

Curso de Formação para o cargo de
Analista de Planejamento e Orçamento – 17ª Edição

EIXO 3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Disciplina: D 3.1 – Debate Contemporâneo da Gestão
Pública (16h)**

(Aula 2: Modelos de Administração Pública)

Professor: José Matias Pereira

31 de janeiro e 1º de fevereiro de 2012

ENAP

Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAIS RICO É PAIS SEM POBREZA



Modelos de Administração Pública: Compreensão e Fundamentos

Prof. José Matias-Pereira

Universidade de Brasília

Brasília – DF, 01 de fevereiro de 2012

Curso APO 2012. Aula III.



Desafios da Gestão Pública Contemporânea

-
- Foco da abordagem:
- Modelos de Administração Pública

Max Weber(1864 - 1920) sociólogo alemão: tipo de poder, tipos de sociedades e tipos de autoridade.

Burocracia é a forma de organização humana que se baseia na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, com a finalidade de garantir a máxima eficiência possível no atingimento desses objetivos.

Poder = autoridade □ probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, contra qualquer resistência e com qualquer fundamento.

Legitimidade: é o motivo porque um determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém , conferindo-lhe poder.

Legitimação: é a justificação do poder. A autoridade é legítima quando é aceita.

Dominação: relação de poder, onde o governante acredita ter o direito de exercer o poder, e os governados ,consideram cumprir ordens sua obrigação.

CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA:

- . Caráter legal das normas e regulamentos**
- . Caráter formal das comunicações**
- . Caráter racional e divisão de trabalho**
- . Impessoalidade nas relações**
- . Hierarquia de autoridade**
- . Rotinas e procedimentos estandardizados**
- . Competência técnica e mérito**
- . Especialização da Administração**
- . Profissionalização dos participantes**
- . Completa previsibilidade do funcionamento**

VANTAGENS DA BUROCRACIA

- . **Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos**
- . **Precisão na definição do cargo e operação**
- . **Rapidez: constância das decisões**
- . **Univocidade de interpretação**
- . **Uniformidade de rotinas e procedimentos** □ **redução custos e erros**
- . **Continuidade da organização** □ **substituição do pessoal**
- . **Redução do atrito entre as pessoas** □ **conhecimento dos limites**
- . **Subordinação dos mais novos aos mais antigos**
- . **Confiabilidade , existem benefícios sob o prisma das pessoas na organização.**

Críticas à Teoria da Burocracia:

- . **O excessivo racionalismo da burocracia:** é super racionalizada e não leva em conta a natureza organizacional, bem como as condições que circundam o ambiente.
- . **Dimensão da burocracia:** burocracia como um continuum(Richard Hall)
- . **Mecanicismo e as limitações da teoria da máquina**
- . **Conservantismo da burocracia:** não leva em conta o crescimento pessoal das pessoas da organização; não possui meios adequados para resolver diferenças e conflitos entre grupos funcionais; os recursos humanos não são plenamente utilizados por causa da desconfiança. Cada membro possui um cargo cujos poderes e remuneração estão previamente delimitados.

O desenvolvimento da Administração Pública se caracteriza pela mudança de estrutura na direção da burocracia moderna, definida pelo sociólogo Max Weber como sentido tipo-ideal. Ele foi o primeiro cientista social que se interessou pelo fenômeno da burocracia.

Para Weber, a causa do progresso da organização burocrática “foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização”

(WEBER, Max, A Ética protestante e o Espírito do Capitalismo. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985).

- A burocracia, a partir da perspectiva da sociologia das organizações é compreendida como um sistema ordenado de subordinação (hierarquia) de autoridades, cargos públicos; a delimitação exata e a coordenação das atividades, funções, responsabilidades e competências; seleção de funcionários segundo sua qualificação; a atividade profissional e a ascensão regulamentada nas carreiras; o salário fixo, que em princípio não está relacionado diretamente com o rendimento; colocar por escrito todos os registros mediante a manutenção de atas e a coleta de dados (MAYNTZ, 1963).

- A burocracia, foi responsável por impulsionar e instituir a igualdade e a universalidade dos serviços, bem como a regularidade e a estabilidade na prestação dos serviços públicos.
- Com o passar dos anos, cresceram as demandas dos cidadãos, exigindo não apenas que certas demandas fossem cobertas satisfatoriamente, mas que estas fossem de forma mais eficiente e eficaz possível.

- A partir da perspectiva da gestão pública, esta deve ter como foco central a gestão e especificamente, a gestão do “público” para o cidadão, podendo ser caracterizada como “o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançar metas individuais e coletivas” (ALBI et al., 1997, p. 19; OLIAS, 2001, p. 3).
- A gestão pública é “substancialmente gestão”, com um conjunto de regras destinadas à tomada de decisões. Também é pública, porque persegue metas coletivas (ALBI et al., 1997) .

