outra metade tinha, em média, 25 anos.

– Apenas 200 servidores eram de nível superior, sendo os demais da carreira de nível médio.

– A carreira de nível médio tinha um dos salários mais baixos da administração pública federal, com remuneração inicial de R\$ 1.500,00 e final (após 20 anos de carreira) de R\$ 2.500,00.

– A fim de prover as cerca de 1.500 vagas abertas no concurso público, foi necessário nomear mais do que o dobro de aprovados, visto que os servidores eram aprovados em outros concursos públicos e solicitavam a vacância do cargo, por posse em outro cargo inacumulável.

– 80% dos servidores de nível médio tinham formação superior em nível de graduação.

– A jornada dos servidores era de 40 horas semanais.

– A CGRH solicitou a autorização de um novo concurso público, mas ainda não foi aprovado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP).

– A Avaliação de Desempenho foi implantada, mas 98% dos servidores permaneceram com a gratificação integral, e não foram identificados resultados positivos, em termos de alcance de metas organizacionais, após sua implantação.

– A CGRH desconhece e não participa da elaboração do planejamento estratégico do órgão.

Com dificuldades para avaliar a situação, o ministro solicitou que Marilza se reunisse com o secretário-executivo do órgão, o senhor Túlio, que era servidor da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, a fim de verificar quais as prioridades do Ministério em relação à política de pessoal.

De início, Túlio considerou que seria importante a implantação de uma política de treinamento, desenvolvimento e educação no órgão, com vistas a aumentar a eficiência dos processos e o alcance de resultados; porém, soube que políticas de capacitação não eram bem recebidas, já que os servidores não recebiam nenhuma compensação financeira em virtude disso, e não queriam assumir novas responsabilidades. Além disso, os servidores buscavam realizar tarefas o mais simples possível, para que fora do horário de trabalho estivessem mais relaxados para se dedicarem ao estudo, a fim de serem aprovados em outros concursos públicos.

Quanto à relação entre a avaliação de desempenho e os objetivos estratégicos do órgão, buscou obter mais informações com a Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica, que informou que os gestores não davam atenção a essa ação, visto que alegavam falta de tempo e pessoal para elaborarem, executarem e acompanharem um planejamento estratégico para cada Secretaria.

Quanto aos altos índices alcançados pelos servidores na avaliação de desempenho, soube que os chefes imediatos não se sentiam à vontade para cobrarem resultados de seus servidores, visto que já “faziam muito” para o cargo em que estavam investidos, já que estavam à frente de políticas públicas, celebrando e fiscalizando convênios com instituições privadas, discutindo e elaborando anteprojetos de lei, o que era considerado pelas chefias e pelos servidores como exigências que iam além do cargo de nível médio que ocupavam. Todos ainda trabalhavam sob pressão e com grande volume de demandas, devido à falta de pessoal em todos os setores. Além disso, verificou-se que os servidores responsáveis por atividades de menor complexidade, como o cadastramento de processos, recebiam a mesma remuneração que aqueles responsáveis por fazer atividades mais complexas (por exemplo, a elaboração de uma nota técnica que propusesse a regulamentação da legislação vigente).

Quanto aos servidores mais antigos, não possuíam interesse em qualquer aprimoramento, tendo em vista se sentirem desvalorizados, apenas preocupados com a conclusão do tempo de serviço para se aposentarem. Acreditavam que o tempo para alguma mudança ocorrer, que os pudesse beneficiar, já tinha passado.

Ainda verificou que os servidores mais qualificados não ocupavam cargos mais elevados, os quais eram reservados para indicações políticas do partido. Questionando sobre a possibilidade de um concurso público para uma carreira de nível superior, a fim de suprir a necessidade de pessoal qualificado e melhor remunerado, tomou conhecimento de que não existia no Ministério carreira de nível superior, sendo os 200 servidores remanescentes cedidos de outros órgãos. Além disso, foi informado que há três anos a pasta havia encaminhado proposta de criação de uma carreira de nível superior ao MPOG, a qual foi recusada por não ser interesse do governo vigente.

(Fonte: ENAP - Casoteca de Gestão Pública, 2014).



O caso perpassa problemas no quadro de servidores de uma repartição pública, que vão desde a falta de pessoal e de qualificação profissional dos servidores a desvio de função e conflito de gerações dentro da instituição.

**Com base na situação narrada, reflita sobre os limites da atuação técnica da burocracia pública diante de problemas estruturais como os que foram mencionados no caso.**

#### COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.** In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, R. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira.** In. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, Pa. **Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas.** Revista de Administração Pública - RAP, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1 (2017).

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

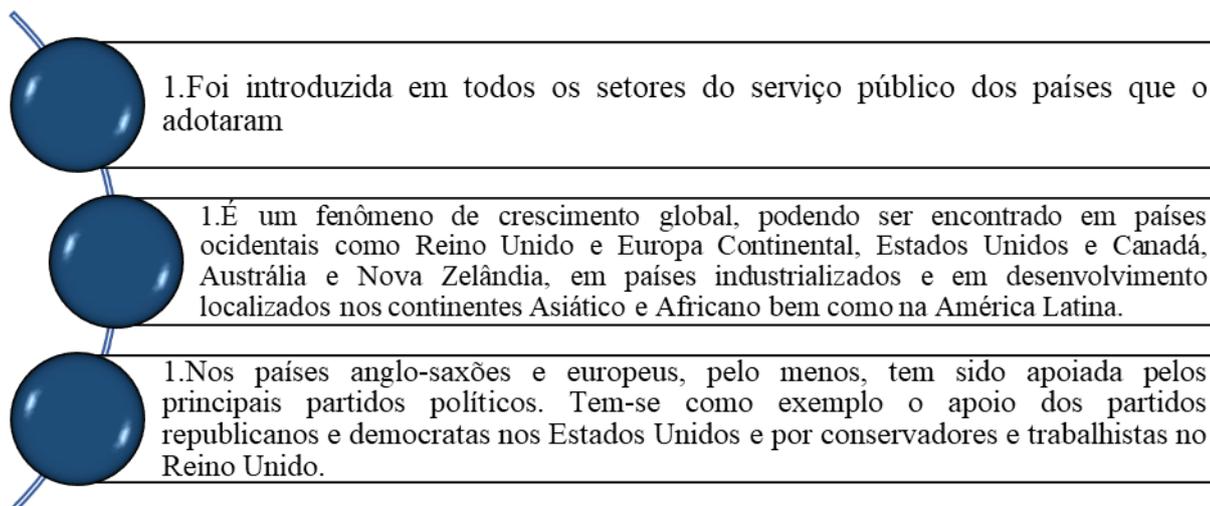
## UNIDADE 6

# Nova Administração Pública (NAP) e Governo Empreendedor (GE)

Um dos maiores movimentos de modernização da administração pública foi o da Nova Administração Pública – NAP. Nesse caso, a organização pública deveria ser concebida, organizada e gerida orientada para o mercado, ou seja, deveria ser utilizados no setor público conceitos da gestão privada, como desempenho, redução de custo, eficiência, produtividade, visão focada nos clientes.

De acordo com Pollitt (2000), esse movimento assumiu várias denominações, como as de reinvenção, reengenharia e governo empreendedor (OSBORNE; GAEBLER, 1994). É, geralmente, apontado como uma fórmula para melhorar a administração pública por meio de um governo mais efetivo.

A NAP passou a ser adotada nas organizações do setor público no final dos anos de 1970. Esse movimento, segundo Diefenbach (2009), apresenta três características importantes, conforme delimitado na Figura 5.



**Figura 5.** Características da NAP.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Diefenbach (2009)

De acordo com Diefenbach (2009), são cinco os elementos principais da NAP: ambiente de negócios e objetivos estratégicos, estruturas organizacionais e processos, gestão de desempenho e sistema de medidas, gestão e gestores e funcionário e cultura corporativa.

- **Ambiente de negócios e objetivos estratégicos:** segundo o autor, justifica-se pelo fato de o ambiente das organizações do setor público estar passando por constantes mudanças, o que faz os desafios ficarem muito maiores. Tais mudanças seriam inevitáveis e fariam com que a organização pública fosse obrigada a utilizar estratégias empresariais para adaptar-se e sobreviver a tal condição.

Diefenbach (2009, p. 129) exemplifica muito bem esta visão ao mencionar uma fala de Margareth Thatcher dizendo que *"There is no alternative"*. Segundo a visão dessa corrente, é preciso que a organização aprenda a se adaptar às intempéries do ambiente. Nesse sentido, para que a organização pública se adapte a tal contexto, Diefenbach (2009) destaca que seus formuladores propõem três orientações estratégicas, a saber:

- Orientação para o mercado
- Orientação para *stakeholders* (externos);
- Olhar para o cidadão na perspectiva de um cliente.

Em relação ao ambiente interno das organizações públicas, dois objetivos estratégicos norteiam os discursos da NAP:

- Aumento da eficiência, eficácia e produtividade;
- Redução de custos, incluindo medidas tais como *downsizing*, terceirização e privatização dos serviços.

A visão geral de tais pressupostos da NAP pode ser visualizada no Quadro 03.

### QUADRO 03. Pressupostos básicos e elementos essenciais da Nova Administração Pública

Área	Elementos
<b>1. Ambiente de Negócios e Objetivos Estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pressuposto de pressão externa de um ambiente muito mais desafiador e de constantes mudanças.</li> <li>- conclusão de que existe a necessidade de uma nova estratégia e que não há alternativa para a organização, a não ser mudar de acordo com as tendências e forças externas.</li> <li>- orientação para o mercado: a mercantilização dos serviços sob o lema de valor “por dinheiro”.</li> <li>- orientação para o cliente: a prestação de serviços a partir da perspectiva do cliente.</li> <li>- aumento da eficiência organizacional, eficácia e produtividade definidos e medido em termos tecnológicos.</li> <li>- redução de custos, <i>downsizing</i>, concurso público competitivo, terceirização, privatização de serviços.</li> </ul>
<b>2. Estruturas Organizacionais e Processos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- descentralização e reorganização das unidades organizacionais, estruturas mais flexíveis, redução na hierarquia.</li> <li>- concentração em processos, isto é, a intensificação da colaboração interna, processos de decisão mais rápidos e incentivo à produtividade.</li> <li>- padronização e formalização de gestão estratégica e operacional através de conceitos de gestão amplamente aceitos.</li> </ul>
<b>3. Gestão de Desempenho e Sistemas de Medidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sistemático, regular e captura abrangente, monitoramento, medição e avaliação dos aspectos cruciais da organização e do indivíduo, desempenho por meio de metas explícitas, normas, indicadores de desempenho, sistemas de medição e controle.</li> <li>- consequências positivas para as pessoas que trabalham com e sob tais sistemas, tais como o aumento da produtividade, eficiência e qualidade, desempenho superior e motivação.</li> </ul>
<b>4. Gestão e Gestores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estabelecimento de uma “cultura de gestão”: gestão é definida como uma função organizacional separada e distinta; a criação de (novos tipos de) cargos gerenciais e posições, enfatizando a primazia da gestão em comparação com todas as outras atividades e competências.</li> <li>- gestores são definidos como o único grupo e como indivíduos que realizam funções gerenciais.</li> </ul>
<b>5. Funcionários e Cultura Corporativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- capacitação de pessoal, devem desenvolver seu trabalho de forma “eficiente” e por atitudes empreendedoras.</li> <li>- ideia de liderança e uma nova cultura empresarial.</li> </ul>

Fonte: Diefenbach (2009, p. 894). Tradução livre.

- **Estrutura organizacional e processos:** dentro desse elemento, um dos principais objetivos organizacionais é a descentralização, que tem por objetivo atingir estruturas mais flexíveis e hierarquia reduzida. Isso contribui para a colaboração interna entre as pessoas, tomada de decisão mais rápida e foco em projetos.
- **Gestão de desempenho e sistemas de medidas:** os proponentes da NAP assumem que formas burocráticas e sistemas de controle e monitoramento em organizações do setor público sempre existiram. No entanto, particularmente com a introdução de NAP, uma gama de outros sistemas e processos de auditoria, controle, regulação, avaliação, inspeção foram adotadas no setor público. Vários conceitos, como gestão da qualidade, benchmarking, gestão da informação, **balanced scorecard**, avaliação de desempenho e outros sistemas, começaram a ser aplicados no setor público fazendo com que o trabalho das pessoas pudesse ser acompanhado constantemente.

