

A “invenção” da Administração Pública no Brasil


Profa. Dra. Cláudia Passador

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de
Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEARP/USP)

Centro de Estudos de Gestão e Políticas Públicas
(GPUBLIC/IEA/USP)



Foto: Um pé de Andiroba: classe multisseriada (Claudia Passador, interior da Bahia, 2015)



“Examinar e discutir a “invenção” da administração pública brasileira é uma tentativa de, ao mesmo tempo, reconstruir o processo sócio histórico e resgatar as representações sobre o mundo social e político como formas de encontrar elementos para a compreensão das influências das matrizes políticas, econômicas, sociais, culturais e jurídicas sobre as nossas atuais instituições e práticas administrativas”...

Mapa conceitual



Bibliografia

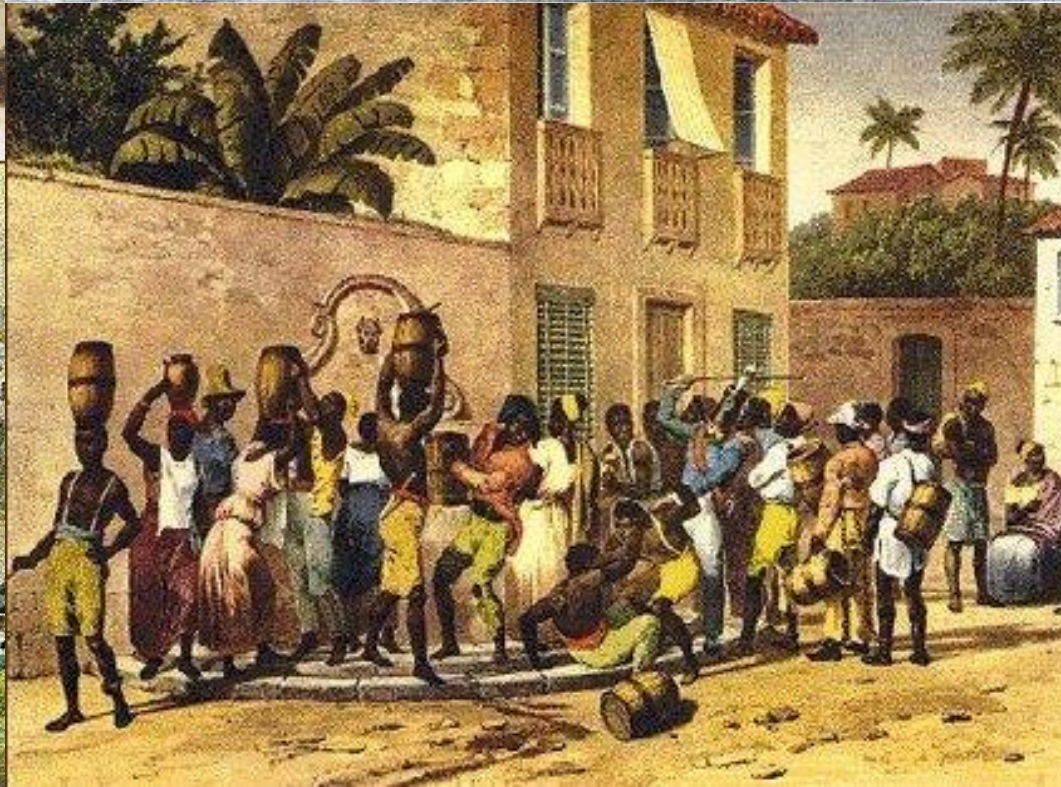
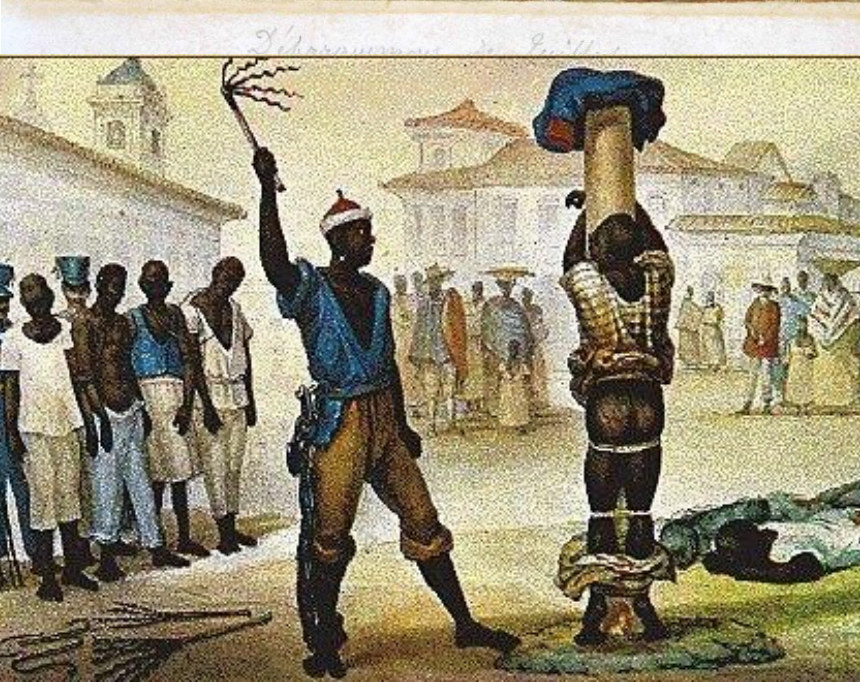
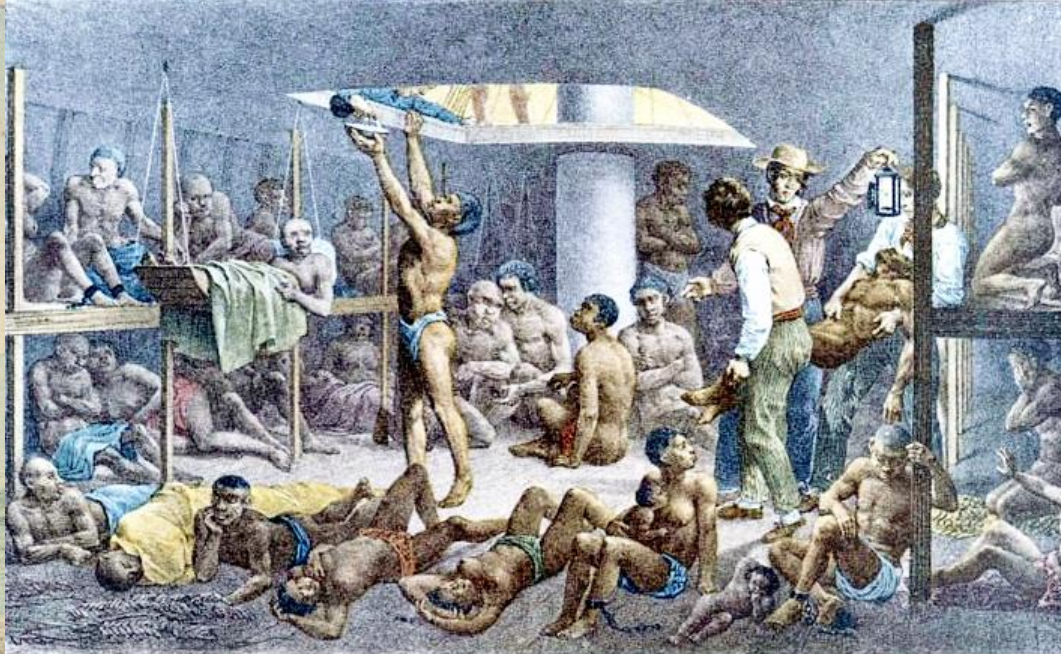


