



# BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Administração  
Pública Brasileira

Antonio Joreci Flores

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação  
em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

## BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

### Administração Pública Brasileira

Antonio Joreci Flores

## Prof. Antonio Joreci Flores

Graduado em Tecnologia Agrônômica – Modalidade Cooperativismo pela UNIJUÍ, em 1982. Graduado em Administração de Empresas – URI – 2006. Especialista em Economia Rural – UNIJUÍ, em 1984; Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC, em 2002; Doutorado em Desenvolvimento Regional pela UNISC em 2009. Principais publicações: Livros – A Matriz Produtiva Agrícola de um município, 2002; A organização do Quadro Social do sistema SICREDI Médio Alto Uruguai-RS, 2005; Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, Território da Cidadania do Médio Alto Uruguai, RS. 2006; Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território da Cidadania do Médio Alto Uruguai, RS. 2010. Publicações em periódicos com ênfase no desenvolvimento regional. Professor e pesquisador na UFSM - CESNORS – Palmeira das Missões – RS. Departamento de Administração e Ciências Econômicas – UFSM. Professor de ensino presencial e a distância. Experiência em temas da gestão pública. Tese de doutorado sobre implementação de Políticas Públicas.



### Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

F634t Flores, Antonio Joreci

Administração pública Brasileira / Antonio Joreci Flores, Maria Luciana de Almeida (revisora). – 2.ed. rev. atual. e ampl. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.  
96 p.: il.

Bacharelado em Administração Pública  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública  
Inclui referências  
ISBN: 978-85-7988-282-1

1. Administração pública. 2. Administração pública – Brasil – Legislação. 3. Reforma administrativa. 4. Políticas públicas. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 35

Catalogação na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR | CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO

Antonio Joreci Flores

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE

Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO

José Marcos Leite Barros

EDITORACÃO

Anita Maria de Sousa

Aldo Barros e Silva Filho

Enifrance Vieira da Silva

Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL

Maria Tereza Lapa Maymone de Barros

Geruza Viana da Silva

CAPA

José Marcos Leite Barros





# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 - O ESTADO, O GOVERNO E A SOCIEDADE.....	9
O Estado, o Governo e a Sociedade.....	9
O Entendimento sobre o Estado, o Governo e a Sociedade, no Contexto Histórico, e as Novas Práticas de Poder.....	9
CAPÍTULO 2 - EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	19
Evolução da Administração Pública Brasileira.....	19
A Evolução da Administração Pública Brasileira.....	19
O Patrimonialismo.....	26
A Visão Neoliberal.....	33
Estrutura e Função da Administração Pública.....	34
A Eficiência na Administração Pública.....	48
A Eficácia na Gestão Pública.....	50
A Efetividade como Resultante da Eficiência e da Eficácia.....	53
CAPÍTULO 3 - BASE LEGAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	57
Base Legal da Administração Pública Brasileira.....	57
Administração Pública Brasileira.....	57
A Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional n. 19/1998.....	62
CAPÍTULO 4 - AS REFORMAS: DOS ESTADOS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	65
As Reformas: dos Estados e da Administração Pública.....	65
Reformas Administrativas e Programas de Desburocratização.....	66
O Contexto da Reforma Administrativa no Brasil.....	76
CAPÍTULO 5 - REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO PRIVADA.....	79
Representação e Participação: gestão pública e gestão privada.....	79
Representação e Participação.....	79
Gestão Pública e Gestão Privada.....	82
<i>Accountability</i> e Representações.....	84
As Relações entre Demandas, Políticas, Ação Governamental, Controles e Resultados.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS.....	92



# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Prof. Antonio Joreci Flores

## Apresentação da Disciplina

Prezado estudante!

Assumimos o compromisso de pesquisar bibliografias, no que chamamos de estado da arte, relatar conhecimentos adquiridos na caminhada, tanto profissional, com atuação em espaços da educação não formal – fora da escola –, bem como formação acadêmica, para ordenar esse conjunto de conhecimentos e transformá-los na presente publicação. Esse aprendizado vem contribuindo com as atividades de docência, envolvendo ensino, pesquisa e extensão em espaços universitários, tanto presenciais como a distância. Com esse conjunto de informações, desejamos contribuir com sua formação cidadã, nesse espaço do Ensino a Distância, sistematizando informações para organizar esta publicação que passamos a denominar *Administração Pública Brasileira*, que, com as demais bibliografias existentes sobre o tema, pretende oferecer material de qualidade para contribuir com o aprendizado de estudantes do Curso de Bacharelado em Administração Pública modalidade a distância.

O material publicado esta apresentado em Capítulos, sendo que cada uma é composta por um conjunto de temas e seus respectivos enfoques teóricos, com seus autores, em torno das teorias da administração pública, observando-se uma sequência nos assuntos que possam facilitar o seu entendimento. Salientamos, ainda, que os referidos temas possuem uma identificação conveniente com a ementa (objetivo geral deste componente curricular), o que é importante no desenvolvimento do programa proposto nos conteúdos a serem desenvolvidos nas etapas deste componente curricular.

Nesse sentido, a construção desta publicação está estruturada da seguinte forma: Capítulo 1 – serão identificados conteúdos, autores e sistematizações dos seguintes temas: o Estado, o Governo e a Sociedade. Contexto contemporâneo da atuação do Estado. Governabilidade, governança e descentralização do poder. No Capítulo 2, os temas estarão assim distribuídos – Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. Estrutura e função da administração pública. Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública. Reformas administrativas e programas de desburocratização. No Capítulo 3 teremos um enfoque mais centrado na legislação, principalmente no caso do Brasil após a Constituição de 1988, em que os enfoques sobre administração pública passam a ter mais atenção como: **Depar-**



**tamento de Administração do Serviço Público (DASP)** Decreto-Lei n. 200/67; Constituição de 1988 e Emenda Constitucional n. 19/98. Considerações sobre o novo papel do Estado e da administração pública. Já no Capítulo 4 tratará sobre a reforma de Estado e da administração pública: experiências inglesa, americana e brasileira. O Capítulo 5 tratará sobre representação e participação: gestão pública e privada. *Accountability* e Responsabilidades: as relações entre demandas, políticas, ação governamental, controles e resultados.

## SAIBA MAIS

Quanto ao DASP, no Capítulo 3, vamos detalhar mais, já que o assunto abordado no Capítulo está relacionado a essa importante estrutura da administração pública instituída no Brasil.

Acrescentamos que este conteúdo distribuído entre os cinco Capítulos está sistematicamente relacionado com os temas componentes da Ementa do componente curricular Administração Pública Brasileira EaD, do Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos da UAB.

Como contribuição para um melhor entendimento sobre esses diversos temas apresentados, você terá, ao final de cada Capítulo, um conjunto de atividades que devem ser realizadas para que você atinja a todos os objetivos propostos no início de cada Capítulo.

É importante destacar, ainda, que várias bibliografias estarão relacionadas, ao final desta obra para que você possa consultá-las na busca de mais informações sobre cada tema tratado aqui, pretendemos, com isso, enriquecer seus conhecimentos e contribuir com sua formação.

Esperamos que com essa proposição sua caminhada no aprendizado sobre gestão pública tenha pleno sucesso e, portanto, você obtenha melhores condições de assumir seu papel de cidadão com maior entendimento sobre suas responsabilidades a partir da oportunidade recebida ao ter acesso a esse curso superior. Desejamos que este desafio torne você um multiplicador crítico do conhecimento aqui adquirido em seus espaços de convivência e de atuação profissional.

Bom aprendizado e aproveite este material a sua disposição.

Professor  
Antonio Joreci Flores

## CAPÍTULO I

O ESTADO, O GOVERNO  
E A SOCIEDADE

**Prof. Antonio Joreci Flores**

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Entender a evolução conceitual sobre Estado;
- Identificar as diferenças e as semelhanças sobre o Estado, o Governo e a Sociedade; e
- Conhecer o significado e a importância dos partidos políticos na relação da sociedade com o Governo.

## O Estado, o Governo e a Sociedade

Prezado estudante,

Neste Capítulo apresentaremos os conceitos sobre Estado, Governo e Sociedade, para que você possa conhecer melhor importantes componentes da convivência em sociedade no decorrer dos tempos. Lembre-se de que seu tutor está preparado para ajudá-lo no que for necessário, conte sempre com ele. Desejamos boa leitura!

O Entendimento sobre o Estado, o Governo e a Sociedade,  
no Contexto Histórico, e as Novas Práticas de Poder

Quando desejamos entender sobre determinado tema, o recomendado é que tenhamos noção do assunto tratado. Para isso, devemos buscar apoio nos conceitos que facilitam o entendimento do nosso objeto de estudo em determinado contexto e nos textos que pesquisamos, para ter uma orientação definida do que pretendemos entender e analisar sobre certa temática.

Nesse sentido, como nosso objetivo neste Capítulo é entender o que significa cada componente descrito, passaremos a dedicar nossa atenção para a parte conceitual.

O Estado, o Governo e a Sociedade representam os principais componentes na história da administração pública. Essa administração pública apresenta uma evolução conceitual como apresentamos no quadro a seguir.

Veremos no mencionado quadro os conceitos históricos:

- Antiga Administração Pública;
- Nova Administração Pública; e
- Novo Serviço Público.

ENFOQUES / PERÍODOS	ANTIGA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	NOVA GESTÃO PÚBLICA	NOVO SERVIÇO PÚBLICO
Princípios teóricos e epistemológicos	Teoria política e social intensificada por ciência social ingênua	Teoria econômica. Diálogo mais sofisticado, baseado na ciência social positivista	Teoria democrática com várias linhas de conhecimento, incluindo positivista, interpretativa e pensamento crítico
Racionalidade predominante e modelo de comportamento humano	Modelo de racionalidade restrito ao “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, caracterizada pelo “homem econômico”	Racionalidade estratégica. Múltiplos tipos de racionalidade (política, econômica e racional)
Concepções de interesse público	O interesse público é politicamente definido como o expresso em leis	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados
A quem os servidores públicos respondem	Clientes e constituintes	Consumidores	Cidadãos
Papel do governo	“Remar” (estruturar e implementar políticas focando um único objetivo político predefinido)	“Guiar” (atuando como um catalisador para liberar as forças do mercado)	“Servir” (negociar e intermediar os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados)
Mecanismos de alcance dos objetivos políticos	Programas administrativos executados por meio de órgãos do governo	Criação de mecanismos e de estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio da atuação de órgãos privados e organizações sem fins lucrativos	Criação de coalizão entre órgãos públicos, privados e organizações sem fins lucrativos para satisfazer necessidades mutuamente existentes
Abordagem da <i>accountability</i>	Hierárquica: administradores públicos respondem aos políticos eleitos democraticamente	Orientada para o mercado: o acúmulo dos interesses pessoais irá resultar nos resultados desejados por um grupo de cidadãos (ou consumidores)	Multifacetada: servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos
Discrição administrativa	Discrição limitada permitida por oficiais administrativos	Ampla discrição para permitir alcance dos objetivos empreendedores	Discrição necessária, porém restrita e responsável
Suposta estrutura organizacional	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade <i>top-down</i>	Organizações públicas descentralizadas com controle primário de determinados órgãos públicos	Estruturas colaborativas com lideranças compartilhadas interna e externamente

Quadro 1: Evolução conceitual de Administração Pública

Fonte: Denhardt e Denhardt (2003, p. 28 apud MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 174-175)

Esse quadro enfoca, então, as várias etapas conceituais que orientaram as reformas da Administração Pública em vários países. Cabe destacar que, no Brasil, nas últimas décadas, vários estudos foram realizados sobre o tema, com vários ensaios e tentativas de reformas. As propostas, em sua maioria, prosperaram pouco em função da inexistência de vontade política dos diversos governos, aliadas a propostas pouco coerentes e desarticuladas.

A partir dessa importante contribuição sobre a evolução teórica da administração pública, iniciamos nosso desafio para compreender o que devemos entender por Estado.

### Origem da Palavra “Estado”

O significado da palavra “Estado” se origina do grego, tem relação com a denominação de *polis* – que significa cidade-estado – palavra essa que origina o conceito de política, que é a ciência de governar a cidade. No entendimento dos romanos, a *civitas* ou res pública é denominada *status*, que significa situação ou condição. Essas conotações conceituais da antiguidade remetem para a modernidade e para os conceitos de Estado que identificamos na atualidade. Esse conceito é interpretado conforme cada cultura, mas podemos destacar alguns países e suas conotações sobre o tema. Por exemplo, para os franceses, o Estado é denominado *État*; para os alemães, é conceituado de *Staat*; para os italianos *Stato* e para os espanhóis e portugueses, Estado.

### SAIBA MAIS

Leia mais sobre o significado da palavra “Estado” em: <<http://www.significados.com.br/estado/>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

Para Dallari (2006), a definição etimológica de Estado tem origem latina, *status*, definida como situação permanente de convivência e fortemente relacionada com a sociedade política.

É importante lembrar-se de que a denominação é destacada pela primeira vez em bibliografia as consultadas, na obra *O Príncipe*, de Maquiavel, publicada no ano de 1532, o autor identifica um conceito moderno sobre Estado, utilizado nos diversos espaços de estudo e de interpretação dessa temática.

### Conceitos mais Conhecidos sobre Estado

A partir desses comentários iniciais sobre o histórico conceitual da palavra Estado, passamos a descrever os principais conceitos existentes sobre o assunto.

Segundo Azambuja (1973), o Estado representa uma sociedade composta basicamente de um conjunto de indivíduos unidos e organizados, de forma duradoura, na busca de um objetivo comum. É a sociedade polí-

tica orientada pelo direito positivo, cuja hierarquia entre governantes e governados é sua base funcional, com o objetivo superior de garantir o bem público.

Essa sociedade política, composta pelas estruturas do Estado e pelos governantes representantes do povo, tem sua funcionalidade na relação com a sociedade civil – a sociedade em geral – por meio da qual os princípios da democracia devem ser garantidos e praticados, priorizando o entendimento da funcionalidade do Estado na busca do bem comum de seus habitantes.

Nesse sentido, essa sociedade de representantes é constituída com o consentimento e o apoio dos eleitores, que, a cada período, elegem esses representantes.

***É importante destacar que os conceitos de sociedade política e sua finalidade merecem atenção, pois neles estão definidos os princípios que regem toda a sistemática de funcionalidade do Estado democrático.***

Retomando a questão conceitual sobre o Estado, Azambuja (1973, p. 3) lembra que ele “[...] emerge na tentativa de superar o instinto natural do homem e implementar definitivamente a sociedade política”. Para esse autor, então, o Estado é uma criação artificial do homem, já que esse homem, desde que nasce, é submetido à proteção do Estado, e isso mesmo contra sua vontade. O cidadão sempre estará obrigado a seguir as regras estabelecidas pelo Estado, o que significa afirmar que ele sempre estará dependente dessa organização e de suas amarras.

Como exemplos da dependência que o Estado condiciona ao cidadão, podemos destacar os altos impostos, as obrigações civis e militares e a legislação, muitas vezes, contrária aos indivíduos e à sociedade, caracterizando-se como uma estrutura com poder de mando, governo e dominação.

Pelas contribuições de Azambuja (1973), podemos concluir que o Estado é uma estrutura organizada de forma política e jurídica de uma determinada sociedade visando ao bem público, a partir de um governo próprio e de um espaço geográfico definido.

Outros autores também contribuem para o entendimento conceitual sobre Estado, como Eusébio de Queiroz Lima (1957, p. 5), ao afirmar que:

***O conceito de Estado está ligado diretamente com a organização política, onde as condições físicas, biológicas, psicológicas, econômicas, intelectuais, morais e jurídicas giram em torno de um governo que administra, sob o poder de coação, uma autoridade que provém do uso incontido da força. O Estado está a serviço do direito.***

Para esse autor, a sociedade é dependente das estruturas do Estado que regem e definem a atuação dessa sociedade, tendo no direito um instru-

mento, que geralmente atua para garantir o cumprimento das regras que esse Estado impõe para sua população, caracterizando uma forte dependência da sociedade pelas amarras definidas na sua respectiva legislação.

Outro autor importante, Sahid Maluf (1995), afirma que não existe uma definição única de Estado. Existem vários autores que tratam do assunto, cada um com sua ideologia ou concepção. Para esse autor, o conceito de Estado está assim definido:

O Estado é apenas uma instituição nacional, um meio destinado à realização dos fins da comunidade nacional. É entendido como a sociedade política necessária, dotada de um governo soberano, a exercer seu poder sobre uma população, dentro de um território bem definido, onde cria, executa e aplica seu ordenamento jurídico, visando o bem comum. (MALUF, 1995, p. 11).

Podemos entender que o autor define o Estado como um órgão executor da soberania nacional. Trata-se apenas de uma instituição nacional, como instrumento para a realização das necessidades da comunidade de seu território.

Na concepção de José Geraldo Filomeno (1997, p. 17), “[...] o Estado é um tipo especial de sociedade, sendo fundamental analisá-lo nos aspectos sociológico, político e jurídico”.

Para explicar a origem do Estado, sua estrutura, evolução, fundamentos e fins, Filomeno (1997, p. 18) elabora seu conceito conforme segue:

Estado é um ser social e, portanto único, embora complexo e não simples, em atenção aos diversos aspectos que apresenta: método científico, método filosófico, método histórico e método jurídico. O Estado é mero instrumento para a realização do homem, tendo em vista sua fragilidade e impossibilidade de bastar-se a si mesmo.

A complexidade com a qual se apresentam as diversas conotações sobre o Estado, para esse autor, está relacionada com os métodos propostos para orientação de seus procedimentos em relação aos desafios das demandas da sociedade.

Temos ainda a contribuição de Michael Mann (1999, p. 167), que define o Estado constituído de quatro elementos fundamentais:

O Estado é um conjunto diferenciado de instituições e funcionários, expressando centralidade, no sentido de que as relações políticas se irradiam de um centro para cobrir uma área demarcada territorialmente, sobre a qual ele exerce um monopólio do estabelecimento das leis autoritariamente obrigatórias, sustentado pelo monopólio dos meios de violência física. Tal posição encontra sustentação a partir de uma visão mista, a qual foi referida originariamente por Max Weber, que parte do princípio de que o Estado é um conjunto de instituições decorrentes do desenvolvimento de desigualdades sociais quanto ao exercício do poder de decisão e mando. É classicamente identificado com a ideia de soberano.

Com a contribuição desses autores, podemos concluir que a noção de Estado, caracteriza as formas de governo que resultam das mais variadas fórmulas de poder entre o governo e os governados. Assim representa o conjunto de estruturas, cada uma com suas especificidades, o que significa a possibilidade de igualdade na relação de forças entre sociedade política e sociedade civil, em que todos os segmentos estão representados. O que assegura a unidade da sociedade dividida em seus respectivos interesses.

### Composição do Estado

Segundo Azambuja (1973), fazem parte do Estado os seguintes componentes: uma população, um território e um governo independente dos demais Estados. Cada elemento desses é essencial para a composição de um Estado. O autor define conceitos de povo e nação, integrantes da população de um Estado. Povo, para ele:

[...] é o grupo humano encarado na sua integração, numa ordem Estatal determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis. O elemento humano do Estado é seu povo, mesmo que com ideias diferentes. (AZAMBUJA, 1973, p. 31).

Nação é um conjunto de indivíduos unidos, com interesses, ideias e aspirações comuns.

O território é outro elemento componente do Estado. Segundo Azambuja (1973), sem território não haverá Estado. Ainda, no mundo, existem vários povos sem definição de território para seu espaço de convivência.

Na concepção de Maluf (1995), os elementos que compõem o Estado são os materiais, formados pela população e pelo território; os elementos formais são constituídos por um governo soberano para exercer o poder e um ordenamento jurídico e, o último e mais importante, o bem comum.

Observe que com as contribuições dos autores entendemos então que o conceito clássico da administração pública foi desenvolvido no contexto do Estado liberal, tendo como característica a prestação de serviços à comunidade, no mínimo possível, baseada na manutenção da ordem, na administração da justiça e na garantia dos contratos e da propriedade.

### O Governo

Como estudamos as questões conceituais sobre o Estado, é interessante o entendimento de um componente importante na sua composição, que é o governo. O governo, em regra geral, é entendido como um conjunto de órgãos do Estado que deve contribuir para desenvolver as determinações e as deliberações das estruturas competentes dos poderes constituídos, principalmente o legislativo.



## Questão Conceitual de Governo

Existe uma gama significativa de autores que buscam definir o que seja governo, entre eles podemos destacar o conceito formulado por Dahl e Lindblom (1953, p. 42), conforme segue:

Os governos são organizações que têm o monopólio suficiente de controle para impor uma resolução ordeira de disputas com outras organizações na área [...] Quem quer que controle o governo geralmente tem a “última palavra” sobre uma questão; quem quer que controle o governo pode impor decisões a outras organizações na área.

Nesse sentido, todas as definições sobre governo podem ser classificadas como ambíguas. Essa definição afirmativa dos autores referidos diferencia o governo de outros agentes sociais mesmo sem elencar com precisão seus poderes. A questão a destacar, neste caso, é a clareza que o governo deve ter para usar adequadamente esses poderes de maneira que respeite os limites constitucionais estabelecidos em sua legislação.

Os governos representam o espaço de poder último de uma determinada sociedade. Ele pode influenciar todos os grupos para que obedeçam a suas decisões, ao passo que esses grupos não podem fazer o mesmo. Por isso, a função social do governo deve observar sua ação como garantidor das possíveis disputas de espaços na sociedade, representada por seus diversos segmentos. Nesse sentido, conforme afirmam Dahl e Lindblom (1953), governo é uma organização especializada, distinta de todos os outros agentes sociais, numa base puramente positiva, sem postulados éticos, onde o governo é um agente social específico e singular.