**Balanced scorecard ou BSC:** é uma ferramenta de gestão que consiste em um método para medir o desempenho de uma empresa. Trata-se de uma ferramenta de planejamento estratégico na qual a entidade tem claramente definidas as suas metas e estratégias, visando medir o desempenho empresarial por meio de indicadores quantificáveis e verificáveis. Esses índices facilitam a mensuração dos resultados e ainda informam os colaboradores sobre os pontos positivos e negativos.



- **Gestão e gestores:** os autores defensores da NAP enfatizam a primazia da gestão acima de todas as outras atividades e dos gestores acima de todos os outros grupos de pessoas. Nesse aspecto, conceitos e métodos gerenciais, habilidades, competências do conhecimento e especialização são retratados como mais importante do que quaisquer outras credenciais e competências profissionais.
- **Funcionários e cultura corporativa:** a gestão e o papel dos gestores no setor público têm enorme impacto sobre os funcionários e a cultura corporativa (BUTTERFIELD et al. 2004). Nesse sentido, a NAP adota conceitos modernos de gestão de recursos humanos para gerenciar as pessoas na organização pública.

No que se refere à ascensão da NAP, é relevante fazer uma digressão histórica. A década de 1980 foi marcante para a administração pública mundial, pois iniciou-se uma mudança nos processos de gestão a partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos. Segundo Paula (2005), estabeleceram, então, as bases da nova administração pública. Nessa nova conjuntura, tais países influenciariam as formas de governos em todo o mundo. Países desenvolvidos (Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Estados Unidos, etc.) adotaram o conceito de reformas e a filosofia do “deixem o administrador administrar”, que se pautava na flexibilidade e na busca por uma nova administração pública (NUNBERG, 1998).

Segundo Paula (2005, p. 46), no Reino Unido, “a preocupação com a reforma e a reorganização do Estado remonta à década de 1960”. Segundo a autora, a postura dos burocratas já era apontada como problema fundamental da administração pública. **Margareth Thatcher**, ‘a dama de ferro’, foi quem se comprometeu a liderar a mudança de funcionamento da administração pública, ao buscar a elevação da eficiência administrativa do Estado.

**Margaret Thatcher** (1925-2003): Política britânica que serviu como primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1990. Foi a primeira mulher a ocupar esse posto. Seu governo consistiu em aplicar medidas liberais para recuperar a economia britânica, colocando em marcha um amplo programa de privatizações públicas.

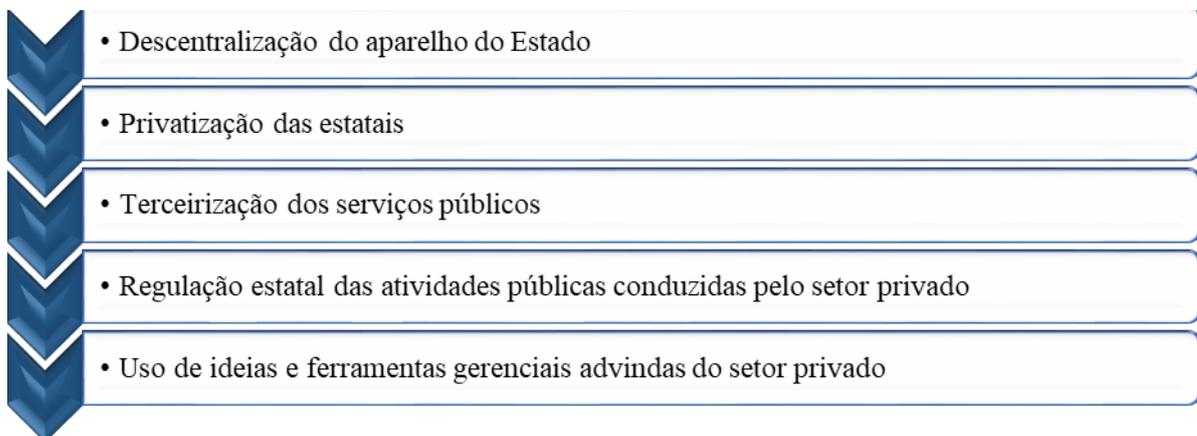


O governo Thatcher, então, desenvolveu uma reforma gerencial na qual as autoridades da administração nacional definiriam as políticas gerais, mas dois terços dos serviços públicos deveriam ser realocados em agências. As agências seriam regidas por contratos, nos quais se especificariam o que lhes cabia fazer e os padrões pelos quais seu desempenho seria avaliado. Essa reforma foi batizada de “Próximos Passos”. A adoção desses programas trouxe profundas transformações para o serviço público britânico, deixando para trás os traços burocráticos e implantando o modelo gerencial



Paula (2005, p. 47) destaca que, de forma paralela, desenvolveu-se a privatização das estatais que atuavam em áreas antes consideradas estratégicas (empresas de aço, carvão, transporte aéreo) e no campo dos monopólios naturais (empresas de gás, eletricidade e telefonia). Eram criados os organismos de regulação dos serviços públicos privatizados e introduzidos mecanismos de mercado nas áreas da saúde, serviço social e educação, para encorajar o provimento desses serviços pelo setor privado ou não lucrativo. No campo das relações de trabalho, a flexibilização dos contratos e das jornadas praticada no setor privado também passou a ser considerada desejável no setor público (PAULA, 2005, p. 47).

Este trecho contribui para o entendimento de quão intensa foi a reforma britânica. Ela pode ser sintetizada em algumas características que, segundo a autora, caracterizaram também o novo modelo de administração pública que estava surgindo. As medidas organizativas e administrativas estabelecidas estão ilustradas na Figura 6.



**Figura 6.** Medidas organizativas e administrativas da NAP

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Paula (2005)

A nova administração pública adotada no Reino Unido se tornou uma referência para outros países. Na Nova Zelândia, por exemplo, a experiência de reforma administrativa aconteceu no sistema público em geral. Esse país foi o mais agressivo na venda de empresas estatais para o setor privado. Também se promoveu uma transformação na forma de recrutar os funcionários.

Na Austrália, os problemas vividos pela administração pública contribuíram para a reforma administrativa. Dentre os principais motivos que a levaram o governo australiano a adotar a nova administração pública, estavam:

- a. a cristalização de consenso sobre as deficiências do serviço público e a emergência pela descentralização do Estado;
- b. as críticas ao tamanho do Estado e do aparato de bem-estar social;
- c. as pressões para implementação de medidas de ajustamento econômico e reestruturação do Estado;
- d. as influências internacionais para a adoção de reformas advindas do governo britânico e neozelandês (PAULA, 2005).

Nos Estados Unidos, a reforma gerencial do setor público teve origem nas administrações municipais e estaduais, a partir da ideia de “reinventar o governo” (OSBORNE; GAEBLER, 1994). O governo **Ronald Reagan**, em 1980, iniciou as discussões em torno de mudanças na administração burocrática americana. Mas, efetivamente, foi a partir de 1992 que a onda reformadora chegou ao governo norte-americano, por meio do presidente democrata Bill Clinton, que instituiu o programa de reforma do governo federal.

**Ronald Wilson Reagan** (1911-2004): Político norte-americano, eleito presidente dos Estados Unidos em 1980. Permanecendo durante dois mandatos na presidência, implementou uma série de iniciativas econômicas e novas políticas.



Flynn e Strehl (1996) comparam, na obra *Public Sector Management in Europe*, as reformas administrativas que aconteceram em sete países europeus (Suécia, Grã-Bretanha, Holanda, França, Alemanha, Áustria e Suíça). Apesar das diferenças político-ideológicas e na concepção de algumas reformas, os autores perceberam que há uma linha comum baseada no modelo gerencial. Também mediante um estudo comparado, Kettl (2000) mostrou como estava ocorrendo uma “revolução global” na administração pública. Observa-se que as várias medidas gerenciais para tornar o Estado mais flexível vêm se repetindo em diversas experiências de reforma administrativa.

A administração pública da América Latina também se apropriou dos conceitos das reformas administrativas e também se esforçou no processo de reforma administrativa. Observa-se, a partir dos estudos do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD - (1998), que a construção de um novo tipo de Estado na América Latina evidenciou algumas peculiaridades.

Primeiramente, notou-se a evidência de sérias crises fiscais nos países com um modelo de desenvolvimento econômico ultrapassado. Também se percebeu que ainda existia o problema da dívida externa por parte dos países membros da América Latina. Assim, segundo o CLAD, a década de 1980 ficou marcada pela incapacidade dos países da América Latina encontrarem a resolução desses problemas estruturais, devido à estagnação e às altas taxas de inflação.

Frente a esse cenário econômico adverso, a primeira geração das reformas focou-se no ângulo financeiro da crise do Estado. As principais medidas tomadas nos anos 1980 foram orientadas para o mercado, sobretudo para a abertura comercial e o ajustamento fiscal. Nesse sentido, segundo o CLAD, percebeu-se que o êxito mais importante desta primeira rodada de reformas foi a estabilização da economia ante o perigo das altas inflações.

A segunda geração de reformas foi proposta com a finalidade de reconstruir o aparelho estatal. Nesse sentido, a reforma utilizou o modelo gerencial (*New Public Management*), que se inspirou nas transformações organizacionais ocorridas no setor privado, no qual é baseado na flexibilização da gestão, diminuição dos níveis hierárquicos e no aumento da autonomia de decisão dos gerentes (BRESSER-PEREIRA, 1999). Segundo a corrente reformista, mesmo que inspirado na gestão das empresas privadas, o modelo gerencial deve estar pautado na adaptabilidade ao contexto político-democrático do setor público.

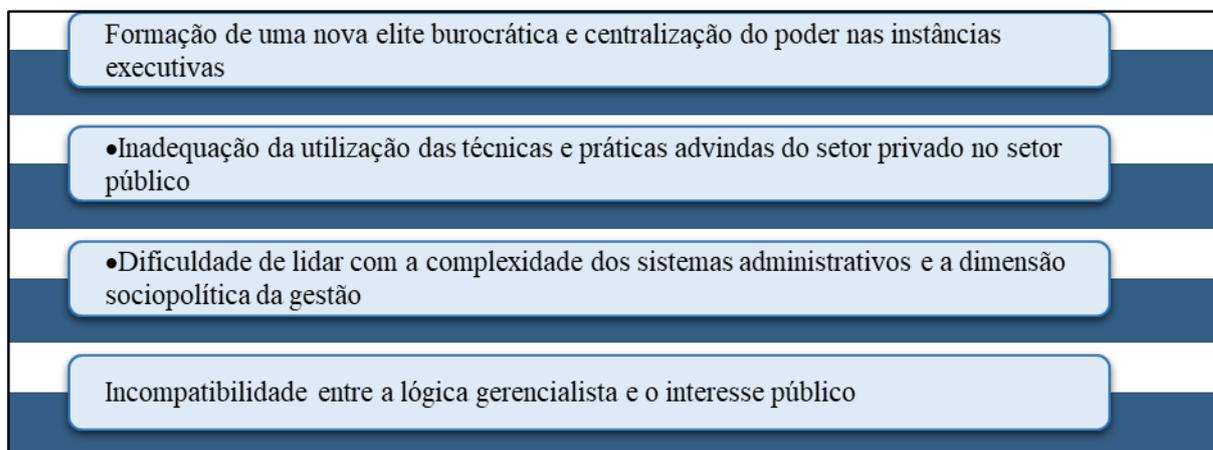
Os autores dessa corrente analisam que é importante compreender que não existe a possibilidade de o governo ser uma empresa, mas o fato é que ele pode agir empresarialmente, de forma mais ágil e flexível, frente às mudanças ambientais que atingem a todas as organizações (CAIDEN, 1991). No entanto, como será evidenciado posteriormente, existe uma contracorrente que mostra que essa afirmação está presente apenas no discurso dos reformistas, e que o foco principal dos reformistas é o ajuste fiscal (RESENDE, 2004).