CORRÊA, V. ; PASSADOR, C. S. *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos*. Brasília: ENAP, 2019.

<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4278>

PASSADOR, C. S. *Observações sobre educação no campo e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Annablume; Brasília: INEP-CAPES-IPEA (Cátedra Anísio Teixeira), 2015.

HOWLET, M. *The Routledge Handbook of Policy Tools*. London and New York: Taylor & Francis Group, 2023.



O Indígena na Formação da Família Brasileira

- 5 milhões de índios no Brasil na época do Descobrimento;
- Portugal com pouco mais de 3 milhões de habitantes na época do descobrimento;

O Português e o Mouro

- Fluxo e refluxo - conquista e reconquista;
- Mestiços Europeus;
- Contribuições importantes na agricultura;

Origem dos Negros Brasileiros

- Primeiro grupo
 - cultura sudanesa (Yoruba ou nagô, Dahomey ou gegê e os Fanti-Ashanti ou minas);
- Segundo grupo
 - culturas islamizadas (os Peuhl, os Mandinga e os Haussas do norte da Nigéria);
- Terceiro grupo
 - culturas congo-angolesas (os Bantu);

A EPOPÉIA LUSITANA



Como a família real portuguesa fugiu da Europa, atravessou o oceano Atlântico e se instalou na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro



CARLOTA JOAQUINA
Além de não gostar de viver no Brasil, a princesa espanhola sonhou em vir a "Regente de Todas as Américas".