## A Democracia e os Governos

A grande maioria dos governos existentes na atualidade, nos diversos continentes, é oriunda de práticas democráticas de sua sociedade. Quer dizer, são escolhidos a partir do que a população votante assim definir. Cabe lembrar que as escolhas dos governos são feitas por meio do sistema representativo, modelo esse com maior predominância nas **eleições para escolha de governantes**. Então, a sociedade escolhe seu representante, no momento da eleição, e esse eleito deverá representá-la durante seu mandato eletivo. Isso é uma forte característica do sistema democrático.

## SAIBA MAIS

Destacamos que existe também a democracia direta, a indireta e a deliberativa, com formas de escolha de agentes representantes da sociedade civil.



Para identificação de governos democráticos, conforme Downs (1999), algumas condições devem prevalecer, entre elas:

- Um único partido (ou coalizão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato de governo.
- Essas eleições são realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho.
- Todos os adultos, que são residentes permanentes da sociedade, agem de acordo com as leis existentes, estão qualificados para votar em cada uma dessas eleições.
- Cada eleitor pode depositar apenas um voto em cada eleição que participar.
- Qualquer partido (ou coalizão) que receba o apoio de uma maioria de eleitores tem o direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição.
- Os partidos perdedores numa eleição não podem tentar, por força ou qualquer meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse nos cargos para os quais foram eleitos.
- O partido no poder nunca poderá tentar restringir as atividades políticas de quaisquer cidadãos ou outros partidos, contando que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força.
- Em qualquer eleição, sempre haverá dois ou mais partidos disputando o voto dos eleitores.

Com base nesse conjunto de condições, para um governo democrático existir, fica entendido que a função principal de uma eleição em uma democracia é escolher um determinado governo. Nesse sentido, qualquer cidadão estará habilitado a escolher, de maneira eficiente, seu governante.

### **Os Partidos Políticos e o Governo**

Os partidos políticos são de grande importância para os governos democráticos. Não é possível conceber esse modelo de governo democrático sem que exista a participação efetiva dos partidos políticos organizados.

Os partidos políticos são grupos de pessoas que buscam se organizar para controlar o governo e seu aparato, observando-se os meios legais. É uma coalizão de indivíduos que têm certos fins em comum e cooperam entre si para atingi-los. O aparato de governo é entendido com o equipamento físico, legal e institucional que o governo utiliza para cumprir seu papel. Por meios legais, podemos entender isso como as eleições ocorridas conforme seu parâmetro legal e democrático.

Conforme definido sobre partidos políticos, uma pessoa que vote num partido e contribua com dinheiro ou dedique tempo para sua campanha, é um membro daquele partido, mesmo que não aspire ocupar nenhum cargo. Nesse sentido, o partido é representado por homens e mulheres e organizado de maneira espontânea, essas pessoas cooperam para tentar conseguir que alguns desses membros sejam eleitos. Isso não significa que não possa haver discordância entre os componentes de algum partido.

## A Sociedade

Nós nos referimos, até o momento, aos instrumentos que constituem uma determinada nação, destacando o Estado, o governo e os partidos políticos. Passamos a seguir a descrever o componente principal desse contexto que é a sociedade.

A contribuição de Guareschi (2008) é importante na conceituação do tema. Esse autor afirma que as sociedades são sistemas sociais específicos, determinados por diversos fatores, que distinguem, dessa maneira, um sistema social do outro.

Quando se refere ao conceito de sociedade, ele afirma que:

*À primeira vista, parece ser sem importância e sem consequência nenhuma o fato de se empregar o termo sistema social para designar a estrutura interna duma sociedade. Mas se refletirmos um pouco, veremos que o próprio uso desse conceito implica em determinada ideologia e em determinada maneira de ver as coisas e a sociedade. (GUARESCHI, 2008, p. 35).*

Então, podemos afirmar que a sociedade está presente em um conjunto de inter-relações de coisas que estão ligadas e dependentes entre si, cada uma com sua função determinada, formando uma unidade específica, completa e fechada sobre si mesma. Nesse sistema, todos os seus componentes possuem então sua função na qual algumas peças são centrais, outras secundárias, mas todas com importância significativa para o contexto social.

***Muito bem, como está o seu entendimento até o momento? Saiba que é muito importante para o seu aprendizado que você entenda o que abordamos até agora. Caso precise de auxílio, não hesite em entrar em contato com o seu tutor, ele está preparado para ajudá-lo no que for necessário!***

## Resumindo

Neste Capítulo apresentamos vários conceitos, dentre eles destacamos: o Estado; o governo; a democracia; os partidos políticos e as democracias. Todos de grande importância para o entendimento dos temas deste Capítulo.

Cabe destacar que a sociedade representa esse conjunto de entes, por isso, o Estado e os governos têm a responsabilidade tanto de representá-la nas diversas situações que se apresentem suas demandas, tanto econômicas, como sociais, com o objetivo de encaminhar soluções na busca constante de equidade e de qualidade de vida.

Nesse entendimento conjunto dos conceitos e da realidade social, qualquer atitude ou ação das estruturas de poder, econômicas e sociais, deve entender as diversas conotações culturais apresentadas por certa sociedade, para que possa desenvolver suas proposições observando as características que cada segmento social, em seu espaço de convivência e de vivência. Isso significa um grande desafio para todos que estão relacionados com determinado contexto, já que é onde as identidades geralmente são diversificadas e compreendidas, o que oportunizará a convivência harmoniosa entre as diversas etnias.

Com o conjunto de conceitos apresentados, esperamos contribuir com você no sentido de que possa responder às proposições de aprendizado do Capítulo.

## ATIVIDADES

Concluimos este Capítulo, conforme propomos no início dela, algumas atividades foram elaboradas para você, portanto, com os conhecimentos adquiridos neste Capítulo, discuta os seguintes pontos:

1. Descreva o seu entendimento sobre a evolução conceitual do Estado.
2. Comente o contexto contemporâneo de atuação do Estado.
3. Conheça os destaques conceituais na evolução da Administração Pública.

## CAPÍTULO II

# EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

**Prof. Antonio Joreci Flores**

### Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Entender a Era Vargas e suas proposições de gestão do Estado;
- Compreender a dependência do Brasil em relação a Portugal na formação do Estado brasileiro; e
- Identificar os conceitos, as semelhanças e as diferenças entre: eficiência, eficácia e efetividade.

### Evolução da Administração Pública Brasileira

Caro estudante,

Continuando os estudos do Capítulo 1, na qual descrevemos os principais conceitos de Estado, governo e sociedade, passamos para o Capítulo 2 na identificação de importantes conceitos sobre a temática definida que vai desde a evolução da administração pública brasileira até as reformas que o país praticou em determinado período. Neste Capítulo, você entenderá com maior detalhamento o que estudou no Capítulo 1. Desejamos bom proveito do tema!

Observe que a partir de agora, os temas estão direcionados para a identificação e as interpretações da Administração Pública, mais especificamente no caso do Brasil. Bons estudos!

### A Evolução da Administração Pública Brasileira

Para entender melhor o significado histórico do papel do Estado na sociedade brasileira, considerando a cultura resistente a isso, profundamente enraizada à reforma de suas estruturas, é importante destacar as características persistentes da herança colonial do Brasil e de sua cultura política patrimonialista.

Lembrando a história, sabemos que Portugal, notadamente sua região original – a Europa, passou por dois fatos fundamentais que a transformaram, tanto aquela região como o mundo. Os fatos mencionados se referem à **Revolução Industrial** e ao **Iluminismo**: o primeiro caracterizado pelas transformações no modo de produção e o segundo, pelo interesse no aprofundamento da busca do conhecimento.

### SAIBA MAIS

Saiba que a Revolução Industrial foi a transição para novos processos de manufatura no período entre 1760 e algum momento entre 1820 e 1840, inicialmente ocorrido na Inglaterra.

Você precisa saber que o Iluminismo, também conhecido como Século das Luzes e como Ilustração, foi um movimento cultural da elite intelectual europeia do século XVIII que mobilizou o poder da razão, afim de reformar a sociedade e o conhecimento herdado da tradição medieval.

Então, podemos resumir que Portugal passou longe das duas grandes transformações que trouxeram uma nova era ao mundo: a Revolução Industrial e o Iluminismo. Esse fato histórico se, por um lado, proporcionou uma nova visão para o mundo nos aspectos produtivo e cultural, por outro, justificou a manutenção do sistema de poder predominante na época – monárquico, e garantiu a permanência de estruturas arcaicas.

Junto com a Revolução Industrial surgiram a descoberta de novas rotas marítimas para a exploração e a conquista de novos territórios para comércio, fato esse ocorrido no século XIV e que representou uma das principais fontes da receita estatal portuguesa. Além disso, a Revolução Industrial, ocorrida no século XIX, ainda proporcionou grandes transformações nas economias e na política mundial. Esses dois grandes acontecimentos, mesmo que em épocas diferentes, representaram importantes fatos que influenciaram as práticas dos governos e suas estruturas produtivas.

É importante destacar que foi implantada no Brasil, desde a chegada aqui dos portugueses, essa estrutura e o procedimento que a coroa portuguesa adotava para o mundo. Isso fortalecia a estrutura de colonização, continuando o Brasil a ser uma fonte de exploração dos colonizadores.

Com tais fatos, podemos afirmar que esses mesmos padrões se mantiveram por, pelos menos, mais três séculos, com algumas insurreições locais contra os privilégios econômicos da Coroa que eram facilmente dissolvidas. Além disso, como sabemos, a independência não resultou de uma luta, mas foi outorgada por um príncipe português, que se tornou o primeiro imperador do Brasil.

Mesmo após a independência, essa herança colonial fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo País. Dentre elas, as que se organizavam como sistemas fechados, baseadas

nos latifúndios improdutivos, na escravidão e na regra senhorial da administração política, com favorecimento aos clientes locais.

Devemos ter claro que outros países colonizados nesse mesmo contexto passaram por condições e situações parecidas com as do Brasil, em relação ao seu colonizador. É claro que outros países passaram por situações semelhantes, mas é preciso destacar que a experiência brasileira foi diferente, considerando duas questões básicas: a autonomia adquirida pelo Estado, como parte da herança histórica e como uma condição funcional para transformar regiões desiguais nas questões socioeconômicas da nação e a disputa pelo Estado e pelos favores de sua burocracia que foram levados por interesses de toda ordem.

Destacamos que esses traços se tornaram profundamente enraizados na cultura política brasileira sobrevivendo às mudanças que o país passou em seu período histórico, o que, em parte, explica as dificuldades da política com as necessárias transformações socioeconômicas do país.

No contexto brasileiro, conforme Torres (2004), a modernização das estruturas do Governo Federal e a profissionalização dos quadros da administração pública passaram a ter destaque nos meados dos anos de 1930, na onda de centralização e das reformas propostas pela Revolução de 1930. Por isso, foi durante a ditadura Vargas (1937-1945), que a reforma do Estado realmente foi iniciada e executada.

No final da década de 1930, além dos militares que seguem os seus próprios princípios de organização, somente dois órgãos do Governo Federal (o Itamaraty e o Banco do Brasil) eram bem estruturados, tinham instituído normas para ingresso no serviço público, tinham criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito, e estavam alimentando uma burocracia profissional de serviço público. Os servidores que constituíam a elite da administração pública, naquela época, eram cedidos por esses dois órgãos, sendo que o primeiro ainda os fornece.

Podemos destacar que foi essa elite burocrática, aliada aos militares e inspirada por uma ideia de construção nacional, que concebeu e implementou, nessa década, as três importantes intervenções estatais na economia, orientadas para o desenvolvimento:

- a nacionalização dos recursos minerais (1934);
- a nacionalização de jazidas de petróleo (1938); e
- a construção da primeira siderúrgica moderna (estatal) no Brasil (1939-1941).

É importante lembrar que, em 1933, Vargas encarregou um importante diplomata, o embaixador Maurício Nabuco, da missão de estudar a reforma da administração pública, na qual três diretrizes principais foram propostas e apoiadas por Vargas, inspiradas no serviço público britânico, ou seja, em critérios profissionais para o ingresso no serviço público, no desenvolvimento de carreiras e em regras de promoção baseadas no mérito.

Segundo Torres (2004, p. 147), um novo órgão, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP),

[...] foi criado e encarregado, durante a ditadura Vargas (chamada de Estado Novo), de executar essas diretrizes, de supervisionar a administração pública e de formar os recursos humanos para os altos escalões do serviço público, de definir escalas de salários para o setor público, e até de fixar o orçamento nacional. Entretanto, pressões populistas-clientelistas limitariam o escopo dessa ambiciosa reforma.

Concluindo: um padrão duplo foi estabelecido. Os altos escalões da administração pública seguiram essas normas e se tornaram destaque na burocracia pública da América Latina; já os escalões inferiores (incluindo os órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social, então, criados) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e de manipulação populista dos recursos públicos.

É importante entender que esse duplo padrão se tornou estrutural e permanece até hoje. É por isso que serviços diplomáticos estrangeiros e instituições internacionais, que somente lidam com esses altos escalões, percebem a burocracia brasileira como competente e eficiente; a população, que precisa tratar no dia a dia com o outro lado da moeda, tem uma percepção completamente diferente.

O fim da ditadura Vargas e a democratização do Brasil em 1945 não ajudaram muito a modernizar a administração pública. Por um lado, foram estabelecidos procedimentos mais transparentes para tornar a administração pública responsável perante o Congresso, de outro lado, esse mesmo instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar suas práticas clientelistas profundamente enraizadas. Ser indicado para um cargo na administração pública era uma necessidade, pois a economia do país não criava empregos na mesma velocidade do crescimento demográfico. Esse fato tornou-se a aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados, o que facilitou a influência política e uma condição para o sucesso eleitoral para que se conseguisse indicar o maior número possível de pessoas para os cargos disponíveis.

Com a prática do uso de moeda de troca, as regras para ingresso no serviço público ficam prejudicadas, e, em consequência, isso comprometeu a remuneração desses quadros, pois suas regras não estavam bem definidas legalmente e foram afetadas ainda pelo inchamento e pela baixa qualificação dos servidores da administração pública. Com essas práticas clientelistas, as características típicas das administrações públicas dos países mais subdesenvolvidos tornaram-se características do grosso da burocracia do Brasil, como exemplo: excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, a ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade.



Nas duas décadas que se seguiram, essas características tornaram-se, de maneira geral, a regra. Entretanto, os altos escalões da burocracia e a administração das grandes empresas estatais (criadas durante o segundo governo de Vargas, no início dos anos 1950) foram mantidos, também como regra geral, relativamente livre das investidas clientelistas e tiveram sucesso na melhoria das práticas de administração pública e na preservação do *status* do servidor público.

Concluindo, podemos afirmar que o Brasil, com essas práticas, foi identificado de *Estado cartorial*, o que tornou muito difícil a modernização da maior parte da administração pública e transformou as poucas tentativas para reformá-la em sucessivos fracassos.

Como resultado disso, os aparelhos e os quadros do Estado seguiram um padrão de crescimento por sedimentação de estruturas sobrepostas e diferentes com padrões decrescentes de eficácia e eficiência dos serviços públicos nas camadas inferiores ou mais antigas.

Com essa estrutura burocrática, no *Estado desenvolvimentista* dos anos Kubitschek (1955-60), surge a verdadeira imagem dessas disparidades: esse governo proveu a administração pública de uma equipe altamente competente de servidores públicos capazes de projetar e de implementar metas ambiciosas de desenvolvimento; e, ao mesmo tempo, os serviços públicos a cargo da burocracia do dia a dia continuaram a apresentar padrões extremamente baixos. A decisão de Juscelino Kubitschek de construir Brasília pode ter agravado essa questão.

O deslocamento do Governo Federal do Rio de Janeiro para o meio do cerrado, onde se erguia a nova capital, produziu quatro consequências inevitáveis: os órgãos do governo foram divididos, as comunicações dentro do serviço público foram interrompidas, a moradia para a burocracia absorveu investimentos consideráveis, e um pacote de salários compensatórios e de benefícios adicionais teve de ser oferecido para estimular os servidores a residirem na nova capital. Brasília adicionou mais uma *camada* à administração pública, sob a forma de uma burocracia quase paralela.

Nesse contexto, para entender os acontecimentos subsequentes, deve-se ter em mente duas características: primeiro a tentativa feita na década de 30, e nos meados da década de 40 para **modernizar a administração** e formar em todos os níveis do aparelho foram parcialmente distorcidos e, mais tarde, abandonados pela cultura política clientelista profundamente enraizada. Dessa tendência resultaram duas consequências políticas importantes e mutuamente relacionadas, tanto com respeito à natureza do relacionamento entre Estado e sociedade como no que se refere à governabilidade: por um lado, como o pessoal não qualificado que geralmente se constituía no objeto dessas práticas clientelistas era geralmente destacado para fornecer os serviços públicos costumeiros de atendimento à população, esses serviços foram se deteriorando continuamente.



## SAIBA MAIS

Sobre esse assunto, consultar Lustosa da Costa na sua publicação *Brasil; 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas, da Revista de Administração Pública*, 2008.

Por outro lado, à medida que o uso intensivo do aparelho do Estado, para garantir ou negar acesso a empregos e a outros benefícios, tornou-se um bem político importante, quase todos os partidos políticos, mesmo os que perdem as eleições, tornaram-se também cada vez mais dependentes do Estado. Quer dizer: a responsabilidade dos partidos políticos para com seus eleitores vinha da sua capacidade de dar-lhes acesso a emprego no aparelho do Estado ou de manipular recursos ou subsídios públicos do seu interesse pessoal ou corporativo. Isso caracteriza o núcleo da cultura política populista-clientelista.

Em segundo lugar, se os altos escalões da burocracia foram preservados em parte dessa tendência, eles tiveram, entretanto, de enfrentar duas outras limitações. Cabe lembrar, de um lado existe o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), estabelecendo regulamentações burocráticas e escalas de salários para os quadros do Governo Federal que eram percebidos por esses altos escalões como incompatíveis com a sua capacidade criativa em potencial e com suas qualificações profissionais. Por outro lado, o nexos político-administrativo que eles deveriam estabelecer era submetido a mudanças periódicas.

Quer dizer, ao assumir suas funções, cada nova administração não apenas recrutava uma nova equipe, mas também era tentada a redefinir o cenário institucional do aparelho de tomada de decisão do seu antecessor, às vezes, por bons motivos e com resultados inovadores, mas, muitas vezes, por outras razões, com efeitos extremamente negativos sobre a estabilidade da organização interna do Estado.

Nesse contexto, os altos escalões da burocracia do Governo Federal começaram então a desenvolver duas táticas defensivas: ou emancipavam-se dessas limitações, criando órgãos semi-independentes da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e estatais), ou conseguindo tornarem-se insubstituíveis nos órgãos governamentais que chefiavam, mantendo para si o monopólio da competência ou da informação nas áreas sob sua jurisdição, dessa forma transformando esses órgãos em feudos dentro do aparelho estatal.

Essas principais características serão reforçadas durante o regime militar autoritário (1964-1985), adquirindo também novas características sob os governos civis que o sucederam.

É importante destacar o que trata o Decreto Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, definido pelo regime militar com mudanças profundas nas proposições definidas pelo DASP, quando de sua implantação. Isso altera profundamente as concepções e atribuições do funcionalismo público.

A seguir destaca-se o artigo 94 desse Decreto por ser o mais importante nas alterações da Administração Pública de pessoal:

O Poder Executivo promoverá a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do Serviço Público Civil, com o objetivo de ajustá-las aos seguintes princípios:

I – Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público.

II – Aumento da produtividade.

III – Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública. Acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento.

IV – Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função.

V – Constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.

VI – Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício deste requer a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho.

VII – Organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções.

VIII – Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade do comando, em seus diferentes graus, e a dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição.

IX – Fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal. Aprovação das lotações segundo critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão.

X – Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função.

XI – Instituição, pelo Poder Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração.

XII – Estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores, nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindicações, bem como à rápida apreciação, pelos órgãos administrativos competentes.

XIII – Estímulo ao associativismo dos servidores para fins sociais e culturais. Parágrafo único. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional mensagens que consubstanciem a revisão de que trata este artigo. (BRASIL, 1967, art. 94)

Sobre esse tema, a contribuição de Bresser-Pereira (1996) é esclarecedora, ele diz que:

[...] a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 1970, agrava ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 273-274 *apud* LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 853).

Com isso, percebemos que com mais essa tentativa de reforma o Brasil continuou com poucos instrumentos para orientar seu processo de gestão, principalmente no que se refere à sua política de gestão de seu servidor.

Ainda no que se refere às reformas administrativas do Brasil, cabe destacar o novo patamar proposto a partir da redemocratização do país.

A seguir passamos a descrever sobre tópicos históricos que influenciaram as características na formação e na administração do Estado brasileiro.

## O Patrimonialismo

A formação do Estado brasileiro, desde suas origens, foi construída sob as raízes do Império Português, amparado por uma ampla parcela da teoria política nacional como resultado de um processo histórico no qual se verifica uma forte tendência em considerar nossa gestação como resultado de uma consolidada ordem patrimonial. A temática do “patrimonialismo”, cuja matriz teórica remonta a insurgência do uso dos conceitos do jurista e sociólogo alemão Max Weber e que tende a associar como ideia principal, de se tratar a coisa pública pela autoridade como privada, tem fomentado inúmeras discussões no cenário teórico, contribuindo com o surgimento de um novo campo de investigações.