Conceito de Administração Pública

- O conceito de Administração pública faz referência a um conjunto de organizações, de associações concretas que configuram os poderes públicos sob a direção governamental que lhe corresponda. Não existe uma administração pública, mas pluralidade de Administrações, ou seja, tantos quantos centros e instâncias de poder público existam em uma sociedade determinada (RAMIÓ, p.270).

Administração Pública no Brasil está submetida ao controle e fiscalização por parte do Poder Judiciário.

Princípios: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade, finalidade pública, motivação, entre outros.

Administração Pública: ademais do controle do Poder Judiciário - também está sujeita ao controle por parte do Poder Legislativo, além de possuir mecanismos internos para exercer controle sobre a ação e os atores da Administração.

Controle popular: além de ser uma atribuição do Estado, o cidadão, participa na defesa dos interesses individuais e coletivos por meio do controle popular. Compreende a Fiscalização e a Correição das ações legais ou abusivas por parte do Estado.

Administração Pública

Administração Privada – tudo que a Lei não proíbe

Administração Pública – só o que a Lei autoriza ou obriga

Modelo ultrapassado

- Ativismo
- Isolamento
- Foco no detalhe
- Gestão mecânica
- Imediatismo
- Ignorar o meio ambiente, cultura e economia
- Sem risco

Modelo contemporâneo

- Pensamento estratégico
- Escolher e envolver equipes
- Foco no essencial
- Uso de tecnologia
- Compromisso com o Futuro
- Gestão Sustentável

- Ousar

	Administração Pública Tradicional	Nova Administração Pública	Novo Serviço Público
Visão de Público	Público = Estatal	Público: agregado de múltiplos interesses	•Público: espaço de interações entre diversos interesses que, articulados, definem valores e interesses comuns.
Papel do Estado	<ul style="list-style-type: none"> •Prover soluções e atender demandas delimitadas por decisões políticas •Entrega direta de serviços públicos 	<ul style="list-style-type: none"> •Garantir opções de escolha aos cidadãos •Catalisador de forças do mercado •Entrega dos serviços pode ser feito por empresas , organizações sociais ou organizações da sociedade civil 	<ul style="list-style-type: none"> •Ajudar os cidadãos a articular e alcançar seus interesses comuns, mais do que controlar ou direcionar a sociedade •Contribuir para a construção de noção compartilhada de interesse público •Intermediar e articular valores e estratégias de ação
Concepções e características básicas	<ul style="list-style-type: none"> •Administração e política separadas •Burocracia centralizada •Hierarquia •Cidadão como eleitor e como usuário de serviços •Ênfase aos processos (rotinizados) 	<ul style="list-style-type: none"> •Comportamento humano dominado pelo auto-interesse •Reinvenção do governo •Gerencialismo •Uso de termos e instrumentos do mercado na administração pública •Cidadão como cliente •Ênfase aos resultados 	<ul style="list-style-type: none"> •Administração e política imbricadas •Governo pertence aos cidadãos; cidadãos /sociedade no centro, como cidadãos, não como clientes •Ação democrática •Respeito à diversidade de valores e interesses •Ênfase aos processos (compartilhados)

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000)

Modelos de administração pública

Administração Pública Tradicional	Nova Administração Pública	Novo Serviço Público
<ul style="list-style-type: none">•Burocracia (estrutura e processos)•Planejamento•Controle•Eficiência•Centralização das decisões•Hierarquia•Homogeneização de procedimentos•Programas definidos de cima para baixo com menor variabilidade possível•Capacidade técnica dos gestores públicos	<ul style="list-style-type: none">•Reforma /Redução do Estado•Eficiência•Produtividade•Descentralização das decisões•Privatização•Desburocratização•Redução de custos•Criatividade na execução•Regulação e Controle•Empreendedorismo•Competição•Ênfase à capacidade de regulação e controle pelos gestores públicos	<ul style="list-style-type: none">•Democratização nas relações•Diálogo, Articulação, Intermediação•Cidadania•Construção compartilhada de objetivos e meios para alcançá-los•Gestão pelas pessoas•Respeito mútuo entre cidadãos e servidores públicos•Gestores públicos: capacidades técnicas e políticas•Estruturas de gestão colaborativas•Diversidade de meios para execução, com responsabilidades compartilhadas entre Estado e sociedade

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000)

Desafios das organizações no mundo contemporâneo

- Lidar bem com os paradoxos e
 - explorar a tensão gerada pela dupla pressão:

Ser consistente e confiável e ter flexibilidade

Ser eficiente e ser inovadora

Explorar conhecimento existente e explorar novas possibilidades

Cumprir padrões e normas x incentivar inovação e mudança

Cooperação/Competição x Negociação/Colaboração

Conflito construtivo gera ampliação de possibilidades

Não são novidade, mas são hoje mais reconhecidas como potenciais para resolver problemas complexos

Diferentes em contato geram material para o equivalente a recombinações genéticas

Novas formas institucionais interagem com arranjos existentes para criar vários novos processos e estruturas, fugindo do isomorfismo

Fonte: Child e McGrath, 2001

Contexto das organizações

Diferenciais competitivos

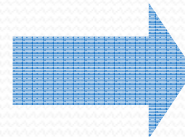


Vantagem competitiva sustentável

Maior exigência

Novos comportamentos

Novos fatores de diferenciação



Visão Sistêmica e Empreendedora

Aprendizagem Organizacional

Geração de Conhecimento

Inovação

Capital Humano

Mudanças nas dimensões organizacionais

Investir em mudança

Reduzir a percepção de estabilidade

Integrar

Padronizar

Eliminar redundâncias

Cultura Organizacional

Sistemas de Informações

Processos

Pessoas

Padronizar

Otimizar

Automatizar

Preparar para mudanças

Aprimorar continuamente

Especializar

Trajетória da Administração Pública no Brasil

Período	Contexto Institucional	Paradigmas	Fases	Características do campo de AP
1900-29	Estado Regulador-Liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica		•Legalismo
1930-79	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estado Administrativo 2. Administração para o Desenvolvimento 3. Estado Intervencionista 	Administração Pública como Ciência Administrativa	1930-45 1946-64 1965-79	•Racionalização •Desenvolvimentismo •Racionalidade e Competência Técnicas
1980-89	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política		•Democratização •Conflito de Interesses •Recursos Escassos
1990-...	Redefinição do Papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública		•Capacidade Política aliada à Competência Técnica

Fonte: Keinert (2000) - Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas – Anexo – Quadro II– Periodização Inicial - Pg. 210

Administração Pública no Brasil: a visão de Keinert

Paradigma		A N O S 80 C R I S E	
Conceito de Público	Paradigma do Público enquanto estatal (1930-1979)		Paradigma Emergente: O Público enquanto “Interesse Público” (Pós-90)
Relação Estado-Sociedade	Estadocêntrica		Sociocêntrica
Estilo de Gestão Pública	Burocrática		Pós-Burocrática

Fonte: Keinert (2000) - Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas – Anexo – Quadro I – Referencial Analítico – Pg. 209



Brasil: Combinação de características de diferentes modelos

- Brasil:
 - Elementos de distintas matizes presentes na relação entre Estado e Sociedade, nos diferentes períodos: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.
 - Experiências inovadoras, sobretudo no âmbito local.

Papel do Estado contemporâneo

- Inclusão social e redução das desigualdades sociais.
- Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável.
- Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

- . Choque do futuro. Alvin Toffler (1965).

“Os analfabetos do próximo século (XXI) não são aqueles que não sabem ler ou escrever, mas aqueles que se recusam a aprender, reaprender e voltar a aprender.”

(TOFFLER, Alvin. Choque do futuro. Lisboa : Edição Livros do Brasil, 1970).

Administração Pública

- **OBRIIGADO!!!**

- Contato: matias@unb.br

Desafios da Administração Pública Contemporânea

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- CLEGG, Stewart R. e HARDY, Cynthia. Introdução: organizações e estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (orgs. Ed. Original); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto C.; FISCHER, Tânia (orgs. Edição brasileira). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. Pg. 27-57.
- CHILD, John e MCGRATH, Rita Gunther. Organizations unfettered: organizational form in an information-intensive economy. *Academy of Management Journal*. 44 (6), 1135-1148, 2001.
- DENHARDT, Robert B. e DENHARDT, Janet Vinzant, The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*. 60 (6), 549-59 Nov./Dec. 2000.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume, 1996.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume:Fapesp, 2000.
- MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública. 3. ed. São Paulo: 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 4. ed. São Paulo: 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas. 5. ed. São Paulo: 2012.
- MAYO, Andrew. O valor humano da empresa: valorização das pessoas como ativos. São Paulo: Prentice, 2003.
- MOORE, Mark H. Criando Valor Público. Rio de Janeiro: Letras & Expressões/Brasília: ENAP, 2002.
- NEWMAN, William H. *Ação administrativa: as técnicas de organização e gerência*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1975
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PRAHALAD, C.K.; e HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, Boston. P.79-91, May-June, 1990.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e RODRÍGUEZ, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 2).
- SCHOMMER, Paula Chies. Gestão pública no Brasil: notícia do teatro de operações. *Revista de Administração de Empresas*. 43 (4), 102-7, Out/Dez. 2003.