LISBOA
ILHA DA MADEIRA

1 A família real deixa Lisboa no dia 29 de novembro de 1807, escoltada por quatro naus da Marinha inglesa. O vento empurra o comboio para o norte.

2 Três dias depois, começa a viagem rumo ao sul. Ao chegar à ilha da Madeira, uma tempestade separa os navios. Os príncipes seguem para Salvador.

3 No fim de dezembro, uma calmaria paralisa as embarcações na altura do Equador. Para percorrer 30 léguas, as naus levam 10 dias - percurso feito em 10 horas.

4 Em 17 de janeiro de 1808, a nau *Médusa* ataca no Recife com problemas no casco. Três dias antes, a outra comitiva tinha alcançado o porto do Rio de Janeiro.

5 Depois de 54 dias no mar e 64 mil quilômetros percorridos, os príncipes chegam a Salvador no dia 22 de janeiro de 1808. A corte fica 36 dias na Bahia.

6 A comitiva de dom João chega ao Rio de Janeiro no começo da tarde de 7 de março de 1808 e desembarca no dia seguinte. Os Respejos duram nove noites.



DOM JOÃO VI
Exímio estrategista político, o príncipe regente planejou a fuga da família, elevou a colônia a reino e foi coroado em 1818.

INTEGRIDADE TERRITORIAL
A presença da família real no Brasil impediu a fragmentação do território em pequenos países, como aconteceu com os vizinhos espanhóis. De 1500 a 1822, quando se tornou independente, a América portuguesa foi palco de sete revoluções (assiniladas à direita), que ameaçaram a integridade física da colônia.

- Movimentos nativistas
- Movimentos emancipacionistas

Revolta dos Beckman, 1684 (Maranhão)
Guerra dos Mascates 1710 (Pernambuco)
Revolução Pernambucana, 1817
Conjuração Baiana, 1798
Revolta de Vila Rica, 1720 (Minas Gerais)
Inconfidência Mineira, 1789
Guerra dos Emboabas, 1708 (Minas Gerais e São Paulo)

RECIFE

SALVADOR

RIO DE JANEIRO





*Fachada do Real Teatro
São João*



Quinta da Boa Vista



*Biblioteca Casa França-Brasil
Nacional*



*Jardim
Botânico*

Administração Pública na Colônia (Caio Prado)

- A administração portuguesa ignorava separação das funções e poderes estatais, bem como relações externas e jurídicas;
- Delegação de poder do rei: nasce a divisão das funções, porém mais formal que funcional;
- Cartas de lei, alvarás, cartas e provisões régias: conjunto embaralhado;
- Mesmos cargos, nomes diferentes, funções específicas, visão imediatista;
- Ninguém sabia ao certo o que era permitido ou proibido.
- PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000