Nesse sentido, a recepção conceitual do “patrimonialismo brasileiro”, uma prática social que não efetua a fundamental diferença entre a esfera pública e a privada na vida política, adquiriu em nosso contexto diversas interpretações. Lustosa da Costa (2008, p. 841) assim descreve sobre o tema:

O conceito de patrimonialismo aparece na **sociologia weberiana**, no contexto da dominação tradicional, ora como sinônimo, ora como um tipo específico, ao lado do feudalismo. Assim, a dominação tradicional pode ser

tipo patrimonial ou feudal. Já o patrimonialismo poderia ser de dois tipos – patrimonial (ou sultamista) e estamental. As duas distinções colocam em primeiro plano o tipo de relação que se estabelece entre senhores e seus servidores determinando duas formas de administração.

## SAIBA MAIS

Referência ao sociólogo alemão Maximilian Car Emil Weber – Max Weber – que foi um importante sociólogo, jurista, historiador e economista alemão. Weber é considerado um dos fundadores do estudo sociológico moderno. Seus estudos mais importantes estão nas áreas da sociologia da religião, sociologia política, administração pública (governo) e economia.

Essa afirmativa do autor contribui com as afirmativas de Weber sobre o tema que está bem relacionado com a relação Estado-Sociedade, principalmente no caso brasileiro. A seguir as contribuições de autores renomados sobre esse e outros temas que influenciaram a organização político-administrativa do Brasil.

### **Max Weber e o Patrimonialismo como uma Forma de Dominação Política**

Na teoria política de Max Weber, o “patrimonialismo” como doutrina é uma sorte de exercícios legítima de poder político, cujo referencial teórico está ancorado, em seu esquema conceitual, no tipo de “dominação tradicional”.

Com análise do fundamento da legitimidade das ordens definidas pela autoridade e sua respectiva obediência, Weber busca descobrir como se procede ao fenômeno da dominação no seio das relações sociais, conseguindo, com essas formas, o exercício de poder. Nesse caso, a obediência ao chefe político, em sua visão, geralmente está assegurada por um “sistema de dominação”, representada em seus escritos pelos “três tipos de dominação legítima”, quais sejam, a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional”.

A ideia de justiça, de retribuição por um desagravo cometido, tem por base os ditames dos costumes. O aparato administrativo é constituído basicamente por vassalos (feudalismo), partidários leais, senhores tributários, parentes (dominação que é a última derivada de laços consanguíneos). A aplicação do direito, em sua forma “pura”, não constitui propriamente a sua criação, porém se atém à interpretação dos sagrados mandamentos ditados pelo tempo.

Observe que, atualmente, o regime monárquico, em algumas poucas localidades ainda não constitucionalizadas, ou o sistema de castas na Índia, embora não perfeitamente adaptáveis ao “tipo puro” estabelecido por Weber, são demonstrações clássicas e mais próximas de tal tipo de dominação.

A administração política é tratada pelo “senhor” como assunto puramente pessoal, assim como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial, em função de **emolumentos\*** e de tributos, não se diferencia dos bens privados do senhor. Por tal razão, o príncipe lida com os assuntos da corte – públicos segundo a acepção moderna – de forma eminentemente privada, posto que o patrimônio pessoal do governante e a coisa pública são **amalgamadas\*** em uma esfera apenas, comandada e livremente disposta por ordem da autoridade política.

### SAIBA MAIS

**\*Emolumentos** – lucros casuais. Fonte: Houaiss (2009).

**\*Amalgamada** – de amalgamar, confundir (coisas diversas); reunir, misturar. Fonte: Ferreira (2010).

Então, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado ao exercício discricionário da autoridade pessoal, como Weber descreve, a característica historicamente vislumbrada do fenômeno da “distribuição das terras senhoriais”, sendo este o núcleo embrionário da transformação de um patriarcalismo originário em um patrimonialismo puro.

O patrimonialismo, como doutrina política baseada nos conceitos weberianos, obteve fecunda receptividade na história das doutrinas políticas brasileiras, sobretudo, no que concerne ao estudo da formação de nossas instituições. Essa corrente específica do pensamento nacional tende ao uso dos conceitos trazidos pela Sociologia Política desse autor para explicar os traços mais marcantes das bases de nosso modelo jurídico-político, buscando elucidar em nossa formação cultural e institucional a origem do patrimonialismo estatal e de suas relações com o povo brasileiro. Nesse modelo, o público e o privado se confundem. Nele existe a corrupção, o clientelismo e o nepotismo. No caso brasileiro podemos comentar que o patrimonialismo é uma herança do período colonial que se aprofundou na república velha e ainda não foi superado.

***Temos, ainda, a contribuição de um importante autor brasileiro – Sérgio Buarque de Holanda – principalmente no que se refere à formação cultural brasileira e sua influência nas questões de gerenciamento do Estado por meio da Administração Pública.***

Esse autor, em 1936 publicou em seu principal livro, *Raízes do Brasil*, a característica fundamental do “homem cordial” brasileiro que, em sua débil vida pública, era propenso a não considerar a fundamental diferença entre seu interesse privado e a dimensão da esfera coletiva.

Esse autor demonstra em sua obra, mediante o uso de um método intimamente voltado à psicologia e à história social, como as características herdadas durante o processo colonizador se incutem em nossa cultura,

desenvolvendo em solo nacional atavismos e arquétipos institucionais tipicamente patriarcais, de uma prática de subordinação à autoridade e de manifesto descaso com os assuntos relativos à esfera pública.

Já dizia Sergio Buarque de Holanda (1936, p. 43), sobre o típico membro da elite detentora do poder político no país, que:

[...] não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. As escolhas dos homens que irão exercer as funções públicas fazem-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

Holanda (1936) relaciona as questões conceituais de Weber com suas convicções comentando todo o contexto que envolve a burocracia na gestão pública, bem como o emaranhado de competência e de interesses existentes, principalmente no corporativismo funcional.

### A Burocracia e o Gerencialismo

Esse modelo surgiu para impor ideias de impessoalidade e de racionalismo para a gestão pública. No Brasil, surgiu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, no primeiro governo de Getúlio Vargas. Com isso, o excesso de burocracia tornou o Estado mais lento e ineficiente.

Por outro lado, o modelo gerencial tornou-se a saída para superar os entraves burocráticos e modernizar a gestão. Eficiência e qualidade na prestação de serviços se tornaram palavras de ordem. No Brasil, a reforma teve início em 1995 no governo de Fernando Henrique, mas ainda está aquém das expectativas de sua criação.

O debate weberiano do início do século XX partiu da análise da história antiga, pois se insere em um momento de transformações econômicas, políticas e sociais consolidadas no século XIX. Podemos considerar fundamental o movimento de constituição do Estado moderno, no qual houve a concentração dos meios de violência e de administração em que o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal.

Nesse sentido, podemos afirmar que a Administração Pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganhou impor-

tância em função da necessidade de maior previsibilidade e de precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresenta-se como reação ao nepotismo e ao subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da Revolução Industrial.

A partir da década de 1940, ocorreu um processo de expansão do aparelho burocrático do Estado, devido ao movimento de utilização do investimento público, também com propósitos estabilizadores. É um momento de aumento da base fiscal e tributária, garantindo os recursos necessários à mudança do papel alocativo do Estado, especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial.

Após os anos de 1970 e 1980, o cenário econômico englobou mudanças nos padrões de competição, em função da alteração do paradigma tecnológico, assim como a intensificação da globalização financeira. Aguçou-se o movimento de esgotamento do padrão de acumulação fortalecido no pós-guerra.

Esses fatos provocaram uma nova discussão intelectual sobre a definição e a redefinição do papel do Estado. Os contextos, social, político e econômico, de crise do Estado apontavam para reformas consistentes, o que sinalizava para alterações de estruturas organizacionais.

Além disso, é fortalecida cada vez mais a ideia de que o modelo tradicional de gestão pública é ineficiente e que o modelo de gestão do setor privado é o ideal, favorecendo o surgimento de novas alternativas (ABRUCIO, 1997). O padrão burocrático de organização do Estado é colocado em xeque, com a emergência de um novo modelo, denominado gerencialismo.

Em síntese, podemos dizer que os **fatores relacionados fragilizam o papel do Estado-Nação**, que, em consequência disso, passa a ter menos recursos e, relativamente, menos poder.

### SAIBA MAIS

Para saber mais sobre este assunto, consultar texto do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) de autoria de Bresser-Pereira.

*Muito bem, com os cenários apresentados, passaremos a descrever as diferentes formas de tratar a burocracia. Iniciamos pela chamada tradição weberiana, passando pelas visões hegeliana e marxista, para alcançar, logo após, a corrente neoliberal. Lembrando que essas não são as únicas formas para apresentar.*

A seguir, algumas considerações sobre o insulamento burocrático e o paradigma agente-principal que estão relacionados, também, à questão da eficiência das burocracias.



## A Tradição Weberiana

Max Weber estudou a burocracia, como forma superior de organização social e de dominação (racional-legal), sendo, por muitos, considerado o principal porta-voz da ideia de a burocracia ser capaz de levar as organizações a atingirem maiores graus de eficiência (LANE, 1993). Tal associação, entretanto, não é enfática no sentido de estabelecer uma relação consolidada entre burocracia e eficiência. Frisemos, de antemão, que Weber trabalhou com a sociologia política suas categorias e não com a teoria das organizações.

Entretanto, o tipo ideal weberiano (modelo analítico) reúne o que seria a modelagem de um sistema baseado em critérios de eficiência (considerando a estrutura formal da organização), dada por:

- estrutura de autoridade impessoal;
- hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreira altamente especificada;
- cargos com claras esferas de competência e atribuições;
- sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro;
- seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição);
- remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo;
- cargo como a única ocupação do burocrata;
- promoção baseada em sistema de mérito;
- separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata; e
- sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo.

Todavia, essas características, na tradição weberiana, apenas tornam as burocracias capazes de alto grau de eficiência (LANE, 1993), cumprindo destacar, como demonstraremos mais adiante, que Weber parte de pressupostos diferentes dos da tradição neoliberal, vale dizer, que ele enfatiza estruturas, regras, procedimentos e papéis.

Weber foi pioneiro ao apontar o afastamento entre políticos e burocratas no Estado moderno (tipos ideais polares).

O político, por outro lado, deve demonstrar capacidade criativa e iniciativa política para o enfrentamento das questões. Nesta ordem de ideias,

[...] os burocratas de Weber estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo. O uso das prerrogativas oficiais para a maximização de interesses privados era, para Weber, uma característica de formas pré-burocráticas anteriores. (EVANS, 1993, p. 115).

Duas outras críticas muito importantes (GIRGLIOLI, 1995) dizem respeito à concepção weberiana do tipo ideal e à análise microsocial das



organizações. Em primeiro lugar, podemos apontar que os elementos constitutivos do tipo ideal, por estarem colocados em diversos níveis de generalizações, não os tornariam adequados a uma análise das estruturas organizacionais.

Nessa lógica, alguns elementos, por exemplo, a especialização e o pagamento em dinheiro seriam próprios das administrações racionais (eficientes); outros, como a existência de *staff* administrativo e o sistema hierárquico, caracterizariam a administração burocrática propriamente dita, categoria oposta à administração profissional. Os críticos apontam, ainda, que essa confusão entre burocracia e profissionalismo se estende ao conceito de autoridade, já que este se fundamenta na hierarquia (burocracia) e na competência (profissionalismo).

Em segundo lugar, as críticas assentam-se na afirmação de que o tipo ideal consiste em um esquema conceitual, que mistura a descrição das características que definem a burocracia a uma série de hipóteses, dentre elas, a de que a burocracia é capaz de maximizar a eficiência organizacional.

Podemos acrescentar à série infindável de críticas, principalmente no que diz respeito à questão da eficiência de Girglioli (1995, p. 129), que:

- a adesão dos funcionários às regras e às normas burocráticas chega facilmente ao ritualismo e, conseqüentemente, à ineficiência;
- a tomada de decisões que levem à eficiência fica prejudicada pela hierarquização, centralização e especialização, visto que estas tendem a distorcer informações;
- a capacidade de iniciativa dos subordinados fica seriamente limitada pela centralização e “[...] determinação unilateral de conduta administrativa por parte dos superiores [...]”; e
- “[...] o modelo weberiano é muito mecanicista para ser eficiente em situações que exigem uma elevada capacidade de flexibilidade e de adaptação”.

Todavia, ressaltamos que a posição de Weber, baseada numa perspectiva histórica de descrição da realidade e de ênfase na estrutura formal, não se presta a definições sobre eficiência em sentido restrito. O tipo ideal é utilizado com propósitos comparativos e não é definidor ou determinante de uma condição de eficiência, acusação imposta a Weber.

A questão é que a posição e os pressupostos de Weber foram mal compreendidos por alguns de seus intérpretes, que insistem em considerar o tipo ideal além de suas limitações, impondo-o como solução para a organização da máquina burocrática estatal, sem depender das condições a que está submetida.

## A Tradição Marxista

Marx descreveu a burocracia francesa da época de Luís Bonaparte como um “[...] tremendo corpo de parasitas capaz de envolver com sua teia o corpo da sociedade” (MARX *apud* TOJAL; CARVALHO, 1997, p. 54).

Para outros autores, como Lenin e Trotsky, não foi muito diferente, assim como Marx, eles não viam a burocracia como classe, sendo dependente de outras categorias da sociedade. Para Lenin, no socialismo, a extinção do Estado conduziria à extinção do aparelho burocrático, que entendia estar ligado à classe dominante.

Trotsky considerava a burocracia como “[...] uma formação eminentemente parasitária, que o povo poderia expulsar, no momento em que ela se revelasse ineficiente, como se expulsa um gerente incompetente” (TOJAL; CARVALHO, 1997, p. 54).

***Vale, contudo, ressaltar que os teóricos do marxismo moderno reconhecem certa autonomia da burocracia, que pode agir em seu próprio interesse, contra alguns dos interesses da classe dominante.***

## A Visão Neoliberal

Indagações sobre para que servem as burocracias ou se são elas eficientes foram priorizadas pelos neoliberais, que propõem um modelo de Administração Pública baseado na lógica de mercado, inspirada na filosofia liberal de **Adam Smith**. Tais indagações encontram abrigo nas construções teóricas da chamada Escola da Public Choice, sendo os principais autores: Niskanen, Buchanan, Ostrom, Tullock e outros.

### SAIBA MAIS

Trata-se de um dos principais teóricos da filosofia liberal do século XIX. Saiba mais em: <[http://www.suapesquisa.com/biografias/adam\\_smith.htm](http://www.suapesquisa.com/biografias/adam_smith.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

Essa filosofia liberal despontou no início da década de 1970, e seu apogeu foi na década de 1980, com o fracasso do mundo socialista e a crise do *Welfare State*. Os teóricos dessa forte linha de pensamento partem do individualismo metodológico e discutem, com o instrumental econômico, as questões da burocracia pública. Utilizam, para tanto, conceitos como utilidade, eficiência econômica e maximização, analisando a relação que entendem simbiótica entre políticos e burocratas.

Para os neoliberais que rejeitam o modelo weberiano original, a burocracia pública tem uma imagem fundamentalmente negativa, baseada no fato de que:

- negligência o interesse público ao privilegiar os interesses particularistas de seus membros;

- não promove o alcance de resultados socialmente relevantes, vez que a formulação e implementação de políticas públicas se dão de forma mais conveniente aos seus interesses; e, por fim,
- é perdulária com relação aos recursos públicos, pois no jogo político com o Legislativo, possui um raio de manobra que lhe permite cometer excessos, assim, os burocratas procurariam maximizar seus orçamentos.

O neoliberalismo não comunga com a visão de que a burocracia é perniciosa, enfatizando que os burocratas procuram maximizar seus interesses e utilidades, como qualquer agente econômico. Essa visão acaba fazendo com que a burocracia opere sempre na produção de uma quantidade de serviços menor do que a esperada pelo Legislativo, não importando o sistema de incentivos ao qual está submetida.

A agência pública, que congrega os burocratas e oferta serviços públicos, seria maximizadora da relação entre os recursos de que dispõe e seus custos. Por constituírem uma elite especializada, os burocratas deteriam certa quantidade e qualidade de informação, que os colocaria em posição de vantagem em relação aos políticos. Essa assimetria de informação, dada pelos privilégios que possuem, propiciaria comportamentos oportunistas por parte dos burocratas e levaria a agência a produzir serviços numa quantidade inferior à esperada pelo Legislativo o que, pela racionalidade econômica, ocorreria no ponto em que os benefícios e os custos marginais se igualassem. Essa folga de recursos (*slack*) seria apropriada pelo burocrata.

Esse sistema que relaciona o patrimonialismo, o modelo burocrático e o modelo gerencial surgiu para impor ideias de impessoalidade e racionalismo para a gestão pública. No Brasil, surgiu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, no primeiro governo de Getúlio Vargas. Com isso, o excesso de burocracia tornou o Estado mais lento e ineficiente. Por outro lado, o modelo gerencial foi a saída encontrada para superar os entraves burocráticos e modernizar a gestão. Eficiência e qualidade na prestação de serviços se tornaram palavras de ordem. No Brasil, a reforma teve início em 1995 no Governo de Fernando Henrique, mas ainda está aquém das expectativas de sua criação.

## Estrutura e Função da Administração Pública

A Administração Pública para ser bem sucedida necessita de estar bem estruturada e com suas funções claramente definidas, tendo como base a organização de todas as esferas de sua competência. Para Matias-Pereira (2009, p. 106), “[...] nesse esforço de se organizar está implícita a necessidade de definir com clareza a dimensão, o papel e as funções do Estado”. Para esse autor,

[...] um Estado com dimensões excessivas e que interfere em todas as áreas tende a não cumprir adequadamente suas funções. Nesse contexto, um Es-

tado inteligente é aquele que tem a capacidade de distinguir as funções essenciais, que somente cabe ao Estado executar, das funções acessórias, que podem ser exercidas por outras entidades, sob a supervisão do Estado, bem como as funções inúteis que, como tais, não fazem sentido nem têm razão de ser executadas. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 107).

Assim, é importante descrever ainda como a administração pública deve estar estruturada e organizada no sentido de desempenhar suas funções, conforme as demandas prioritárias e de sua competência, bem como delegar para a sociedade civil as demandas que são identificadas para esse segmento e, ainda, propor e criar estruturas complementares que possam contribuir com o Estado no desenvolvimento de suas competências.

A seguir são descritos os diversos componentes que devem fazer parte da estrutura da Administração Pública, principalmente aqueles definidos e amparados na Constituição Federal do Brasil de 1988: serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por aqueles que ela autorizar, debaixo de regras de direito público, para preservação dos interesses da coletividade; o serviço público é prestado sob as regras de direito público, independentemente de quem esteja à frente da execução, pois tais regras são as únicas capazes de preservar o interesse da coletividade.

Segundo o princípio da continuidade da prestação do serviço público, a execução desse serviço, em regra, não pode ser interrompida. Assim, a greve dos servidores públicos não pode implicar em paralisação total da atividade, caso contrário será inconstitucional (BRASIL, 1988, art. 37, VII).

Observe que, complementando esse conceito definido pela constituição, é importante destacar que quem está autorizado a prestar serviço pode ser tanto a administração como quem ela indicar.

A titularidade na prestação de um serviço público é intransferível, isto é, nunca sai das mãos da administração. O que pode ser transferido aos particulares é a execução do serviço público, mas nunca a titularidade.

O Poder Público, como titular do serviço público, pode estabelecer regras para a execução desse serviço, ou seja, pode aplicar sanções; retomar o serviço por interesse público; ajustar quando mal utilizado; assumir o serviço com problemas ou até buscar uma nova entidade para executá-lo.

As formas de prestação de serviço público, conforme determina a legislação, podem ser realizadas de forma direta (centralizada) ou de forma indireta (descentralizada).

A execução direta ou centralizada ocorre quando a execução do serviço público for realizada pela Administração direta, isto é, pelo próprio titular do serviço público.

A execução indireta ou descentralizada ocorre quando a execução do serviço público for realizada por terceiro que não se confunde com o titular do serviço público. Descentralizar significa tirar do centro, tirar a execução da Administração Direta. A execução descentralizada pode ser feita por terceiros que se encontrem dentro ou fora da Administração: Terceiros que estão dentro da Administração: Administração Indireta – Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e ainda as Agências reguladoras e Executivas.

*A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988, art. 37).*

Terceiros que estão fora da Administração: Particulares. A descentralização do serviço público para particulares só pode ser feita por meio de Concessão, Permissão e Autorização (formas de descentralização de serviço público a particulares).

Descentralização por outorga e por delegação:

- **Descentralização por outorga:** Transfere-se a titularidade e a execução do serviço público para terceiros.

Há dois requisitos para que a descentralização seja por **outorga\***: que a pessoa esteja dentro da Administração indireta e que essa pessoa tenha personalidade jurídica de direito público. Assim, só há descentralização por outorga para as Autarquias e para as Fundações Públicas que tenham personalidade jurídica de direito público.

### SAIBA MAIS

**\*Outorga** – termo que define quando uma estrutura pública é transferida para a sociedade, para executar certa atividade, por tempo determinado. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

- **A descentralização por delegação:** é quando se transfere a execução do serviço público para terceiros.
- **A descentralização para particulares:** é sempre por delegação, pois a titularidade jamais sai das mãos da Administração.
- **A descentralização para Empresa Pública e para a Sociedade de Economia Mista:** também se faz por delegação, pois, embora esteja dentro da Administração Indireta, não tem personalidade jurídica de direito público.

