

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

# TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gelson Silva Junquilha



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

J95t      Junquilha, Gelson Silva  
Teorias da administração pública / Gelson Silva Junquilha. – Florianópolis :  
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.  
182p. : il.  
  
Inclui bibliografia  
Bacharelado em Administração Pública  
ISBN: 978-85-7988-026-1  
  
1. Teoria da administração. 2. Administração pública – Brasil – História. 3. Educação  
a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil).  
II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  
  
CDU: 65.01

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

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Alvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Rogério da Silva Nunes*

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Carlos Eduardo Bielschowsky*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Celso José da Costa*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Nara Maria Pimentel*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Francisco das Chagas Miranda Silva*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

## **COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelin  
Teresa Cristina Janes Carneiro

## **METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

## **COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelin  
Tatiane Pacanaro Trinca

## **AUTOR DO CONTEÚDO**

Gelson Silva Junquilho

## **EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenador do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Andreza Regina Lopes da Silva*  
*Denise Aparecida Bunn*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Igor Baranenko*  
*Adriano S. Reibnitz*

Projeto Gráfico e Finalização  
*Annye Cristiny Tessaro*

Editoração  
*Rita Castelan*

Revisão Textual  
*Claudia Leal Estevão Brites Ramos*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio dos polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo

o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste Governo.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação.....	9
<b>Unidade 1 – Introdução ao estudo da Administração Pública</b>	
Administração Pública: noções básicas.....	15
Como podemos entender a Administração Pública?.....	27
Governabilidade e governança ( <i>governance</i> ).....	32
<b>Unidade 2 – Administração Pública e suas tipologias</b>	
Dominação tradicional e Administração Pública Patrimonialista.....	41
Dominação racional-legal e Administração Pública Burocrática.....	49
A eficiência <i>versus</i> as disfunções da burocracia.....	53
A Nova Gestão Pública.....	56
<b>Unidade 3 – A Nova Gestão Pública: casos pioneiros</b>	
A configuração do Estado Gerencial.....	67
As características das estruturas organizacionais.....	67
Os servidores públicos no Estado Gerencial.....	71
As experiências pioneiras da NGP.....	74

#### **Unidade 4 – O patrimonialismo na Administração Pública brasileira**

Os primórdios do patrimonialismo português na gestão colonial .....	87
O patrimonialismo no Brasil colonial .....	93

#### **Unidade 5 – A Administração Pública brasileira rumo à burocratização**

Brasil: da Monarquia à República Velha.....	105
A burocratização: dos anos 1930 a 1985.....	116

#### **Unidade 6 – A Administração Pública Gerencial no Brasil**

O advento da Administração Pública Gerencial.....	135
Críticas e alternativas teóricas à tipologia da Administração Pública Gerencial.....	154
Algumas reflexões críticas aos pressupostos do Gerencialismo.....	154

Considerações finais.....	173
---------------------------	-----

Referências Bibliográficas.....	176
---------------------------------	-----

Minicurriculo.....	182
--------------------	-----



# APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Seja bem-vindo à disciplina *Teorias da Administração Pública*. A Administração Pública está cada dia mais presente em nossas vidas, não é verdade? O que seria da saúde, da educação, da segurança, bem como da limpeza de nossas cidades, dentre outras funções das quais dependemos da ação do Estado? Por isso, você vai, a partir de agora, conhecer conceitos importantes sobre o universo complexo e dinâmico que envolve a Administração Pública. Assim, esta disciplina é fundamental para a sua caminhada em busca de uma formação profissional como gestor público.

Para tanto, assumimos com você o compromisso de tratarmos aqui de temas de seu interesse, a partir de conceitos e ideias abordadas na literatura especializada. Mostraremos, assim, as diversas tendências de autores renomados, mas, à medida do possível, tornaremos explícitas nossas posições sobre o que estudaremos, cabendo a você, estudante, a escolha dos caminhos a seguir. Portanto, nossa função será sempre a de um facilitador/provocador de seu aprendizado. Você é nosso convidado para discutir nossas ideias e, junto com os seus conhecimentos, construir saberes que possam torná-lo um futuro gestor público, com conhecimento técnico, mas acima de tudo consciente e crítico.

Neste livro, convidamos você para um mergulho em uma abordagem teórica e histórico-social da temática da Administração Pública. Teórica porque vamos conhecer e debater alguns conceitos e princípios daquilo que entendemos por Administração Pública. Histórico-social porque não podemos estudar Administração Pública sem contextualizá-la ao longo do tempo e do espaço, isto é,

sem vínculos com fatos históricos, econômicos, sociais, culturais e políticos de nossa sociedade.

Você vai poder vincular a teoria com a prática ao entrarmos no mundo concreto da Administração Pública no Brasil e no mundo. Dessa combinação é que vamos buscar a sua profissionalização, dotada de uma postura crítica e reflexiva acerca de nossa realidade. Cremos que essa também é a sua expectativa!