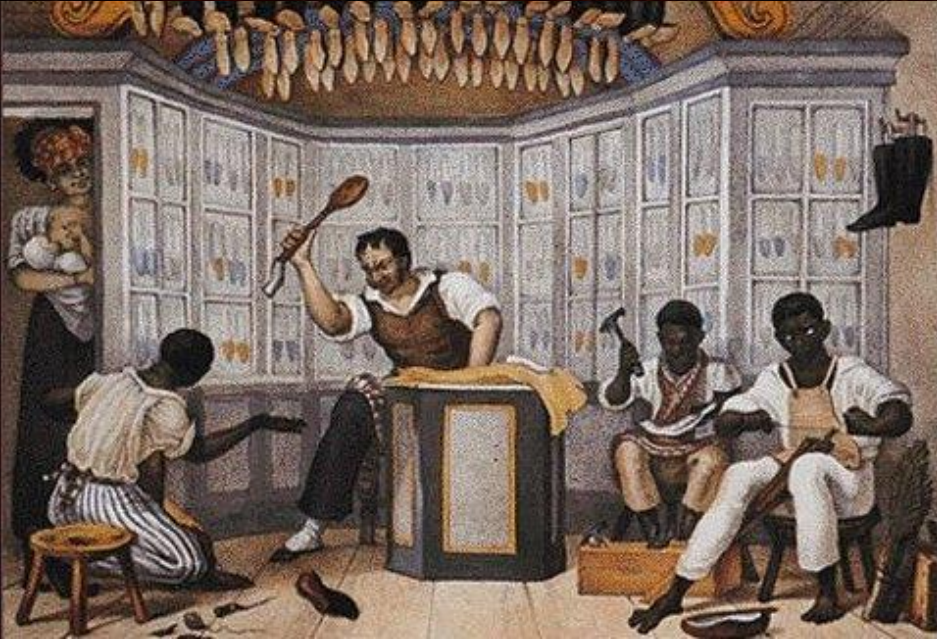
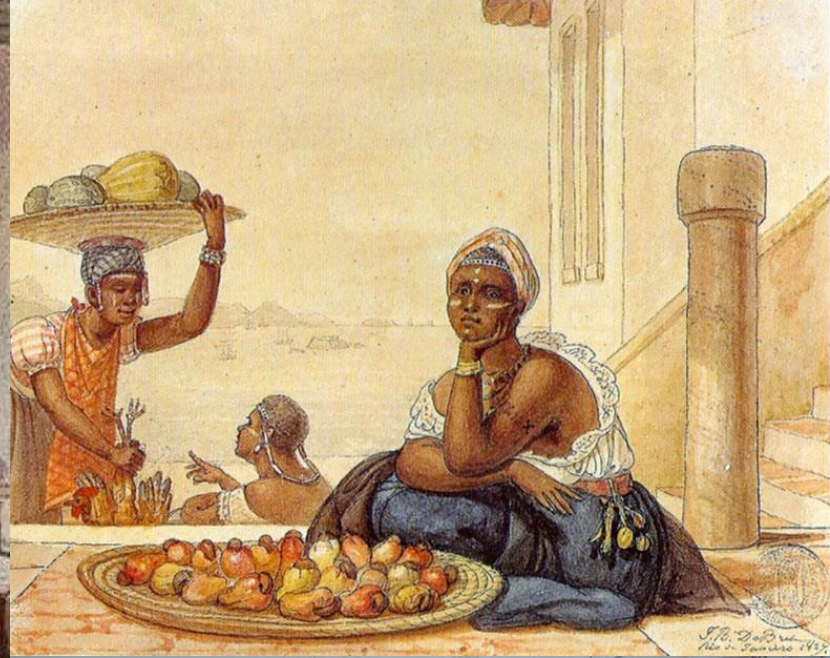
SCÈNE DE CARNAVAL.



Brasil

- Fatores preponderantes: *escravidão e monocultura*;
- Senhores: viris somente no sexo;
- Forte papel do mestiço e do escravo;
- Patriarcado;
- Patrimonialismo.

*Filme: Carlota Joaquina, Princesa do Brasil (direção Carla Camurati, 1995)



“O que é defeito na colônia pode se converter em qualidade na nação, inovação em civilizações recém formadas, bem como seu papel empreendedor.” Caio Prado Junior

A história brasileira é uma história feita sem ruptura significativa com a orientação que vem da colônia.

Sérgio Buarque de Holanda

“O BRASIL: IDENTIDADE PRÓPRIA”



Brasil

- Naturalização da Desigualdade;
- Desenvolvimento apenas como Tecnologia;
- Forte influência positivista;
- Contraposição (Raymundo Faoro):

Modernidade X Modernização

*Literatura: Os Maias (Eça de Queiroz)



Brasil de fato

Rural x Urbano

A riqueza que vem da terra (monocultura)

+

A riqueza que vem da indústria (urbano)

Livro: Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula (José Eli da Veiga, 2002)



Brasil equivocado

- Dados refletem a desigualdade no Brasil e as diferentes condições de oferta entre regiões mais e menos desenvolvidas resultantes, dentre outros fatores, da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados, dos moldes de atuação do poder público, da relação entre o governo federal e os demais entes federados.
- O Estado brasileiro acaba oferecendo políticas públicas para um país que não existe de fato.