Observe que quando se trata de centralização e de descentralização do serviço público, como temáticas de uso frequente no que se refere à implementação de políticas públicas, torna-se importante o entendimento sobre cada um desses componentes.

Entendemos como descentralização a forma de transferir a execução de um serviço público para terceiros, que se encontram dentro ou fora da Administração. Já a desconcentração é uma forma de se transferir a execução de um serviço público de um órgão para outro dentro da Administração direta (também pode ocorrer transferência de competência dentro de um mesmo órgão).

Tratamos nesses comentários descritos anteriormente de algumas características da Administração Pública Direta, ou seja, aqueles serviços ou atividades que geralmente o próprio Estado executa contando com suas estruturas físicas e de pessoal.

Por outro lado, temos um importante componente na Administração Pública que chamamos de Administração Indireta.

As estruturas na Administração Direta, existentes ou a serem criadas, podem exercer suas atividades tanto para contribuir com os governos na execução de determinadas políticas públicas, como também podem se dedicar às atividades econômicas, conforme as demandas apresentadas.

No que se refere ao serviço público podem ser criados cargos na Administração Indireta para que existam especialistas e, assim, garantir que o serviço público seja prestado com maior eficiência (princípio da eficiência e especialidade).

***É importante destacar que o poder público, além de se dedicar às questões das políticas públicas no direcionamento das questões sociais, também possui responsabilidades com vários setores econômicos da sociedade.***

Assim, os casos em que se dedica à atividade econômica são exceções, pois a regra geral diz que cabe a iniciativa privada a exploração da atividade econômica. Nisso, essas pessoas só exploraram atividade econômica nas hipóteses previstas na Constituição.

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. (BRASIL, 1988, art. 173).

Como destaca esse artigo da Constituição Federal, essas pessoas, quando explorarem atividade econômica, não poderão ter os privilégios que a iniciativa pública tem. Exemplo: o regime dos seus servidores será o **celetista\***.

## SAIBA MAIS

**\*Celetista** – que ou quem tem vínculo empregatício regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) brasileira. Fonte: Houaiss (2009).

A lei estabelecerá o estatuto jurídico das empresas públicas, da Sociedade de Economia Mista e de suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I – sua função social às formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias; III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observado os princípios da administração pública; IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (BRASIL, 1988, art. 173, §1º, I, II, III, IV e V)

Na competição com a iniciativa privada, essas pessoas terão que obedecer aos princípios da ordem econômica.

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de justiça social, observados os princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL, 1988, art. 170, I, II, III, IV, V, VI VII, VIII e IX)

Como definimos Administração Direta e Administração Indireta na atividade pública, também é importante o entendimento de outro componente dessa estrutura pública no contexto da gestão das questões que envolvem os governos, nas suas diversas esferas, nacionais, estaduais e municipais. Temos nesse caso as autarquias, que são pessoas jurídicas de direito público, criadas para prestação de serviço público contando com um capital exclusivamente público.

Com a existência dessas estruturas, pode a Administração Pública descentralizar por outorga (que é a transferência da titularidade e a execução do serviço público). A Autarquia atua como representante do Estado, pois tem a mesma personalidade jurídica da Administração Direta por ser criada para prestação de serviço público.

Como autarquia, há vários modelos e exemplos no país, e podemos citar estes:

- Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
- Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI);
- Banco Central (fiscaliza as demais instituições financeiras);
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).



As autarquias apresentam suas características próprias e administram suas estruturas e competências de maneira autônoma. Elas possuem autonomia administrativa e têm liberdade para gerir as suas atividades. Como exemplo, podemos citar que a autarquia tem liberdade para contratar pessoas, mas com concurso público; para contratar serviços, mas por licitação e demais procedimentos que sejam necessários para executar determinada política pública, respeitando a legislação competente.

Note que a autonomia financeira é outra característica das autarquias, pois ela tem verbas próprias que, em regra, vêm do orçamento, mas nada impede que venha dos serviços por ela prestados.

Outro destaque importante é que as autarquias possuem patrimônio próprio, o que as distingue de outras estruturas públicas em que seu patrimônio recebe controles e tratamentos dependentes das decisões não relacionadas com sua competência. Essas autarquias possuem seu controle determinado pela legalidade existente para esse fim. Por isso, a Administração Direta não poderá interferir no mérito dos seus atos, tendo que respeitar a autonomia que elas receberam ao serem criadas.

Sobre a legalidade das autarquias é importante destacar alguns dos principais procedimentos que devem ser observados, tanto para sua criação, como para sua administração, conforme segue: as Autarquias só podem ser criadas e extintas por meio de lei específica. Assim, para cada Autarquia deve existir uma lei.

*Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de Sociedade de Economia Mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação. (BRASIL, 1988, art. 37, XIX).*

A lei ordinária que criará a Autarquia será de iniciativa do Presidente da República, por força do artigo 61, §1º, II e da CF. “São de iniciativa do Presidente da República leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observando o disposto no artigo 84, VI da CF” (BRASIL, 1988, art. 61).

Como a Autarquia tem personalidade jurídica de direito público e presta serviço público, ela terá os mesmos privilégios da Administração Direta.

Privilégios processuais (art. 188 – do Código do Processo Civil): As autarquias têm prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer, visto que estão incluídas na expressão “Fazenda Pública”. Privilégios tributários (BRASIL, 1988, art. 150, §2º): as Autarquias são imunes a impostos sobre patrimônio, renda ou serviços vinculados as suas finalidades essenciais ou delas decorrentes. Não são imunes as taxas e as contribuições de melhoria.

No que se referem às responsabilidades, as próprias Autarquias respondem por obrigações, compromissos e prejuízos que causarem a tercei-



ros, por consequência lógica da sua autonomia. A Administração Direta pode ser chamada a responder pelas obrigações contraídas pelas Autarquias apenas em caráter subsidiário e não solidário.

Sobre falência é legalmente definido que as Autarquias não se submetem ao regime **falimentar\***, pois são prestadoras de serviço público.

### SAIBA MAIS

**\*Falimentar** – que diz respeito à falência. Fonte: Houaiss (2009).

Além das autarquias normalmente constituídas e atuantes no país, temos também as Agências Reguladoras, denominadas de Autarquias de regime especial, que são assim conceituadas, conforme a Constituição de 1988: as Agências Reguladoras são espécies do gênero Autarquias, assim possuem as mesmas características, exceto pelo fato de se submeterem a um regime especial. Elas têm por finalidade a regulamentação, controle e fiscalização da execução dos serviços públicos transferidos ao setor privado.

As Agências Reguladoras são dotadas de poder normativo, podem estabelecer unilateral e previamente as regras por meio das quais um serviço público será executado por terceiro e não têm autonomia política (o poder de fazer leis).

- Fiscalizam o cumprimento das regras de execução e aplicam penalidades quando as regras forem mal executadas.
- Conferem estabilidade aos seus dirigentes, ainda que não tenham entrado por meio de concurso público “Compete privativamente ao Senado Federal aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de titulares de outros cargos que a lei determinar” (BRASIL, 1988, art. 52, III, “f”).
- São dotadas de maior autonomia financeira: podem cobrar taxas pelos serviços que fiscalizam por meio da lei que as criou.

As principais agências reguladoras de regime especial existentes no Brasil e suas competências e obrigações estão assim definidas:

**Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL):** é uma agência reguladora vinculada (não subordinada) ao Ministério das Minas e Energia. Foi criada pela **Lei n. 9.427/96**, tendo por objetivo a fiscalização da execução do serviço de energia elétrica transferido a terceiros. O serviço de energia elétrica é um serviço público que pode ser explorado diretamente pela União ou transferido a terceiros.

Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamen-

to energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.(BRASIL, 1988, art. 21, XII, “b”).

## SAIBA MAIS

Para ler esta lei na íntegra, acesse: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm)>. Acesso em: 19 nov 2015.

**Agência Nacional de Telecomunicação (ANATEL):** é uma agência reguladora vinculada (não subordinada) ao Ministério das Comunicações. Foi criada pela **Lei n. 9.472/97**, tendo por objetivo a fiscalização das execuções de serviços de telecomunicação transferidas a terceiros.

Compete a União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.(BRASIL, 1988, art. 21, IX).

## SAIBA MAIS

Para ler esta lei na íntegra, acesse: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

**Agência Nacional de Petróleo (ANP):** é uma agência reguladora vinculada (não subordinada) ao Ministério das Minas e Energia. Foi criada pela **Lei n. 9.478/97**, tendo por objetivo a fiscalização da execução de serviço público relacionado à área de petróleo.

Constituem monopólio da União: I – a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III- A importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV – o transporte marítimo de petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados. (BRASIL, 1988, art. 177, I, II, III, IV e V).

## SAIBA MAIS

Para ler esta Lei da íntegra, acesse: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

As quatro primeiras atividades não são mais monopólio da União, por força do §1º do mesmo artigo que dispõe da seguinte forma “A União

poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei” (BRASIL, 1988, art. 177, §1º).

**Agência Nacional de Saúde (ANS):** é uma agência reguladora vinculada (não subordinada) ao Ministério da Saúde. Foi criada pela **Lei n. 9.961/2000**, tendo por objetivo a fiscalização da execução do serviço público de saúde transferida aos particulares. A ANS fiscaliza as seguradoras de saúde. Exemplo: o prazo de carência de emergência ou urgência é de 24 horas; se o hospital for descredenciado, o segurado tem que ser informado e deve ser creditado outro.

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e também por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL, 1988, art. 197).

### SAIBA MAIS

Para ler esta lei na íntegra, acesse: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9961.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

**Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA):** é uma agência reguladora vinculada (não subordinada) ao Ministério da Saúde. Foi criada pela **Lei n. 9.782/99**, tendo por objetivo a fiscalização dos procedimentos e substâncias de interesse para a saúde, por exemplo: fiscalização de alimentos e determinação de recolhimento de medicamentos e dos produtos com prazo vencido.

### SAIBA MAIS

Para ler esta lei na íntegra, acesse: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

Além dessas instituições descritas, temos ainda as fundações como estruturas de apoio à gestão pública, também na implementação de políticas públicas, denominadas Fundações, que são assim conceituadas: fundações são pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado criadas somente para a prestação de serviço público, contando com um capital inteiramente público e patrimônio próprio personalizado. Se for dotada de personalidade jurídica de direito público, o serviço público será transferido por outorga (99% das fundações que integram o Estado são de personalidade jurídica de direito público). Se for dotada de personalidade jurídica de direito privado, o serviço público será transferido por delegação.

É relevante não confundi-las com as fundações particulares, pois embora esta também tenha patrimônio personalizado, submete-se a um regime jurídico diferente. Nas fundações particulares, os bens são particulares; não há um controle pelo Tribunal de Contas; os seus dirigentes não se

submetem a mandado de segurança, à ação popular e nem à Ação Civil Pública, por exemplo: Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (FEBEM); Hospital das Clínicas; Biblioteca Nacional; Fundação Memorial da América Latina; Fundação Parque Zoológico; Fundação Butantã; Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON); e Fundação Padre Anchieta Rádio e TV Cultura (esta última é a única Fundação com personalidade jurídica de direito privado).

Observe que as fundações que tiverem personalidade de direito público serão também chamadas de Autarquias Fundacionais, pois vão se assemelhar às autarquias, com exceção do patrimônio personificado. Essas estruturas apresentam as seguintes características:

- **Autonomia administrativa:** tem liberdade para tomar suas decisões nesse setor, sem necessitar de concordância da Administração Direta. Exemplo: pode contratar pessoas por meio de concurso, adquirir bens por meio de licitação, gerir as suas atividades.
- **Autonomia financeira:** tem verbas próprias para gerir suas atividades. A principal fonte de verbas vem do orçamento, mas não impede que possam cobrar pelos serviços.
- **Patrimônio próprio personalizado:** o patrimônio é personalizado, personificado, diferenciando-se das demais.
- **As pessoas jurídicas de base associativa** têm como aspecto principal as pessoas que as integram, já as pessoas jurídicas de base fundacional têm como aspecto peculiar o patrimônio, pois ele vai beneficiar as pessoas que se encontram na Administração e as que estão fora dela.

Para o controle dessas estruturas, devemos observar a legislação pertinente sobre sua regularidade, e a Administração direta não poderá interferir no mérito dos seus atos, tendo que respeitar a autonomia que elas receberam ao serem criadas. Para a criação das fundações, devemos em primeiro lugar observar se for pessoa jurídica de direito público deve ser aplicada a lei específica; se for pessoa jurídica de direito privado, a lei específica autoriza a sua criação. Assim, só adquirem personalidade jurídica após aprovação e registro dos Estatutos.

A lei deve ser específica, pois para cada Fundação deve existir uma lei.

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de Sociedade de Economia Mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação. (BRASIL, 1988, art. 37, XIX).

A lei ordinária que criará a Fundação será de iniciativa do Presidente da República, por força do artigo 61, §1º, II e da CF. “São de iniciativa do Presidente da República leis que disponham sobre criação e extinção de

Ministérios e órgãos da administração pública observado o disposto no artigo 84, VI da CF” (BRASIL, 1988, art. 61).

As fundações constituídas conforme legislação e suas definições estatutárias passam a ter alguns privilégios, de acordo com o Código do Processo Civil, conforme segue:

Privilégios processuais (artigo 188 do Código de Processo Civil):

- Se for pessoa jurídica de direito público: tem os mesmos privilégios da Administração Direta, isto é, prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer, visto que estão incluídas na expressão “Fazenda Pública”. A expressão “contestar” foi utilizada num sentido amplo, isto é, no sentido de responder.
- Se for pessoa jurídica de direito privado: não tem privilégios, pois não integra o conceito de “Fazenda Pública”.
- Privilégios tributários (artigo 150, §2º da CF): as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público são imunes a impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes. Não são imunes às taxas e às contribuições de melhoria.
- Em relação às suas responsabilidades, as próprias Fundações respondem por obrigações, compromissos e prejuízos que causarem a terceiros, por consequência lógica da sua autonomia e patrimônio.
- A Administração Direta pode ser chamada a responder pelas obrigações contraídas pelas Fundações apenas em caráter subsidiário (depois de esgotadas as forças das autarquias) e não solidário.

Quanto ao encerramento de suas atividades por eventuais problemas, não se submetem a regime falimentar, pois são prestadoras de serviço público.

***Muito bem, como está o seu entendimento até o momento? Se precisar, entre em contato com o seu tutor, ele está preparado para ajudá-lo no que for necessário.***

**As Agências Executivas:** outras estruturas apoiadoras do Estado são as agências executivas, que conceituamos como o qualificativo atribuído a certas Autarquias e Fundações por iniciativa da Administração Direta, por meio de um contrato de gestão, para a realização, durante um prazo certo e determinado, de novas metas em troca de uma ampliação da sua autonomia financeira, gerencial e orçamentária (Princípio da eficiência). Esse qualificativo referido é a Administração Direta que irá atribuí-lo, mais especificamente o Ministério ao qual as Autarquias ou Fundações estão vinculadas.

Essa atribuição também serve no caso em que é atribuído um qualificativo às Autarquias e Fundações para o alcance de novas metas que não estavam previstas inicialmente, conferindo, em troca, uma ampliação da sua autonomia financeira, gerencial e orçamentária. Considerando que a autonomia dessas pessoas foi estabelecida por meio de lei, só poderiam ser ampliadas da mesma forma e não por meio de um contrato de gestão, como determina a Constituição. Entretanto, deve prevalecer a determinação da Constituição.

Todo esse envolvimento sobre o qualitativo definido para essas estruturas pode ser atribuído por meio de um contrato de gestão, considerando que:

[...] a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: o prazo de duração do contrato; os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; a remuneração do pessoal.(BRASIL, 1988, art. 37, §8º).

No caso aqui referido, não se fala na criação de novas pessoas jurídicas, mas sim de qualificativo atribuído às pessoas que já existem. Normalmente, essas estruturas não funcionam de maneira permanente, pois considerando que têm seu quantitativo temporário, assim que as metas forem cumpridas as agências executivas voltam a ser Autarquias e Fundações. Caberá à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato.

**As Empresas Públicas:** representam, também, boas possibilidades de apoio ao Estado na implementação de suas ações. Essas empresas são pessoas jurídicas de direito privado criadas para a prestação de serviço público ou para a exploração de atividade econômica, contando com um capital exclusivamente público e constituídas sob qualquer modalidade empresarial. A descentralização do serviço público só se faz por delegação (só transfere a execução do serviço público). Com relação à exploração de atividade econômica devem se submeter aos princípios da ordem econômica (BRASIL, 1988, art. 170 e 173, §1º). Podemos citar como exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), financia projetos de natureza social – presta serviço público; Caixa Econômica Federal (CEF) explora atividade econômica; e Rádio Bras, responsável pela voz do Brasil e presta serviço público.

Essas estruturas são assim caracterizadas:

- **Autonomia administrativa:** tem liberdade para gerir as suas atividades, tomar decisões. Exemplo: pode contratar pessoas por concurso público; pode contratar serviços por meio de licitação.
- **Autonomia financeira:** tem verbas próprias e verbas que vêm do orçamento.

- **Patrimônio próprio:** a Administração Direta transferiu parte de seu patrimônio a elas. Não podemos falar em execução do direito privado contra a Empresa Pública, pois o patrimônio é público e seu pagamento se dá por meio de precatórios.

Observe que, em relação ao seu controle, há apenas um controle quanto à legalidade dos atos praticados pelas Empresas Públicas. Assim, a Administração Direta não poderá interferir no mérito dos seus atos, tendo que respeitar a autonomia que elas receberam.

Quanto à criação dessas estruturas, sendo a empresa pública pessoa jurídica de direito privado, a lei autoriza a sua criação. Adquirirão personalidade jurídica com o registro de seus estatutos no órgão competente. A lei deve ser específica, assim para cada Empresa Pública deve existir uma lei.

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de Sociedade de Economia Mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação. (BRASIL, 1988, art. 37, XIX).

Sobre seus privilégios existem os seguintes pressupostos: privilégios processuais (art. 188 do Código de Processo Civil): as empresas públicas não têm privilégios processuais, pois estes só são conferidos à Fazenda Pública, expressão esta que só abrange as pessoas jurídicas de direito público. Privilégios tributários (BRASIL, 1988, art. 150, §3º): quando explorarem atividade econômica: não terão privilégios tributários. Não serão imunes a impostos. Quando prestarem serviços públicos: não terão privilégios, salvo se não cobrarem tarifas dos usuários.

“As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado” (BRASIL, 1988, art. 173, §2º).

Em relação às responsabilidades, as próprias empresas públicas respondem por obrigações, compromissos e prejuízos que causarem a terceiros, por consequência lógica das suas características.

Caso a empresa pública for prestadora de serviço público, a Administração Direta pode ser chamada a responder em caráter subsidiário (depois de esgotadas as forças da empresa pública) e não solidário. Entretanto, se for exploradora de atividade econômica, a Administração Direta não poderá ser acionada, pois ela estará regulada pelo mesmo regime da iniciativa privada. Sobre sua possibilidade de falência, se a Empresa Pública for prestadora de serviço público não se submete a regime falimentar. Mas, se explorar atividade econômica pode falir, pois está competindo com a iniciativa privada.

A Empresa Pública não será extinta pela falência, pois só pode ser extinta por lei.



**As Sociedades de Economia Mista:** temos, ainda, as sociedades de economia mista no contexto de estruturas apoiadoras do Estado. Seu conceito está assim definido: são pessoas jurídicas de direito privado criadas para prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica, contando com um capital misto e constituído sob a modalidade de sociedade anônima. A descentralização do serviço público só se faz por delegação (só transfere a execução do serviço público). Com relação à exploração de atividade econômica, assim como as Empresas Públicas, também estão submetidas aos princípios da ordem econômica (BRASIL, 1988, art. 170 e 173, §1º). Elas se diferem da empresa pública, pois contam com um capital misto (participação da iniciativa privada) e são constituídas sob a modalidade de sociedade anônima. Exemplos: Banco do Brasil, exerce atividade econômica; Petrobras, presta serviço público; Sabesp, presta serviço público; Metrô, presta serviços públicos; Cetesb, presta serviços públicos; Dersa, presta serviços públicos; Anhembi Turismo, presta serviços públicos; Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), presta serviços públicos. Seguem as seguintes regras:

- Quanto à autonomia administrativa, em liberdade para gerir as suas atividades, tomar decisões. Exemplo: pode contratar pessoas por concurso público; pode contratar serviços por meio de licitação.
- Autonomia financeira: tem verbas próprias e verbas que vêm do orçamento.
- Seu patrimônio é próprio, pois a Administração Direta transferiu parte de seu patrimônio a elas. Não se pode falar em execução do direito privado contra a Sociedade de Economia Mista, pois o patrimônio é público, e seu pagamento se dá por meio de precatórios.
- Sobre seu controle ele existe quanto à legalidade dos atos praticados pelas sociedades de economia mista. Assim, a Administração Direta não poderá interferir no mérito dos seus atos, tendo que respeitar a autonomia que elas receberam ao serem criadas.

Saiba que para sua criação, sendo a Sociedade de Economia Mista pessoa jurídica de direito privado, a lei autoriza a sua criação. A personalidade jurídica será adquirida com o registro dos Estatutos no órgão competente.

A lei deve ser específica, assim para cada Sociedade de Economia Mista deve existir uma lei.

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de Sociedade de Economia Mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação (BRASIL, 1988, art. 37, XIX).

Seus privilégios estão assim caracterizados: Privilégios processuais (art. 188 do CPC). As Sociedades de Economia Mista não têm privilégios processuais, pois eles só são conferidos à Fazenda Pública.