Iniciamos ousando propor um desafio: que você adquira um olhar mais abrangente sobre o próprio conceito de Administração, introduzindo a ideia de prática social, importante para sua ação futura como gestor público. A partir desse conceito, você vai poder sentir como a Administração Pública está presente em seu cotidiano. Dito de outra maneira, iremos tornar o campo da Administração Pública propriamente dito, mais rico para o entendimento das problemáticas atuais. Vamos, ainda, estabelecer algumas distinções conceituais entre Administração Pública, serviço público, política de governo e de Estado, governança e governabilidade.

A seguir, você fará uma viagem desde os primórdios da Administração Pública, conhecendo suas tipologias e os contextos histórico-sociais que configuraram e tornaram possível a existência da Administração Pública em três versões importantes: a Patrimonial, a Burocrática e a Nova Gestão Pública ou Gerencial. Esta última, por ser o tipo mais recente, merecerá maior destaque na Unidade 3, dedicada exclusivamente ao seu aprofundamento, bem como à ilustração das experiências mais marcantes em níveis mundiais – Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos.

Também vamos passear pela história da Administração Pública no Brasil, desde a chegada dos portugueses até os dias atuais. Para isso, vamos tratar das reformas administrativas realizadas em nosso País, a partir dos anos 1930 até os dias mais recentes. Você vai, então, poder conhecer como se deu a evolução das tipologias da Administração Pública em nossas terras e estar apto a pensar novas propostas para o futuro, quando for convidado para tal fim como gestor público.

Entendemos, desse modo, que esta disciplina não é somente um ferramental técnico para a sua ação como gestor público. Queremos também construir um conteúdo que possa levar você a uma reflexão constante para futuras tomadas de decisão na Administração Pública. Esse é mais um desafio que lhe propomos, por meio deste livro didático.

Afinal, não basta saber *como* podemos fazer algo, mas sim *e*, antes de tudo, *por que* fazemos algo. A partir daí, conscientes *do que, para que e para quem*, podemos definir *como* queremos atingir nossos resultados. Essa é a postura de todo o conteúdo aqui tratado. cremos que você está cheio de motivos para ousar, a partir de nossa proposta! Portanto, acredite, ouse, aprofunde-se na pesquisa complementar dos temas aqui tratados. A Administração Pública do Brasil contemporâneo espera muito de você como futuro gestor!

*Professor Gelson Silva Junquilha*



# UNIDADE 1

## INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a Administração Pública como prática social;
- ▶ Diferenciar Administração Pública de governo e de serviço público; e
- ▶ Analisar os conceitos de governabilidade e governança.



# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOÇÕES BÁSICAS

Caro estudante,

Ao longo desta Unidade iremos realizar um percurso teórico a respeito de conceitos que julgamos importantes para o estudo da Administração Pública. Inicialmente abordaremos uma problemática fundamental nos Estudos Organizacionais, qual seja, o próprio conceito de Administração. Queremos aqui mostrar uma forma distinta de pensarmos essa conceituação tão simplificada atualmente em grande parte da literatura especializada.

Ainda que você já tenha estudado a evolução do pensamento administrativo nas disciplinas *Teorias da Administração I e II*, a ideia de Administração ou Gestão como prática social é vital na formação de um gestor público e de suma importância para você entender mais sobre a Administração.

Aí, sim, você vai poder entrar no campo da Administração Pública com suas características peculiares e diferenciações conceituais. Não se preocupe por estarmos tratando, nesta Unidade, de questões estritamente de cunho teórico, afinal, este é um dos objetivos da disciplina de *Teorias da Administração Pública*. É uma introdução.

Você será provocado a refletir constantemente sobre a utilização desses conceitos na prática por meio de diálogos. Tudo bem? Desse modo, você vai se sentir mais familiarizado com a teoria, bem como saber utilizá-la de modo mais adequado para entender e interagir com a sua realidade. Dito de outra maneira, vamos navegar pelo mundo real.

Bons estudos!

Definir o conceito de Administração Pública não é fácil, dada a sua amplitude e complexidade. Até mesmo a sua grafia é distinguida por Meirelles (2004), que sugere que seja escrita com letras maiúsculas quando nos referimos a entidades e órgãos administrativos e, com letras minúsculas, quando fazemos alusão às funções ou atividades administrativas.

Desse modo, grafaremos Administração Pública sempre com letras iniciais maiúsculas, já que estamos interessados em tratar de estruturas ou ainda do que também conhecemos como aparelhos ou máquinas administrativas estatais.

*Meirelles (2004) afirma que, quando estudamos Administração Pública, devemos sempre começar o tema com o conceito de Estado. Você se lembra de ter estudado esse conceito na disciplina de Ciência Política?*

Você também já aprendeu alguns conceitos sobre Administração nas disciplinas *Teorias da Administração I e II*. Reveja o material didático para fortalecer o seu aprendizado conosco. Neste livro, dada a ênfase na temática da Administração Pública, Estado será aqui entendido, conforme nos ensina o professor Bresser-Pereira (1992), no seu sentido estrito, ou seja, como uma organização burocrática estatal que tem poder particular para definir leis e tributar os habitantes de um território, sendo dirigida por um governo e dotada de um corpo burocrático e de uma força pública.

De início, para nos aproximarmos do conceito de Administração Pública, é prudente que entendamos o que estamos pensando quando falamos em Administração. Vamos, então, trabalhar um artigo de Junquilha (2001) a respeito dessa temática tomando como referência uma obra do conceituado professor britânico Michael Reed (1997), que problematiza, habitualmente, o que se escreve sobre Administração na literatura recorrente. Suas contribuições nos permitem ampliar o conceito de Administração para a ideia, mais ampla e rica, de gestão como prática social.



*Você está lembrado de quando propusemos isso na apresentação deste livro, não? Sabe por que devemos investir nessa ideia de enriquecimento do conceito de Administração?*

É simples: ela vai nos permitir visualizar, em primeiro lugar, uma síntese sobre os enfoques de como a Administração vem sendo estudada pelas grandes correntes teóricas presentes nos estudos organizacionais. Em segundo lugar, vai nos possibilitar ampliar o conceito de Administração agregando a ideia de prática social.

*Você já havia pensado nisso? Acompanhe os nossos argumentos e veja como essa proposta se torna poderosa para, em seguida, entendermos melhor a Administração Pública.*

Assim, Reed (1997 apud JUNQUILHO, 2001), após análise de diversos estudos envolvendo a temática da Administração ou Gestão nas últimas décadas, nos mostra que podemos agrupá-los em três grandes grupos.

- ▶ O primeiro engloba o que ele chamou de perspectiva da Administração como técnica, ou seja, como um conjunto conceitual de técnicas de **como** administrar. Dito de outra maneira, uma variedade de abordagens cuja preocupação é apresentar a Administração como um ferramental tecnológico neutro e objetivo. Ou, ainda, como ensinamentos baseados em modelos prontos para serem aplicados, em busca dos melhores resultados coletivos, preestabelecidos e não atingíveis sem sua aplicação nas organizações, tanto públicas como privadas. Assim, temos a Administração com estruturas formalizadas de sistemas de controle capazes de garantir eficiência sobre a coordenação das ações humanas.

*Você deve estar querendo um exemplo, não? Então, vamos lá! Lembra-se da Administração Científica, estudada nas disciplinas de Teorias da Administração I e II?*

Nelas, você conheceu como aquela corrente do pensamento administrativo prescreveu métodos para o alcance de resultados propondo, em suma: *The One Best Way* (A única melhor maneira), ou seja, como, a partir dos seus ensinamentos, as organizações poderiam alcançar o melhor e único caminho para as melhorias; os famosos tempos e movimentos; o conceito das funções administrativas – planejamento, organização, comando, controle e avaliação; e a ideia de departamentalização e estruturas organizacionais, dentre outras propostas, tão caras ainda nos tempos atuais.

Entretanto, pensada como uma técnica, a Administração assume a forma de um receituário pré-formatado e imposto de “cima para baixo” pelos gestores organizacionais, bem como tomado como verdade única e pronto para ser utilizado por quaisquer organizações, não importando onde nem quando.

*Para ilustrarmos, tomemos como exemplo o seguinte questionamento analógico: o que acontece quando você usa uma ferramenta para apertar um parafuso?*

Em qualquer lugar do mundo que a usarmos, a ferramenta vai apertar ou afrouxar o mesmo parafuso, pois ela já vem com a dimensão exata para uma determinada bitola de parafuso. Mas, veja só, ela somente vai funcionar para essa determinada especificação. Se trocarmos o parafuso, a ferramenta já não se adequará mais. Assim é com a Administração

Científica, para a qual também podemos indagar: uma mesma ferramenta administrativa pode ser útil para qualquer organização? O que você acha?

- ▶ O segundo grupo diz respeito aos estudos que contemplam a perspectiva da **política** nas organizações. Isto é, em contraposição ao tecnicismo do grupo anterior, esses estudos dão ênfase à política, ou seja, à questão dos conflitos de interesse entre grupos nas organizações caracterizando os ambientes intra e interorganizacionais como dotados de grandes incertezas.

Os pressupostos de base são construídos a partir da noção de que as organizações são palcos de conflitos entre grupos ou coalizões que disputam, entre si, processos de escolha decisória apoiando-se, para a resolução desses conflitos, no exercício de relações de poder. A organização é tomada como uma “arena” de disputas de grupos dotados de interesses divergentes em busca do controle das decisões.

As estruturas e os processos organizacionais deixam de representar o aspecto predominante e dão lugar aos conflitos interpessoais e às suas dinâmicas contínuas de negociações, a partir de interesses distintos dos membros organizacionais, em busca do alcance de resultados organizacionais. Logo, por meio de processos de negociação entre interesses políticos divergentes, os conflitos são instaurados e resolvidos, bem como as estruturas organizacionais são modeladas e até mesmo transformadas.

Você pode entender melhor essa ideia se pensar como, no seu local de trabalho, as pessoas formam grupos com interesses diversos e disputam espaços de poder. Imagine, por exemplo, no setor público, um secretário que, pressionado por moradores de um bairro carente, luta pela construção de uma unidade de saúde. Que discurso este secretário da saúde ouviria do secretário de finanças?

Geralmente, este alegaria que o município não dispõe de recursos financeiros, não é verdade?

Temos aqui o conflito de interesses: o secretário da saúde pode se aliar aos moradores para aumentar a pressão sobre o colega das finanças. Vão surgir, então, as divergências e mediações políticas que serão resolvidas via negociações. O novo posto de saúde poderá ser construído se o grupo de pressão tiver maior força. Isso pode acontecer em outras áreas como educação, obras etc. Você já evidenciou isso em sua cidade?

- ▶ Por fim, no terceiro grupo, estão os estudos que pensam as organizações a partir de uma perspectiva **crítica**. Este grupo constitui uma oposição aos outros dois grupos, na medida em que descarta a Administração tanto como um ferramental técnico quanto como um espaço de disputa entre grupos e pessoas no interior das organizações. Assim, na perspectiva crítica, a Administração, influenciada pela obra de Karl Marx e aplicada aos estudos organizacionais, é vista como mecanismo de controle social a serviço dos interesses maiores de proprietários de organizações e de outros bens privados na sociedade.

Ou seja, em vez de uma técnica neutra, ela é um ferramental garantidor dos lucros do capitalista, bem como de controle da ação dos trabalhadores nas organizações. Isto porque, em uma sociedade dividida em classes sociais antagônicas – capitalistas e trabalhadores –, que estão sempre em conflito – capital e trabalho –, emerge o papel da Administração como fornecedora de instrumental ideológico para garantir as relações de poder. Isto é, possibilitar que os capitalistas possam exercer o controle sobre os trabalhadores e alcançar os resultados desejados nas organizações.

*O que isso representa na prática?*

Assista ao filme *Tempos Modernos* de Charles Chaplin e veja como as técnicas administrativas permitiam aos patrões controlarem o trabalho dos empregados em todos os seus níveis, influenciando na saúde dos trabalhadores, inclusive. Nessa obra cinematográfica magnífica de Charles Chaplin, você vai ver o olhar crítico do famoso cineasta preocupado com a industrialização emergente no século XX, bem como o conflito de interesses entre capitalistas e trabalhadores. Esse conflito, na interpretação de Marx, seria uma das bases das contradições da sociedade capitalista.

Para assistir um trecho do filme acesse: <<http://www.youtube.com/watch?v=XFXg7nEa7vQ>>.

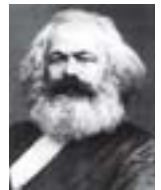
A perspectiva de análise crítica nas Ciências Sociais foi inaugurada por [Karl Marx](#), considerado um autor clássico e um dos fundadores do pensamento sociológico. Marx deixou como legado o marxismo – corpo teórico e doutrina política de visão de mundo –, interpretado de diversas formas por estudiosos a partir de seus escritos. Ainda que muito complexo, podemos destacar três de seus elementos básicos:

- ▶ a análise histórica das tipologias de sociedade humana, na qual ganha destaque o modo de produção da vida material (econômica) determinando as instâncias sociais, políticas e espirituais dos grupamentos humanos;
- ▶ a abrangência das mudanças de um tipo de sociedade para outra a partir do progresso tecnológico, por um lado, e, por outro, as lutas de classe em busca de ascensão como dominantes, ambos os lados relacionados de forma íntima; e
- ▶ o estudo profundo sobre o capitalismo e as formas de exploração da classe trabalhadora pelas classes dominantes proprietárias do capital.

### Saiba mais

Karl Marx

Teórico do socialismo. Em 1848, Marx e Engels publicaram o *Manifesto do Partido Comunista*, o primeiro esboço da teoria revolucionária que, anos mais tarde, seria denominada marxista. Embora tenha sido praticamente ignorado pelos estudiosos acadêmicos de sua época, Karl Marx continua sendo um dos pensadores que mais influenciaram a história da humanidade. O conjunto de suas ideias sociais, econômicas e políticas transformou nações e criou blocos hegemônicos. Aprofunde seus conhecimentos sobre Karl Marx lendo a obra *Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim, Weber* de Tânia Quintaneiro, Maria Barbosa e Márcia Gardênia. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u149.jhtm>>. Acesso em: 2 mar. 2010.



O pensamento marxista é vasto e constituiu-se em uma análise crítica à sociedade capitalista emergente no século XIX, dividida em classes sociais antagônicas: de um lado patrões, donos de negócios e bens empresariais e, de outro, os trabalhadores, desprovidos da posse desses bens. Em contraposição a esse mundo de oposições, Marx propunha o fim do capitalismo rumo a uma sociedade sem divisão de classes e desprovida da posse individual da propriedade privada (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996).

*Muito bem! Mas o que esses três grupamentos têm a ver com a ideia de gestão como prática social?*

Bem, se estudarmos a Administração adotando um daqueles três grupos de forma isolada, nós teremos problemas para gerir as organizações, pois teremos uma visão míope e empobrecida dos fenômenos a nossa volta. Isto porque, para melhor administrarmos, devemos, ao mesmo tempo, entender de técnicas de gestão e perceber a organização como um campo complexo de disputa de poder entre grupos/pessoas. E, mais ainda, devemos compreender que uma organização está inserida em um contexto maior de conflitos históricos, sociais, políticos, culturais e econômicos de uma dada realidade e que influenciam no dia a dia da gestão e dos resultados a serem alcançados (JUNQUILHO, 2001).



Logo, o tripé técnica, conflitos entre grupos e pessoas inter e intraorganizacionais, bem como os conflitos mais amplos de uma dada estrutura social tem de ser considerado como interdependente em nosso cotidiano como gestores. Sem isso, estaremos sempre impedidos de agir de forma mais ampla e consciente, principalmente sobre os vários porquês dos fenômenos organizacionais que nos desafiam. Ou, ainda, de agirmos sob um único ponto de vista teórico.

É, então, necessária uma alternativa que incorpore, de forma integrada, ao tripé a ideia de gestão. O que implica em darmos atenção ao ferramental técnico – as estruturas, as tecnologias e os procedimentos operacionais; ao como fazer; aos conflitos interpessoais e grupais daí decorrentes pelas diversas formas possíveis de ação e interesses dos membros organizacionais; e, por fim, ao nível mais amplo de conflitos na sociedade, advindos de várias instâncias, sejam elas econômicas, culturais, sociais, políticas e ideológicas como nos ensinou Marx.

Em síntese, o caminho é compreendermos a Administração como “prática social”, capaz de integrar, em seu bojo, questões inerentes à técnica e aos dilemas éticos e políticos aos quais as organizações e os seus membros são submetidos no dia a dia (JUNQUILHO, 2001).

### *Mas o que podemos entender por prática social?*

Recorrendo a Giddens (1989), vamos entender que a prática social consiste de procedimentos, métodos e técnicas executados e manejados de forma apropriada por atores sociais tomando como base a consciência que eles detêm sobre os procedimentos de uma ação. Isto é, aquilo que aquele autor denominou de conhecimento mútuo (*mutual knowledge*), ou seja, um tipo de conhecimento que é compartilhado por todos aqueles atores sociais que sabem como se comportar ou prosseguir em determinadas situações cotidianas, a partir da sua vivência em determinados grupamentos sociais.

A noção de prática social envolve nossas ações diárias, baseadas no conhecimento de sabermos como fazer as coisas de um determinado modo, aceito e legitimado no grupo social em que vivemos.

Na prática social a ação é baseada no que o grupo considera como conveniente. Esse conhecimento não se refere àquele obtido na escola, mas sim àquele que vem do nosso conhecimento prático das coisas diárias. Da forma como nos portamos cotidianamente sem termos de explicar o porquê de agirmos de tal maneira. Agimos simplesmente porque agimos. O fato de pertencermos a um dado grupo social nos habilita a sabermos como agir nas diversas situações sociais (GIDDENS, 1989).

*Você pode estar se perguntando: em qual situação podemos evidenciar uma ação como esta? Não é difícil, vamos pensar juntos!*

Imaginemos uma situação comum em nosso cotidiano: um católico ou um evangélico que frequenta sempre, aos domingos, a missa ou o culto em uma igreja ou templo. Essa pessoa sempre se arruma e veste uma roupa bem adequada – um vestido, um calçado combinando, se for mulher; e um terno com gravata ou o melhor conjunto de calça e camisa, se for homem, não é assim?

Crencemos ouvindo as pessoas dizerem: fulano está usando “roupa de domingo”! O que isso significa? Primeiro, que o fulano, ao sair de casa para estar com Deus, sabe que tem de se apresentar distintamente. Logo, procura uma roupa adequada. Ninguém precisa dizer isso a ele, não há nenhuma lei que o obrigue ou uma escola que o ensine. Ele sabe disso porque vai sempre àquela igreja ou àquele templo e percebe, com frequência, esse comportamento no grupo como algo comum.

Dessa forma, o pratica também sem se questionar, quase que de forma imediata. E, segundo, porque usar “roupa de domingo” significa dizer que se está bem trajado. Isso é uma prática social.

*Refleta sobre isso ao observar as pessoas no trabalho. Quais são as práticas mais comuns no dia a dia? Que significados elas trazem?*



A partir dessa noção de prática social e com base nos ensinamentos de Reed (1997 apud JUNQUILHO, 2001) podemos perceber que há uma aproximação à definição de Administração ou Gestão como uma composição frouxamente articulada de práticas sociais, envolvendo a junção e o controle de diversos interesses, recursos e atividades inerentes ao alcance de determinados objetivos nas organizações. Ou seja, as organizações são pensadas como conjuntos de práticas nos quais seus indivíduos estão rotineiramente engajados, na manutenção ou reestruturação dos sistemas de relações sociais nas quais eles estão coletivamente envolvidos, tanto nas organizações privadas como públicas.

Significa, ainda, afirmarmos que as práticas sociais produzidas pelos diversos membros organizacionais, internos ou externos às organizações, nunca são neutras ou totalmente possíveis de serem controladas, por isso a ideia de espaços frouxamente articulados. Assim, temos então a configuração dos espaços complexos de integração, diferenciação e fragmentação de práticas que desafiam os gestores em busca de resultados comuns nas organizações.

Entendemos, portanto, que a Administração comporta entrelaçamentos entre a técnica – sistemas operacionais e tecnologias – e os jogos de poder entre interesses de grupos diversos intra e interorganizacionais, os quais atuam a partir de contextos sociais específicos, estruturados a partir de influências históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas.

*Você ainda está confuso? Vamos ajudá-lo! Pense a Administração no Brasil, seja no setor privado, estatal ou não governamental. Não podemos exercê-la sem conhecermos e aplicarmos as ferramentas e as tecnologias gerenciais disponíveis, certo?*

Certíssimo, entretanto temos de nos atentarmos para as formas como as pessoas vão agir e reagir ao fazerem uso desses instrumentais. Que conflitos, que interesses distintos entre a gerência

e os demais membros organizacionais podem surgir daí? Como poderemos negociá-los politicamente?

E, ainda, que influências de cunho político, social, cultural, econômico e histórico, exteriores à organização, podem estar influenciando as pessoas para determinados comportamentos reativos ou proativos? Dito de outro modo, de que formas elas veem o mundo e, a partir daí, como desenvolvem suas práticas sociais fora e dentro das organizações públicas? Como essas práticas podem influenciar controles, planos organizacionais, comando de pessoas e resultados organizacionais? Tudo isso faz parte do cardápio de um gestor público. Ou seja, forma o tripé – técnica, conflitos políticos grupais e estruturais.

Pensarmos a Administração vinculada à prática social ajuda e muito a ação gerencial no serviço público, que deve, então, ser construída a partir da análise contínua e dinâmica do tripé.

O tripé – técnica, conflitos políticos grupais e estruturais – nos ajuda a fazer uma leitura dos ambientes internos e externos às organizações públicas, e a partir desses diagnósticos, podemos incrementar nossa ação gerencial de maneira mais equilibrada. Essa capacidade é de extrema importância quando tratamos de Administração Pública, conforme veremos a seguir.

## COMO PODEMOS ENTENDER A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Agora que você já visualiza a Administração e seu vínculo à noção de prática social, está pronto para seguirmos adiante. Primeiramente, vamos conhecer alguns significados conceituais sobre Administração Pública e, depois, faremos algumas atividades de aprendizagem para você se certificar de que compreendeu corretamente o que estamos estudando nesta Unidade.

Conforme nos ensinam Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 10), de forma mais ampla, “[...] a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal” .

Para Meirelles (2004), a Administração Pública significa a totalidade de serviços e entidades ligados ao Estado. De modo concreto, é esse mesmo Estado atuando solidamente visando a satisfazer o bem comum de indivíduos em uma coletividade sob seu domínio, nas esferas federal, estadual e municipal de governo, podendo estas duas últimas esferas gozarem de maior ou menor autonomia político-administrativa em relação à primeira.

O Estado pode assumir as formas: Unitário ou Simples e Federativo. No modo Unitário, prevalece uma centralização tanto política quanto administrativa. Isto é possível por meio da instituição de três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – independentes, porém únicos para toda a extensão territorial que compõe determinado Estado. Assim, é definida uma unidade de

poder central da qual emanam todos os ordenamentos administrativos, judiciais e legais. Ainda que possa haver certa descentralização de poder, via entes regionais, estes últimos não possuem autonomia político-administrativa, subordinando-se ao poder central.

Já no Estado federativo, os entes regionais – Estados e municípios –, por delegação de uma Constituição Nacional, detêm autonomias que lhes são próprias, não podendo suas competências administrativas, legislativas e políticas serem retiradas por um ato arbitrário e unilateral do poder central, como no Estado Unitário. Desse modo, cada ente regional, pode, preservando diretrizes constitucionais únicas e nacionais, criar suas legislações, definir suas ordenações administrativas e instâncias jurídicas próprias. Não há aí um centro único de poder (federal), mas sim um compartilhamento desse mesmo poder de Estado entre entes descentralizados regionalmente (Estados e municípios, como no caso do Brasil de hoje).

Para tanto, o Estado é organizado por meio da Administração denominada de Centralizada, ou Direta, envolvendo entidades estatais como ministérios, secretarias; e Indireta, constituída por entidades autárquicas, **empresas públicas ou fundacionais**, bem como por entidades de cooperação ou paraestatais, ou seja, aquelas pessoas jurídicas de direito privado, mas que atuam em cooperação com o Estado para a realização de interesses estatais. Há, ainda, as organizações não estatais, mas que prestam serviços de interesse público, porém não privativos de Estado, como as Organizações Não Governamentais (ONGs).

Na Figura 1, a seguir, você pode visualizar, à direita e à esquerda, edifícios ministeriais que abrigam órgãos centrais da Administração Pública do Governo Federal brasileiro, na cidade de Brasília.

Você conhecerá as características jurídicas – formas de constituição e funcionamento – das organizações governamentais na disciplina *Instituições de Direito Público e Privado* ministrada ainda neste Módulo 3.



Figura 1: Esplanada dos Ministérios em Brasília

Fonte: <<http://www.brasil-turismo.com/distrito-federal/imagens/esplanada.htm>>

Em distinção à Administração Pública, temos o conceito de serviço público. Apesar das várias definições possíveis, adotamos a ensinada por Meirelles (2004) que traz serviço público como sendo todo serviço prestado pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.

É importante, ainda, entendermos o conceito de governo, que, embora caminhe junto com o de Administração Pública, não pode ser confundido com este. Assim, é definido por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 553):

[...] conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade [...]. Por consequência, pela expressão “governantes” se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pela de “governados”, o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo na esfera estatal.

Podemos então entender, segundo Meirelles (2004), que cabe aos governos, a partir de uma outorga política para o comando, tomar as iniciativas e fixar objetivos do Estado, bem como manter a ordem jurídica vigente.

Assim, ao identificarmos o governo com a atividade política e discricionária, ou, ainda, com capacidades de escolhas políticas de ação, a Administração Pública tem a responsabilidade profissional e legal de execução daquelas escolhas políticas de governo a partir de instrumentais dispostos no Estado. Nela temos lotados os serviços públicos. No governo, estão as responsabilidades políticas das decisões a serem executadas pela Administração Pública.

Dito de outra maneira, temos que a Administração Pública não pratica atos de governo; pratica apenas atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes (MEIRELLES, 2004).

É importante ainda registrarmos a distinção entre políticas de Estado e políticas de governo. As primeiras fazem referência ao que é estabelecido em lei, na interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, traduzem a definição de premissas e objetivos que um Estado

Em um dado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou sociedade. As políticas de Estado se configuram pelo seu caráter de estabilidade, e em geral tendem a ser alteradas para se ajustarem a um novo contexto histórico. Para que isso aconteça, é preciso apenas que ocorra a alteração no quadro legal. Trata-se de políticas necessariamente estruturantes. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 125).

Já as políticas de governo, em consonância com as políticas de Estado, são aquelas definidas a partir de objetivos e fins a serem alcançados por governantes que ocupam o poder na Administração Pública, por meio de planos governamentais concebidos de acordo com uma dada orientação política. Tendem a configurar as marcas de uma determinada equipe de governo em setores específicos de sua ação (MATIAS-PEREIRA, 2008).

*Você sabe evidenciar algum exemplo de política de Estado?  
Você consegue identificar as políticas de governo de seus governantes municipais? Quais seriam, por exemplo, as políticas ligadas à educação pública em sua cidade?*

Pelas definições aqui estudadas, podemos tomar como exemplo a educação. No Brasil, é uma determinação da política de Estado que nenhuma criança com idade superior a seis anos possa ficar fora da escola pública e gratuita de ensino fundamental. Para tanto, as políticas de governo nos níveis federal, estadual e municipal deverão garantir esse direito. Logo, é preciso manter condições básicas para que toda criança no limite daquela idade tenha garantida a sua vaga na escola pública: construir escolas adequadas, garantir remuneração e formação continuada para o magistério etc.

## GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA (GOVERNANCE)

Dois conceitos complementares no mundo contemporâneo orientam a ação estatal, quais sejam: governabilidade e governança (*governance*), segundo Diniz (1995). Isso porque as medidas governamentais envolvem não só instrumentos institucionais e recursos que o Estado controla, mas também o uso de meios políticos, bem como de articulações e coalizões que as sustentem.

De acordo com Diniz (1995), a governabilidade faz referência a três dimensões básicas. A primeira faz referência à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e os recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas.

A governabilidade incorpora à articulação do aparelho estatal ao sistema político de uma sociedade, ampliando o leque possível e indispensável à legitimidade e suporte das ações governamentais em busca de sua eficácia.



Prats i Catalá (1998, p. 272) introduz a ideia de “governabilidade democrática” definindo-a como “[...] a capacidade de um sistema democrático para se autogovernar e enfrentar positivamente os desafios e as oportunidades”. Ou seja, ela envolve uma estratégia para construir capacidades que, no entender do mesmo autor, depende da inter-relação entre sistemas institucionais existentes, atores políticos, econômicos e sociais, bem como da qualidade e quantidade de lideranças transformacionais disponíveis.

*Vimos que governabilidade significa a participação dos diversos setores da sociedade nos processos decisórios que dizem respeito às ações do poder público, e governança, o que significa? Você sabe distinguir esses termos?*

De acordo com Matias-Pereira (2008) a ideia de governança (*governance*) passou a ser utilizada pelo Banco Mundial como proposta ao que aquela entidade identificava como problemas de *má governança* em países em desenvolvimento, no fim dos anos 1980.

Assim, sua definição está relacionada ao exercício da gestão de uma sociedade, isto é, envolve a capacidade de um governo para definir, implementar e cumprir políticas e funções (DINIZ, 1995). Tais capacidades são identificadas como:

- ▶ **Comando e direção:** inerentes ao processo de gestão das políticas públicas, incluindo definição e ordenamento de prioridades, bem como garantia da não descontinuidade dessas políticas no tempo. Cabem aqui as definições de diretrizes e ações de caráter estratégico que orientam as decisões de governo.
- ▶ **Coordenação:** diz respeito à integração entre as distintas unidades governamentais, necessária para a garantia de certa unidade das políticas de governo. Supõe a compatibilização de interesses distintos e a administração de conflitos em torno de um projeto mais global.

- ▶ **Implementação:** é o arranjo entre a mobilização de recursos financeiros, políticos, técnicos e institucionais; a competência técnica do quadro de servidores públicos e a base de dados informacionais para a necessária operacionalização das ações estatais.

Para Matias-Pereira (2008), uma boa governança na Administração Pública requer a adoção de quatro princípios: a construção de relações éticas; a garantia da conformidade em toda a sua plenitude; a transparência das ações governamentais; e a prestação de contas de forma responsável. A garantia desses princípios requer, ainda, a participação democrática de todos os atores da sociedade civil devidamente organizada.

A boa governança pressupõe, na Administração Pública, acompanhamento e controle, por parte dos cidadãos, no exercício pleno de sua cidadania em uma sociedade democrática, de todas as ações governamentais. Como ensina Matias-Pereira (2008) a busca permanente da transparência na Administração Pública deve ser a condição essencial para que os países, em especial os latino-americanos, possam continuar a progredir no processo de desenvolvimento socioeconômico e na consolidação da democracia. Nesse contexto, o autor destaca que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, tornando mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil.

Bresser-Pereira (1998a) sintetiza que governabilidade é uma capacidade política de governar derivada das relações de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

*É importante também registrarmos a relevância dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública. Você sabe a distinção destes três termos?*

A literatura nos apresenta diferentes significados. Para fins do nosso estudo vamos considerar a definição apresentada por Matias-Pereira (2008), em que a eficiência se preocupa em fazer corretamente as ações e/ou atividades a que se propõe e da melhor maneira possível. Por isso, a ênfase nos métodos e procedimentos internos. A eficácia significa a capacidade da Administração Pública no que diz respeito ao alcance da satisfação de necessidades de uma determinada coletividade por meio da prestação de serviços públicos. E, a efetividade é exatamente quanto de qualidade deve ser obtida por esses mesmos serviços prestados.

### Complementando.....

Para saber mais sobre organizações e a Administração Pública procure realizar as leituras sugeridas a seguir:

- 📌 *Trabalho e capital monopolista*: a degradação do trabalho no século XX – de Harry Braverman. No capítulo 9 desta obra, o autor é explícito ao afirmar que os gerentes das organizações estão a serviço exclusivo dos capitalistas.
- 📌 *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* – de Luiz Carlos Bresser-Pereira.
- 📌 *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional – de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

# Resumindo

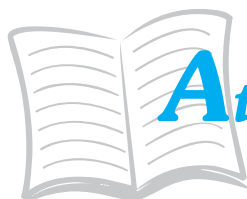


Você percebeu, nesta Unidade, como é rica a temática da Administração Pública, a começar pela noção de Administração vinculada à ideia de prática social. Certamente você está lembrado de como essa proposta enriquece a nossa visão do campo administrativo, permitindo-nos uma leitura mais ampla sobre gestão. Para a Administração Pública, isso faz todo o sentido na medida em que não podemos concebê-la desvinculada de sua inserção na sociedade. Só a partir disto podemos pensar as nossas ações como gestores públicos, concorda?

Outra questão interessante é a distinção entre Administração Pública e o que se denomina de governo. Essa reflexão nos permite perceber a ação de nossos políticos no comando das máquinas estatais, bem como a nossa capacidade, como cidadãos, de exercer o controle sobre o uso de recursos públicos no que tange à eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos.

Também conhecemos os conceitos de governança e governabilidade, indispensáveis para a sua avaliação, como futuro gestor, das dinâmicas da Administração Pública contemporânea.

Se você consegue fazer essas articulações a partir dos temas tratados até aqui, já pode considerar-se possuidor de um domínio conceitual extremamente satisfatório. Caso contrário, faça uma releitura dos temas tratados, discuta com seu tutor e com seus colegas de turma no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem. Persista, pois você é o maior responsável por seu sucesso.



## Atividades de aprendizagem

Agora que você já domina os conceitos básicos sobre Administração Pública, realize as atividades que elaboramos para que você possa avaliar a sua aprendizagem.

1. Qual a importância da ideia de Administração como prática social para o estudo da Administração Pública?
2. Qual a diferença entre Administração Pública e serviço público?
3. Explique os conceitos de governabilidade e governance.
4. Procure identificar, no plano municipal, como se estrutura a Administração Pública. Depois, observe a sua composição e seus planos de ação (prioridade das políticas de governo, objetivos, metas etc.). Mostre como se caracterizam as questões da governança e governabilidade.
5. A Lei Federal n. 10.257/2001, denominada de Estatuto das Cidades, define, em seu Capítulo IV, que as cidades devem garantir a sua gestão democrática por meio de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências, conferências e consultas públicas para assuntos de interesse urbano, bem como a possibilidade da proposição de projetos de lei de iniciativa popular para o desenvolvimento urbano. Propõe, ainda, a instituição do orçamento participativo democrático e a obrigatoriedade de um Plano Diretor Urbano para cidades com mais de vinte mil habitantes. A partir dessa legislação, como você avalia a governança na gestão pública de sua cidade? E a prática da governabilidade democrática? Descreva como se dão esses fenômenos. Provavelmente esta visibilidade vai ajudá-lo em seu futuro como gestor público!