Problemas

- Estruturais: alta exclusão / baixa equidade
- Institucionais e Organizacionais
- América Latina: ausência sistemática de tradição participativa
 - problemas de ineficácia de gasto
 - má focalização dos objetos
 - baixa efetividade social
 - ausência sistemática de tradição participativa

Dilemas da Gestão Pública Hoje

Principais pontos:

↓ Gastos públicos

↑ Qualidade dos serviços

↑ Eficiência governamental

↑ Efetividade das políticas públicas



Reformas na Administração Pública

- 1) Administração Clássica - Weberiana
- 2) Estado Intervencionista
- 3) Administração Pública Gerencial

Reformas na Administração Pública no Brasil

- 1936 - 1ª Reforma do Estado
- Criação do DASP, princípio centralizador e hierárquico/Weber
- 1938 - Primeira Autarquia
- 1967 - 2ª Reforma do Estado
- Decreto-lei nº 200/67 Descentralização e autonomia da Administração Pública/Período desenvolvimentista

Reformas na Administração Pública no Brasil

- 1985 - Transição Democrática /Tancredo/ Sarney
- Constituição de 1988 (descentralização)
- 1990 - Governo Collor/ hiperinflação
- Abertura comercial e início das privatizações
- 1995 - 3ª Reforma do Estado
- Administração Pública Gerencial

Fases da Administração Pública Brasileira

- 1. Período Patrimonialista
- 2. Período clássico: administração burocrática weberiana
- 3. Período desenvolvimentista
- 4. Administração pública gerencial
 - Nova Administração Pública
 - New Public Management (NPM)
- 5. Governança democrática
 - Novo Serviço Público
 - New Public Service (NPS)

Características das categorias estruturais das organizações públicas

PRÉ-BUROCRÁTICAS	BUROCRÁTICAS	PÓS-BUROCRÁTICAS
Pouco complexas	Alta padronização	Estrutura mais horizontalizada
Baixa especialização	Alta formalização	Mais descentralizada
Baixa diferenciação	Construídas com base na especialização e na departamentalização	Noção de empoderamento (empowerment)
Baixo grau de departamentalização	Existência de muitos níveis hierárquicos	Valorização das competências organizacionais
Baixo grau de formalização	Acentuada divisão do trabalho	-
Autoridade concentrada em uma única pessoa	-	-

Governança Democrática

CARACTERÍSTICAS	Modelo da Governança
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Correntes do campo da AP no Brasil

Estadocêntrica

**AP como ciência
jurídica e administrativa**

Pluralista

AP como campo político

**Nova Adm.
Pública**

**AP como ciência
do gerenciamento**

**Novo Serviço
Público**

**AP como coprodução
do bem público**

AP como Administração Pública

CARACTERÍSTICAS:

- Nasce um novo papel do estado: catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias
 - A competência política, aliada à técnica, deve conciliar demandas sociais e conviver com relações de poder entre o Estado e a sociedade

Correntes do campo da AP no Brasil

Estadocêntrica

**AP como ciência
jurídica e administrativa**

Pluralista

Nova Adm. Pública

Novo Serviço Público

ESTADOCÊNTRICA – Características:

- “Velha Administração Pública”
- Desde o surgimento da disciplina até sua consolidação, no final dos anos 1970
- Ainda uma das mais influentes no campo da AP no Brasil
- Foco principal: a ampliação da competência e da racionalidade funcional na administração pública

Correntes do campo da AP no Brasil

Estadocêntrica

```
graph TD; A[Estadocêntrica] --> B[Pluralista]; B --> C[Nova Adm. Pública]; C --> D[Novo Serviço Público];
```

Pluralista

AP como campo político

Nova Adm. Pública

Novo Serviço Público

PLURALISTA

- Contexto: Constituição de 1988 → abertura democrática + ampliação da mobilização social
- Políticas públicas: de planejamento centralizado e tecnicista a processo político e incremental, envolvendo múltiplos atores
- Estado: de sinônimo de aparelho governamental a arena de luta entre diferentes grupos de interesse
- Temáticas:
 - Movimentos sociais
 - Redemocratização
 - Mobilização social
 - Novo papel político da sociedade civil no Brasil

Correntes do campo da AP no Brasil

Estadocêntrica

```
graph TD; A[Estadocêntrica] --> B[Pluralista]; B --> C[Nova Adm. Pública]; C --> D[Novo Serviço Público];
```

Pluralista

**Nova Adm.
Pública**

**AP como ciência
do gerenciamento**

Novo Serviço
Público

Nova Administração Pública (NAP)

- Modelo normativo → compreensão da esfera pública a partir dos princípios mercadológicos
- Referência para reformas do Estado do modelo burocrático (regras e autoridade) para o gerencial (competição e foco em resultados)
- Valores e princípios administrativos:
 - Eficiência
 - Descentralização
 - Excelência do serviço público

Nova Administração Pública (NAP)

- **Objetivo** - reconstruir o Estado brasileiro, por meio de:
 - ampla reestruturação (com descentralização, privatização e valorização da esfera pública não governamental),
 - controle fiscal
 - implantação de técnicas gerenciais que melhorassem a *performance* do Estado.