Privilégios tributários (BRASIL, 1988, art. 150, §3º): quando explorarem atividade econômica: não terão privilégios tributários. Não serão imunes a impostos.

Quando prestarem serviços públicos: não terão privilégios, salvo se não cobrarem tarifas dos usuários.

“As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado” (BRASIL, 1988, art. 173, §2º).

No contexto referido sobre a Administração Pública neste Capítulo, é importante descrever os principais conceitos sobre eficiência, eficácia e efetividade, etapas fundamentais de qualquer boa gestão pública.

*Como está o seu entendimento até o momento? Lembre-se de que você precisa entender o que estamos abordando para poder continuar seus estudos. Então, se surgirem dúvidas, entre em contato com o seu tutor ou leia novamente o texto.*

## A Eficiência na Administração Pública

No contexto referido sobre a Administração Pública neste Capítulo, é importante descrever os principais conceitos sobre eficiência, eficácia e efetividade, etapas fundamentais de qualquer boa gestão pública.

A eficiência é um termo conceitual de uso frequente, tanto no meio empresarial como na gestão pública. Seu significado está sempre relacionado com o planejamento seguro sobre alguma atividade a ser desenvolvida ou produto a ser criado.

Sua conceituação, no sentido econômico, pode ser definida com base nos estudos de Pareto sobre os mercados competitivos. A chamada **“eficiência de Pareto”** é a situação em que, ao mesmo tempo, é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, sendo três as condições para sua existência: eficiência nas trocas, na produção e na composição do produto. Esta última é sintetizada pela máxima de que a economia só deve produzir o que o consumidor quer comprar.

### SAIBA MAIS

Leia mais sobre a eficiência de Pareto em: <<http://www.econometrix.com.br/pdf/a-lei-da-eficiencia-depareto.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

Nas organizações, agregam-se ao conceito de eficiência os de eficácia e efetividade, que, entretanto, nem sempre têm sido usados uniformemente. Há diversas concepções sobre tais termos, embora não sejam tão diferentes assim. Devemos considerar ainda o fato de que, além da vertente econômica e administrativa, a questão do desempenho orga-

nizacional tem, também, uma vertente sociológica (SCHWARTZMAN, 1996). Assim, os sociólogos enxergam nos valores sociais a explicação da motivação pelo bom desempenho.

Segundo os conceitos mais difundidos, **eficiência** está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço. Poderia ser sintetizado na relação entre o input real e o input padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero. Para Coelho (1979, p. 23),

[...] de forma geral, podemos pensar no conceito de eficiência como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados. Para isso, os recursos devem ser empregados de forma racional, critério presente na base das organizações administrativas e parte integrante do paradigma dominante na teoria organizacional.

## SAIBA MAIS

Para este estudo sugere-se esse conceito sobre eficiência, destacando que existem vários autores que tratam do tema nas Ciências Sociais, principalmente.

De forma semelhante, para Caiden e Caiden (2001), a eficiência é a relação entre os insumos e os resultados, sendo exemplos: a utilização do mínimo de insumos para produzir um determinado resultado ou a obtenção de máximos resultados para um determinado nível de insumos. A eficiência pode ser medida por meio dos resultados, da produtividade e dos custos. A efetividade, por sua vez, sinaliza o êxito do programa e é focada em seus resultados, como são avaliados por meio das avaliações de efeito. Além disso, a qualidade dos serviços pode ser estimada por meio de medidas relacionadas com a satisfação dos usuários.

Além disso, a conceituação de eficiência na literatura é acompanhada das definições diferenciadoras e complementares de eficácia e de efetividade. Para Motta (1990), por exemplo, eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado. Eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. A efetividade, por sua vez, refere-se ao efeito da decisão pública e sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Em outras palavras, avaliar eficiência é saber como aconteceu; a eficácia, o que aconteceu; a efetividade, que diferença faz.

Meggison *et. al.* (1998) dizem que uma das formas de se medir o desempenho organizacional refere-se à eficiência e à eficácia, conceitos que, segundo eles, são bem diferentes. Para os autores (1998, p. 11),

[...] *eficiência* é a capacidade de “fazer as coisas direito”, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente.

### A Eficácia na Gestão Pública

Este componente é importante, pois indica como determinada política pública ou outra ação dos governos devem ser executadas buscando atender às demandas definidas.

A eficácia juntamente com a eficiência são componentes importantes na gestão pública, estão diretamente relacionadas com as questões da implementação de políticas públicas. Gargalo frequente nos encaminhamentos de demandas da sociedade.

Para Flores (2010), essa fase revela carência de definições conceituais; recebe pouca importância por parte da literatura. Os autores preferem dar maior atenção à formulação e à avaliação.

[...] a deficiência existente sobre essa etapa das políticas públicas pode significar a identificação dos motivos que tem levado algumas ações desse porte a não estarem conseguindo contemplar, a contento, os segmentos sociais ou as regiões nas suas necessidades.(FLORES, 2010, p. 132).

Nesse sentido, é importante destacar a relação da eficácia com a implementação de políticas públicas. São conceitos distintos, mas complementares. Um define como determinada tarefa é realizada, conforme seu planejamento, e o outro se refere à parte fundamental dessa mesma política, que é o encaminhamento satisfatório de determinada demanda da sociedade.

Segundo Chiavenato (1994), toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da *eficiência*, ao mesmo tempo: *eficácia* é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo.

[...] A *eficiência* é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...].(CHIAVENATO, 1994, p. 70).

O autor afirma que nem sempre podemos ser eficientes e eficazes ao mesmo tempo. Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. O ideal é ser igualmente eficiente e eficaz.

Para Hely Lopes de Meirelles (2002): o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Por outro lado,

[...] *eficácia* é a capacidade de “fazer as coisas certas” ou de conseguir resultados. Isto inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os melhores meios de alcançá-los. Isto é, administradores eficazes selecionam as coisas “certas” para fazer e os métodos “certos” para alcançá-las. (MEGGINSON et al., 1998, p. 11).

Sobre eficácia, é importante a contribuição de James A. F. Stoner e R. Edward Freeman, quando afirmam que Peter Drucker sugere que para medir o desempenho de determinado administrador, isso deverá ocorrer por meio dos critérios gêmeos de *eficácia* – capacidade de fazer as coisas “certas” – e *eficiência* – a capacidade de fazer as coisas “certo”. Desses dois critérios, pelo que sugere Drucker, a eficácia é o mais importante, já que nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados (STONER; FREEMAN, 1995, p. 136).

Torres (2004) apresenta dois conceitos para a área pública:

- **Eficácia:** basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com a solução dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos.
- **Eficiência:** aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícitos como esses foram conseguidos.

Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004).

Eficácia, por seu turno, refere-se à *performance* externa da organização para o seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais. Pode ser sintetizada na relação entre o *output* real e o *output* padrão, cujo resultado tenderia a infinito. Katz e Kahn (1987, p. 169), por seu turno, consideram a eficiência como um dos componentes

da eficácia. Entendemos eficiência como a relação entre o produto (*output* de energia) e o custo (*input* de energia), referindo-se aos aspectos internos da organização. **Eficácia é definida como a “[...] maximização de rendimento para a organização, por meios técnicos e econômicos (eficiência) e por meios políticos”** (KATZ; KAHN, 1987, p. 183).

### SAIBA MAIS

Com relação ao conceito de eficácia, esta citação apresenta consistente referência na sua definição, ficando a seu critério consultar outros bons autores sobre o assunto.

Destacamos uma diferença importante entre eficiência operacional e eficiência adaptativa (ABRUCIO, 1997, p. 21). Enquanto a primeira refere-se aos custos em sentido estrito, a segunda, por sua vez, incorpora o importante aspecto da flexibilidade. Nesse sentido, é um conceito relacionado à dinâmica do mundo e das organizações, as quais, inseridas num contexto de mudanças, necessitam de significativa capacidade adaptativa.

Como **Keynes** havia predito [...], a essência da burocracia moderna é que um sistema estável, equilibrado, produzindo lucros consistentes sem recorrer à expansão do capital, do pessoal ou da produção, está fadado a inspirar horror naqueles que o dirigem, e fadado a ser visto pela sociedade, mais genericamente, como uma operação “morta”.(SENNETT, 1995, p. 400).

### SAIBA MAIS

Keynes é o mais importante economista da primeira metade do século XX. Saiba mais sobre ele em: <<http://www.economiabr.net/biografia/keynes.html>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

Os autores Katz e Kahn (1987, p. 169), por seu turno, consideram a eficiência como um dos componentes da eficácia. Entendem eficiência como a relação entre o produto (*output* de energia) e o custo (*input* de energia), referindo-se aos aspectos internos da organização. Eficácia é definida como a “[...] maximização de rendimento para a organização, por meios técnicos e econômicos (eficiência) e por meios políticos” (KATZ; KAHN, 1987, p. 183).

É importante destacar que há uma diferença importante entre eficiência operacional e eficiência adaptativa (ABRUCIO, 1997, p. 21). Enquanto a primeira refere-se aos custos em sentido estrito, a segunda incorpora o importante aspecto da flexibilidade. Nesse sentido, é um conceito relacionado à dinâmica do mundo e das organizações, as quais, inseridas num contexto de mudanças, necessitam de significativa capacidade adaptativa.

Por outro lado, efetividade refere-se à relação, ao longo do tempo, entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos, sendo, muitas vezes, descrita como uma dimensão qualitativa do resultado (o valor social do produto). Sua mensuração, por ser essencialmente valorativa, é complexa.

## A Efetividade como Resultante da Eficiência e da Eficácia

A eficácia juntamente com a eficiência são componentes importantes na gestão pública, pois determinam a efetividade que está diretamente relacionada com as questões da implementação de políticas públicas. Gargalo frequente nos encaminhamentos de demandas da sociedade.

Para Flores (2010), essa fase revela carência de definições conceituais; recebe pouca importância por parte da literatura. O autor prefere dar maior atenção à formulação e à avaliação.

[...] a deficiência existente sobre essa etapa das políticas públicas pode significar a identificação dos motivos que tem levado algumas ações desse porte a não estarem conseguindo contemplar, a contento, os segmentos sociais ou as regiões nas suas necessidades.(FLORES, 2010, p. 132).

Nesse sentido, é importante destacar a relação da eficácia com a implementação de políticas públicas. São conceitos distintos, mas complementares. Um define como determinada tarefa é realizada, conforme seu planejamento, e a outra refere-se à parte fundamental dessa mesma política, que é o encaminhamento satisfatório de determinada demanda da sociedade.

A **efetividade** pode ser avaliada a partir da identificação da satisfação da sociedade demandante na tarefa realmente realizada. Isso também implica em sinalizar que os recursos foram aplicados de maneira distributiva satisfatória, com os governantes cumprindo suas atribuições.

### SAIBA MAIS

Este é um conceito relevante sobre efetividade. Consultar outras afirmativas sobre o tema do próprio Girglioli (1995) e outros autores.

Outro conceito importante e que é fundamental nos modelos de gestão, é o de produtividade, que expressa a relação entre o produto de uma organização e os recursos utilizados para a sua obtenção. Reúne, pois, os conceitos de eficácia e eficiência, além dos de qualidade e de tempestividade.

O termo logo se difundiu, tendo sido, também, utilizado para atacar o formalismo e o corporativismo da Administração Pública, sobretudo na Alemanha (GIRGLIOLI, 1995).

Esse elemento pejorativo acompanha o conceito de burocracia até os dias de hoje e, em que pese a enorme produção intelectual sobre o tema, não é rara a associação do termo com a abundância de papéis, rigurosidade de normas, excesso de formalismo, etc. Não rara, também, a associação entre burocracia e ineficiência, como veremos a seguir.

Todavia, outra face do termo burocracia foi delineada no século XIX, a partir de estudos sobre o aparelho administrativo prussiano, organizado de forma hierárquica e monocrática, e que substituiu os antigos corpos administrativos colegiais. Essa face foi detalhada por Weber, cujos estudos serão apresentados mais adiante.

A seguir vamos ver o que Warren Bennis (1991) chamou de ameaças à burocracia, que são:

- novos conceitos de poder, baseados na colaboração e não na coerção e ameaças;
- novos valores organizacionais baseados em concepções mais humanísticas, que podem substituir a impessoalidade;
- mudanças ambientais rápidas e inesperadas;
- crescimento (em tamanho e complexidade) das organizações; e
- complexidade da moderna tecnologia, que requer integração de atividades e pessoas, estas últimas com competências cada vez mais especializadas.

***Muito bem, estamos chegando ao final deste Capítulo, se você tiver alguma dúvida, é bom resolvê-las antes de prosseguir. Sugerimos que entre em contato com seu tutor ou releia o texto.***

## Resumindo

Vimos neste Capítulo vários temas contemporâneos em relação à atuação do Estado foram tratados, envolvendo diferentes conotações de todo o contexto que envolve a Administração Pública. Um dos destaques do Capítulo são as contribuições de Weber, principalmente sobre o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo que envolvem os governos no contexto histórico. Lembrando que a contribuição desse autor não se esgota nos temas referidos, mas foi o recorte feito na contribuição com a temática do Capítulo.

Foram vários os assuntos descritos neste Capítulo, todos necessários para a contextualização histórica, o que oportunizou que pudéssemos entender melhor a evolução da Administração Pública brasileira e sua relação com os vários temas que envolvem todo o sistema. O que implica em entender os mecanismos de atuação do Estado, bem como as estruturas possíveis de contribuir com as diversas modalidades de atu-

ação dos governos na busca de intermediar da melhor forma possível a execução de suas políticas.

Os temas deste Capítulo apresentam uma variedade significativa que vai desde a estrutura e função da Administração Pública, onde estão descritos os principais conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, passando pelas contribuições de Weber, Marx e Adam Smith, chegando-se à descrição das estruturas existentes no Brasil, que, além dos governos, contribuem com a implantação das políticas governamentais.

Então, os temas dos Capítulo estão contemplados e descritos, mesmo que em número significativo, mas fundamentais para entendimento do envolvimento que engloba uma Administração Pública, principalmente como a brasileira.

## ATIVIDADES

Concluimos mais um Capítulo, este é o momento de você conferir o seu aprendizado. Para tanto, realize as atividades propostas para você e lembre-se, precisando de ajuda, seu tutor está à disposição. Bons estudos!

1. Com base nas informações fornecidas neste Capítulo, você deve:
  - a) comentar as contribuições de Weber para a Administração Pública brasileira;
  - b) explicar o que se entende por descentralização do poder; e
  - c) relacionar os conceitos, as semelhanças e as diferenças entre: eficiência, eficácia e efetividade.





## CAPÍTULO III

BASE LEGAL DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
BRASILEIRA

Prof. Antonio Joreci Flores

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Descrever o que significou a atuação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP);
- Entender o que trata o Decreto-Lei n. 200/67 e sua importância; e
- Perceber as principais contribuições da Constituição Federal de 1988 para a Administração Pública do Brasil.

## Base Legal da Administração Pública Brasileira

Caro estudante,

Como no Capítulo 2 foram descritos temas referentes à evolução da Administração Pública brasileira, neste Capítulo, passaremos então a estudar a orientação que uma determinada Administração Pública possui para nortear suas ações no sentido de desempenhar de melhor forma suas funções para atender às demandas de sua sociedade. Então, agora descreveremos um conjunto de informações e de conceitos, destacando a legislação que orienta a Administração Pública brasileira. Vamos ao trabalho!

## Administração Pública Brasileira

No Brasil, a questão da Administração Pública passa a ter destaque a partir do primeiro **Governo Vargas**, ocorrido entre 1930 a 1945. Em sequência, vários outros procedimentos foram adotados, nos diferentes governos, culminando com a Constituição de 1988, que passa a ordenar de maneira mais objetiva essas questões. Além disso, é importante destacar as reformas que o Estado brasileiro implementou após a Constituição, no sentido de definir o ordenamento legal para o Estado.

## SAIBA MAIS

Saiba mais sobre o Governos Vargas em: <<http://www.sohistoria.com.br/ef2/eravargas/>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

Inicialmente passamos a comentar os fatos do primeiro Governo Vargas. Nesse governo, em termos de Administração Pública, devemos destacar a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

Por meio do **Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938**, o Governo Federal instituiu o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), diretamente subordinado ao Presidente da República. Nessa época, o presidente da República era Getúlio Vargas.

### SAIBA MAIS

Você pode ler este Decreto-Lei na íntegra em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decretolei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

De acordo com esse decreto, as competências do DASP eram:

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. (BRASIL, 1938, art. 2º).

Segundo Rabelo (2011), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi um órgão criado em 1938 pelo Governo de Getúlio Vargas

(1930-1945), com o objetivo de diminuir a ineficiência do funcionalismo público federal e reorganizar a Administração Pública. No Departamento surgiu uma elite técnica responsável pela reestruturação de todo o funcionalismo público federal e que tentou promover mudanças no trabalho, principalmente na forma de ingresso, carreira e organização das repartições públicas, centralizando decisões. Vistos como “agentes de Vargas” na centralização burocrática promovida, os técnicos administrativos do DASP eram criticados pelo funcionalismo e, ao mesmo tempo, exaltados dentro da máquina burocrática do Estado Novo (1937-1945).

O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso e criando cursos de aperfeiçoamento em Administração Pública, os primeiros no Brasil (RABELO, 2011).

É importante que você saiba que, coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a “racionalidade” da administração e a irracionalidade” da política. Pretendia assim estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da Administração Pública e promover a seleção e o aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos.

Ainda para Rabelo (2011), o DASP estabeleceu um novo estilo de organização administrativa, centralizando em suas mãos reformas em ministérios e em departamentos, cujo objetivo inicial era modernizar o aparato administrativo. Ele diminuiu, também, a influência dos poderes locais e centralizou as decisões da Administração Pública, através da transferência de autoridade local para o presidente Vargas e para o Departamento e seu presidente, na capital.

Vargas criou ainda órgãos nos Estados da União, conhecidos como “das-pinhos”, nos quais os diretores entravam permanentemente em contato com o presidente por meio de interventores. Entre as funções do DASP estavam: o estudo pormenorizado das repartições e dos departamentos públicos federais e estaduais; a organização de proposta orçamentária, de acordo com instruções da Presidência da República; a fiscalização dessas instruções e de sua execução orçamentária; a seleção de candidatos a cargos públicos federais (excetuando-se cargos da Câmara, das Secretarias e de Magistrado); a promoção; readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários civis da União; e a inspeção de serviços públicos (BRASIL, 1938).

Desde a sua criação até o fim do Estado Novo, o DASP foi presidido por Luís Simões Lopes, Engenheiro Agrônomo, que mais tarde veio a ser o primeiro presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Nesse período, o órgão conheceu um contínuo processo de fortalecimento, chegando a

exercer forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, primeiro documento desse tipo no Brasil. Com a queda de Vargas em outubro de 1945, o DASP passou por um profundo processo de reestruturação, que resultou no seu parcial esvaziamento. A partir de então, suas funções assumiram um caráter de assessoria, exceto no tocante à seleção e ao aperfeiçoamento de pessoal, área em que se manteve como órgão executor.

Dessa forma, o DASP desempenhou um importante papel na **organização administrativa do Brasil**. O DASP foi extinto pelo **Decreto n. 93.211, de 3 de setembro de 1986**, que criou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP).

### SAIBA MAIS

Sugerimos que você realize leituras das interpretações de Lustrosa da Costa sobre as reformas do Estado brasileiro.

Leia este Decreto na íntegra em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93211.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93211.htm)>. Acesso em: 23 nov 2015.

Após o detalhamento sobre o tema exposto, vamos falar sobre outro importante componente legal da Administração Pública brasileira, que é o decreto a seguir.

O **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

### SAIBA MAIS

Leia este decreto na íntegra em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 23 nov 2015.

Esta lei vigora até os dias de hoje, sendo atualizada, conforme as necessidades, por **novos decretos**.

### SAIBA MAIS

Veja os novos decretos em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2015.

A referida Lei foi detalhada especificando todas suas etapas, observe o quadro a seguir.

TÍTULO	RESUMO
Título I Da Administração Federal	Trata das atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, das competências da Administração Federal, seja direta ou indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economias mistas e fundações públicas).
Título II Dos Princípios Fundamentais	Trata dos princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, e controle.
Título III Do Planejamento, do Orçamento-Programa e da Programação Financeira	A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.
Título IV Da Supervisão Ministerial	Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente.
Título V Título X Das Normas de Administração Financeira e de Contabilidade	Serão organizadas sob a forma de sistema as Trata das contas, despesas e gestão financeira, assim como da prestação de contas.
Título XI Das Disposições Referentes ao Pessoal Civil	Trata das normativas quanto ao pessoal do serviço público civil, e seus princípios.
Título XIII Da Reforma Administrativa	A Administração Federal será objeto de uma reforma de profundidade para ajustá-la às disposições da presente lei.
Título XIV Das Medidas Especiais de Coordenação	Trata da coordenação dos setores de Ciência e Tecnologia, da Política Nacional de Saúde, do Abastecimento Nacional, da Integração dos Transportes, das Comunicações, e da Integração das Forças Armadas.
Título XV Das Disposições Gerais	Dentre outros assuntos, trata dos Bancos Oficiais de Crédito, da pesquisa econômico-social aplicada e do financiamento de projetos, dos serviços gerais, do Ministério das Relações Exteriores, e dos novos ministérios e dos cargos.
Título XVI Das Disposições Transitórias	Trata de como deverão ocorrer as mudanças para adequação à lei.
Título XVII Das Disposições Finais	Finaliza a lei e revoga as disposições em contrário.
Título X Das Normas de Administração Financeira e de Contabilidade	Trata das contas, despesas e gestão financeira, assim como da prestação de contas.
Título XI Das Disposições Referentes ao Pessoal Civil	Trata das normativas quanto ao pessoal do serviço público civil, e seus princípios.
Título XIII Da Reforma Administrativa	A Administração Federal será objeto de uma reforma de profundidade para ajustá-la às disposições da presente lei.
Título XIV Das Medidas Especiais de Coordenação	Trata da coordenação dos setores de Ciência e Tecnologia, da Política Nacional de Saúde, do Abastecimento Nacional, da Integração dos Transportes, das Comunicações, e da Integração das Forças Armadas.
Título XV Das Disposições Gerais	Dentre outros assuntos, trata dos Bancos Oficiais de Crédito, da pesquisa econômico-social aplicada e do financiamento de projetos, dos serviços gerais, do Ministério das Relações Exteriores, e dos novos ministérios e dos cargos.
Título XVI Das Disposições Transitórias	Trata de como deverão ocorrer as mudanças para adequação à lei.
Título XVII Das Disposições Finais	Finaliza a lei e revoga as disposições em contrário.

Quadro 2: Resumo do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967  
 Fonte: Elaborado pelo autor deste livro

### SAIBA MAIS

O **título XII** – Das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações – foi revogado pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 1986 que foi revogado pela Lei nº 8.666, de 1993 que pode ser acessada em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm#art126](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm#art126)>.

Além do DASP e do Decreto n. 200, de 1967, temos também nossa Constituição como instrumento fundamental na composição da legalidade da administração brasileira.

### A Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional n. 19/1998

De todas as atribuições de um presidente da República, a fundamental é zelar pela Constituição da República. O documento é um conjunto de regras de governo que rege o ordenamento jurídico de um País. A versão em vigor atualmente, a sétima na história do Brasil, foi promulgada em 5 de outubro de 1988. O texto marcou o processo de redemocratização após período de regime militar (1964 a 1985).

### SAIBA MAIS

Leia esta Emenda Constitucional na íntegra em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2015.

O novo marco legal na Administração Pública do Brasil é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que em seu preâmbulo anuncia:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988, preâmbulo).

A Constituição deve regular e pacificar os conflitos e os interesses de grupos que integram uma sociedade. Para isso, estabelece regras que tratam desde os direitos fundamentais do cidadão até a organização dos Poderes; defesa do Estado e da Democracia; ordem econômica e social.

Ela é composta pelos seguintes componentes:

- Título I – Dos Princípios Fundamentais;
- Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais;



- Título III – Da Organização do Estado;
- Título IV – Da Organização dos Poderes;
- Título V – Defesa do Estado e das Instituições;
- Título VI – Tributação e Orçamento;
- Título VII – Ordem Econômica e Financeira;
- Título VIII – Ordem Social; e
- Título IX – Disposições Gerais.

Com a contribuição das informações sobre o DASP, o Decreto n. 200, de 1967, e a Constituição de 1988, podemos entender que o contexto principal do marco legal histórico da Administração Pública brasileira está contemplado, destacando a importância de acompanhamento para que haja interesse nas segundas Emendas que esse processo legal é exposto.

***Muito bem, concluímos este Capítulo. Embora, ela seja mais curta, o assunto aqui tratado é bastante importante para o seu aprendizado. Ao longo deste Capítulo, sugerimos várias leituras e acreditamos que você vai realizá-las. Caso surjam dúvidas, entre em contato com o seu tutor.***

## Resumindo

Neste Capítulo foram comentados aspectos da legislação brasileira que envolvem a Administração Pública. Destacamos o DASP, o Decreto-Lei n. 200, de 1967, e a Constituição Brasileira de 1988. Entendemos que esses três componentes representam um conjunto de informações que explicam os aspectos legais principais nesse período histórico – 1939 até os dias de hoje, e orientam a funcionalidade do Estado Brasileiro.

Como vimos, o DASP foi criado em 1939, com objetivo de diminuir a ineficiência do funcionalismo público federal e reorganizar a Administração Pública. O DASP foi extinto pelo Decreto n. 93.211, de 3 de setembro de 1986, que criou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). O Decreto-Lei n. 200/67 dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Essa lei vigora até os dias de hoje, sendo atualizada, conforme as necessidades, por novos decretos. Por último, tratamos da Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional n. 19/1998, sendo a Constituição um documento que deve regular e pacificar os conflitos e os interesses de grupos que integram uma sociedade. Para isso, estabelece regras que tratam desde os direitos fundamentais do cidadão até a organização dos Poderes; defesa do Estado e da Democracia; ordem econômica e social.



## ATIVIDADES

Chegamos ao final do Capítulo 3. Este é o momento de você conferir o seu aprendizado. Para tanto, realize a atividade proposta para você a seguir. Lembre-se de que se precisar de ajuda, seu tutor está preparado para auxiliá-lo. Bons estudos!

1. Com base nas informações do Capítulo 3, você deve responder às seguintes questões:
  - a) Qual o objetivo da criação do DASP?
  - b) Qual é o seu comentário sobre a Constituição Federal de 1988?
  - c) Qual a importância do Decreto-Lei n. 200/67 para a Administração Pública brasileira?

## CAPÍTULO IV

AS REFORMAS DO ESTADO E  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prof. Antonio Joreci Flores

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Entender as reformas do Estado, nos casos da Inglaterra, Estados Unidos e Brasil;
- Identificar as reformas propostas para a Administração Pública do Brasil; e
- Compreender as políticas públicas após essas reformas.

## As Reformas dos Estados e da Administração Pública

Caro estudante,

No Capítulo 3 comentamos e descrevemos os principais componentes legais que envolveram a Administração Pública brasileira, desde a criação do DASP em 1939 até os dias atuais influenciados pela Constituição Federal de 1988.

Neste Capítulo vamos relacionar os principais conceitos às reformas administrativas da Administração Pública, ocorridas em alguns países, bem como as experiências ocorridas a partir de sua estruturação, tanto legal como administrativa, para atender às proposições de organizador das necessidades da sociedade.

Trata-se de um tema que diversos autores discorrem e com grandes contribuições. Alguns serão citados neste trabalho, outros serão indicados para os leitores que desejam aprofundar o entendimento deste assunto.

## SAIBA MAIS

Sobre este Capítulo, sugerimos a seguinte leitura: *Reinventing government* – de David Osborne e Ted Gaebler. Esses autores afirmam que o governo não precisa ser uma burocracia gigantesca e ineficiente, já que pode mobilizar o enorme poder do processo empreendedor e a força do livre mercado.

## Reformas Administrativas e Programas de Desburocratização

Em 1995 teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da Administração Pública que se transformaria, em 1998, na **Emenda n. 19/1998**. Nos primeiros quatro anos do Governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, a reforma foi executada em âmbito federal, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas. O Brasil, ao iniciar em 1995 sua reforma da gestão pública, foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou essa iniciativa, menos de dez anos depois que Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas reformas. Desde então a Reforma da Administração Pública de 1995 vem avançando no país, principalmente ao nível dos estados e municípios. A reforma da Administração Pública é historicamente a segunda reforma administrativa relevante do Estado moderno.

### SAIBA MAIS

Já falamos sobre esta Emenda no Capítulo anterior.

O objetivo da Reforma da Administração Pública de 1995 foi contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões:

- A dimensão institucional-legal, voltada para a descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado por meio da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e as **organizações sociais**.
- A dimensão gestão, definida pela maior autonomia e pela introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática.
- A dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. Um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente **as tarefas** que são exclusivas de Estado que envolvem o emprego do poder de Estado ou que apliquem seus recursos.

## SAIBA MAIS

**organizações sociais** – Trata-se dos segmentos sociais organizados nas diversas formas, formando o capital social em condições de contribuir com a descentralização da estrutura do Estado.

**as tarefas** – Trata-se das atividades estratégicas contidas no Plano Diretor brasileiro.

Entre as tarefas exclusivas de Estado, devemos distinguir as tarefas centralizadas de formulação e de controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros.

Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não estatais de serviço, as “organizações sociais”, enquanto os demais podem ser contratados com empresas privadas.

As três formas gerenciais de controle – **controle social, controle de resultados e competição administrada** – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais.

## SAIBA MAIS

Ação que deve ser realizada pela sociedade civil organizada.

São avaliações que o próprio Estado e suas estruturas devem realizar para avaliar determinada ação.

A Reforma da Administração Pública de 1995-1998 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos de 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno.

## Reforma Administrativa na Inglaterra

Pela sua importância, escolhemos o **caso britânico** para ilustrar uma resposta ao esgotamento do modelo burocrático-weberiano e à eterna luta burocracia x eficiência, denominada gerencialismo e que, segundo Abrucio (1997, p. 8), insere-se num contexto mais amplo, relacionado à centralidade do tema “reforma administrativa”. Com a vitória do Partido Conservador em 1979, a Grã-Bretanha experimentou um redirecionamento da concepção de Estado até então vigente e a introdução de novos mecanismos de gestão pública. Nessa perspectiva, foi concebido um modelo baseado na busca da eficiência, cujos principais objetivos se assentavam no corte de gastos, sobretudo os relativos à pessoal.

A experiência inglesa, ao abrir os caminhos para a discussão sobre as mudanças nas formas de Administração Pública e ao introduzir o gerencialismo (o padrão gerencial de administração pública), na agenda de reformas, foi elemento basilar em reformas administrativas realizadas em diversos países, os quais, a partir de suas peculiaridades locais, têm utilizado alguns dos pressupostos gerencialistas para modificar suas estruturas administrativas.

Esse modelo privilegia o desempenho organizacional, os resultados e o “gerenciamento” dos recursos (humanos, materiais, financeiros e informacionais), palavras-chave para o estudo da eficiência, em detrimento da “[...] administração de atividades, normas, procedimentos, etc.” (POLLITT, 1993, p. 49).

Observe que o gerencialismo puro, pelas suas características (principalmente no que diz respeito à relação burocracia-eficiência), é o que mais se aproxima da forma liberal de gestão pública.

Na concepção inicial, esse termo viria a substituir o modelo weberiano tradicional, tornando o aparato estatal mais flexível e adaptável às mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e intelectuais que se apresentavam. Era um modelo desestatizante. O caminho seria a introdução da lógica da eficiência e produtividade, característica do setor privado, de forma a contentar os contribuintes (*taxpayers*), cujos votos sinalizaram a disposição para a mudança.

No caso do gerencialismo puro, isso foi levado muito a sério e a vertente economicista, com uma visão de eficiência fortemente ligada ao corte de gastos (lógica econômica estrita), ganhou muito espaço. Nesse sentido, sintomática foi a entrega do comando da reforma administrativa ao setor privado, capaz de trazer ao setor público a experiência da gestão privada no trato das questões de eficiência, criando um novo padrão organizacional de modernização.

Devemos comentar, entretanto, é que “[...] a utilização de mecanismos de mercado como tecnologia administrativa para reformas não deve ser visto como que livre de uma forte influência ideológica” (FLYNN; STREHL,

1996, p. 4). No caso inglês, o pressuposto era o de que o modelo burocrático tradicional não mais respondia às necessidades colocadas e que, somente por meio de estratégias utilizadas com sucesso pela iniciativa privada, poderia o setor público atender às demandas dos contribuintes.

Ao enfatizar a “opção preferencial pela eficiência”, o gerencialismo puro deixou claro que o seu “inimigo” era a velha engrenagem da burocracia tradicional, que ainda era dominante no setor público inglês. Segundo Abrucio (1997), esse modelo propunha esta forma:

- a definição das responsabilidades de cada um dos atores inseridos nas agências governamentais;
- a definição dos objetivos organizacionais; e
- a incorporação da “consciência dos custos”, ou seja, estímulo a que os funcionários públicos conhecessem o custo de suas ações.

De acordo com Abrucio (1997), os principais instrumentos utilizados para o alcance dos objetivos, tendo como pano de fundo a estratégia da eficiência, foram:

- avaliação de desempenho;
- introdução de técnicas de controle orçamentário;
- descentralização administrativa;
- delegação de autoridade aos funcionários (*empowerment*); e
- administração por objetivos.

### **Reforma Administrativa nos Estados Unidos**

Nos Estados Unidos, tanto a gestão pública como a gestão relacionada às empresas – setor privado – apresentam uma característica de individualismo em que cada pessoa busca resolver suas questões e as empresas procuram obter seus lucros. Tanto o indivíduo como a atividade empresarial, nesse país, busca solucionar suas demandas, pouco considerando as questões coletivas ou do Estado. As teorias e a prática da gestão têm sua origem a partir dos norte-americanos. É uma cultura que essa população apresenta com fortes influências nos conceitos bíblicos, republicano e individualista.

Conforme Matias-Pereira (2009, p. 172), “[...] o indivíduo, a partir da valorização do individualismo utilitário, orienta-se nas suas decisões por motivos de utilidade, equilíbrio custo-benefício, vantagens e desvantagens e escolha das melhores alternativas”. Nos EUA, as pessoas se preocupam consigo mesmas como consumidores de bens e de serviços, para elas não interessa saber se é o setor público ou o privado quem produz os produtos. Entre outros entendimentos dos norte-americanos, ao contrário do que ocorre na Europa, por exemplo, a concepção de Estado do Bem-estar e a preocupação com a causa pública são conceitos pouco praticados.

Os estudos sobre gestão nos EUA vêm de longo tempo, sendo destacada no final do século XIX, quando um movimento social e político criticou os abusos do poder e a prática clientelista, nepotista com alta corrupção. A sociedade daquele país buscava condições para que o Estado assegurasse o processo democrático, não só para os políticos, mas para o povo.

Observe que essa luta foi pouco frutífera, mas é a causa da origem de pressões da sociedade por melhorias no sistema vigente, o que resultou na organização e na execução de um plano de capacitação de profissionais para gerir as cidades.

Cabe ainda destacar, que nos Estados Unidos a recessão econômica de 1970, provocada pela crise do petróleo e as características do modelo de governo Reagan, da década de 1980, disseminou os esforços por mais eficácia, eficiência e efetividade na gestão pública em seu país. Devemos destacar que essa atitude dos Estados Unidos, com prática semelhante na Inglaterra, influenciou significativamente muitas nações do mundo capitalista que passaram a adotar essa proposição.

Há tempos é possível notar que o Estado aumentou seu campo de atuação, assumindo funções econômicas e sociais, adotados, de maneira pioneira, pelos norte-americanos. Por isso, a importância de entender como esse país praticou esse processo.

A primeira reforma administrativa pública implantada ocorreu no período do Estado liberal, tendo como local os EUA. A reforma, conforme Skowroenk (1982), possuía dois objetivos claros: combater a corrupção norte-americana, cujos principais corruptores eram as máquinas políticas e sindicais e a busca da eficiência, com base em “princípios científicos”.

Como destaca Matias-Pereira (2009), autores renomados foram seguidos para que os EUA adotassem essa nova proposição. Então esse modelo estava apoiado nas visões de Frederick Taylor caracterizado pela separação de funções de gerenciamento e de execução; divisão do trabalho e especialização das funções; padronização das tarefas; estabelecimento das regras e procedimentos que substituam o julgamento de cada trabalhador individual. Max Weber sugeriu a adoção do princípio hierárquico nas organizações; a lealdade impessoal aos superiores hierárquicos; a eficiência como resultado de obediência às regras.

Esse caminho seguido pelos norte-americanos, com importância para as orientações teóricas desses autores referidos, criou as condições para a implantação do que podemos chamar na atualidade de Administração Pública Burocrática. Tema que merece estudos e interpretações detalhadas para se entender a conveniência ou não da adoção desses procedimentos nos dias atuais.

A prática da gestão, conforme referido, surge nos Estados Unidos e passa a ser adotada em vários continentes, em função da influência americana sobre vários países. Nesse contexto, o gerencialismo, termo que carac-

teriza o envolvimento de todos os aspectos da gestão, é referenciado e seu uso e entendimento são destaques, também, na gestão pública. Em função da importância desse tema, a seguir estão descritos e interpretados vários conceitos e o entendimento sobre esse tema.

Os êxitos do gerencialismo puro, intimamente relacionados à estratégia de eficiência em sentido estrito, localizaram-se no corte de gastos com pessoal, via redução do número de funcionários tanto do Poder Central quanto das empresas estatais (empresas nacionalizadas e empresas públicas, como resultado das privatizações), assim como no incremento verificado na chamada “consciência de custos” da burocracia britânica.

Entretanto, esse gerencialismo puro também enfrentou críticas importantes, fundadas, principalmente, na rígida estratégia de busca de eficiência (a mesma que incrementou a “consciência de custos”). Assim, esse modelo fracassou de alguma maneira, o que determinou sua imediata revisão e evolução. O que se discutirá adiante é a intensidade com que tal estratégia foi implantada, o que, muitas vezes, mascarou os ganhos obtidos com sua utilização.

Nessa lógica, considerar a eficiência apenas sob o aspecto dos custos não necessariamente é o melhor critério. A lógica econômica a todo custo pode ser incompatível com a **lógica gerencial**.

## SAIBA MAIS

Isso se relaciona com a lógica da Administração Pública do bem público.

Note que, além disso, a ênfase na eficiência econômica obscureceu um aspecto importante que é o da efetividade, pois, quando se trata de serviços públicos, a eficiência possui uma relação direta com a efetividade. Não sendo um conceito econômico, como é a eficiência no sentido do puro gerencialismo, o conceito de efetividade incorpora o aspecto político da prestação dos serviços.

Outro aspecto que merece ser destacado nesta análise da estratégia de eficiência do gerencialismo em seus primórdios diz respeito ao fato de a administração gerencial ser uma técnica neutra e pura. Surge daí a separação entre política e administração, que não é teórica nem empiricamente **sustentável**. Ademais, criou incentivos para que as técnicas gerenciais aplicáveis ao setor privado fossem, sem maiores considerações, transplantadas para o setor público. Isso provocou sérios conflitos, tanto na defesa da consistência interna do modelo, quanto no âmbito das organizações em que foi aplicado.

## SAIBA MAIS

Para se aprofundar nesta questão, consultar o livro de Denhardt (2012) *Teoria da Administração Pública*, publicado pela Cengage Learning.



Essa base está em duas ordens de argumentos. Em primeiro lugar, por ser a lógica do setor público diferente da lógica do setor privado (a esfera privada possui objetivos e motivações peculiares, claramente diferentes da lógica pública). Em segundo lugar, tratar o modelo gerencial como uma técnica neutra, capaz de modificar a cultura e o funcionamento da Administração Pública, poderia conduzir para a dedução lógica de que o gerencialismo puro, sob esse aspecto, não passaria da tradição weberiana com outro nome **(lembramos que a neutralidade era uma das peças principais da tradição burocrática, que o gerencialismo puro procurava combater)**.

### SAIBA MAIS

O próprio Weber tem uma frase que contraria este argumento: neutro é quem já se decidiu pelo mais forte. Logo, a neutralidade não faz parte do rol de características do modelo burocrático.

Assim procedendo, o modelo gerencial puro se fragilizou, já que ficou cego para as diferenças profundas existentes entre a administração privada e a pública, na qual reina uma intrincada teia de relações com a esfera política.

Para finalizar, a principal crítica oferecida à estratégia da eficiência do puro gerencialismo inglês, e a mais brilhante em nosso entendimento, é a que o relaciona ao taylorismo, movimento por uma administração científica, capitaneado por F. Taylor no início deste século. Responsável pelo delineamento de uma corrente importante da teoria das organizações, denominada administrativista, o taylorismo preocupava-se com a prática administrativa, focalizando a **gestão**.

### SAIBA MAIS

A crítica mais contundente no caso da reforma gerencial diz respeito à influência da ideologia neoliberal nos modelos de administração pública.

Christopher Pollitt (1993), ao analisar o modelo gerencial, classificou-o de “neotaylorista”, por identificar, na proposta da busca incessante da produtividade e eficiência, nos instrumentos privados utilizados para tanto e na ênfase excessiva em uma cientificidade (entendida como neutra e separada da política), a mesma lógica que moveu os estudos e proposições de Taylor.

Os executores do modelo partiram do pressuposto conhecido de que um sistema considerado eficiente seria aquele que produzisse maiores quantidades de bens a partir de uma redução dos custos de produção. Acreditavam, assim como os tayloristas puros, na existência de *one best way*, alcançável por meio da racionalidade instrumental.

Havia, ainda, o pressuposto econômico de que os agentes são racionais e maximizadores de recursos, preferências, utilidades, etc. Usou, então, o conhecimento sobre a administração científica aplicada à produção industrial para definir a concepção de uma administração pública eficiente.

Entretanto, o conceito de produto na indústria não pode ser transplantado assim tão facilmente para a Administração Pública. É claro. São diferentes. Na esfera industrial, a etapa de produção de bens é claramente separada da etapa de distribuição e consumo dos mesmos. Na estrutura pública, ao contrário, muitos serviços são produzidos, distribuídos e consumidos durante o mesmo processo e, muitas vezes, os destinatários desses serviços participam da produção (BARZELAY, 1992). Existem ainda algumas outras implicações importantes nesta designação de “neotaylorismo”.

Vejamos: uma das principais características do taylorismo é a chamada alienação do trabalhador, dada pela separação entre trabalho manual e intelectual. Do mesmo modo, no gerencialismo, há o abismo entre formulação e implementação – tendo por pano de fundo a separação entre política e administração.

Além disso, o único incentivo que se entende no taylorismo é o salarial, não incorporando outros aspectos motivacionais importantes. Isso redundou, por exemplo, no caso do gerencialismo puro, na falta de um projeto que envolvesse o alto escalão na estratégia de reforma, o que provocou alto grau de incerteza.

É possível observar, todavia, que alguns dos aspectos frágeis do gerencialismo puro, foram revistos nas fases subsequentes do modelo gerencial inglês. A segunda fase do modelo, chamada *consumerism* (*New Public Management*), deu-se no sentido da qualidade e da flexibilidade, que haviam sido negligenciadas pelo gerencialismo puro. Mesmo com a importante mudança de objetivos, verificada quando se compara o *consumerism* com o modelo gerencial puro, a principal inovação ocorreu no sentido da redefinição do público-alvo, que passa do contribuinte para o cliente/consumidor. A focalização no consumidor e a introdução da abordagem qualitativa na gestão pública foi, sem dúvida, um passo importante no sentido da recuperação do **conceito de público**, o que, entretanto, só será discutido mais profundamente na terceira fase do modelo gerencial inglês, denominada Public Service Orientation (PSO).

## SAIBA MAIS

Há críticas quanto a isso. Tratar o cidadão como cliente seria justamente afastar-se do conceito público.

O aumento do poder do consumidor se daria, por exemplo, via o incremento da descentralização administrativa, sob o argumento de que, ao levar a execução do serviço público para mais perto do consumidor,

ele teria melhores condições de fiscalização da prestação. Consequentemente, haveria uma melhora significativa da qualidade dos serviços públicos.

Ao utilizar técnicas do setor privado, o gerencialismo trouxe, em seu bojo, o conceito mais importante das estruturas de mercado: competição. O que gerou algumas disfunções no modelo, comprometendo, por exemplo, a realização da equidade, essencial em se tratando da estrutura pública. Primeiramente, salta aos olhos a dedução de que o consumidor de serviços públicos é diferente do consumidor de serviços privados, vez que, como já destacamos, a estrutura pública é diferente da esfera privada.

A **racionalidade econômica** não deve comandar o relacionamento entre o prestador e o usuário de serviços públicos. Ademais, valores importantes como justiça, equidade e interesse público tornam o domínio público diferente do privado.

### SAIBA MAIS

Esse conceito tem origem na Teoria Econômica e significa afirmar a hipótese de que os indivíduos procuram satisfazer as suas necessidades da forma racionalmente perfeita. O alcance da hipótese é um pouco mais vasto do que a simples satisfação das necessidades, ela implica que os indivíduos são capazes de classificar as suas escolhas por ordem de preferência, privilegiando as com o menor associado.

Ora, também os serviços públicos são intrínsecos e naturalmente desiguais. O sistema de competição entre serviços pode criar uma distribuição injusta de recursos, em que os melhores avaliados pelo “consumidor” receberiam mais recursos, enquanto os piores, menos. Essa lógica de soma zero conduz as organizações com pior desempenho a um movimento descendente e as com melhor desempenho a um movimento ascendente em importância e destinação dos recursos, aumentando a disparidade entre elas. Tal situação acarretaria prejuízos para a sociedade.

O fato de os consumidores poderem se organizar também impõe uma lógica perversa. Nesse modelo de incentivo à competição, a desigualdade a que são submetidos pode piorar sua posição social, uma vez que, normalmente, os mais organizados vencem a competição. O interesse público pode estar comprometido, dado que, ao se organizarem, os consumidores exercerão maior pressão sobre os burocratas, os quais, vislumbrando a avaliação a que serão submetidos, se renderão ao grupo, de modo a satisfazer suas reivindicações (para, em última análise, preservarem suas próprias posições). Nesse sentido, o papel coordenador do Estado é fundamental, não tendo sido, entretanto, enfatizado neste modelo. O *consumerism* não se desvencilhou da lógica de mercado e assumiu a lógica pública. A lógica econômica da eficiência continua prioritária. Ao vencedor, tudo.

Esse conceito traz em si uma característica de exclusão. No mercado, por óbvio, é consumidor aquele que é capaz de consumir bens e serviços. Entretanto, é indispensável ressaltar que só é capaz de consumir bens e serviços quem é detentor de recursos financeiros para tanto. O consumidor, por definição, é aquele capaz de escolhas racionais, maximizando utilidades. O principal da competição é a garantia de alternativas exequíveis à disposição dos consumidores, de forma que possam escolher as que mais lhes agradem em termos de qualidade, comodidade, etc.

Essa lógica aplicada aos serviços públicos pode conduzir ao seguinte raciocínio: é consumidor de serviços públicos aquele que possui características especiais que o tornam diferente dos demais atores sociais. No caso, aquele com capacidade de competir em condições mais favoráveis, ou aquele que esteja sob a jurisdição de uma agência pública que, por seu desempenho anterior, tenha recebido recursos suficientes para continuar operando. Ocorre que, em se tratando de serviços públicos, nem sempre há possibilidade de escolha universal.

Dessa forma, alguns podem se tornar “mais consumidores do que outros” ou “clientes preferenciais do serviço público” (ABRUCIO, 1997, p. 28).

Observe que essa questão de conceitos pode ser decorrente do desconhecimento sobre o conceito de público na Administração Pública. Esse é um terreno bastante movediço e este não é o espaço mais adequado para discuti-lo. Entretanto, a ressalva é importante, pois, a depender do arcabouço teórico e ideológico das reformas administrativas, diferentes conceitos de público surgirão, podendo ser consumidor, grupo de interesse, cidadão, etc.

O uso do conceito de consumidor traz em si uma concepção de indivíduo movido por uma racionalidade econômica. Assim, o único motivo para uma ação coletiva seria a promoção de interesses pessoais e, nesse sentido, o único propósito das agências públicas seria o de satisfazer os requisitos destes consumidores individuais. O pressuposto a informar tal dedução é o de que os consumidores têm habilidades equivalentes para expressar seus desejos.

Há diferentes formas de enfrentar a questão do relacionamento entre burocracia e eficiência e muitas delas são usadas. O que devemos reter, neste trabalho, é a identificação das ideias que estão por trás de cada proposição de reforma, vale dizer, quais são as bases teóricas sobre as quais se assentam.

***Assim, temos um largo espectro de proposições que vão desde um repensar pouco profundo das chamadas bases tradicionais a uma reflexão mais acurada e à incorporação de ideias e de conceitos de outros campos de estudo, criando uma nova forma de lidar com as questões-chave em Administração Pública.***

## O Contexto da Reforma Administrativa no Brasil

As proposições de reforma gerencial no Brasil é um tema que vem sendo desenvolvido, nas últimas décadas, na tentativa de encontrar as melhores possibilidades e proposições na gerência da questão pública. Muitos estudos e vários diagnósticos foram realizados, o que originou um conjunto significativo de proposições. Destacamos a reforma gerencial do Estado Brasileiro, implantada no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), tendo como responsável Luiz Carlos Bresser-Pereira (professor Emérito da Fundação Getúlio Vargas). É importante descrever as rápidas mudanças que o mundo vem passando, tanto na economia como nas questões sociais, o que tem desafiado governos a adotar proposições que possam prever demandas sociais em função disso. Alguns modelos adotados em vários países podem até ser copiados ou adaptados, mas isso não garante que tais procedimentos possam servir para todos. É importante destacar a necessidade de cada país formular suas políticas e de criar as condições para sua aplicabilidade.

Nesse sentido, para o caso brasileiro, é necessária uma compreensão mais detalhada sobre o funcionamento da Administração Pública, o que sugere aprofundamento do debate sobre as mudanças de paradigmas no mundo. Podemos notar que esses paradigmas vêm envolvendo inúmeras atividades, tanto econômica como social. Essas questões contribuem para o surgimento de uma nova configuração no cenário socioeconômico, político e ambiental no mundo todo, e seus efeitos repercutindo de maneira crescente sobre os governos, nas administrações públicas e nas formas de administração pública, tanto de maneira local, como regional, nacional e mundial.

Nesse cenário, entendemos que o paradigma burocrático, originário no Estado liberal, gerador dessas causas que vêm impactando negativamente as nações e sua população, não serve como referência para melhorar o padrão de desempenho do setor público no Brasil. Para que ocorra uma melhor gestão nas competências do Estado, no caso brasileiro, são necessárias grandes modificações nas instituições públicas e nos seus formatos; melhorar as formas de controle – nas relações de trabalho e cultura do setor público, com foco na missão e na orientação para resultados.

Além disso, sugere Matias-Pereira (2009) que o marco referencial da nova Administração Pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender as crescentes demandas dessa mesma sociedade, num contexto de fortes mudanças. Nesse esforço, devemos procurar rever a fórmula de prestação de serviços ao público buscando maior eficiência, eficácia e efetividade. Para mudar o comportamento da cultura das organizações públicas, tendo o cidadão como foco, precisamos exigir profunda revisão dos modelos organizacionais existentes (MATIASPEREIRA, 2006; 2008; 2009).

Entretanto, como vimos, as recentes reformas administrativas apontam para um movimento de “desconstrução” desse Estado. Chegamos a uma

situação que configura o paradoxo do neoliberalismo, qual seja: para reduzir o tamanho do Estado (para ter o Estado mínimo) é preciso ter um Estado forte.

A contemporânea teoria das organizações tem colocado em xeque a capacidade da teoria weberiana de produzir eficiência. Todavia, Evans (1993) apresenta a situação das organizações patrimoniais se disfarçarem em burocracias weberianas, confirmando sua tese de que a burocracia está em escassez de oferta. Para ele,

[...] o nítido contraste entre o caráter pré-burocrático, patrimonialista do Estado predatório e o caráter mais estreitamente weberiano dos Estados desenvolvimentistas deveria provocar dúvidas naqueles que atribuem a ineficácia dos Estados do Terceiro Mundo à sua natureza burocrática. A falta de burocracia pode estar mais próxima do diagnóstico correto.(EVANS, 1993, p. 135).

Por sua vez, Moe (1997) enfatiza que a burocracia, por si mesma, tem merecido menos atenção do que deveria. A questão da eficiência pura deve ser revisitada. A estrutura pública deve estar apta a promover o equilíbrio entre os interesses que informa a vida e a organização dos diversos grupos sociais, que, embora possuam diferentes níveis de recursos e motivações, devem ser atendidos equitativamente.

Weber indicou que o objetivo da burocracia é alcançar os fins do Estado, ou seja, a efetividade. É claro que atingir os fins esperados a qualquer preço levará, fatalmente, à ineficiência. Contudo, privilegiar o “preço” em detrimento dos fins esperados, certamente, também conduzirá à ineficiência.

A questão da eficiência pura deve ser revista visto que, conforme indicou Weber, isso proporcionaria melhores condições da burocracia alcançar os fins do Estado, ou seja, a efetividade.

## Resumindo

As reformas na Administração Pública ocorridas no Brasil representaram tentativas dos diversos governos em construir mecanismo de melhor gerenciamento da estrutura pública para atender, de maneira efetiva, as demandas de sua sociedade com uso racional dos recursos escassos. No entanto, a dinâmica econômica e social, com suas crescentes e rápidas modificações exigem do Estado atitudes que possam minimizar efeitos nocivos para sua sociedade e, além disso, observar como prioridade a participação ativa, crescente e democrática da sociedade nos debates sobre as decisões dos governos, principalmente sobre as questões de políticas públicas.

Com a descrição das proposições da reforma da gestão pública, dos modelos inglês, americano e brasileiro, segue o texto com algumas análises sobre as proposições dessas reformas.

O fato é que, sobretudo quando se trata de sociedades complexas, as reformas não podem ser vistas sob um ângulo totalizante. Estratégias e gestão não são neutras, pois envolvem valores e preferências. Por outro lado, reformas administrativas também não são neutras, abrangendo diversos atores, que também têm valores, experiências, interesses. Nos diversos modelos de reformas descritos, podemos notar que não há neutralidade no comportamento dos atores e, muito menos, no momento da escolha dos instrumentos de gestão.

No texto deste Capítulo explicamos a forte inserção da reforma administrativa brasileira ao modelo liberal, tanto da Inglaterra como dos Estados Unidos. Devemos reconhecer que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas dependem de suas estruturas administrativas e da estrutura social na qual está inserida.

### ATIVIDADES

Este Capítulo apresentou temas relacionados à reforma do Estado e da Administração Pública, trazendo algumas experiências de países desenvolvidos e em desenvolvimento, como a Inglaterra, os Estados Unidos e o Brasil. Conceitos importantes vieram à tona com a contribuição de vários autores. Agora, realize as atividades propostas a seguir para você.

1. Com base nas contribuições do texto, você deve resolver estas questões:
  - a) O que você entende por reforma da Administração Pública de determinado país?
  - b) Comente a influência das reformas da Inglaterra e dos Estados Unidos para o Brasil.
  - c) Na sua opinião, qual dessas experiências é a mais importante do ponto de vista da efetividade das políticas públicas?



## CAPÍTULO V

REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO:  
GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO PRIVADA

Prof. Antonio Joreci Flores

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Identificar o significado de participação e sua relação com o *Accountability*;
- Conhecer a gestão pública e sua relação com a gestão privada na implementação de políticas públicas; e
- Compreender as demandas da sociedade, as ações do governo, os controles e o resultado.

Representação e Participação:  
Gestão Pública e Gestão Privada

Prezado estudante,

Neste Capítulo, os assuntos abordados estão relacionados à nova gestão pública, pois aparece com destaque, em primeiro lugar, o atendimento das demandas realmente oriundas da sociedade, por outro lado, a participação da sociedade na definição dessas demandas é destaque, pois existem as condições em construção para que esse fator esteja presente nas políticas públicas. É destaque, ainda, a ação governamental mais presente, bem como a atenção crescente na avaliação dos resultados das políticas públicas e o controle dos gastos públicos para sua execução. Se precisar de ajuda, entre em contato com seu tutor!

## Representação e Participação

A expressão “participação popular” é utilizada para descrever a ação desenvolvida pelos movimentos populares, sobretudo os urbanos, nas últimas décadas, em grande parte de caráter reivindicativo, ou de protesto. Essa visão colocava-se como algo contra os governos, embora tivesse o Estado como alvo de suas reivindicações, e a política concebida como ação apenas no cotidiano, sem nenhuma relação com o institucional.

A expressão foi concebida com sentido ideológico, em termos de privilegiar os segmentos sociais mais explorados principalmente urbanos, em detrimento de setores sociais definidos fora do campo popular (DANIEL, 1996).



Além disso, a expressão também foi utilizada por governos e organismos internacionais para envolver segmentos dominados da população em projetos e políticas governamentais, inclusive como estratégia de cobrir insuficiência de recursos, além de objetivos de manipulação ideológica, pretendendo conferir legitimidade a governos, ou mesmo na estratégia de privatizar certas atribuições até então conferidas ao Estado.

Considerando isso, Rocha (2011) propôs a construção de um quadro teórico que agrupasse as diversas concepções sobre participação popular em três categorias básicas de análise histórico-teórica das formas de representatividade da participação popular na gestão pública, a seguir resumida, pretendendo, com isso, estabelecer as bases para reflexão sobre o tema:

- **Participação popular comunitária:** a ideia da participação comunitária apareceu no início deste século, representando um novo padrão de relação Estado-sociedade no setor da educação, para dar respostas ao grave problema da relação entre pobreza e educação. Caracterizou-se por dirigir-se aos mais pobres, por meio das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como caminhos do progresso. Para estas concepções a comunidade era definida como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário de autoajuda. O Estado, por sua vez, estimula em muitos casos, a capacidade de a comunidade unir-se, organizar-se, esforçar-se, enquanto solução em si mesma. A população deixa de ser alvo inerte de uma ação controladora e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente.
- **Participação popular contestatária:** nos anos de 1970, a participação passou a ter um sentido explícito de luta e de contestação contra as limitações governamentais na tentativa de conquista da educação pelas classes populares. O espaço de participação ultrapassou os limites do setor de educação, alcançou o conjunto da sociedade e do Estado e ocorreu uma radicalização da prática ao se articular a mobilização dentro das instituições de educação, como as formas de luta, resistência e organização das classes populares. Para essas teorias, qualquer forma de aproximação com o Estado é vista como cooptação e o sentido da participação é o de acumular forças para a batalha permanente pela mudança geral do modelo existente.
- **Participação popular cidadão e o controle social do Estado:** o Estado democrático e o de direito reconhecem a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, em nome da sociedade. A novidade nos anos de 1980 é justamente a ideia de que esse controle seja feito pela sociedade por meio da presença e da **ação organizada de seus segmentos**.

## SAIBA MAIS

Sobre Gestão Social, sugerimos que você consulte a obra de Fernando Guilherme Tenório, *Gestão Social: Metodologia e Casos*, publicada pela FGV.

O processo de abertura política e redemocratização do país trouxe à cena novos atores e orientou a ação para a criação de espaços públicos não estatais de pactuação e superação dos obstáculos pelo diálogo e pelo consenso. De parte da sociedade, torna-se visível a presença de diversos atores sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, disputando com igual legitimidade espaço e atendimento pelo poder estatal. Nesse caso, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade civil organizada, tendo sua base na universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, na ampliação da dimensão da cidadania e da democracia, e numa nova compreensão do caráter e do papel do Estado pós-moderno.

Observe que a construção dessas categorias de análise nos permite ter uma melhor compreensão do marco referencial da participação de setores populares na definição das políticas públicas, revelando os estágios da reforma democrática do Estado brasileiro, que parece ainda estar em curso.

Entendemos que a dimensão atual da participação popular difere das duas primeiras acima mencionadas. Na verdade impõe-se a terceira concepção proposta, como sugere Telles (1994 p.15-24): “[...] requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e justiça”. Compreendemos por participação cidadã a formulação apresentada por Borja (*apud* SOARES, 1996, p. 31-39):

O processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Neste processo, os atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações, tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado e do Mercado em função de parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos.

Nesse sentido, a participação cidadã diferencia-se da participação social e comunitária, na medida em que não busca realizar funções próprias do Estado, como a prestação de serviços. Não se constitui, igualmente, na mera participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos, ou simples expressão de identidades.

Essa dimensão da participação popular, própria da sociedade civil, é a que garante o exercício da democracia para além dos espaços formais

de poder e da representatividade eleitoral. Essa perspectiva considera os interesses do conjunto da população, em especial dos excluídos e dos pobres, e tenta refletir uma visão abrangente e integrada do território, da sociedade e das questões do desenvolvimento e que se volta estrategicamente para o médio e o longo prazo.

A participação cidadã é vista como um processo capaz de gerar uma nova dinâmica de organização social, fomentando a intervenção da população nas políticas públicas. Não se esgota dentro do projeto, mas se relaciona diretamente com questões amplas, como democratização, equidade social, cidadania e defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, requer a democratização do poder sobre o uso de recursos financeiros e sobre a definição e implementação de políticas públicas. Por fim, conclui-se que o sucesso da atuação do Estado, no que tange à consolidação da cidadania, está absolutamente condicionado à tarefa de reinventar a atuação estatal sob uma nova lógica e referência. Essa referência é a concepção inovadora de cidadania que põe como requisito essencial a participação do cidadão na gestão pública nos seus três níveis de atuação.

*Como está o seu entendimento até o momento? Se surgirem dúvidas, é muito importante que você as resolva antes de prosseguir com seus estudos. Faça contato com seu tutor, ele está preparado para ajudá-lo.*

## Gestão Pública e Gestão Privada

A relação entre a gestão pública e a gestão privada é uma condicionante para o desenvolvimento de qualquer país, pois são partes do mesmo processo na busca de soluções para as demandas da sociedade, tanto de produtos como de serviços.

Temos conhecimento de que as proposições sobre reforma administrativa na maioria dos países foram impulsionadas pelo Consenso de Washington, (definido em encontro ocorrido nos Estados Unidos entre os países capitalistas para discutirem estratégias para o sistema em crise, no ano de 1989) que se tornou a **política oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir de 1990.**

### SAIBA MAIS

Consenso esse definido após a queda do muro de Berlin com referências às políticas deliberadas pelo FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos EUA.

No que compete aos países latino-americanos, foi destacada a proposição das capacidades burocráticas para apoiar o desenvolvimento. As reformas propostas por esse consenso se realizaram no processo histórico:

[...] os processos passados tendem a influenciar o presente. Assim, instituições herdadas condicionam fortemente os caminhos a serem tomados, determinando, inclusive, a persistência de arranjos institucionais pouco eficientes. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 157).

Nesse contexto, podemos destacar as influências da corrente teórica do neoinstitucionalismo. Seus autores, principalmente North (1990 *apud* MATIAS-PEREIRA 2009), na busca de entender a cooperação de maneira voluntária, afirmam a importância das instituições, tanto públicas como privadas, para o funcionamento da economia.

Para esse autor,

[...] as instituições são definidas como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza nas trocas. Assim, instituições e organizações – respectivamente, as regras do jogo e a divisão de tarefas entre os agentes que participam – afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzem as incertezas e induzem a cooperação, diminuindo o custo das transações. (NORTH, 1990, p. 3-26, *apud* MATIAS -PEREIRA 2009, p. 157).

A partir da contribuição desse autor, outras teorias surgiram para tentar explicar o surgimento de um novo **sistema de administração pública**, que é denominado Estado de Bem-Estar Social. Essa teoria defendia que o Estado deveria assumir as questões do desenvolvimento e não apenas o mercado teria a competência para tal.

## SAIBA MAIS

Essa teoria orientou a administração pública do mundo capitalista entre as décadas de 1930 e 1980 e teve como principal teórico John Maynard Keynes, economista britânico cujos ideais serviram de influência para a macroeconomia moderna, tanto na teoria quanto na prática.

As outras teorias destacadas, além da Neoinstitucionalista, conforme afirma Matias-Pereira (2009), foram a Teoria da Convergência ou lógica da industrialização; a Teoria da Cidadania; a Teoria Marxista; e a Teoria Funcionalista. Com apoio desse autor passa-se a descrever cada uma dessas teorias destacando seus princípios e contribuições para o desenvolvimento, tanto econômico como social.

A Teoria da Convergência ou lógica da industrialização defende que o Estado passou a garantir um padrão mínimo de vida quando as instituições que tradicionalmente desempenhavam esse papel perderam a capacidade para desempenhá-lo. Aqui fica explicada a motivação que teria levado todas as nações industrializadas, a adotar políticas sociais buscando reduzir a marginalização de determinados grupos, provocada pela industrialização. Segundo essa corrente de pensamento, o Estado do Bem-Estar Social baseou-se na certeza de que a ação redistributiva do Estado se harmonizava com o crescimento econômico, o qual é indispensável para que o Estado possa exercer suas funções sociais. Para o autor, as condições econômicas favoráveis e necessidades sociais, não são suficientes para estabelecer esse modelo estatal. É necessário, ainda, o desenvolvimento da burocracia e do sistema político. Com isso,

concluímos que as principais causas do surgimento desse tipo de Estado são resultado do crescimento econômico, da mudança demográfica e da burocratização.

Outra teoria comentada pelo referido autor é a Teoria da Cidadania, que foi apoiada na contribuição de Marshall (1967), que se preocupou em analisar o desenvolvimento e três componentes da cidadania moderna na Inglaterra: os direitos civis, políticos e sociais. Com suas pesquisas, identificou que nesse país a cidadania se desenvolveu através de um processo incremental, linear e evolucionário, procurou universalizar essas características. Mesmo que tenham contribuído para a construção do conhecimento, a referida teoria, aplicada em outros países, não serve, na sua totalidade, para entender e contribuir com o desenvolvimento histórico de outras nações.

Matias-Pereira (2009) também se refere à Teoria Marxista, cujo principal autor é Karl Marx, sustentando que o Estado do Bem-Estar Social nasceu em decorrência da natureza competitiva da dinâmica político-partidária das democracias de massa, que obrigou os partidos políticos a buscarem o máximo de apoio eleitoral. Esse aumento da base do eleitorado proporcionou heterogeneidade dos grupos de apoio, diluindo assim a identidade coletiva e reduzindo o radicalismo político. Nesse contexto, o conflito de classes nas sociedades industriais foi institucionalizado, concentrando-se mais nas questões distributivas do que nas ligadas à produção.

A Teoria Funcionalista é mais uma teoria que define e comenta as questões do Estado do Bem-Estar Social. Ela atua na mesma via marxista, sustenta que os programas sociais procuram gerar a harmonia social, aprimorando as aptidões dos trabalhadores e garantindo a eles a convivência com o bem-estar, o que contribui para a adequação do mercado de trabalho no sistema capitalista. “Observa-se que, ao subsidiar gastos sociais que estavam anteriormente a cargo do setor privado, o Estado opera primordialmente em benefício do capital” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 159).

Então, podemos concluir que as teorias Marxistas e as Funcionalistas, ao defenderem que as políticas sociais geram harmonia na sociedade, contribuem com a prática capitalista, pois o momento que ocorrem as transferências de renda do governo para determinadas camadas sociais, o sistema capitalista aumenta sua participação na produção e circulação de bens. Isso destaca a importância do entendimento e da sintonia entre a Administração Pública e a sociedade organizada no sistema de produção dos serviços e riquezas necessários à sociedade.

### *Accountability e Representações*

Muitos conceitos e novas conotações surgiram com o avanço das teorias sobre o entendimento das questões da gestão pública. Entre eles destacamos o termo *accountntability*, definido assim:

[...] o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública de políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 70).

Considerando esse autor, podemos afirmar que *accountability* em uma gestão pública eficiente pressupõe transparência e responsabilização dos agentes. Então, esse componente analítico das políticas públicas tem sido utilizado com certa frequência quando buscamos conceitos de temas relacionados à gestão pública.

Esse debate tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da Administração Pública, em um contexto de busca de dinamização e de legitimação da reforma do Estado. Para Farias (2005, p. 98), “[...] os argumentos que justificam a necessidade de institucionalização da avaliação da atividade governamental na América Latina também fazem eco à visão mais canônica do processo de avaliação de políticas públicas”. Nesse sentido, a avaliação era definida como atividade destinada:

- a **aquilatar\*** os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra;
- a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e
- a ser parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*.

## SAIBA MAIS

**Aquilatar** – apreciar, avaliar, julgar o valor de (alguém ou algo). Fonte: Houaiss (2009).

*Você tem alguma dúvida com relação ao conteúdo abordado até o momento? Se você tiver dúvidas, sugerimos que entre em contato com seu tutor para poder saná-las. É muito importante que você entenda o que estamos tratando para poder continuar seus estudos.*

## As Relações entre Demandas, Políticas, Ação Governamental, Controles e Resultados

Essas questões representam o contexto que envolve todas as etapas de uma política pública – **formulação, implementação e avaliação**. Nesses três componentes estão distribuídas todas as etapas e competências dos governos na busca em resolver as demandas da sociedade. Pela importância desses três componentes, a seguir os comentários conceituais sobre cada um.

## SAIBA MAIS

Secchi (2010), em seu livro, *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, fala que são cinco etapas, mas para objeto de estudo, vamos definir essas três.

No Brasil, o marco institucional que melhor define a atuação governamental mais recente, surgiu em 1988. Nesses termos, as políticas sociais no Brasil, conforme Arretche (2004), estão contempladas na Constituição Federal de 1988; todavia esse fato não alterou a estrutura institucional de gestão dessas políticas herdadas do regime militar. Para Arretche (2004, p. 22):

Mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes, posteriormente à Constituição Federal de 1988, pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados.

De acordo com esse entendimento, a formulação, como um dos componentes na proposição de políticas públicas, está inserida na legislação da esfera decisória pública, geralmente de nível federal, tendo como base o que está definido na Constituição Federal de 1988. A implementação, por sua vez, como tema principal deste estudo, tem recebido menor atenção, em comparação com as outras etapas das políticas sociais, razão pela qual se propõe aqui aprofundar a reflexão sobre essa temática, com a pretensão de contribuir para um melhor entendimento e caracterizar sua importância no contexto de estudos sobre a inclusão social.

Temos ainda a contribuição de outros autores, no que se refere à essa importante etapa das políticas públicas, conforme segue:

Essa constatação, realizada no plano teórico a partir de estudos concretos acerca da intervenção estatal no plano internacional, tem chamado atenção para a centralidade dos problemas de implementação de programas como elemento chave no aperfeiçoamento da ação do governo. Cabe aqui, entretanto, um cuidado especial por parte dos analistas, tomadores de decisão e estudiosos da intervenção estatal. Em um certo sentido, essa constatação pode ser um truísmo. Embora essencialmente correta, uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implementação como “elo perdido” está ancorado em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas. (SILVA; MELO, 2000, p. 3-4).

Em relação às visões tradicionais do processo de implementação, Silva e Melo (2000) enfocam que, na ótica clássica ou canônica da ação go-



vernamental, a implementação constitui umas das fases da *policy cycle*. Essa parte das políticas públicas corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam executadas na obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas. Assim, fica entendido que as questões técnicas e políticas devem ter uma boa sintonia para que os processos construídos possam representar condições favoráveis nas políticas sociais.

No aspecto da avaliação de políticas públicas e sua relação direta com a implementação, destacamos o que comenta Cano (2006), quando afirma que normalmente as avaliações incluem dois momentos: avaliações de processo ou implementação e avaliação de impacto ou de resultado. A primeira tenta esclarecer em que medida o programa foi executado conforme o plano original, ao passo que a segunda, a mais importante, procura verificar se os efeitos finais foram atingidos. Para esse autor,

[...] um programa pode ser perfeitamente implementado, mas não conseguir resultados previstos. Também é concebível, embora improvável, que o programa, mesmo não sendo bem implementado, atinja o impacto desejado. Portanto, são duas dimensões diferentes, ainda que não independentes. É muito comum o programa não produzir nenhum efeito após uma implementação deficiente. Nesse caso, é impossível saber se o programa, tal como foi desenhado, atinge ou não o impacto prometido, já que ainda não foi, de fato, executado.(CANO, 2006, p. 100).

Na afirmativa do autor, mesmo com essa etapa bem definida, não significa que determinada política tenha conseguido resolver a problemática que foi objeto da referida ação (CANO, 2006).

## Resumindo

Neste Capítulo estudamos sobre a representação e a participação pública. Entendemos a importância de a população participar ativamente nas ações e nas proposições dos governos no sentido de se apoderar das informações para ter melhores condições de contribuir nas políticas governamentais, o que facilita a implantação das atividades propostas de acordo com as demandas que a sociedade identificou. Isso contribui para a efetividade das ações.

Por outro lado, notamos na maioria dos governos, a necessidade da participação popular, como legitimador do processo da Administração Pública, dividindo com os governantes a responsabilidade sobre as proposições a serem efetivadas, com a devida aplicação dos recursos públicos.

Com essa combinação – sociedade participante e governos democráticos – fica entendido que a ação governamental passa a ter maiores possibilidades de alcançar os resultados esperados, possibilita, ainda, que os



controles necessários sejam praticados, o que, resulta na aplicação eficaz dos recursos destinados para as demandas identificadas.

Um assunto de destaque neste Capítulo é a *Accountability*, um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que obriga componentes de um órgão administrativo ou representativo a prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização. Em outras palavras podemos definir como a obrigação de prestar contas, nesse sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos públicos.

### ATIVIDADES

Chegamos ao final deste Capítulo e, conseqüentemente, deste componente curricular. Para conferir o seu aprendizado, você deve realizar a atividade proposta a seguir. Caso você tenha alguma dúvida, não hesite em entrar em contato com o seu tutor, ele está preparado para ajudá-lo no que for necessário.

1. Com base na leitura e na interpretação deste Capítulo, você deve resolver as proposições a seguir.
  - a) Explique o que você entendeu sobre representação e participação popular na Administração Pública.
  - b) Comente a *Accountability*.
  - c) Faça uma análise das concepções sobre participação popular, segundo Rocha (2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse texto encerramos o assunto aqui abordado. Descrevemos e analisamos um conjunto de conteúdos que auxiliam na elaboração dessa publicação denominada – Administração Pública Brasileira – esperamos contribuir com o aprendizado dos estudantes e dos demais interessados no assunto.

O contexto das informações aqui contidas está diretamente relacionado com a ementa do componente curricular de graduação em Administração Pública, modalidade a distância, assim como considera e relaciona comentários e análises sobre os temas que alimentam a referida ementa, fato esse que exigiu observar cada componente do texto e sua sintonia com a proposição deste componente curricular.

Então, esperamos ter alcançado os objetivos propostos para que essas teorias passem a fazer parte das consultas e das análises dos estudantes e que contribuam com seu aprendizado crítico, lembrando que o tema não se limita ao que escrevemos, pois há várias outras fontes que falam desse assunto, mas procuramos atender à demanda atual de que o curso e este componente curricular necessita para proporcionar condições de ampliação de conhecimento e boas fontes de referências para os estudantes.

Decidimos apresentar este trabalho em forma de Capítulos, com seus respectivos assuntos, cuidadosamente observando os conteúdos da Ementa do componente curricular. Relembrando que a construção desta publicação descreveu os seguintes capítulos – Capítulo 1, que identificou conteúdos, autores e sistematizações dos seguintes temas: o estado, o governo e a sociedade. Contexto contemporâneo da atuação do Estado. Governabilidade, governança e descentralização do poder. No Capítulo 2, os temas foram assim distribuídos: Evolução da Administração Pública brasileira: patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. Estrutura e função da Administração Pública. Eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública. Reformas administrativas e programas de desburocratização. No Capítulo 3, o enfoque foi mais centrado na legislação, principalmente, no caso do Brasil, após a Constituição de 1988, em que os destaques sobre Administração Pública passam a ter mais atenção como: DASP, Decreto-Lei n. 200/67; Constituição de 1988 e Emenda Constitucional n. 19/98. Considerações sobre o novo papel do Estado e da Administração Pública. Já o Capítulo 4 descreveu sobre a reforma de Estado e da Administração Pública: experiências inglesa, americana e brasileira. O Capítulo 5 dissertou sobre representação e a participação: gestão pública e privada. *Accountability* e representações: as relações entre demandas, políticas, ação governamental, controles e resultados.

Um dos destaques que chamamos atenção é o conteúdo contido no Quadro 1, com as explicações sobre a evolução conceitual sobre Administração Pública, pois entendemos ser importante realizar um resgate sintetizando os principais enfoques teóricos da Administração Pública

e sua caminhada histórica em cada elemento e conceito proposto e desenvolvido a cada época, nos diferentes modelos que esse assunto percorreu.

Neste espaço, é importante deixar registrado que existe na literatura uma publicação basilar sobre os princípios da Administração Pública, em que o Estado é componente fundamental. Essa publicação a que nos referimos, e que deve ser pesquisada por quem desejar aprofundar os entendimentos sobre o tema descrito neste trabalho, refere-se à obra *“O Príncipe”*, de autoria de Nicolau Maquiavel, escrita no ano de 1513, que expressou pela primeira vez a noção de Estado como forma de organização da sociedade que ainda hoje prevalece. Por isso, esse autor é considerado o pai da moderna ciência política. Cabe lembrar que, naquela época, a obra foi concebida como um manual cuja finalidade era ensinar a um príncipe que, para conservar o poder e o controle de seu Estado, é preciso não só agir com grande sutileza, astúcia e crueldade, mas também deveria manter a força. Essa publicação tem oportunizado as mais diversas interpretações para leitores de várias gerações. Esperamos que o leitor desta nossa modesta publicação tenha a curiosidade e o interesse em entender melhor o que Maquiavel publicou.

Assim, no conjunto de informações descritos em cada tema componente desta publicação, procuramos selecionar os assuntos mais relacionados a cada etapa, no sentido de oportunizar o melhor entendimento possível. Iniciamos falando sobre os conceitos de Estado, passamos para o entendimento sobre os diversos conceitos, tentamos entender um pouco dos vários enfoques e dos governos em suas diferentes épocas e regiões.

Chegamos ao caso do Brasil, onde as reformas da Administração Pública foram descritas e analisadas. Entendemos um pouco mais sobre o contexto legal brasileiro, que embasou essas reformas ou propostas de reformas. Identificamos, nas proposições de reformas as conotações ideológicas nelas contidas. Com isso, podemos compreender um pouco melhor a evolução da Administração Pública do país, entendendo que temos avançado mesmo de forma modesta, mas avançamos, principalmente pela possibilidade mais premente, nos últimos anos, do controle social sobre as proposições e decisões dos gestores no contexto das diversas políticas públicas formuladas nos pais.

Então, com esse conjunto de componentes da caminhada histórica dos conceitos da Administração Pública, seus respectivos desafios e conotações tudo isso aliado ao conjunto de informações e proposições que o texto identificou e descreveu, disponibilizamos mais um instrumento de estudo para as pessoas interessadas em enriquecer seu entendimento sobre essa importante área que é a Administração Pública.

Como podemos perceber o tema é vasto, com várias contribuições teóricas de grande valia muitas não utilizadas no texto, mas que podem ser pesquisadas pelos interessados, em função de nossa limitação de espaço no contexto desta publicação e por ter que definir escolhas daqueles autores que como autor, entendemos ser importante para o nosso objetivo. Isso de maneira alguma classifica os autores em melhores ou não, mas faz parte dessa opção que tivemos que fazer, conforme nosso entendimento em atender as demandas da Ementa do referido componente curricular. Fica a critério e escolha de cada um de vocês, o entendimento dos temas aqui propostos, com a livre escolha de mais autores que possam enriquecer seu conhecimento.

Encerramos nossa participação, ficando à disposição para críticas construtivas e demais observações coerentes que possam contribuir com o que foi descrito nessa publicação que chamamos de Teorias da Administração Pública.

Boa leitura e bom aprendizado para todos!

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, ENAP, n. 10, 1997.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: Perspec, 2004.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Globo, 1973.

BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy**: a new vision of managing in government. California, University of California, 1992. Cap. 8.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber**: um perfil intelectual. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília, DF: UnB, 1986.

BENNIS, Warren. Organizations of the future. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert (Ed.). **Classics of Public Administration**. 3. ed. California: Wadsworth Publishing Company, 1991.

BRASIL. **Código do Processo Civil**: Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. 19. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 427 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. [1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 579, de 30 de julho de 1938**. [1938]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. [1967]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para Discussão n. 9. Brasília: DF: MARE/ENAP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Brasília, DF: MARE, fevereiro de 1997. (mimeo)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CAIDEN, Naomi J.; CAIDEN, Gerald E. Enfoques e lineamientos para El seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño em programas Del sector publico. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, n. 1, jun.-mar. 2001.

CANO, Ignácio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando pessoas**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

COELHO, Edmundo Campos. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Políticas de estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 243-264.

DAHL, Robert A.; LINDBLOM, Charles E. Politics. **Economics and Welfare**. New York: Harper & Brothers, 1953.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. In: SEMINÁRIO PARA QUE PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS, 1996. Recife. **Anais...** Recife, 1996; FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. São Paulo: SUDENE, Instituto Pólis, 21-26, 1996. 72 p. (Publicações Fórum, 2)

DOWNS, Anthony. **Teoria da escolha racional**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, São Paulo, CEDEC, v. 28, n. 29, p. 107-156, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/siscielo.php>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário de Língua Portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Fundamentos de ciência política**. São Paulo: Forence, 1997.

FLORES, Antonio Joreci. **A contribuição do cooperativismo na implementação de políticas públicas**: a experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos. Frederico Westphalen, RS: URI/FW, 2010. 156 p.

FLYNN, Norman; STREHL, Franz. **Public sector management in Europe**. Harvester Wheatsheaf: Prentice Hall, 1996. p. 1-22.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 7. ed. Brasília, DF: UnB, 1995. v. 1.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia crítica**: alternativas de mudança. 61. ed. Porto Alegre, Edi PUCRS: Mundo Jovem, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1936.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário de Língua Portuguesa**. Versão monousuário 3.0, junho de 2009. CD-ROM.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. Trad. Auriphebo Simões. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LANE, Jan Erik. **The public sector**: concepts, models and approaches. London: Sage, 1993. Cap. 2.

LIMA, Eusebio de Queiroz. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1957.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública – 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, setembro de 2008.

MALUF, Sahid. **Teoria do estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANN, Michael. Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? In: PAUL, T. V.; HALL, A. J. (Ed.). **International Order and the Future of World Politics**. Reino Unido: Cambridge University Press, 1999. p. 237-262. (original 1997)

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Manual de administração pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. São Paulo: Zahar, 1967.

MEGGINSON, Leon C. *et al.* **Administração: conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ENAP, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan.-abr. 1996.

MELO, Marcus André; COSTA, Nilson do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa P.; ALMEIDA, Maria Hermínia T. de; FRY, Peter (Org.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo, Hucitec, 1996. p. 153-176.

MOE, Terry M. The positive theory of public bureaucracy. In: MUELLER, D. **Perspectives on public choice**. Reino Unido: Cambridge University Press, 1997. p. 455-480.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação na administração pública**: eficiência, eficácia e efetividade. [S.l.]: [mimeo], 1990.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **O que é burocracia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

NORTH, Douglas. **Instituciones cambio institucional y desarrollo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services**: cuts or cultural change in RSP the 1990s? 2. ed. Oxford, Blackwell, 1993.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, v. 3, n. 6, dezembro de 2011.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2.886, 27 maio de 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ENAP, v. 119, n. 1, p. 9-43, 1995.

SCHWARTZMAN, Simon. **Desempenho e controle na reforma administrativa**: texto para discussão n. 8. Brasília, DF: MARE/ENAP, 1996.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.



SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. Trad. Lygia Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características determinantes da avaliação de programas e projetos. São Paulo: NEPP – UNICAMP, 2000. (Caderno n. 48)

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A Reforma Administrativa e a Emenda n. 19/98: uma Análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/ReformaAdministrativa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/ReformaAdministrativa.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2014.

SKOWRONEK, Stephane. **Building a new american state**: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1982.

SOARES, José Arlindo. Legitimidade política e reconhecimentos sociais nas gestões municipais inovadoras. In: SEMINÁRIO PARA QUE PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS, 1996, Recife. **Anais...** Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: SUDENE, Instituto Pólis, 31-39, 1996. 72 p. (Publicações Fórum, 2)

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1995.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos sociais e conselhos**. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 15, jul. 1996. Disponível em: <<http://www.aatr.org.br/Programas/PP/ppconselhos.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

TELLES, Vera Silva. Sociedade civil, direitos e espaço público. In: SEMINÁRIO PARA QUE PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS, 1996, Recife. **Anais...** Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: SUDENE, Instituto Pólis, 1994. p. 5-72. Fórum 1.

TOJAL, Flávio; CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 31, n. 1, p. 50-68, jan.-fev. 1997.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 1994.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: UnB, 1999.

WILSON, W. **O estudo da administração**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, IX v. 2, p. 43-55, maio de 1946.

Este livro é parte integrante do material didático do Curso de Bacharelado em Administração Pública, do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, oferecido na modalidade a distância.

#### REALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO



#### ORGANIZAÇÃO



#### OFERECIMENTO

ISBN 978-85-7988-282-1



9 788579 882821