De acordo com CLAD (1998, p. 31), “a eficiência, a democratização do serviço público e a flexibilização organizacional são ingredientes básicos para a modernização do setor público”. Assim, a reforma gerencial da América Latina teve como pilar a profissionalização da burocracia, que exerce funções no núcleo de atividades centrais do Estado, lançando uso do aspecto meritocrático contido no modelo weberiano.

A proposta do CLAD é que, antes de tudo, constitua-se um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal, capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos. E, neste setor do Estado, é fundamental a existência de funcionários públicos qualificados e treinados constantemente, protegidos das interferências políticas, bem pagos e motivados. Isso é uma condição *sine qua non* para a implantação do modelo gerencial (CLAD, 1998, p. 31).



A Reforma Gerencial do Estado na América Latina teve como foco criar e fortalecer um núcleo estratégico na administração pautado na flexibilização organizacional, na profissionalização de seus funcionários pela montagem de rede de relações entre os *stakeholders* envolvidos na negociação e na implantação de contratos, a partir do qual se possa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas. Como todo sistema, a NAP também apresenta desafios importantes. Paula (2005) enumera os principais (Figura 7).



**Figura 7.** Desafios da NAP

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Paula (2005)

De acordo com Paula (2005, p.82), a nova administração pública não deixa de ser um instrumento de promoção dos “interesses de carreira de uma elite gerencial constituída por altos executivos, consultores que atuam no setor público e escolas de negócios voltadas para o treinamento e desenvolvimento de gestores”. Os críticos ainda mencionam que o modelo gerencial centraliza o poder de decisão na cúpula gerencial, dado que a formulação das políticas públicas é de responsabilidade exclusiva dos ministérios e secretarias do Estado; ou seja, contribui para a formação de ilhas de conhecimento dentro da administração pública promovendo o seu insulamento burocrático (DINIZ, 1997).

Outro fator limitante é a aposta de que a nova administração pública oferece técnicas mais adequadas para superação da ineficiência administrativa e da má-utilização de recursos. Os defensores dessa corrente afirmam que “determinadas funções são mais eficientemente administradas quando são tratadas a partir da perspectiva do setor privado” (PAULA, 2005, p. 83).

Apesar da intenção de aumento da eficiência e dinâmica administrativa, essa lógica de funcionamento gerencial é incompatível com o interesse público, pois, para assegurá-lo, é preciso restringir o poder discricionário dos burocratas e também limitar as responsabilidades gerenciais antes do processo de tomada de decisão.

Por outro lado, há a dificuldade de conciliação entre os interesses dos gerentes públicos e as metas oficiais do governo, pois a excessiva autonomia dos administradores públicos tende a evoluir para uma posição individualista, que compromete a visão global integrada de governo, além de aumentar riscos de corrupção (PAULA, 2005, p. 87).

De acordo com Diefenbach (2009), é preciso refletir sobre as implicações da NAP para as organizações públicas, pois, apesar de à primeira vista as suas ideias serem convincentes, podem gerar desdobramentos bastante questionáveis. Uma questão ilustrativa é a que se denomina orientação para o cliente. Diefenbach (2009) adverte que essa prática pode tornar o cidadão um coadjuvante nas decisões públicas, ou seja, um indivíduo que simplesmente exige a pronta entrega de um serviço para suas próprias necessidades. Nesse caso, observa-se uma inversão de importantes valores democráticos, pois o cidadão deve ser visto como um membro consciente e politicamente ativo do Estado, interessado nos assuntos públicos e no bem-estar de toda comunidade.

Com base nos pressupostos da NAP, originaram-se os desenvolvimentos do governo empreendedor. De acordo com Osborne e Gaebler (1994, p.12 e 13), a questão do governo empreendedor surgiu da tese de reinvenção dos governos. Isso quer dizer que parte da premissa de que o “tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem”. Para os autores, governos com esta configuração atenderam bem às expectativas de sua época. No entanto, ao longo dos anos, afastaram-se das necessidades da sociedade: “tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças”.

Os autores mencionam ainda que as burocracias da era industrial contribuíram para resolver alguns problemas de sua época. No entanto, ao não acompanharem as mudanças sociais, criaram vários outros problemas (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Assim, segundo Osborne e Gaebler (1994), as burocracias são como transatlânticos de luxo em uma era de jatos supersônicos: grandes, caros e pouco ágeis; e, gradualmente, estão sendo substituídas por novas modalidades de instituições públicas. Deve-se destacar que essa visão gerencial é bastante criticada, principalmente devido ao atendimento das necessidades sociais e que, muitas vezes, funcionam como uma prática cerimonial nas organizações públicas (PAULA, 2005). No entanto, cabe aqui mencionar que os princípios da administração empreendedora têm orientado muitos governos.

Em termos de definição, o empreendedorismo público (EP) pode ser compreendido como um processo de introdução de inovação nas organizações do setor público (ROBERTS; KING, 1991). Para Roberts (1992), o EP é a geração de ideia inovadora, a concepção e a implementação dessa ideia no setor público. Osborne e Gaebler (1994) analisam esse termo a partir da compreensão das ações de instituições empreendedoras/empreendedores públicos. Nesse sentido, explica que eles usam recursos disponíveis e constroem novas maneiras para maximização da produtividade e efetividade organizacional.

Morris e Jones (1999), definem o empreendedorismo público pela perspectiva do processo de criação de valor para os cidadãos, ao reunir uma combinação de recursos públicos para explorar oportunidades sociais (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

O empreendedorismo no setor público implica em um papel inovador e proativo do governo na condução da sociedade para melhoria da qualidade de vida, com a inclusão de geração de receitas alternativas, melhoria de processos internos e desenvolvimento de soluções inovadoras para satisfazer as necessidades sociais e econômicas.



Shockley et al. (2006) indicam que o EP ocorre sempre que um ator político está em alerta com as problemáticas da administração pública e age em oportunidades potenciais de lucro, mudando o sistema em que o ator está incorporado em direção ao equilíbrio. Kearney et al. (2007) refere-se à empresa estatal/ serviço civil.

Sob esse aspecto, o EP é definido como um indivíduo ou grupo de indivíduos que se compromete com a atividade desejada para iniciar a mudança dentro da organização, na qual busca adaptar, inovar e facilitar o risco. Nessa conceituação, metas e objetivos pessoais são menos importantes do que a geração de um bom resultado para a organização pública.

Na conceituação de Currie et al. (2008), o empreendedorismo no setor público é visto como o processo de identificação e busca de oportunidades de indivíduos e/ ou organizações. Além disso, esse processo é, muitas vezes, caracterizado pela capacidade de inovação, tomada de riscos e proatividade. Morris et al. (2008) evidenciam que as organizações podem ser caracterizadas em termos de sua orientação ou intensidade empreendedora, que é um reflexo das atividades empresariais no qual estão fazendo. Essas atividades são baseadas no conceito de OE (inovadoras, arriscadas e proativas). Os passos básicos para esse processo identificado (no setor privado) não deve ser diferente em um contexto de organizações públicas.

Alguns autores também se dedicaram a definir o perfil do empreendedor incorporado ao setor público. Ramamurti (1986), por exemplo, afirmou que o empreendedor público é um indivíduo que se compromete para iniciar e manter uma ou mais organizações do setor público.

Para Bellone e Goerl (1992), o empreendedor público pode ser definido a partir de quatro características:

- a) autonomia;
- b) visão pessoal do futuro;
- c) sigilo; e
- d) tomada de risco.

Essas características, segundo o autor, podem ser conciliadas com os valores democráticos fundamentais como *accountability*, participação cidadã, formulação de políticas públicas transparentes e planejamento de longo prazo. Já Roberts (1992) caracteriza o EP como um indivíduo que gera, projeta e implementa ideias inovadoras no domínio público.

Na visão de Schneider et al. (1995), o empreendedor público é definido por dois fatores: a) sua vontade de tomar medidas de risco; e b) sua capacidade de coordenar as ações de outras pessoas para cumprir metas. Segundo Currie et al. (2008), o empreendedor público é um líder que amplia metas, mandatos, funções e poder de suas organizações, de forma não prevista pelos agentes públicos. Ele constrói coalizões políticas para usufruir as oportunidades empreendedoras na organização.

Apesar de difusas, as definições de empreendedorismo no setor público também se aproximam em alguns aspectos (DIEFENBACH, 2011). Um dos aspectos são as dimensões inovação, proatividade e tomada de riscos. Elas se repetem em várias conceituações, como a conceituação de Kearney (2007), Currie et al. (2008) e Morris et al. (2008).

Outro ponto em comum é que algumas conceituações incorporam o conceito de criação de valor, o qual é evidenciado por Morris e Jones (1999) e Bernier e Hafsi (2007). Portanto, observa-se que a literatura científica sobre empreendedorismo incorporado ao setor público ainda está em formação e que as suas influências estão arraigadas em pesquisas internacionais, principalmente europeias, as quais se têm dedicado a compreender melhor esse construto.



No Brasil, nos últimos anos, tem surgido a noção de empreendedorismo público. As influências dessa noção estão sobretudo na popularização da reforma gerencial no Brasil, a partir do modelo de Bresser Pereira, em 1995, implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Deve-se destacar que, com essa reforma, o Brasil estava aderindo às diretrizes apresentadas pelos governos baseados no modelo gerencialista (NAP) de administração pública. O marco dessa reforma foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995.

Segundo Lustosa-da-Costa (2008), o plano tinha como objetivo instaurar a administração gerencial no Brasil, a partir do ajustamento fiscal, das “reformas econômicas orientadas para o mercado, que - acompanhadas de uma política industrial - garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional”, da reforma da previdência social, de inovar na questão dos instrumentos das políticas sociais produzindo uma boa qualidade deles e da “reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008, p. 863).

Com essa reforma, o governo brasileiro visava substituir o modelo burocrático, “misturado a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adotasse os princípios da nova gestão pública” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6). Nesse trecho, é possível perceber que os reformistas de 1995 criticavam as reformas anteriores (1935 e 1967) por não conseguirem suplantarem totalmente o patrimonialismo da administração pública brasileira.

O objetivo da reforma gerencial seria afastar o Estado de práticas patrimonialistas, por meio de uma gestão baseada em resultados. Para tanto, deu-se ênfase ao federalismo (estabelecido na Constituição de 1988), no qual se pressupunha a descentralização das políticas sociais para

os estados e municípios. A atuação específica do Estado foi delimitada; foram distintas as suas atividades estratégicas; fez-se a separação entre formulação e execução de políticas públicas; deu-se maior autonomia para as atividades exclusivas do Estado, ou seja, da União, e, ainda, buscou-se a garantia da responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos pela administração por objetivos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Vale ressaltar que o impulso tomado pela reforma de 1995 trouxe para o contexto brasileiro a gestão como elemento central para a garantia de maior qualidade nos serviços públicos. Sob o ponto de vista reflexivo, o modelo gerencial também apresenta limitações.

Na visão de Zwick et al. (2012, p. 293), o Brasil constituiu uma propensão para a adoção de modelos estrangeiros. No que tange à administração pública, a introdução e o desenvolvimento do gerencialismo são um dos exemplos mais recentes de importação. Sua ampla divulgação e adoção no Brasil se justifica pelo argumento de autoridade que sustenta o gerencialismo como uma forma de gestão pública de sucesso em países que são tidos como de Primeiro Mundo, modernizados e desenvolvidos.

O Consenso de Washington foi o estopim desse processo, pois possibilitou que se firmasse uma série de acordos internacionais, influenciando, intensamente, a transposição do modelo para o Brasil, formando, com isso, um “paradigma” de desenvolvimento a ser alcançado (ZWICK et al., 2012, p. 293).

O modelo gerencial, portanto, é que deu base para a discussão do empreendedorismo público no contexto brasileiro. Tomar este modelo pelo ponto de vista reflexivo é importante, pois, no processo de ressignificação do ESP, as limitações e as contradições do modelo gerencial devem ser levadas em questão. O alerta para o debate das políticas públicas sociais, a formação de uma cidadania ativa, a busca pela manutenção do *ethos republicano*, pela construção igualitária das relações entre estado, sociedade e mercado, e o próprio conceito de Estado vigente passaram a não ser centrais nas discussões do modelo gerencial. O foco, como dito anteriormente, assentou-se na busca por instrumentos de planejamento e monitoração da administração pública.

Embora reconheça o potencial dessas práticas para a profissionalização da administração pública, ao se levar em consideração o contexto brasileiro, permeado pelo hibridismo da gestão pública, conclui-se que implementar esses instrumentos torna-se uma ação complexa. Isso porque o modelo de administração pública brasileira absorve esses diversos elementos (ZWICK et al., 2012). Por isso, é fundamental levar em consideração os fatores limitantes para o desenvolvimento de uma administração pública gerencial plena.



Esta importância, dada pela reforma gerencial de 1995 ao núcleo estratégico do Estado e suas carreiras, indicou que a mudança não tinha por objetivo eliminar os conceitos clássicos da administração burocrática, mas corrigi-los e dar-lhes maior enfoque estratégico. Assim, Bresser-Pereira (2010) revelou que, na reforma gerencial de 1995, não foram eliminados princípios, como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. No entanto, acrescentou-se o conceito de eficiência e buscou-se, na interpretação, entender o modelo publicitário também como transparência. Ressalta-se, porém, as críticas de Paula (2005) de que esse modelo não apresentou de forma satisfatória a dimensão sociopolítica e, assim, deixou a desejar no processo de democratização.

Vogel (2012), no contexto alemão, revela diversos conflitos entre os modelos gerenciais e burocráticos de gestão do setor público, existindo aqueles que defendem a transferência das práticas gerenciais e aqueles que são contra. A conclusão central do autor é de que a legitimidade e a superioridade do modelo gerencial são um produto do discurso. Van Helden e Jansen (2003) entendem que as mudanças no governo holandês em decorrência do *New Public Management* foram apenas superficiais e com impacto limitado. Já para Perren e Jennings (2005), os discursos governamentais sobre empreendedorismo reproduzem as crenças presentes no empreendedorismo no setor privado.

Quanto à eficiência dos serviços públicos, segundo Diefenbach (2009), quando há efeitos positivos, eles são frequentemente concentrados em algumas áreas e medidos em dimensões bastante quantitativas e técnicas, desvalorizando aspectos qualitativos. No que se refere à descentralização das estruturas públicas, os autores contrários ao modelo argumentam que ela ocorre apenas em áreas e tarefas que são operacionais, de importância secundária ou impopulares. Na verdade, as estratégias gerenciais buscam criar novas formas de centralização, havendo uma maior formalização e rotinas burocráticas (DIEFENBACH, 2009). Defendem, ainda, que os sistemas de medição de desempenho gerenciam e se preocupam apenas em capturar e medir resultados mensuráveis, deixando de lado aspectos humanos, sociais, habilidades, conhecimento, comprometimento e confiança, o que traz efeitos negativos psicológicos e organizacionais (DIEFENBACH, 2009).

Finalmente, pontua-se que novos modelos organizacionais são construídos, principalmente no espaço local, como possibilidades de uma gestão pública que seja mais participativa e deliberativa. Com isso, caminha-se na busca por um modelo Societal (PAULA, 2005).



### Atividades para fixação da aprendizagem

1. Discorra sobre os principais pressupostos da Nova Administração Pública – NAP.
2. Discuta como a propagação da NAP por diferentes países contribuiu para a sua inserção na administração pública brasileira, destacando os fatores que colaboraram para a reforma gerencial de 1995.
3. Relacione a NAP com o Governo Empreendedor (GE).
4. O modelo gerencial proposto implicava em adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, a partir da combinação de novas formas controle, eficiência e imperativos da democracia. Frente a esse contexto, na sua opinião, o modelo da Nova Administração Pública constitui uma ameaça ou um fortalecimento à democracia?
5. Aponte os principais potenciais e desafios da NAP e o GE.

### Caso prático para análise

Thiago Peixoto estava em um restaurante do Itaim Bibi, bairro nobre da cidade de São Paulo (SP), quando soube que seria chamado para ocupar o cargo de secretário da Educação de Goiás. Quem lhe deu a notícia foi seu pai, Flávio Peixoto, um político com longa carreira no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) goiano e que chegou a ser ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no governo do ex-presidente José Sarney. Naquele mesmo dia, mais cedo, Flávio recebeu uma ligação do então governador eleito de Goiás, Marconi Perillo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que antecipou o convite. O governador telefonaria para Thiago no dia seguinte.

Quando atendeu ao telefone, no dia seguinte, o deputado pensou em rejeitar o convite. O futuro governador, porém, logo disse que não esperava resposta naquele momento, pois queria retomar a conversa pessoalmente. De volta a Goiânia, Thiago saiu do encontro com a certeza de que teria carta branca para fazer o que fosse necessário para mudar a educação no estado.

Naquele momento, a rede estadual goiana de ensino médio ocupava a 16ª colocação no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), do Ministério da Educação (MEC). Com Ideb de 3,1, vinha perdendo posições e estava abaixo da média das redes estaduais no país, que era de 3,4. Nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), ocorria o mesmo: a média goiana era menor que a nacional. Em todo o estado, considerando-se as redes pública e privada, apenas 27% dos estudantes chegavam ao fim do ensino médio com níveis adequados em Língua Portuguesa, índice que caía para 8,9% em Matemática. Até nisso, Goiás estava abaixo da média brasileira, que era de 28,9% dos alunos com conhecimentos suficientes de Língua Portuguesa e 11% de Matemática.

Thiago estava convencido de que essa defasagem da rede de ensino goiana decorria de problemas tão elementares que seria possível dar um salto de qualidade em pouco tempo. Thiago estava convencido de que essa defasagem da rede de ensino goiana decorria de problemas tão elementares que seria possível dar um salto de qualidade em pouco tempo.

e mudar o cenário da educação no estado. Para isso, bastariam ações simples, como iniciativas já comprovadamente bem-sucedidas em outros lugares. Agora, restava selecionar quais dessas ações seriam executadas e implementá-las de forma articulada. Essa solução daria conta dos desafios da rede estadual? Thiago achava que sim e se considerava pronto para a missão.

(Fonte: ENAP - Casoteca de Gestão Pública, 2018).

O caso narra a alternativa encontrada pelo jovem secretário da Educação de Goiás para alterar a defasagem da rede de ensino goiana. A ideia era transpor iniciativas bem-sucedidas em outros lugares para o contexto da educação de Goiás. No caso da NAP, o governo brasileiro seguiu o processo de mudanças gerenciais ocorridas em outros países, na tentativa de implantá-las no contexto da administração pública brasileira.

- Você acredita que essa transposição de modelos gerenciais de outros países pode ser inteiramente aplicada à administração pública brasileira?
- Como lidar com isso?
- Seria a NAP uma reforma sem “reinventar a roda”?

Justifique suas respostas.

### COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS

MORAES, Reginaldo C. O legado de Margareth Thatcher. **Conjuntura internacional**, v. 10, n. 2, p. 19-29, 2013.

DIEFENBACH, T. **New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic Enlightenment**. *Public Administration*, 87 (4), 892-909, 2009.

Filme: A dama de ferro (2012).

PACHECO, R. S. **A Agenda da nova gestão pública**. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SEABRA, S. N. **A nova administração pública e mudanças organizacionais**. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

Vídeo. Youtube. Margaret Thatcher: Não existe essa coisa de dinheiro público. Disponível em: <<https://youtu.be/WFIN5VfhSZo>>.



## UNIDADE 7

# O Estado Pós-Gerencial

O Estado Pós-Gerencial se fortalece no discurso de maior participação social na administração pública. Se no modelo gerencial o foco era na matriz mercadocêntrica, na perspectiva do pós-gerencial, a matriz de análise das relações entre Estado, Sociedade e Mercado passa a ser marcada pela orientação sociocêntrica.

No Brasil, um dos modelos difundidos sobre essa perspectiva é a Gestão Social. Esse modelo emergiu, nos últimos anos, como uma nova maneira de olhar a administração pública a partir de uma perspectiva participativa e deliberativa. Nesse contexto, várias correntes surgiram, com a denominação de Modelo Societal (PAULA, 2005) e Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012).

### 1. NOVO SERVIÇO PÚBLICO OU ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL

Esse modelo emergiu, portanto, em contraposição às teorias contemporâneas de administração pública, adotadas por vários países, inclusive, pelo Brasil (ABREU; HELOU; FIALHO, 2013; PAULA, 2005). Embora a ênfase nos resultados possa produzir significativas melhorias nas organizações públicas em benefício das pessoas às quais servem, isso não quer dizer que o desempenho e a orientação para os resultados devam ser os objetivos centrais da ação governamental.

Baseado em uma gestão social, o Novo Serviço Público busca estabelecer como objetivo a necessidade de se conduzir a racionalidade que está focada no mercado, a **racionalidade** de natureza meramente **instrumental**, para uma forma de **racionalidade substantiva**. Dessa forma, irá promover o potencial de autorrealização do indivíduo na sociedade por meio de um efetivo processo de participação, de modo que a tomada de decisão seja coletiva e que haja dialogicidade e transparência (CANÇADO; TENORIO; PEREIRA, 2011).



**Racionalidade instrumental:** é baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, por meio da maximização dos recursos disponíveis. É caracterizada pela busca de alcançar fins próprios e segue critérios racionalmente lógicos

**Racionalidade substantiva:** tem como premissa ser independente das expectativas em relação ao sucesso e não se caracteriza pela busca incessante pelo resultado, ou seja, pelo fim da ação. Refere-se a valores (ética, religião, estética, etc.), independentemente dos resultados esperados.

Assim, diferentemente da Nova Administração Pública, construída sobre conceitos econômicos, o Novo Serviço Público é formado a partir da noção de administradores públicos a serviço de cidadãos. Dessa maneira, conforme Paula (2005), a Administração Pública Societal contribui para superar alguns limites do gerencialismo, como a não ruptura com os ideais tecnocráticos, a persistência do autoritarismo e do patrimonialismo e a não inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas. Por tal razão, o Novo Serviço Público está fundamentado na promoção e reafirmação dos valores da democracia, da cidadania e do interesse público. Também está ancorado em valores compartilhados e interesses comuns, por meio do diálogo e do engajamento dos cidadãos (ABREU; HELOU; FIALHO, 2013).

Desse modo, partindo da premissa de que o governo não deve ser conduzido como um negócio, mas sim como uma democracia, segundo Netto, Salm e Burigo (2014), no Novo Serviço Público, a administração pública é caracterizada por uma nova postura frente aos seus desafios, que significa:

servir aos cidadãos, não aos consumidores; buscar sempre o interesse público; valorizar sempre a cidadania sobre o empreendedorismo; pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; servir, ao invés de dirigir a sociedade e valorizar as pessoas, não apenas a produtividade. Seguindo essas premissas, é possível perceber que o Novo Serviço Público se orienta a partir da racionalidade funcional e da racionalidade substantiva e pela ética da responsabilidade e da convicção (NETTO; SALM; BURIGO, 2014, p. 168)



Para discutir o contexto do modelo da Gestão Social, utiliza-se a perspectiva do pesquisador Fernando Tenório (2008), segundo o qual a gestão social pode ser vista como: “um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais, onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008, p. 39).

Nessa concepção, busca-se não somente o foco em resultados, mas sim que a participação social seja efetiva por meio dos novos arranjos institucionais constituídos. É central para o entendimento da gestão social que a deliberação pública é aquela que sustenta uma administração pública democrática e republicana.

Deve-se destacar que a perspectiva de gestão social se alinha à proposta de Bohman (2009), no que se refere à dialogicidade na esfera pública. Baseia-se, sobretudo, no conceito habermasiano de democracia deliberativa (HABERMAS, 2003).

Em relação à deliberação, Marques (2009, p. 15) a define como “um processo social e comunicativo que se caracteriza a longo prazo através da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública” (MARQUES, 2009, p. 15).

Nesse conceito, vigora a noção presente no modelo procedimental da democracia e pode-se observar que a deliberação está atrelada à transformação dos discursos presentes na sociedade, ou seja, das discussões e conversações políticas sendo transformadas em políticas públicas. Habermas parte do princípio de que os cidadãos – considerados como iguais, livres e organizados – podem endereçar suas demandas às esferas centrais do sistema político e que, por sua vez, os atores administrativos estão prontos a escutar e a inserir tais demandas nos processos decisórios (MARQUES, 2009, p. 17). Assume-se, dessa maneira, que a política deliberativa tem sua elaboração fundada em:

Uma rede complexa de discussões e discursos, na qual os cidadãos aprendem a construir argumentos, a se expressarem e a assumirem uma posição, justificando-a sempre que for necessário para chegar a uma compreensão mútua acerca de um problema público (MARQUES, 2009, p. 20).



No centro do modelo procedimental está o discurso como elemento estruturador do agir comunicativo. A razão, assim, se configura como elemento epistêmico e dá guarida para as discussões na esfera pública. É por meio do discurso e da razão que os cidadãos têm consciência de si e do seu papel no mundo da vida, fazendo com que sua opinião seja emancipada da colonização dos sistemas.

Para Bohman (2009), no entanto, a deliberação pública vai além do discurso. Segundo o autor, a deliberação pública deve ser concebida como “um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais” (BOHMAN, 2009, p. 36). A abordagem dialógica da deliberação pública preconiza que o diálogo é o responsável pela publicidade da deliberação e pela legitimidade das decisões administrativas. Diante disso, é necessário que os cidadãos estejam aptos e compromissados em dialogar uns com os outros, para que as decisões administrativas sejam efetivas.

De acordo ainda com o mesmo autor, o diálogo traz para a deliberação o sentido de equidade, pois as decisões são tomadas mediante diálogos entre as esferas públicas parciais, evitando-se, assim, a tirania da maioria, diminuindo os riscos impostos pela regra da maioria. O diálogo contribui para que seja assegurada a igualdade deliberativa, incluindo todos os “cidadãos na deliberação” e excluindo as “formas extrapolíticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes” (BOHMAN, 2009, p. 46).

A democracia deliberativa tem por base a deliberação pública. Segundo Marques (2009, p. 15), o conceito de deliberação deve ser compreendido “como um processo social e comunicativo que se concretiza em longo prazo através da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão, capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública”.

Para essa autora, a esfera pública é constituída a partir do agir comunicativo, ou seja, “quando diferentes públicos ou indivíduos se organizam em redes comunicacionais articuladas, com o objetivo de discutir sobre os problemas ou questões que os afetam, de assumir um posicionamento, de trocar argumentos e de justificá-los diante das interrogações feitas pelos parceiros de interação” (MARQUES, 2009, p. 20).

Marques (2009) evidencia que a teoria deliberativa deve ser acompanhada de uma construção comunicativa do problema em pauta, das relações estabelecidas entre os diferentes interlocutores, dos argumentos defendidos por cada participante e da opinião pública resultante das trocas constituídas pela via da comunicação intersubjetiva.



A igualdade deliberativa precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e exclusão de formas extrapolíticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades preexistentes (BOHMAN, 2009, p. 46).

Segundo o autor, para que a participação seja efetiva, a diversidade de necessidades dentro do Estado deve ser problematizada (BOHMAN, 2009). Nesse sentido, a deliberação pública ativa pode aplicar melhor o princípio complexo de tratar os casos iguais igualmente, mas casos diferentes de forma diferente. Desse modo, “a deliberação descobre modos de lidar com diferenças específicas através de arranjos cooperativos processuais. Essa transformação altera a definição das necessidades que têm de ser satisfeitas, a fim de tornar todos os cidadãos politicamente iguais e capazes de atuar politicamente” (BOHMAN, 2009, p. 80).

O modelo da Gestão Social (também chamada de coprodução) parte, portanto, do princípio de que a participação conjunta gera maior responsabilidade entre os coprodutores e permite que o cidadão também exerça poder na construção e implementação de políticas públicas. É necessária, contudo, uma mudança na postura de todos os atores sociais para superar comportamentos historicamente arraigados na cultura brasileira. Dessa forma, a participação social deve ser encarada não apenas como um direito, mas também como uma oportunidade de conferir maior efetividade às ações e serviços públicos.

Esse novo modelo, portanto, lançou novas luzes sobre a gestão pública, apontando um caminho alternativo, baseado na aproximação e cooperação entre servidores públicos e cidadãos. Segundo esta perspectiva, fundamentada em valores democráticos e humanistas, o cidadão é protagonista e participa da tomada de decisão, sendo auxiliado pelos administradores públicos, que assumem um papel de intermediadores dessa interação.

Assim, diante da exposição dos modelos que evidenciam o processo de desenvolvimento da administração pública no Brasil, observa-se que o modelo de gestão social busca contribuir com uma nova gramática para este contexto, que abrange a dialogicidade e a representação do *ethos* republicano na administração pública. De fato, esse desenvolvimento alinha-se a um novo recomeço para a administração pública brasileira.

No entanto, as discussões ainda estão muito nos níveis teórico e acadêmico. O seu desenvolvimento da forma como idealizada dependerá da execução de atividades colaborativas que envolvam tanto cidadãos, como governo e órgãos privados e não governamentais. Em virtude disso, ainda é necessária uma mudança na postura de todos os atores sociais para

superar comportamentos historicamente arraigados na cultura brasileira, resgatando a cidadania democrática. Isso porque somente a interação deles e o firme compromisso com a consecução do interesse público podem levar a uma nova etapa da administração pública.

Quanto aos aspectos práticos, ainda persiste um modelo híbrido, no qual as práticas patrimonialistas, burocráticas, gerenciais e de gestão social ainda estão presentes. A compreensão deste fato é substancial para que os modelos estabelecidos passem a ter relevância nos contextos em estudo.



Um dos debates que os modelos pós-gerenciais vêm fortalecer é sobre a questão da cidadania. Como a matriz de análise passa à perspectiva sociocêntrica, observa-se que a literatura avança no sentido de propor elementos de análises que vão para além da perspectiva reformista na *New Public Management*. Os modelos pós-gerenciais visam trazer uma nova perspectiva para análise dos atores e das instituições públicas. Contudo, o desafio ainda permanece nesse contexto, sobretudo, porque a perspectiva gerencial ainda é norteadora de vários modelos de governo.

Assim, vê-se um desafio importante para os modelos pós-gerenciais, que é a articulação de uma cultura no setor público que leve em consideração elementos para além do mercado. Apesar de essa questão ainda ser complexa, já há elementos que evidenciam um maior diálogo entre os acadêmicos e práticos da administração pública. Enfim, os desafios ainda persistem e, por isso, é preciso mais reflexões sobre eles.

1. Aponte as principais características do modelo da Gestão Social.
2. Você acredita que é possível desenvolver uma administração pública que consiga integrar o arcabouço de valores apresentados no modelo da Gestão Social?
3. A organização da administração pública no Brasil passou por transformações importantes desde o período colonial. Frente a isso, como se caracteriza o modelo contemporâneo da administração pública brasileira?



### Caso prático para análise

Patrícia acordou aflita, após uma noite praticamente insone. Nas últimas três semanas, muito esforço havia sido gasto para a organização da 1ª Conferência Nacional para Escolhas das Prioridades do Estado Transparente. Era a primeira vez que uma equipe do Ministério da Gestão Transparente desenvolveria uma dinâmica de participação social que pudesse envolver delegados de diferentes setores da sociedade civil e do governo federal para a organização das demandas sociais por transparência e governo aberto. Como membro da equipe de assessoria do Gabinete do Ministro, sua missão era acompanhar de perto esse evento inédito.

O público-alvo da conferência compreendia o conjunto de organizações não governamentais e atores da sociedade civil dedicados ao controle social e à promoção da transparência e avaliação de políticas públicas em diversos setores governamentais. Assim, por parte do governo, diferentes representantes dos ministérios foram convidados a dialogar com movimentos sociais presentes em suas respectivas áreas de atuação.

Chega o dia do evento. Falas oficiais, sem grande repercussão para a audiência. Em seguida, três palestrantes foram convidados à mesa central. As falas ocorreram durante mais de três horas. Patrícia percebeu, apreensiva, que os participantes já se inquietavam nas cadeiras. No amplo auditório alugado pelo governo federal, 1 200 participantes aguardavam a vez de falar. Algumas reações ocorreram durante as apresentações. Cada vez que era mencionado o interesse do Estado brasileiro em ouvir o pensamento e as considerações da população, alguns rostos expressavam claramente a dúvida contida pela impossibilidade

de interromperem os discursos: “Querem ouvir mesmo? Quando será?”

Toda a logística havia sido cuidadosamente planejada e projetada para atender aos 1200 participantes. Mas havia ainda algumas questões pendentes. E quanto aos momentos destinados à participação? Como aquelas pessoas iriam ser mobilizadas para produzir boas contribuições? Durante os preparativos, Patrícia nunca fora ouvida a esse respeito. “Esse é um detalhe. Todos sabem bem o que fazer”, ouvira com frequência.

A apreensão de Patrícia foi confirmada nas reuniões em grupo da tarde. A divisão entre os participantes não obedeceu nenhuma estratégia ou propósito prévio: a partir da ordem alfabética, foram divididos em grupos de 40 pessoas cada. Em cada sala, um conjunto de mesas ao centro distribuía os participantes em formato de círculo. Um membro do Ministério da Gestão Transparente seria responsável pela moderação da reunião.

A disposição dos grupos, à tarde, resultou em três diferentes situações. Na maioria dos grupos, as discussões se desenvolveram sem muita energia. Passadas duas horas, após as apresentações iniciais, todos destacaram os principais pontos que gostariam de ver abordados pelo compromisso brasileiro. Sem que houvesse conhecimento prévio das sugestões, não houve discussões mais enfáticas ou debate. À simples exposição inicial, seguiram-se diálogos pontuais e o marasmo.

O último dia de evento foi suficiente para confirmar todos os receios iniciais de Patrícia. Pela manhã, apenas metade dos grupos se reuniu. Muitos participantes não chegaram a tempo. Dez organizações sociais e quarenta participantes independentes já haviam solicitado o retorno antecipado para seus estados de origem. Um deles deu uma breve entrevista ao jornal local, naquela semana: “É comida da boa, não posso negar! Conhecer a capital foi uma experiência e tanto. Mas não vi sentido em dialogar, dialogar sem rumo. Como se diz por aqui, navio sem destino qualquer ventania leva!”

O desfecho não foi diferente. Os dois grupos mais bem entrosados apresentaram cinco pontos consensuais para a plenária; os representantes dos demais, alguns por conta própria, outros sob protesto, detalharam mais doze compromissos. Em razão do descontentamento generalizado, os técnicos que conduziam a sessão final propuseram que outras sugestões fossem encaminhadas por *e-mail*, para que a participação pudesse ser mais efetiva. Foi quando o protesto final da plenária ocorreu mais intensamente. Se o envio seria por *e-mail*, qual o sentido do debate presencial? Ninguém se arriscava a responder.

As propostas da conferência foram encaminhadas para compor o Plano Brasileiro por Transparência e Controle Social (PBTCs). Os contatos dos participantes não foram registrados para futuras interações, não houve desdobramentos do plano para medidas internas de modificação de práticas governamentais e não houve *feedback* para os próprios participantes.

(Fonte: ENAP - Casoteca de Gestão Pública, 2017).



A partir da experiência da 1ª Conferência Nacional para Escolhas das Prioridades do Estado Transparente, haveria a possibilidade de melhorar os instrumentos participativos utilizados para que o processo conferencial fosse mais eficaz? Como você faria isso?

#### COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. **As possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da administração pública: o novo serviço público.** In: III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Anais, Florianópolis, SC, 2013.

CANÇADO, A. C.; TENORIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais.** Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, Sept. 2011.

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

## UNIDADE 8

# Desafios para a administração pública contemporânea

A corrupção no setor público é uma constante preocupação para as democracias contemporâneas. Entretanto, regimes democráticos mais consolidados e abertos tendem a apresentar menores índices de corrupção, em razão do alto nível de transparência e *accountability*. Assim, a corrupção não seria necessariamente uma consequência direta da democracia, mas sim de falhas nos mecanismos de *accountability* (ROSE-ACKERMAN, 1999).

A corrupção, no âmbito privado ou público, trata-se de um fenômeno que acompanha as sociedades desde a antiguidade e que se manifesta de diferentes formas. Vem sendo discutida não só por autores clássicos, como Platão e Aristóteles, mas também pela perspectiva romana, medieval, renascentista e pela concepção moderna. Devido à complexidade em compreendê-la, visto que tem distintos significados em diferentes contextos, momentos históricos e sociedades, ainda não há um consenso entre as vertentes teóricas quanto à conceituação exata do que seja uma ação corrupta (SACRAMENTO; PINHO, 2012; BIASON, 2012).

Segundo Rose-Ackerman (2002), no âmbito da administração pública, a corrupção pode ser entendida como o uso do poder público para a obtenção de ganhos particulares, sendo proveniente de problemas econômicos e políticos. Quanto a esta última questão, a autora explica que “a disponibilidade dos políticos para aceitar subornos e financiamentos ilegais [...], a tolerância dos eleitores para fazerem tais pagamentos e a disponibilidade dos grupos financeiros para pagar” são condutas que indicam a prática de atos corruptos no âmbito do setor público (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 181).

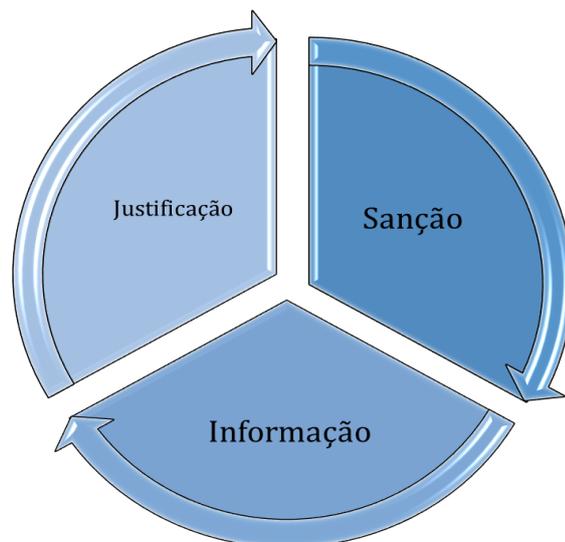
Independentemente do conceito dado à corrupção, há o consenso de que ela se tornou um problema sociopolítico, que traz inúmeros impactos aos sistemas políticos e à dimensão social brasileira.



Enquanto, por um lado, na maioria dos crimes há sempre uma vítima ou indivíduo envolvido que se propõe a denunciar, nos casos da corrupção, por outro lado, os agentes envolvidos buscam a todo custo minimizar a possibilidade de descoberta de seus atos, o que dificulta a apuração desse fenômeno e a sua consequente punição. Em virtude dessas barreiras para se detectar a prática de atividades corruptas, o seu controle tornou-se uma difícil tarefa para a administração pública brasileira, pois depende de uma logística que abranja diferentes sistemas de *accountability* (PERUZZOTTI, 2008; BUENO, BRELÁZ; SALINAS, 2016).

Em geral, o emprego do termo *accountability* está presente nos estudos da administração pública quando se abordam questões relacionadas à participação, prestação de contas, transparência, controle e responsabilização dos agentes (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). Indo um pouco além da dimensão do simples controle, que está ligada à ideia de fiscalização e monitoramento dos bens públicos, garantir a *accountability* sugere que, por meio do controle, é possível criar confiança nas instituições democráticas, favorecendo a legitimidade das decisões políticas (FILGUEIRAS, 2011a).

No que se refere ao seu conceito, o termo *accountability* é abordado pela literatura a partir de diferentes enfoques. Uma perspectiva mais abrangente é proposta por Schedler (1999), segundo o qual o processo da *accountability* deve integrar três dimensões que previnem o abuso de poder político (Figura 8).



**Figura 8:** Dimensões da *accountability*.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Schedler (1999)

As duas primeiras (informação e justificação) constituem o que o autor chama de *answerability*, que se refere à obrigação dos atores públicos prestarem contas, informando e explicando os motivos das suas escolhas e seus atos (SCHEDLER, 1999). Já a terceira dimensão (sanção) diz respeito à capacidade das agências de controle e do cidadão em aplicar sanções aos agentes públicos que violarem determinadas regras de conduta, denominada pelo autor de *enforcement*.

Avançando nas discussões, considerando a *accountability* como elemento essencial à arquitetura institucional de um regime democrático, O'Donnell (1998) destaca que ela pode apresentar um sentido horizontal e outro vertical. O primeiro se perfaz por meio de uma mútua fiscalização entre os poderes do Estado ou seus respectivos órgãos públicos, configurando o chamado mecanismo de *checks and balances*. Trata-se da capacidade e dever que determinadas agências estatais ou órgãos públicos têm de realizar ações que implicam na supervisão de atos e aplicação de sanções no caso de práticas delituosas, pressupondo uma relação entre iguais (SCHOMMER et al., 2015).

Para Campos (1990, p. 31), entretanto, “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”. Na visão da autora, embora sejam necessários, os mecanismos de controle criados pelos próprios poderes públicos não conseguem garantir que o serviço público atue em conformidade com os padrões normativos da democracia, mostrando-se, em virtude disso, incapazes de contrabalançar a corrupção, a conduta ética e uso arbitrário do poder pela burocracia pública (CAMPOS, 1990).

Campos (1990) acrescenta, ainda, que esse tipo de *accountability* é limitado, uma vez que pode servir aos interesses da minoria detentora do poder ou aos interesses dos burocratas. Assim, o verdadeiro controle do governo somente pode ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos (CAMPOS, 1990).

Nesse contexto, a dimensão vertical da *accountability* corresponde à relação entre Estado e sociedade, pressupondo uma ação entre atores desiguais (O'DONNELL, 1998). Sua realização ocorre por meio de eleições justas e limpas, nas quais o cidadão confere livremente o seu voto a quem julgar merecedor, podendo, dessa forma, participar da escolha de quem o governará durante determinado período.

Campos (1990) adverte, entretanto, que, embora essencial, apenas o processo eleitoral não é ágil o bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado pelo povo ao Estado deve ser “assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por partidos políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada” (CAMPOS, 1990, p. 34).



Partindo desse pressuposto, ampliando a dimensão vertical, a *accountability* societal, conforme Peruzzoti e Smulovitz (2006), é um mecanismo de controle vertical do poder público, não eleitoral e de caráter não estatal (FILGUEIRAS, 2011b), estendendo-se à participação da sociedade por meio de associações, movimentos sociais e mídia.

Esse tipo de controle emprega desde mecanismos institucionais, como promoção de ações legais e atividades de monitoramento, até ferramentas não-institucionais, como a participação social e a elaboração de denúncias na mídia (PERUZZOTI; SMULOVITZ, 2006). Segundo Campos (1990, p. 35), “um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*”.

Campos (1990) pondera ainda que apenas haverá condição para a *accountability* quando houver organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos. Dessa forma, tal circunstância não ocorrerá enquanto os cidadãos se definirem como tutelados e o Estado como o tutor. A autora ressalta, contudo, que à medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, de modo individual, altera o papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões, para uma posição ativa de sujeito.

A cidadania organizada pode influenciar não só o processo de identificação das necessidades e canalização das demandas, mas também reivindicar melhor desempenho da administração pública. Todavia, a falta de organização da sociedade civil e a ausência de transparência nas organizações burocráticas do governo podem prejudicar esse processo.



Considera-se, portanto, que a *accountability* é um fator fundamental para um regime democrático. Sua compreensão, nessa perspectiva, perpassa à ideia de controle dos atos praticados pelos agentes públicos, podendo ser exercida por meio de diferentes atores e formas, dentro as quais o acesso à informação assume um papel de destaque, principalmente, quando o assunto é acompanhamento e fiscalização da gestão municipal pelos cidadãos.

A transparência pode ser compreendida como a gestão dos assuntos públicos destinados ao público, sendo o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas. Para Platt Neto et al. (2007, p. 77) “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania”. Assim, “o foco da transparência é minimizar a assimetria informacional entre os cidadãos e os gestores públicos, por meio de ações que exibem as atividades desses gestores” (SANTOS; VISENTINI, 2018, p. 240).

Ao se incorporar a transparência na gestão pública pretende-se, portanto, garantir ao cidadão, de forma individual ou coletiva, o acesso às informações relativas ao desempenho dos governantes, explicitando as ações que estão em andamento e as que foram executadas anteriormente à aquelas que ainda estão sendo planejadas. A promoção da transparência, nesse sentido, é considerada como um dos fatores que consolidam a *accountability*, pois, além de facilitar o controle social e fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade (PINHO, 2008; GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012), contribui para a garantia de melhores resultados das políticas públicas e para redução da corrupção em âmbito público.

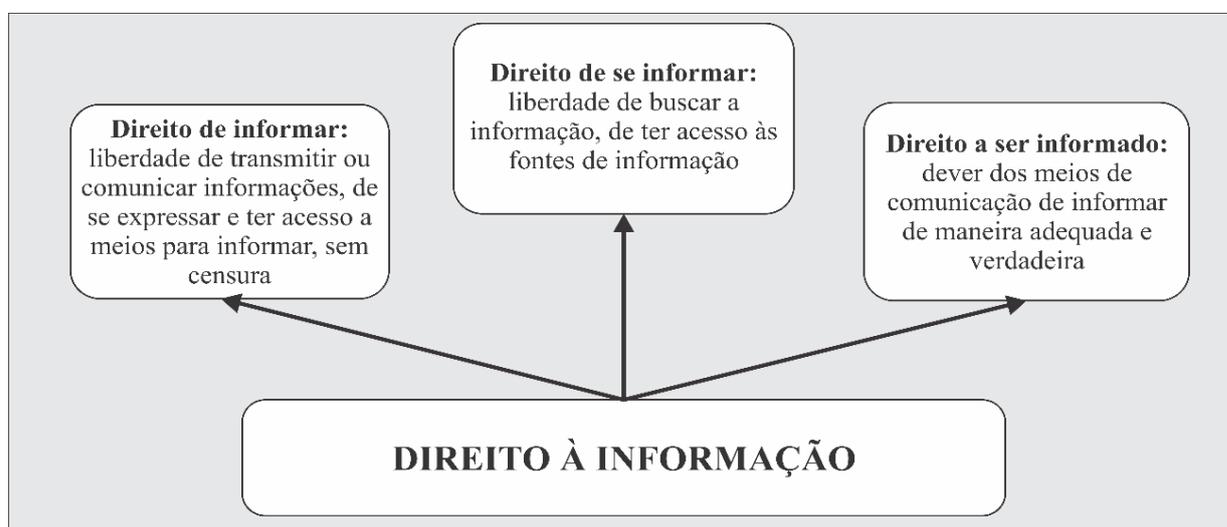
Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como o cidadão valer-se dos dados disponibilizados para cobrar os agentes públicos (RAUPP; PINHO, 2015).



Para fins da gestão pública, a disponibilização de dados é um dos aperfeiçoamentos de nossa democracia. Segundo Jardim, Silva e Nharreluga (2009), as políticas de informação envolvem um conjunto de princípios, leis, diretrizes, regras, regulamentos e procedimentos inter-relacionados que orientam a supervisão e gestão do ciclo informacional, abarcando a produção, coleção, organização, distribuição/disseminação, recuperação, eliminação da informação, bem como o acesso e uso da informação.

A noção de acesso à informação se relaciona a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantem o exercício efetivo desse direito (JARDIM, 2008). No contexto da administração pública, além de necessitar de uma grande quantidade de informações para a sua atuação, o Estado configura-se como uma das maiores fontes de dados, pois seu funcionamento está relacionado diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações (JARDIM, 2008).

Para Canotilho (1992), o direito à informação integra três níveis: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Conforme delimitado na Figura 9, compreende-se que o direito do cidadão de acessar as informações públicas se complementa com o dever dos atores públicos em divulgar informações verdadeiras e serem transparentes, com a vontade do cidadão em querer informar e ser informado.



**Figura 9.** Dimensões do direito de acesso à informação

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Canotilho (1992)

Por meio de instrumentos governamentais, como as regras, as políticas públicas são estruturadas na tentativa de pautar o comportamento dos atores, a descrição e o modo de utilização dos recursos a serem utilizados pelos envolvidos quanto ao alcance dos objetivos inicialmente pretendidos. Apesar de a operacionalização das políticas públicas não se restringir apenas às obrigações dispostas em lei, a discussão do acesso à informação no Brasil demanda a análise da perspectiva normativa ao qual ele está relacionado.

Conforme Mendel (2009, p. 162), “embora uma boa lei não baste para a oferta do direito à informação, ela é, ao mesmo tempo, pré-condição. Essa é a plataforma sobre a qual se apoiam os outros elementos necessários”. Assim, considerando seu aspecto legal, as alterações legislativas mais consistentes vinculadas ao acesso às informações públicas no Brasil ocorreram, principalmente, apenas após a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabeleceu o acesso às informações públicas como um direito de todo e qualquer cidadão (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Verificou-se, contudo, um maior avanço com a publicação da Lei nº. 12.527/11 (BRASIL, 2011), conhecida como **Lei de Acesso à informação (LAI)**, que, além de estabelecer regras, prazos e procedimentos para a disponibilização e acesso às informações públicas, reforçou exigências

legais de transparência dos atos praticados na administração pública, já previstos no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e suas posteriores alterações. Antes, contudo, da promulgação da Lei de Acesso à Informação já havia algumas previsões, dispersas em leis distintas e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, os quais tratavam de forma indireta e secundária a questão do acesso às informações em ambientes públicos.

**Lei de Acesso à Informação (LAI):** reforçou o uso obrigatório de meios eletrônicos para a divulgação de um conjunto de informações consideradas essenciais à sociedade, comumente operacionalizadas na *internet* por meio dos portais eletrônicos (transparência ativa). Além disso, determinou que as informações que não forem disponibilizadas de forma ativa pelos gestores públicos poderão ser solicitadas pelo cidadão, configurando a transparência passiva. Apesar de confirmar algumas determinações legais já previstas em leis anteriores, a LAI avançou no que se refere à disponibilização de informações que não se restringem a dados puramente fiscais.



Apesar da sua importância para a gestão pública, os instrumentos que ajudam a promover o livre acesso à informação, como ocorre com a LAI, não representam um fim em si mesmo. Segundo Marques (2009, p. 234), “ainda que os recursos estejam, de fato, ao alcance dos usuários, é preciso averiguar, em seguida, o real poder de intervenção política conferido aos cidadãos nesta iniciativa”.

Logo, a efetividade do acesso à informação depende do resultado de uma corresponsabilidade dos fornecedores e dos usuários das informações (CALLAND; NEUMAN, 2004). O papel do governo, contudo, não é simplesmente disponibilizar as informações aos cidadãos, elas devem ser compreensíveis e úteis, proporcionando condições de monitoramento, fiscalização e participação nas decisões públicas (PLATT NETO *et al.*, 2004). A partir dessas três dimensões (publicidade, compreensibilidade e utilidade), no Quadro 4 são apresentadas as contribuições do Estado como fornecedor e detentor das informações, e dos cidadãos como seus receptores e usuários.

**QUADRO 4. Dimensões do acesso à informação e o papel dos atores**

DIMENSÕES	PAPEL DO ESTADO	PAPEL DOS CIDADÃOS
<b>Publicidade</b>	Dar ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios aos interessados	Acessar e conhecer as informações divulgadas
<b>Compreensibilidade</b>	Apresentar as informações de forma simples, por meio de uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários	Construir um conhecimento mínimo necessário, a partir das ferramentas disponíveis ou, ainda, solicitar dos poderes públicos maior clareza das informações apresentadas
<b>Utilidade</b>	Garantir a relevância e confiabilidade das informações, assegurando a veracidade do que é divulgado	Verificar e criticar a confiabilidade e relevância das informações, bem como utilizá-las no acompanhamento da gestão pública

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Platt Neto *et al.*, 2004.

Além desses aspectos, segundo Jardim (2008), as políticas de acesso à informação são mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. Para o autor, é necessário que se defina o universo administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política. De igual modo, devem ser previstos os diversos atores do governo e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas. Portanto, não basta estabelecer instrumentos formais generalizados; é necessário estabelecer exatamente os limites e os parâmetros, definindo de que maneira o objetivo será alcançado para que a política seja eficiente.

Acesso à informação, controle social, participação, transparência e combate à corrupção, além de serem assuntos que estão inseridos nas discussões da administração pública contemporânea, cada um deles, da sua maneira ou todos juntos, representam desafios que merecem ser melhores trabalhados pela gestão brasileira como um todo, desde o governo federal até a municipal. Neles, as capacidades gerenciais são menores e as deficiências financeiras maiores.

Entretanto, diferentemente da esfera federal, que está mais distante da realidade dos cidadãos, é no âmbito municipal que a vida se desenvolve, que as necessidades surgem e que os serviços públicos essenciais (saúde, segurança, saneamento básico, educação, etc.) são prestados diretamente à sociedade. Dentro desse contexto, em que parte o acesso à informação e o combate à corrupção inserem-se?

O reconhecimento e o fortalecimento dos governos municipais como gestores e formuladores de políticas públicas fizeram com que esses espaços também se tornassem os locais mais propícios à participação dos cidadãos e, por conseguinte, ao exercício do controle social.

Não é possível, contudo, pensar que os cidadãos podem acompanhar a gestão de seus municípios e contribuir para o seu aprimoramento sem que haja acesso às informações. Afinal, não se discute ou se questiona aquilo que não se conhece. O conhecimento é mola propulsora do exercício da cidadania, principalmente após a Constituição Federal de 1988, as formas de participação dos cidadãos na gestão pública, os mecanismos de controle e a publicidade das informações por parte dos entes governamentais vêm sendo aprimorados pelo governo brasileiro.

Todavia, ao mesmo tempo em que experimenta mudanças na gestão, o Brasil ainda sofre com a permanência da corrupção. Pode-se afirmar, portanto, que as reformas gerenciais pelas quais a gestão pública brasileira passou não foram seguidas de uma diminuição da percepção da corrupção. Não se pode negar que ocorreram melhorias institucionais na gestão pública à medida que a transparência foi sendo aprimorada.

A exemplo disso, a corrupção hoje é mais controlada e desvelada ao público que tempos atrás. Contudo, isso não significa que o controle e o acesso à informação modificaram as práticas da burocracia. Casos mais recentes, como a Operação Lava-Jato e seus desdobramentos, demonstraram que a corrupção ainda continua como uma prática corriqueira, apesar das inovações gerenciais.



**Em um ambiente de segredo, prosperam práticas patrimonialistas, de apropriação dos bens públicos por entes privados, com espaço para arbitrariedade e a sobreposição da vontade pessoal da burocracia sobre o interesse público.**

A opacidade informacional, nesse contexto, contribui para a produção e reprodução de um monopólio das informações, constituindo um território de exclusão. Embora essa temática não represente um desafio só para o Brasil, pesquisadores e gestores públicos têm a possibilidade de repensar o acesso à informação como o campo para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado, que podem contribuir para a ampliação das possibilidades de um controle democrático.



#### **Atividades para Fixação da Aprendizagem**

1. Por que os mecanismos de acesso à informação disponibilizados hoje pela administração pública brasileira não têm sido suficientes para conter a corrupção? Que tipos de ações ainda são necessárias para que esse cenário mude?
2. A disponibilização dos dados têm sido o foco dos governos. Os programas dos governos que visam avaliar como os municípios estão no quesito transparência também levam em consideração apenas o atendimento da lei no que diz respeito às informações que são disponibilizadas nos portais (transparência ativa) e que são prestadas aos cidadãos mediante requerimentos (transparência passiva). Você acredita que essa política de acesso à informação é necessária? Ou é aquela que os governos querem mostrar para os cidadãos que é suficiente? Justifique suas respostas.

3. As leis que tornaram obrigatória a disponibilização das informações públicas priorizam a necessidade de se divulgar dados financeiros. Na sua opinião, tais informações correspondem ao que os cidadãos querem conhecer? Seriam elas o suficiente para promover uma aproximação dos cidadãos?

### Caso prático para análise

Um cidadão que vive no estado do Maranhão, na cidade de São Luís, após presenciar e conviver com a venda ilegal de madeiras de lei (ipê, cedro, andiroba, maracatiara) em sua vizinhança e não aceitar mais tal irregularidade, entrou em contato com a ouvidoria para registrar a ocorrência. Repassou todos os dados necessários para fundamentar a denúncia (endereço completo do local afetado, nome da empresa, tipo de ilícito), mas optou por não se identificar, devido ao medo de represálias, já que é comum na região pessoas portarem arma de fogo e cometerem atrocidades por pouca coisa. Após o cumprimento de procedimentos, recebeu um número de protocolo da sua ocorrência para acompanhar o andamento e a finalização do caso.

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, (Ibama) desde sua criação em 1989, já contava com uma ouvidoria pública, a primeira instituída na administração federal e pioneira na área ambiental. A Ouvidoria do Ibama tem como uma das suas atribuições registrar as denúncias relativas a atos praticados que vão contra a legislação em vigor, assim como encaminhar a demanda para a unidade de fiscalização responsável pelas providências cabíveis e acompanhar todo o trâmite da ocorrência até à conclusão.

Ao realizar vistoria no endereço indicado na denúncia, comprovou-se a veracidade sobre a empresa e o ilícito denunciado. Os agentes de fiscalização realizaram todos os procedimentos necessários e, ao conversar com o proprietário do empreendimento, mencionaram que a “denúncia foi feita via 0800, sempre feita por algum vizinho [...]”. Após receber essa informação, o empresário foi até a residência do vizinho mais próximo à sua empresa, que é também o mais novo na vizinhança, e começou a ameaçá-lo por ter denunciado o seu empreendimento. O ameaçado entrou em contato com a Ouvidoria informando que, devido às armações do dono da empresa, terá que se mudar, apesar de não ter sido nem o denunciante do caso.

A Ouvidoria recebeu, via mensagem eletrônica, duas manifestações da comunidade de repúdio à atitude dos fiscais. A primeira mensagem foi do cidadão que estava sofrendo a ameaça, e que não era o denunciante. A segunda foi escrita pelo denunciante revoltado com a situação.

Ao receber as mensagens, a equipe da Ouvidoria fez contato por telefone com o chefe de Fiscalização da unidade, repassou toda a situação e solicitou que houvesse capacitação da equipe de fiscalização sobre a proibição de repasse de quaisquer dados de possíveis denunciante. Todas as informações sobre o caso foram repassadas, assim como o desfecho com as ameaças ao cidadão.

(Fonte: ENAP - Casoteca de Gestão Pública, 2011).

O caso trata da questão da denúncia anônima nas ouvidorias e de como é preciso atuar para que sejam preservados os cidadãos que colaboram com esses órgãos. Um aspecto relacionado à implementação das políticas de acesso à informação, nas quais se inclui as ouvidorias públicas, é a capacitação dos servidores para as novas competências ligadas ao conhecimento dos mecanismos e normas existentes.

- Na sua opinião, as administrações públicas municipais estão preparadas para esse novo contexto do acesso à informação?
- Como promover uma capacitação dos servidores que apoie a ruptura de padrões de sigilo que estão arraigados na área pública e que, ao mesmo tempo, esclareça que determinadas detalhes das solicitações devem ser mantidas em segredo?

### COMPLEMENTE SEUS ESTUDOS

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade.** Lua Nova, v. 84, p. 65-94, 2001.



FILGUEIRAS, F. **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil.** In XXXV Encontro Anual da ANPOCS. Anais. Belo Horizonte-MG, 2011.

BUENO, R. L. P.; BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. **Administração Pública Brasileira no Século 21: Seis Grandes Desafios.** Revista do Serviço Público, v. 67, n. Ed. Especial, p. 7-28, 2016.

ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. **Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social.** Desenvolvimento em Questão, 10(21), 7-27, 2012.

## Referências

### CAPÍTULO 1

BERGUE, S.T. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul, RS: Educus, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 1996.

BRYNER, G. C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. G; PIERRE, J (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.

ENAP. Casoteca. Libera geral: um caso sobre a dicotomia administração x política. 2016. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2463/3/Libera%20geral.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, vol.42, n.5, p.829-87, 2008.

LUSTOSA DA COSTA. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro**: Crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. In: In: PETERS, B. G; PIERRE, J (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quaterly**, v.2, n.2, p. 197-222, jun. 1887.

WALDO, D. O que é administração pública? In: WALDO, D. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil (USAID), 1964. p. 1-26.

### CAPÍTULO 2

AVRITZER, L. Prefácio. In: MARQUES, Ângela C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2011.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

CORVAL, P. R. dos S. Democracia representativa: Revisitando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 206, p. 245-270, 2015.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DINIZ, E. Reforma do Estado e Governança Democrática: em direção à democracia sustentada? In: Seminário Internacional sobre Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales. **Anais...** Barcelona, 2003.

ENAP. Casoteca. **A Pregoeira que era honesta demais**. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2731/1/A%20Pregoeira%20que%20era%20honest%20demais.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. [sol.]: Arte nova, 1977.

HAYEK, F. A. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura: Instituto Liberal, 1987.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

MARQUES, A. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In:

MARQUES, Ângela C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, 47(3), 745-775, 2013.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-62.

OLIVEIRA, V. da S. e.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **CADERNOS EBAPE.BR**, v.8, n.3, artigo 3, Rio de Janeiro, set-2010.

SADLER, R.J. "Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon", **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 59 No. 2, pp. 25-43, 2000.

SCHUMPETER, J.A. **History of Economic Analysis**. Nova York: Oxford University Press, 1954.

### CAPÍTULO 3

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. As possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da administração pública: o novo serviço público. In: III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais**, Florianópolis, SC, 2013.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 112-141, 1999.

BARROS, B. T.; PRATES, M. A. S. **O estilo brasileiro de administrar**. São Paulo: Atlas, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap/Editora 34, 1998.

CAMPELLO DE SOUZA, M. do C. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006.

CANÇADO, A. C.; TENORIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, Sept. 2011.

CAPOBIANGO, R. P.; NASCIMENTO, A. de L. do.; FARONI, W.; SILVA, E.A. Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica. In: **IV ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, IV. Anais**. Vitória. ENAPG/ANPAD. 2010. CD.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1 (2017).

ENAP. Casoteca. **Desafios de um prefeito: promessas de campanha e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1398/1/caso%20-%20desafios%20de%20um%20prefeito.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos, **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, 87-96, 2007.

NETTO, L. M.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 164-178, 2014.

NUNES, E. O. **A Gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4 ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010, 144p (p. 31-167).

PACHECO, R. S. A Agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO,

R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TOMIO, F. R. de L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 123-148, jun. 2005.

ZWICK, E.; TEIXEIRA, M. P. D. R.; PEREIRA, J. R.; BOAS, A. A. V. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, p. 248-301, 2012.

#### CAPÍTULO 4

BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CAMPANTE, R.G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados – Revistas de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n.1. p. 153-193, 2003.

DaMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2, 929 p.

FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1996.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 249 p.

INSPER. Caso Geddel mostra que incerteza e patrimonialismo travam país. 05/12/2016. Sandro Cabral. Disponível em: < <https://www.insper.edu.br/noticias/caso-geddel-mostra-que-incerteza-e-patrimonialismo-travam-pais/>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

JANOTTI, M. de L. O **coronelismo: uma política de compromissos**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 80.

LANNA, M. P. D. **A dívida divina**: troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: UNICAMP, 1995.

LUSTOSA DA COSTA. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro**: Crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

TORRES, M. D. F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília, EdUnB, 1999. 584p. (vol. 2).

#### CAPÍTULO 5

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO,

Regina S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, Pa. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1 (2017).

ENAP. Casoteca. **O Ministério da Sociedade Brasileira: é possível realizar uma gestão estratégica de pessoas em um órgão desestruturado?** 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/1743/1/O%20minist%C3%A9rio%20da%20sociedade%20brasileira.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2019.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 249 p.

LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, vol.42, n.5, p.829-87, 2008.

MARCELINO, G. F. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: FUNCEP, 1988. 175 p.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TORRES, M. D. F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, jun. 2012.

## CAPÍTULO 6

BELLONE, C. J.; GOERL, G. F. Reconciling public entrepreneurship and democracy. *Public Administration Review*, 52(2), 130-134, 1992.

BERNIER, L.; HAFSI, T. The changing nature of public entrepreneurship. **Public Administration Review**, Washington, v. 67, n. 3, p. 488-503, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; Editora 34, 1998. 368 p.

BUTTERFIELD, R.; EDWARDS, C.; WOODALL, J. The New Public Management and Managerial Roles: The Case of The Police Sergeant. **British Journal of Management**, 16,4, 329-41, 2004.

CAIDEN, G. F. **Administrative reform comes of age**. New York: Gruyter, 1991.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. 1998. **Uma nova gestão pública para a América latina**. Documento do CLAD. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000162.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

CURRIE, G. et al. Entrepreneurial leadership in the English public sector: paradox or possibility? **Public Administration**, London, v. 86, n. 4, p. 987-1008, 2008.

DIEFENBACH, F. E. **Entrepreneurship in the public sector**: when middle managers create public value. Saint Gallen: Gabler Verlag Wiesbaden, 2011. 230 p.

DIEFENBACH, T. New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic enlightenment. **Public Administration**, Sussex, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Brasil (1985-95). Rio de Janeiro: FGV, 1997.

ENAP. Casoteca. **Uma reforma sem “reinventar a roda” O projeto de transformação que passou por cima de professores e diretores em Goiás**. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/3978/1/Uma%20reforma%20sem%20reinventar%20a%20roda-GO.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

FLYNN, N.; STREHL, F. Public sector management in Europe. London: Prentice-Hall, 1996.

KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. Facilitating public sector corporate entrepreneurship process: a conceptual model. **Journal of Enterprising Culture**, Singapura, v. 15, n. 3, p. 275-299, 2007.

KEARNEY, C.; HISRICH, R. e ROCHE, F. Facilitating public sector corporate entrepreneurship process: a conceptual model. *Journal of Enterprising Culture*, 15(3), p. 275-99, 2007.

KETTL, D. F. Public Administration at the Millennium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1), 2000, p. 7-34.

LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, vol.42, n.5, p.829-87, 2008.

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, San Francisco, v. 24, n. 1, p. 71-79, 1999.

MORRIS, M. H.; KURATKO, D. F.; COVIN, J. G. Corporate entrepreneurship and innovation: Entrepreneurial development within organizations (2nd ed.). Mason, OH: Thomson/South-Western, 2008.

NUNBERG, B. **Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos**. Brasília: ENAP, 1998. 90 p. (Cadernos ENAP, 14).

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994. 436 p.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 201 p.

PERREN, L.; JENNINGS, P. L. Government discourses on entrepreneurship: Issues of legitimization, subjugation, and power. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 29, n. 2, p. 173-184, Mar 2005

POLLITT, C. Is the emperor in his underwear? na analysis of the impacts of public management reform. **Public Management**, Enschede, v. 2, n. 2, p. 181-199, 2000.

RAMAMURTI, R. Public entrepreneurs: Who they are and how they operate. *California Management Review*, 28(3), p. 142-158, 1986.

RESENDE, F. da C. R. **Porque falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora: FGV, 2004.

ROBERTS, N. C. Public entrepreneurship and innovation. **Policy Studies Review**, Denver, v. 11, n. 1, p. 55-74, 1992.

ROBERTS, N. C.; KING, P. J. Policy entrepreneurs: their activity structure and function in the policy process. **Journal of Public**.

SCHNEIDER, M.; TESKE, P. E MINTROM, M. Public entrepreneurs: Agents for change in American government. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

SHOCKLEY, G. E.; STOUGH, R. R.; HAYNES, K. E.; FRANK, P. M. Toward a theory of public sector entrepreneurship. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 6(3), p. 205-223, 2006.

VAN HELDEN, G. J.; JANSEN, E. P. New public management in Dutch local government. **Local Government Studies**, v. 29, n. 2, p. 68-88, 2003.

VOGEL, R. Framing and counter-framing new public management: the case of Germany. **Public Administration**, v. 90, n. 2, p. 370-392, 2012.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, jun. 2012.

## CAPÍTULO 7

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. As possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da administração pública: o novo serviço público. In: III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais**, Florianópolis, SC, 2013.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública?: uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-85.

CANÇADO, A. C.; TENORIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, Sept. 2011.

DENHARDT, R. **Teoria geral de organizações públicas**. 4. ed. São Paulo: Thomson/Wadsworth,

2012. 113 p.

ENAP. Casoteca. **Desenho de experiências participativas: o caso da 1ª Conferência Nacional para Escolhas das Prioridades do Estado Transparente**. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3114/1/Desenho%20de%20experi%C3%Aancias%20participativas.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2, 352 p.

MARQUES, Â. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: \_\_\_\_\_. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 11-28.

NETTO, L. M.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 164-178, 2014.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 7-23.

## CAPÍTULO 8

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

BIASON, R. de C. “Questão conceitual: o que é corrupção?”. In: Biason, R. De C. (org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: **Balão Editorial**, p. 9-20, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/05/2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07.06.2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BUENO, R. L. P.; BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração Pública Brasileira no Século 21: Seis Grandes Desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. Ed. Especial, p. 7-28, 2016.

CALLAND, R.; NEUMAN, L. Implementation of an Access to Information Regime. The Promotion of Democracy Through Access to Information: Bolivia Access to Information: **A Means to Promote Social and Economic Inclusion** THE CARTER CENTER, May 2004. 75-82 p.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1992.

ENAP. Casoteca. **Quando uma denúncia anônima feita à Ouvidoria vira ameaça ao denunciante**. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/310/7/Quando%20uma%20den%C3%Bancia%20an%C3%B4nima%20feita%20%C3%A0%20Ouvidoria%20vira%20amea%C3%A7a%20ao%20denunciante.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua**

**Nova**, v. 84, p. 65-94, 2001a.

FILGUEIRAS, F. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. In XXXV Encontro Anual da ANPOCS. **Anais**. Belo Horizonte-MG, 2011b.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.

JARDIM, J. M.; SILVA, SÉRGIO C. A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção as políticas públicas de informação. **Perspectiva em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

JARDIM, J.M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, v.59, n.1, p.81-92, 2008.

MARQUES, F. P. J. A. Internet e participação política no caso do estado brasileiro: um relato de pesquisa. Em questão, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 219-247, jul./dez. 2009.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, 47(3), 745-775, 2013.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliaquias. In: **Lua Nova**, Nº 44, pp.27-54, 1998.

PERUZZOTTI, E. Accountability. In: AVRITZER, L., BIGNOTO, N., GUIMARAES, J., STARLING, H. M. M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 477-484, 2008.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Social accountability. In: Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies. Pittsburgh: **University of Pittsburgh Press**, p. 9-10, 2006.

PINHO, J. A. G. de; Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.471- 493, maio/jun. 2008.

PLATT NETO, O.; CRUZ, F. VIEIRA, A. L. Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. **Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul**. INPEAU. Florianópolis, 2004.

PLATT NETO, O. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

ROSE-ACKERMAN, S. "**A Economia Política da Corrupção**". In: Kimberly, A. E. A Corrupção e a Economia Global. Brasília: UNB, 2002.

SANTOS, M. D.; VISENTINI, M. S. Elaboração de um Ranking da Transparência e Compreensão das Práticas de Gestão de Municípios Integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 239-247, 2018.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; SOUSA, A. D. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