Nova Administração Pública (NAP)


Ancorada em uma agenda neoliberal internacional:

- diminuição do aparelho do Estado
- desregulamentação
- controle fiscal
- privatização de empresas públicas
- aplicação de técnicas empresariais no âmbito governamental

NAP – Correntes

Teoria da Agência
Teoria das Escolhas Públicas
Institucionalismo da Escolha Racional
Institucionalismo da Economia Política

- **Neoinstitucionalismo**: entender as leis que estruturam a ação dos atores políticos → construção de modelos gerais → inspiração na economia neoclássica SABATIER, P. (org.).
Theories of the Policy Process. Westview: Westview Press, 1999.
- **(Neo)Gerencialismo**: ampliação da performance dos gestores públicos por meio de sua profissionalização.
CAVALCANTI, P. *Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2017.
- **Boa Governança**: promoção de um estilo ótimo de ação pública e de novos arranjos institucionais na fronteira entre
Teoria da Governança Corporativa
Teoria dos custos de transação

- 
- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape. BR**, n. 1, p. 1-19, 2012.
 - ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
 - LONGSTRETH, F. (org.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-12.

TRANSIÇÃO

Nova Adm.
Pública



Novo Serviço
Público

Após a NAP, retoma-se a importância das dimensões política e institucional das reformas.

- Foco na revitalização da ação do Estado e dos gestores públicos para servir melhor aos cidadãos e à sociedade
- Importa não apenas melhorar o desempenho do Estado na prestação do serviço público, mas principalmente criar **novos padrões de relação** entre Estado e sociedade.

Correntes do campo da AP no Brasil

Estadocêntrica

```
graph TD; A[Estadocêntrica] --> B[Pluralista]; B --> C[Nova Adm. Pública]; C --> D[Novo Serviço Público];
```

Pluralista

Nova Adm.
Pública

Novo Serviço
Público

**AP como coprodução
do bem público**

Novo Serviço Público (NSP)

- Surge como um contraponto às correntes Estadocêntrica e da Nova Administração Pública
- Novo modelo de gestão que tem por base:
 - As teorias democráticas e da cidadania
 - Os modelos de comunidade e da sociedade civil (que ressaltam a importância do poder local)
 - O humanismo organizacional e da teoria do discurso (que dão importância ao diálogo e à mediação entre diferentes agentes que atuam na esfera pública)
 - Abordagem da coprodução do bem público → vê o usuário do serviço público não como cliente ou simples beneficiário, mas como **protagonista** na prestação do serviço público e na promoção da transformação social

Novo Serviço Público (NSP)

Formas tradicionais de governo e regulação socioeconômica (caracterizados pela centralidade do Estado ou do mercado)

Modelos de governança compartilhados, como as parcerias, que requerem acordo e investimento de recursos que vão além da partilha de ações.

Princípios do NSP:

- O território como locus de identidade e de recursos específicos passa a ser o espaço privilegiado da ação pública

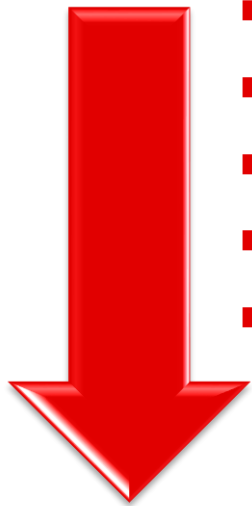
NSP no Brasil

- Municipalização: ampliação da descentralização entre as esferas de governo
- Criação de novos espaços de participação da sociedade civil na esfera pública (audiências públicas, conselhos públicos, orçamento participativo, etc)
- Novos direitos (como os direitos difusos)
- Reforço à mobilização social (por meio dos novos movimentos sociais e do envolvimento do setor privado nas questões públicas)

Novo Serviço Público (NSP)



Clima favorável a novos arranjos políticos e institucionais, ampliação dos estudos nessa corrente, porém não houve ainda uma mudança substancial nos padrões de relação entre Estado e sociedade.



- Permanece alto o grau de centralização de poder no executivo
- Isolamento (insulamento burocrático) dos gestores públicos
- Forte influência dos padrões patrimonialistas
- Esfera municipal: baixo poder de implementação das pol.pubs.
- Incapacidade de garantir o princípio da universalidade (Ampla contingente populacional ainda totalmente fora da cobertura do Estado)

Modelos de Gestão no Século XXI

VALORES DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CONCEITOS OU TECNOLOGIAS GERENCIAIS	PRÁTICA ADOTADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Administração voltada para o cidadão	<ul style="list-style-type: none">•Foco no cidadão.•Descentralização.•Delegação de autoridade.•Controle social•Accountability.•Transparência.	<ul style="list-style-type: none">•Gestão por programas.•Ouvidorias.•Gestão por processos.•Prestação de contas.•Audiências públicas.•Gestão pela qualidade.•Planejamento estratégico•Avaliação de desempenho permanente de servidores.•Gestão pela qualidade.

Portanto, temos novas perspectivas para a invenção da administração pública

■ GOVERNANÇA MULTINÍVEL:

novos pressupostos epistemológicos, teóricos e metodológicos, promovendo o seu enriquecimento do campo, permitindo lidar efetivamente com a complexidade do Brasil



Rede de Pesquisa em Inteligência Artificial Aplicada em Políticas Públicas

2023-2027

FACE
FACULDADE DE
ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E
CIÊNCIAS ECONÔMICAS



UFG
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS



CEPASP
CENTRO DE
ESTUDOS E PESQUISAS APLICADAS AO
SETOR PÚBLICO



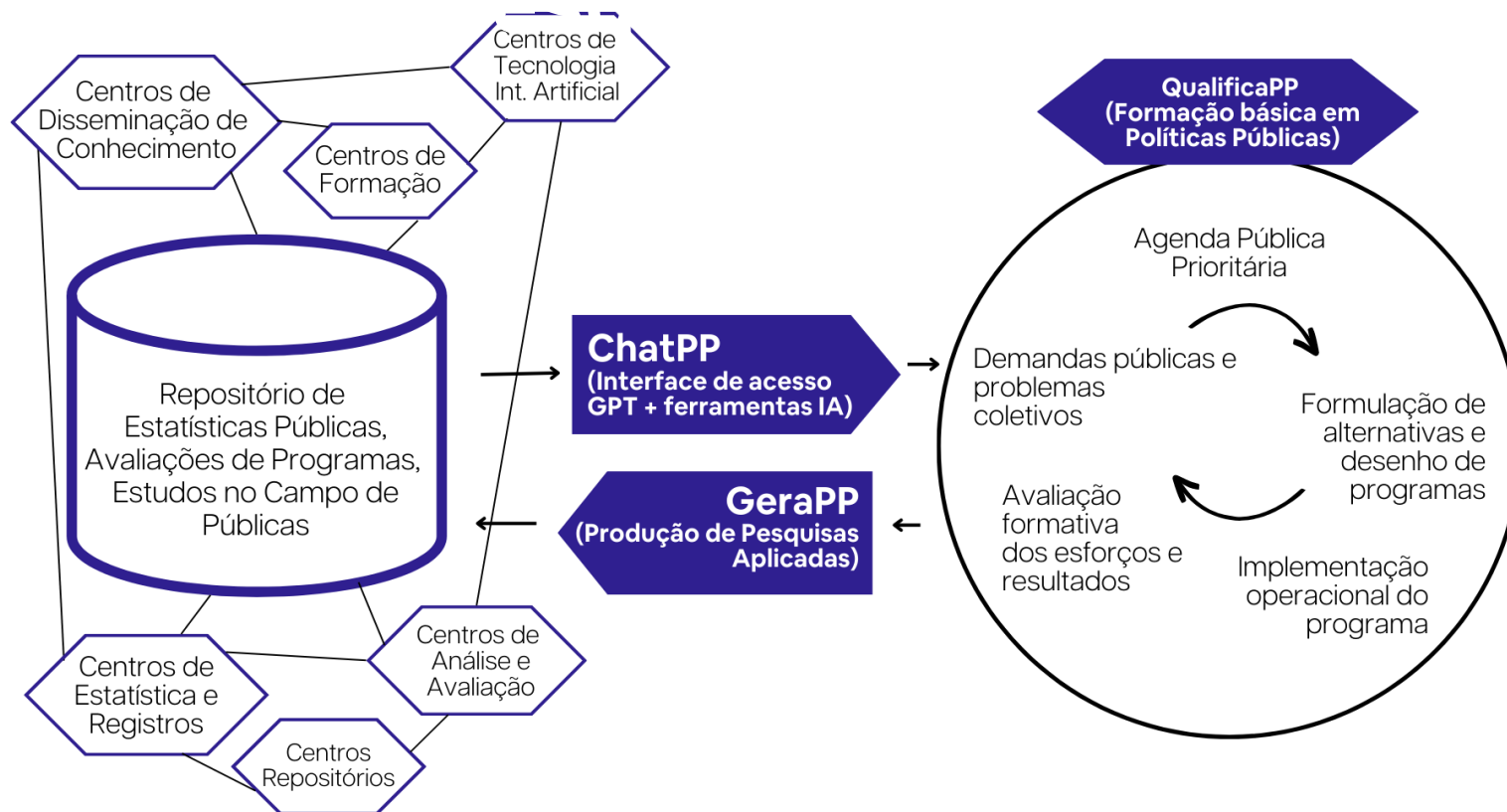
LaMCAD
Laboratório Multiusuário de Computação
de Alto Desempenho da UFG

UNBigData



IBGE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Rede de Pesquisa em Inteligência Artificial Aplicada em Políticas Públicas



2023-2027

Políticas Públicas baseadas em evidências plúrais e trianguladas, adequadas aos diferentes contextos territoriais e comprometidas com os valores públicos, princípios constitucionais e arcabouço legal do Brasil

OECD GOING DIGITAL TOOLKIT
POLICY NOTE



Evolução da nova gestão pública

- Modelos ágeis de processos (metodologia de gestão de projetos e diretrizes internacionais OECD), bem como percepção de soft skills como diferencial estratégico neste processo em três áreas prioritárias:

O sistema de carreiras, o uso de contratos temporários e o sistema de gestão de desempenho (*Revisão da Liderança e Capacidade do Serviço Público da OCDE* na administração federal do Brasil e uma análise do sistema de emprego público brasileiro e seu alinhamento com os quatorze princípios da *Recomendação da OCDE sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público (PSLC)*).

A invenção da administração Pública



jornal.usp.br

Projeto da USP propõe desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na Amazô...

Conclusão

- Os modelos e as tecnologias de gestão são ferramentas que aumentam a capacidade dos gestores de:
 - Governar arenas institucionais atravessadas pelas multiplicidades dos atores em cena, com arranjos que se abrem para as suas expressões e decisões;
 - Tornar público os processos organizacionais centrados nas competências dos múltiplos usuários, internos e externos;
 - Produzir ganhos de eficiência com configurações tecnológicas;

Conclusão: O que é inventar administração pública no Brasil?

Construir uma caixa de ferramentas para os gestores do cotidiano que contenha a inteligência já produzida para administrar processos estruturados e que se abra para a incorporação de qualquer saber, especialmente do povo brasileiro.

Bibliografia Resumida

- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*. RJ: Paz e Terra, 1985.
- BOTELHO, André. Público e privado no pensamento social brasileiro, p. 418-429. In: Botelho, André; Schwarcz, Lilia Moritz (Orgs.). *Agenda Brasileira: temas de uma sociedade em mudança*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- BRESSER Pereira, Luiz. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- DAHLSTRÖM, C., & LAPUENTE, V. *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017.
- DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DEWEY, John. *The Public and Its Problems*. New York: Henry Holt, 1927.

Bibliografia

DRYZEK, John. S. *Policy Analysis and Planning: from Science to Argument*. In: FISCHER et. al. 2016.

KEINERT , T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas (Edição Especial)*. São Paulo: FGV, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai/jun 1994.

PLEHWE, D. Modes of economic governance: the dynamics of governance at the national and firm level. In: LEVI- FAUR, D. (Org.) *The oxford Handbook on Governance*. Oxford: Oxford Univerity Press, 2012.

SALLUM JR., Brasílio. Estado e Sociedade: uma relação problemática, p. 188-201. In: Botelho, André; Schwarcz, Lilia Moritz (Orgs.). *Agenda Brasileira: temas de uma sociedade em mudança*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

WALDO, Dwight. *O estudo da Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (vol. 1). Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1994.

www.gp.usp.br e a popularização da ciência

- <https://pedroejoaoeditores.com.br/site/dialogos-para-o-direito-e-cidadania-no-campo/>
- https://drive.google.com/file/d/1oh1igl-JWIW41_aVHMJ1LG0BI4KB7o7h/view
- <https://www.youtube.com/watch?v=A5Tk6Las3AE&t=9s>

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto – FEA-RP



Profa. Dra. Claudia Souza Passador

cspassador@usp.br

www.gp.usp.br



@claudiaspassador



Claudia Souza Passador



GPublic – Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas