

**ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RELAÇÕES ENTRE  
PODERES E GOVERNABILIDADE**Ismael Lemes Vieira Júnior<sup>1</sup>**RESUMO**

---

A administração pública é um dispositivo organizado pelo Estado para a execução de seus serviços, projetado para atender às necessidades coletivas. Para responder às necessidades dos cidadãos, a administração pública necessita inevitavelmente de um desenvolvimento contínuo. Esta pesquisa visa resgatar o conceito do termo "administração pública" e seu desenvolvimento ao longo dos anos, ao mesmo tempo que restaura a governança e as ideias inerentes de governança. O método utilizado é a revisão bibliográfica. A investigação ora proposta pretende também fomentar o debate, com o objetivo de divulgar junto do meio acadêmico e profissional e analisar a evolução do comportamento dos gestores públicos.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Evolução; Gerência; Governança.

---

**ABSTRACT**

---

Public administration is a device organized by the State for the performance of its services, designed to meet collective needs. To respond to the needs of citizens, public administration inevitably needs continuous development. This research aims to rescue the concept of the term "public administration" and its development over the years, while restoring governance and the inherent ideas of governance. The method used is the bibliographic review. The research proposed herein is also intended to encourage debate, with the aim of disseminating among academic and professional circles and analyzing the evolution of the behavior of public managers.

**Keywords:** Public Administration; Evolution; Management; Governance.

---

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração de Empresas. Bacharel em Direito. Pós Graduado em Docência Universitária, Pós Graduado em Logística Empresarial. Especialista em Gestão de Pessoas. Mestre em Ciências da Educação. Pós-Graduado em Gestão e Orientação Educacional.

## 1. INTRODUÇÃO

Devido aos objetivos da governança, principalmente às demandas dos gestores, a administração pública brasileira vem mudando, cada vez mais fazendo valer seus direitos e percebendo sua importância no controle do comportamento público. Essa consciência de direitos faz com que a administração pública precise se profissionalizar, buscando qualidade e transparência na execução de suas ações.

Na história do governo republicano brasileiro, a administração pública evoluiu por meio de três modelos de gestão, a saber, o modelo de patrimonialismo, o modelo burocrático e o modelo de gestão. Na gestão patrimonialista, o nepotismo e a empregabilidade (se não a corrupção) são a norma. (Bresser-pereira, 2015, p. 10). Outra característica desse modelo é a falta de distinção entre público e privado. Este modelo foi herdado dos tribunais portugueses em 1808 e prevaleceu durante a República Velha (1889-1930). As suas práticas como a arbitrariedade decisiva, a corrupção, o nepotismo, o abandono cívico e as exigências sociais, tornou inaceitável ao poder público evoluir na forma de gestão.

A administração burocrática tornou-se um modelo de combate aos sistemas hereditários. Seu principal objetivo é modernizar a administração. Para De Paula (2003, p. 91), o tipo ideal de burocracia é caracterizado pelo formalismo, impersonalização, hierarquia e administração profissional. Esta é uma característica necessária para lutar contra o sistema hereditário e modernizar as instituições administrativas. No entanto, o modelo burocrático não prevaleceu intrinsecamente, nem atingiu o objetivo de acabar com a prática hereditária, e até causou rigidez na gestão pública, que às vezes é considerada sinônimo de ineficiência.

Diante da crise da administração burocrática, uma nova reforma administrativa nacional é imprescindível. O modelo de gestão de 1967 é considerado a primeira tentativa de implantação da gestão gerencial no Brasil, com o objetivo de superar a rigidez do modelo burocrático. Em 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, tendo Luiz Carlos Bresser-Pereira como ministro. Bresser-Pereira desempenhou um papel importante na tentativa de integração dos modelos de gestão.

A administração de gestão, também definida como “nova administração pública”, contém três configurações completamente distintas no processo de desenvolvimento. Essas etapas da gestão são denominadas: gestão pura, consumismo e orientação para o serviço público.

### 1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é um dispositivo organizado pelo Estado para a execução de seus serviços, projetado para atender às necessidades coletivas. Para Meirelles (1994, p. 55), de um modo geral, o estudo da administração pública deve compreender a estrutura e as atividades do Estado. Isso deve partir do conceito de Estado, e com base no conceito, deve apresentar todo o serviço público moderno.

Devido à amplitude do seu campo de atuação, o termo "administração pública" difere conceitualmente de acordo com sua particularidade em situações específicas. Junquillo (2010, p. 16) destacou que dada a sua amplitude e complexidade, não é fácil definir o conceito de administração pública. Isso resultou na implantação do conceito [incluindo a ortografia] para cobrir a amplitude de sua expressão, portanto, várias referências foram incluídas. Em termos gerais, refere-se a um conjunto de agências governamentais com funções políticas e agências administrativas com funções administrativas. A rigor, a administração pública é definida como um conjunto de instituições, entidades e agentes públicos que desempenham funções administrativas do Estado.

De acordo com Paludo (2012), governo em um sentido amplo inclui tanto a estrutura administrativa responsável pela tomada de decisões políticas quanto o departamento administrativo que implementa essas decisões. Por outro lado, em sentido estrito, inclui apenas funções administrativas relacionadas com a execução de planos de governo, prestação de serviços e outras atividades.

O termo "administração pública" é essencialmente relacionada às atividades de gerenciamento relacionadas a instituições administrativas públicas. A expressão inclui pessoas jurídicas, entidades e agentes que exercem atividades administrativas, as demais são chamadas de alvos, materiais, operações ou funções, incluindo as atividades realizadas por esses atores. (Meirelles, 2001, p. 59).

Pessoa (2003) descreve a administração pública, no seu sentido orgânico ou subjetivo, refere-se à estrutura e organização das instituições, departamentos, unidades e entidades públicas. Cretella Júnior (1966) lembrou que em "adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado." (Cretella Júnior, 1966, p. 24).

Ao considerar sentimentos subjetivos, inclui a estrutura administrativa, que é um conjunto de órgãos gestores que auxiliam a sociedade no desempenho de funções administrativas.

O sentido subjetivo/formal/orgânico: corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criado para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos. O conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes. (Paludo, 2012, p. 21-22).

A administração pública se refere às próprias atividades administrativas do país em um sentido objetivo ou material. A esse respeito, Cretella Júnior (1966) destacou que, na determinação de padrões objetivos, a gestão administrativa é considerada uma atividade específica do Estado que atende direta e imediatamente às necessidades coletivas (Cretella Júnior, 1966, p. 24).

Desta forma, refere-se a funções administrativas. Em outras palavras, as atividades desenvolvidas pelo departamento administrativo ao serviço do cidadão, bem como as atividades de sua própria existência, são designadas como uma série de atividades diretamente utilizadas para a execução por uma tarefa ou responsabilidade específica considerada de interesse público ou comum numa comunidade ou organização nacional (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1993).

Paludo (2012) apontou que o significado material corresponde à:

função administrativa propriamente dita e às atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. Nesse conceito, inclui-se tanto a função administrativa desempenhada pelo Governo (decisões de governo), quanto às desempenhadas pelos órgãos e demais entes públicos (decisões administrativas e ações de execução). Insere-se nesse contexto tanto a prestação dos serviços públicos, como a intervenção no domínio econômico e o exercício do Poder de Polícia, e, ainda, o fomento e incentivo às atividades em geral de interesse ou de utilidade pública. (Paludo, 2012, p. 23).

Para De Mello (2007), a função administrativa é responsável por atender ao interesse nacional. Portanto, em determinadas circunstâncias, o Estado ou qualquer pessoa agindo em nome do Estado é obrigado a cumprir fielmente as ordens normativas de acordo com o sistema de direito público em vigor e a atingir os objetivos públicos em geral ou individualmente (Figueredo, 2004, p. 34).

O entendimento dos autores citados até o momento levou à percepção da administração pública como um conjunto de todos os órgãos que executam serviços estatais (supervisionados ou controlados) e integram seus órgãos administrativos e suas funções. Ou seja, não só em termos de forma, por meio de seus órgãos, mas também como atividade, é uma tarefa orientada para a movimentação de departamentos funcionais do governo.

## **1.2 MODELOS TEÓRICOS E EVOLUÇÃO**

A “evolução” da administração pública é o processo de melhoria dos serviços prestados pelo Estado à população. Historicamente, a gestão da administração pública passou por grandes mudanças a partir dos seguintes "modelos": gestão do patrimônio público, gestão pública burocrática e gestão pública administrativa. Nestes modelos, o objetivo é suprir as deficiências dos modelos anteriores e introduzir conceitos novos ou alterados que são ineficientes ou prejudiciais aos equipamentos do país (Silva, 2015, p. 2).

## **1.3 MODELO PATRIMONIALISTA**

No Brasil, o modelo de patrimonialista prevaleceu até 1930. Nesse modelo, o governo trata o país como seu patrimônio e dispõe os bens públicos como sua propriedade. As instituições do Estado são uma extensão do poder do soberano. A principal característica é que não há diferença entre a propriedade pública (propriedade pública, herança do povo) e o princípio básico (herança de um príncipe ou monarca). Essa ambigüidade agravou a confusão entre propriedade pública e

propriedade privada, e essa confusão proporcionou ao monarca condições favoráveis para o desvio de bens públicos. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (Bresser-pereira, 1998).

Segundo Paludo (2012), mesmo de forma desorganizada, o hereditário é o primeiro modelo administrativo do país. Neste modelo administrativo, não há diferença entre a gestão de bens públicos e privados. Tudo o que existe dentro do seu território “governante” é considerado território do soberano, e o soberano pode usar livremente os bens sem assumir qualquer responsabilidade. (Paludo, 2012, p. 50).

Sobre esse ponto, Bendix (1979, p. 464) mencionou que no exercício do poder de decisão, o livre arbítrio do senhor é legalizado na sociedade pelos ancestrais (tradição) acreditando em sua capacidade. Por sua vez, Junquillo (2010) destacou que a arbitrariedade do comportamento do “monarca”, a confiança e obediência de seus servidores, a lealdade do exército e a personalidade enraizada no comportamento administrativo são as principais características do modelo patrimonialista.

#### 1.4 MODELO BUROCRÁTICO

Para proteger a questão pública, surgiu um modelo burocrático idealizado pelo sociólogo alemão Max Weber. Durante o governo Vargas (1930), o Brasil implementou a administração pública burocrática e promoveu a reforma dessa lógica, criando o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP)..

O objetivo da implementação desse modelo era suprimir o modelo hereditário para organizar e racionalizar a administração pública no Brasil. Para Silva (2015), os ideais democráticos estavam impulsionando essa transição entre os modelos administrativos, pois passaram a pressionar a gestão pública profissional, sem as personalidades do modelo anterior, e a ganhar entre as pessoas que estavam sendo geridas.

A administração burocrática é pautada pela observância de regras, forma e profissionalismo, ou seja, a igualdade se materializa por meio de regras formais. deste ângulo,

[...] trouxe novos conceitos à Administração Pública: a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais previamente definidas, reestruturação e reorientação da administração para atender ao crescimento das demandas sociais e aos papéis econômicos da sociedade da época, juntamente com o conceito de racionalidade e eficiência administrativa no atendimento às demandas da sociedade. (Paludo, 2012, p. 56).

Diferente do conceito popular simbolizado pela burocracia, Max Weber *apud* Chiavenatto (2003, p. 262) a define como: organização excelente e eficiente, e para atingir essa eficiência a burocracia explica detalhadamente como as coisas devem ser feitas. O modelo burocrático é baseado na desconfiança anterior dos gestores públicos. Portanto, obedecer às regras e controlar

rigorosamente o comportamento dos gestores são suas características. Uma atenção especial deve ser dada à coibição de abusos, neste sentido, o controle incide principalmente sobre a legalidade do pessoal contratado, a legalidade da contratação pública e a legalidade do atendimento à demanda.

Secchi (2009, p. 351) apontou que no modelo burocrático, o poder vem de normas e instituições formais, ao invés de carisma ou tradição, o que fortalece o entendimento das pessoas de que a partir desse axioma básico, as três características principais são derivadas burocraticamente. Modo: forma, impessoalidade e profissionalismo.

Portanto, a característica do governo burocrático é o que Junquillo (2010) chama de “estado de direito”. No estado de direito, a legitimidade da relação de autorização e obediência baseia-se na crença na lei, em regras e regulamentos formais. Ou seja, a obediência não se dá pela obediência do indivíduo por meio de tradições institucionalizadas, mas por meio de normas com características racionais (Junquillo, 2010, p. 49).

Wilson Granjeiro (2006) destacou que, nesse modelo de gestão, a legitimidade da norma é a razão para mantê-la. Nessa perspectiva, Paludo (2012, p. 61) enfatiza a legitimidade para ajudar o governo a exercer o poder, pois o governado tem maior probabilidade de aceitar esse poder na forma de obediência às ordens recebidas (seguindo regras definidas pelo governo); por outro lado, o poder que carece de legitimidade sofrerá forte resistência e tenderá a desaparecer.

Segundo Junquillo (2010), na visão weberina, as características da burocracia são básicas e devem ser superiores a outras características (tradição) do ponto de vista técnico, para que a organização, principalmente a função plena da organização, possa ser usada. O país enfrenta o contínuo desenvolvimento do mundo moderno. Por isso as características burocráticas são importantes na administração pública, pois podem conter o abuso do poder hereditário, indiscriminar interesses e favores pessoais, e garantir a “precisão, velocidade, eliminação de equívocos, conhecimento do registro documental, continuidade, sentimento de discricção, uniformidade operativa, sistema de subordinação.” (Bendix, 1979, p. 399).

Embora o modelo de gestão burocrática tenha vantagens, não leva em conta que a capacidade de comportamento das pessoas é diferente do que está previsto nas normas, inclusive não há comportamento em ambos os casos. Segundo a pesquisa de Junquillo (2010), a normalização do comportamento humano não pode chegar à normalização da lei. Portanto, existem diferenças entre o legal (formal), o formal e o informal, entre o que deve ser feito e o mundo prescrito (norma, impessoalidade e realidade).

Paludo (2012, p. 63-64) enumera alguns dos problemas que constituem as lacunas (disfunções) deste modelo burocrático: a saber: cumprimento exagerado de normas e regulamentos internos; formalismo exagerado e papelada excessiva; resistência à mudança; ignorância. O novo conceito de gestão baseia-se nos princípios da confiança e da descentralização, de forma a buscar os resultados esperados, e passa a exigir flexibilidade nas formas de gestão, descentralização de funções e incentivos à criatividade, mas o modelo burocrático não contempla essas características.

A inaptidão governamental para resolver problemas é que gera todo um conjunto de críticas ao modelo da Administração Pública do tipo Burocrática, que passa a ser tomada como causa para a lentidão, o inchaço, emperramento, a inflexibilidade e a ineficiência do Estado. Dito de outro modo, a má governança estatal. (Junquillo, 2010, p. 58).

Devido à ineficiência do Estado no atendimento às necessidades dos cidadãos e à disfunção arraigada na burocracia, o modelo burocrático é considerado insustentável. Então é necessário implementar um novo modelo de gestão. Um modelo que prioriza a qualidade dos serviços públicos, especializa e aprimora continuamente os servidores, e visa oferecer serviços de maior qualidade aos cidadãos considerados clientes.

A partir daí, o estado passou a buscar atender às necessidades de regulação e atendimento ao consumidor ou cidadão, e por meio de incentivos a planos de gestão pública flexíveis, para tornar seu mecanismo administrativo mais barato, flexível e capaz de aceitar inovação de gestão e autonomia administrativa (Silva, 1994, p. 7).

Nessa lógica, o Estado passou a ser visto como prestador de serviços ao cidadão, devendo utilizar ferramentas de mercado para garantir a eficiência de sua organização. Portanto, a administração burocrática perdeu seu significado de referência na administração pública.

## **1.5 MODELO GERENCIAL**

O surgimento da administração gerencial é para corrigir a disfunção da burocracia. Ao contrário da administração burocrática, seu posicionamento é priorizar a inovação, possuir um mecanismo de gestão que valorize o cidadão e objetive a prestação de serviços de qualidade. Um novo modelo de gestão baseado nos valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009, 354).

A gestão pública está orientada para o cidadão. Quando Barzelay (1992, p. 8) mencionou que as burocracias atentam para suas próprias necessidades e opiniões, e as instituições voltadas para o consumidor atentam para as necessidades e opiniões dos consumidores, ele distingue diferentes momentos e focos. Essa gestão parte do princípio de que o nepotismo e a corrupção devem ser combatidos, mas para isso não são necessários procedimentos rígidos (Bresser-pereira; Spink, 2006, p. 29).

Segundo Prado (2011, p. 264), o surgimento do gerencialismo se deve à credibilidade das administrações públicas de alguns países, o que abre espaço para a crescente demanda por práticas de gestão empresarial. Métodos de gestão, também conhecidos como nova gestão pública,

parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o

Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública (Bresser-Pereira e Spink, 2006, p. 7).

Os referidos autores enfatizam que a nova administração pública não é suficiente para prevenir efetivamente o nepotismo e a corrupção. Ela deve prover efetivamente produtos públicos e semipúblicos, cabendo ao Estado a produção direta ou o financiamento indireto (Bresser-pereira e Spink, 2006, p. 27) . Nessa perspectiva, a gestão da administração pública nasce como um novo modelo de gestão, que busca a qualidade dos serviços públicos, especializa e aprimora continuamente seus servidores (Barbosa, 2012, p. 6).

Esse modelo de gestão tornou-se realidade nos países desenvolvidos, pois pode promover a qualidade e a eficiência dos serviços sociais prestados pelo setor público. Paludo (2012) destacou que a definição clara dos objetivos de cada unidade administrativa, a descentralização das atividades administrativas, as mudanças na estrutura organizacional e a adoção de valores e comportamentos modernos no país são os fatores decisivos neste processo.

Chaves e Silva (2010, p. 3) explicam que a gestão da administração pública constitui uma evolução na história da administração pública porque foca na eficiência e eficácia, na redução do custo da máquina estatal e na melhoria da qualidade da administração pública. A diferença fundamental está na forma de controle, que não está mais no processo, mas no resultado. Portanto, ao invés de priorizar a eficácia (utilizando os meios e recursos disponíveis), a prioridade é dada à eficiência (resultados esperados e alcançados).

Embora utilize as mesmas ideias e ações no campo da gestão empresarial, considerando a sua publicidade, considera-se algumas particularidades, embora a receita da empresa dependa do pagamento que os clientes pagam livremente na compra de produtos e serviços, a Tributação do país, ou seja , pagamento obrigatório, não tem correspondência direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a Administração Pública. Enquanto a gestão empresarial se concentra nos interesses privados e maximiza os interesses dos acionistas, espera-se que o mercado sirva aos interesses coletivos e à gestão dos a administração pública é clara e se adapta diretamente ao interesse público (Paludo, 2012, p. 65-66).

Bresser-Pereira e Spink (2006) traçaram as características básicas da lógica da gestão pública gerenciada: o enfrentamento dos cidadãos e a obtenção de resultados. A premissa é que políticos e funcionários públicos merecem confiança [limitada], usa a descentralização e incentiva a criatividade e a inovação.

Junquillo (2010, p. 71) fortalece esse entendimento ao enfatizar a descentralização das atividades administrativas e incentivar todos os gestores públicos a participarem do processo como gestores públicos. É preciso estimular a gestão participativa por meio do trabalho em equipe, não apenas das relações de trabalho, democratizar e reduzir sua excessiva hierarquia e encorajar a descentralização.

O modelo de gestão se desenvolve em três fases diferentes, orientado pelos objetivos do administrador e desejos do administrador. O primeiro envolve a redução da eficiência e do custo



das máquinas públicas, sendo o “usuário-cidadão” considerado o financiador das máquinas públicas. Em segundo lugar, considerar os usuários como clientes, e a atenção do usuário se tornará a causa da atenção, voltando a atenção para os "clientes consumidores" que estão pagando pelos serviços. A terceira fase considera questões de cidadania e equidade, independentemente de se o financiamento do serviço é fornecido.

Segundo Paludo (2012), o gerencialismo puro se inspirou na gestão de empresas privadas como primeira etapa e surgiu na gestão pública para fazer frente à crise financeira dos países. Buscar eficiência no setor público é o principal objetivo nesta fase. O plano implementado tem como foco a redução de custos, a racionalização de pessoal e a melhoria da eficiência. Existem definições claras de responsabilidades e objetivos organizacionais, mas o mais importante é que tenham um maior entendimento do valor dos recursos públicos e busquem reconstruir o país por meio da introdução de técnicas de gestão

[...] tornar a Administração Pública mais ágil no atendimento das demandas sociais, ao mesmo tempo em que pretendia devolver ao Estado a capacidade de investir, mediante a contenção da dívida pública e a redução do custo dos serviços prestados. Foi trazido da iniciativa privada para o setor público o conceito de produtividade (fazer mais com menos), e iniciaram-se as grandes privatizações. (Paludo, 2012, p. 72).

Tendo como principal objetivo a reorganização da administração pública, atinge principalmente a eficiência na redução de gastos, entre os quais os usuários do serviço público são considerados apenas financiadores do sistema (Paludo, 2012, p.72). Dessa forma, a segunda etapa, administração gerencial, passou a ter foco no cliente, e a qualidade do serviço passou a ser um aspecto relevante da administração.

Nessa segunda fase, o foco do governo passou a ser os clientes dos usuários dos serviços públicos, e a qualidade é vista como a satisfação de suas necessidades. O conceito de “reduzir custos e aumentar a eficiência a todo custo” é incompatível com os valores democráticos e as necessidades dos usuários: agora a questão dos custos está sujeita à avaliação dos destinatários dos serviços, ou seja, cliente-cidadão (Paludo, 2012, p. 73).

Para Paludo (2012), o gerencialismo puro não busca reduzir custos “a todo custo”, pois prestar serviços de qualidade é o mais importante. O foco dessas ações decorre de uma nova forma de tratar o cidadão como cliente das ações do Estado e da administração pública, a fim de melhorar a prestação dos serviços e, assim, aumentar sua satisfação. Segundo Bento (2003), os elementos dessa etapa são:

(1) administração orientada para o mercado; utilização de mecanismos de mercado — os paramercados — como forma de alocação de recursos; (2) mudança da gestão hierárquica do tipo comando e controle para a gestão por contrato; flexibilização de procedimentos e avaliação por metas; (3) horizontalização (downsizing) na administração, com redução das instâncias e graus de hierarquia; (4) descentralização administrativa, vale dizer, desconcentração; (5) separação entre um

núcleo formulador de estratégias e a parte operacional, ou de implementação; (6) parcerias entre o setor estatal e o setor privado não lucrativo, mediante contratos de gestão; (7) opinião do usuário como forma de feedback; preocupação com a qualidade e a excelência do serviço. (Bento, 2003, p. 91).

A terceira fase apareceu de fato no início dos anos 1990. Segundo Paludo (2012), agrega princípios relacionados ao cidadão, buscando superar que a administração pública deve tratar aqueles que são apenas administrados como clientes, valorizar a equidade do comportamento do Estado e estimular os cidadãos e a sociedade a participarem das decisões públicas.

Segundo Abrucio (Abrucio, 1997, p. 26), todas as reflexões realizadas pelos teóricos da terceira etapa da administração gerencial utilizaram os conceitos de transparência, participação política, igualdade e justiça, levando ao republicanismo e ao tema da democracia. Nesta fase, o termo “cliente” fica em segundo plano, enquanto o termo “cidadão” ganha vantagem por trazer o conceito de tratamento homogêneo e o conceito de interesse comum. Portanto, o método de busca de igualdade é muito proeminente, ou seja, o tratamento igualitário de pessoas que buscam igualdade (pessoas em situações semelhantes). O termo cidadão não é uma via de mão única, não só tem direitos, mas também obrigações, como fiscalizar os assuntos públicos e exigir que os gestores sejam responsáveis pelas ações realizadas (o responsável é o responsável) (Paludo, 2012, p. 73).

Bento (2003, p. 223) enfatizou a diferença entre consumidores e cidadãos. Segundo ele, o consumidor parece representar seus próprios interesses pessoais, e é sob esse ponto de vista que ele tomou sua decisão. Cidadãos são aqueles cujas decisões se baseiam na construção de projetos coletivos de interesse comum.

Na visão de Dernhardt e Dernhardt (2003, p. 181-184), estes são os pontos-chave do novo serviço público. Em primeiro lugar, o Estado serve cidadãos e não clientes e deve centrar-se no estabelecimento de confiança e cooperação com os cidadãos, incentivando os cidadãos a assumir responsabilidades e construindo em conjunto cidadãos ativos; Em segundo, as ações administrativas devem ser orientadas para identificar o que é de interesse público; Terceiro, o estado deve enfatizar a cidadania e o serviço público ao invés do empreendedorismo; Quarto, a ação administrativa deve ser vista de forma estratégica e democrática como uma forma de potencialmente realizar seus resultados positivos; a Quinta, é que a responsabilidade deve ser reconhecida como um desafio à prática administrativa; Por sexto lugar, o papel de o Estado não deve orientar a cidadania, mas servir aos cidadãos, priorizando o desenvolvimento da cooperação e da solidariedade; e a sétima ação nacional deve ser orientada para o foco nas pessoas, não na produtividade.

Desta forma, a maneira de perceber a cidadania completa o seu ciclo: migra de financiador ao destinatário das ações do Estado, e nesta fase, entende-se que é uma pessoa maior, é o detentor dos bens públicos (Paludo, 2012). Martins (1997, p. 67) sobre orientação para o serviço público trouxe as seguintes contribuições: Diferentemente de estudos anteriores, este último enfoca "como?" em relação ao comportamento de estado, o modelo está relacionado a "o quê?" portanto,

recomenda uma reavaliação da política para definir o propósito do país, aumentar a prestação de contas, a participação, a transparência, a equidade e a justiça.

## 1.6 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo De Paula (2005), ao falar da “nova administração pública”, estão sendo desenvolvidos dois projetos políticos, que são polêmicos na gestão pública. A primeira é inspirada na gestão, a segunda é inspirar-se nos aspectos sociais, que se materializam em experiências alternativas de gestão pública, como comitês de gestão e orçamentos participativos, cujas raízes estão nas ideias de sucessores políticos que se opõem à ditadura da mobilização popular e à democratização. Países que enfatizam movimentos sociais, partidos de esquerda e centro-esquerda e organizações não governamentais (De Paula, 2005, p.37).

Para o autor, a origem da gestão pública social está relacionada à tradição brasileira de mobilização, que atingiu seu ápice na década de 1960, quando a sociedade do país se organizou por reformas (De Paula, 2005, p. 10). Ao estimular o público a participar dos difíceis debates diários, e por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), esses espaços tornam-se locais alternativos de mobilização e participação pública na gestão dos assuntos públicos. Nesse caso, um conceito passou a dominar a esfera administrativa: a implementação de um projeto político voltado para aumentar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando ferramentas para fortalecer o controle social sobre as ações do Estado (De Paula, 2005, p. 37).

O aspecto social enfatiza principalmente a participação social, e tenta construir um projeto político para repensar o modelo de desenvolvimento do Brasil e a estrutura das instituições nacionais, e engajar a população por meio da institucionalização de canais adequados de acesso da população (De Paula, 2005). Nesse sentido, prioriza as dimensões sociopolíticas do comportamento do Estado em substituição às dimensões econômicas e financeiras.

Junquillo (2010, p. 165) aprendeu que mesmo havendo mercado, a sociedade sustenta uma democracia. Em uma sociedade democrática, as pessoas podem adotar uma atitude positiva, crítica e independente a fim de buscar um social mais equilibrado e menos injusto. Para De Paula (2005, p. 47), a nova administração pública vem sendo reformulada e, enquanto houver vitalidade democrática, ela permanecerá um projeto inacabado.

## 2. GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A governabilidade e a governança na administração pública estão diretamente relacionadas ao comportamento de "governança", ou seja, tem uma posição forte, pode desempenhar funções diretamente relacionadas ao poder de decidir e executar decisões, e até mesmo dirigir e comandar as pessoas (Nogueira, 2001, p.99). Nessa perspectiva, os conceitos de governabilidade e

governança são indissociáveis, pois mantêm uma relação muito forte e se complementam em uma relação instável, dinâmica e indivisível (Araújo, 2002, p.6).

Governabilidade refere-se à capacidade política de governar, que decorre da legitimidade do país e de seu governo perante a sociedade. Surgiu quando o povo legalizou o exercício do poder pelo Estado. Nesse caso, a legitimidade deve ser entendida como a aceitação do poder governamental ou estatal pela sociedade. Araújo (2002, p. 6) comentou:

a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, ou seja, “é a partir deles (e da sua capacidade de articulação em partidos, associações e demais instituições representativas) que surgem e se desenvolvem as condições citadas acima como imperativas para a governabilidade plena.

Relacionada à dimensão nacional, envolve o sistema e as condições institucionais de exercício do poder, como as características do sistema político, a forma de governo, a relação entre os três poderes (Santos, 1997, p. 342). Para Diniz (1995), a governabilidade representa uma série de atributos básicos exercidos pelo governo, sem esses atributos nenhum poder pode ser exercido. Neste contexto, o autor apresenta as algumas dimensões inerentes ao conceito de governança: a capacidade do governo de identificar questões-chave e formular políticas adequadas para lidar com essas questões; a capacidade do governo de mobilizar os meios e recursos necessários para implementar essas políticas e sua implementação, sem ele, a tomada de decisões se tornaria ineficiente.

Paludo (2012, p. 134) alertou que as fontes de governança são os cidadãos, partidos políticos, associações e outros grupos representativos da sociedade. Enfatiza que governança está relacionada à legitimidade, ou seja, se o governo é ilegal, não há condições de governança necessárias. Para ele, governança também significa que o governo deve tomar decisões a partir de processos que incluam diferentes setores da sociedade, o poder de composição, a participação de instituições públicas e privadas, e de representantes sociais, para garantir que as escolhas atendam efetivamente às necessidades da sociedade (Paludo, 2012, p. 134).

Nesse sentido, significa que diferentes setores da sociedade participam do processo decisório relacionado ao comportamento do poder público, pois combina o elo entre o aparelho do Estado e o sistema político-social, e amplia a legitimidade de possíveis e indispensáveis ações governamentais (Junquillo, 2010, p. 32).

Bento Reinforcing (2003, p. 85) descreveu que governança refere-se ao ambiente político no qual as ações governamentais são executadas ou deveriam ser executadas de acordo com a legitimidade do governo, a credibilidade do governo e a imagem pública. Burocracia. Desta forma, o desafio da governança passa por conciliar os múltiplos interesses desses atores mais divergentes e reuni-los para se tornarem o objetivo comum perseguido por todos (ou vários objetivos comuns). Portanto, os contratos sociais são um fator-chave para o alcance dos objetivos nacionais. Esse tipo de tentativa de expressão buscada pela governança é uma forma de intermediário de interesses (Paludo, 2012, p. 135).

Por sua vez, a governança refere-se às capacidades administrativas e financeiras do país, cabíveis aos agentes públicos, de forma a poderem formular e implementar políticas públicas definitivas, para que a atuação do país na sociedade civil e no mercado seja plena de vitalidade.

Bento (2003, p. 85) acredita que a governança envolve a pré-condição institucional para otimizar o desempenho administrativo, ou seja, uma série de ferramentas técnicas de gestão para garantir a eficiência e a democratização das políticas públicas. Nesse sentido, é a área operacional da governança e deve ser entendida como meio de governança (Araújo, 2002).

Segundo Paludo (2012), em situações de crise que afetam a governança, a governança ficará comprometida por ser uma ferramenta para o alcance dos objetivos nacionais. Portanto, pressupõe as condições mínimas de governança. Em outras palavras, a boa governança fortalece a legitimidade do governo e melhora sua capacidade de governança. Portanto, no contexto de governança e governabilidade semelhantes, um novo termo emergiu: "Nova Governança Pública" (PALUDO, 2012).

Segundo Junquillo (2010), governança pública pode ser entendida como a capacidade de governar, a capacidade de decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população. A governança pode ser pensada como o elo entre o mercado e os interesses da sociedade civil, e a governança inclui a participação do mercado e da sociedade civil na tomada de decisões, o que torna mais difícil distinguir a terminologia entre governança e governança (PALUDO, 2012).

Para Secchi (2009), a participação cidadã é a meta a ser alcançada, pois os cidadãos passam a ser parceiros da “nova governança pública”, pois a sociedade passa a cooperar com o Estado para atingir objetivos coletivos que visam alcançar os interesses comuns da humanidade. A comunidade dada. A relação entre o desenvolvimento participativo e a boa governança é a seguinte: o desenvolvimento participativo é um importante método de desenvolvimento orientado para as pessoas e seu foco é melhorar a qualidade da participação da sociedade local, promover o desenvolvimento sustentável e autossuficiente e alcançar a justiça social (Bandeira, 1999, p. 16).

Para Junquillo (2010, p. 34), a premissa da boa governança é que, na administração pública, a fiscalização e o controle dos cidadãos devem ser todas as ações do governo sob a premissa do pleno exercício de sua cidadania em uma sociedade democrática.

### 3. CONCLUSÃO

Esta pesquisa permite determinar a importância da administração pública no cotidiano dos cidadãos. Mostra-nos como os governos podem prejudicar as comunidades quando agem de maneiras que beneficiam certos grupos e usam a "personalidade" como critério de decisão. Mostra-nos os benefícios que uma administração pública consciente e “renovada” pode trazer às pessoas que gere.

A revisão conceitual de características marcantes dos modelos administrativos também nos permite identificar o quão é importante termos uma Administração que evolua em suas ações sem perder, é claro, sua característica principal que é ser pública.

Os modelos de gestão reconhecem que existem alegações de conflitos de interesse e poder, cujos resultados podem alterar as condições políticas e o critério para medir o sucesso não é atingir o grau de rigor desejado, mas o resultado possível. Portanto, mostrou-se uma forma de pensar que tende a ver a atuação do Estado como forma de transformar a prática, aprofundar a democracia e incluir todos os setores da sociedade que possam se interessar pela solução dos problemas coletivos. Vale ressaltar que não só é preciso passar por análises gerenciais e definição de diretrizes, mas também é preciso formular um processo de desenho estratégico para colocar em prática o planejamento estratégico, o que não pode ser feito de forma processual.

É essencial que os planejadores entendam a diferença entre os diferentes modelos de gestão. Decompor um conjunto de intenções em múltiplas etapas, formalizar essas medidas para que possam ser implementadas e esclarecer os resultados de cada etapa. Por sua vez, a gestão é gerada em um processo abrangente, intuitivo e criativo, é fruto da visão geral do Estado. Portanto, os Estados devem transformar seu trabalho de gerenciamento e atuar como um catalisador para apoiar a formulação da gestão.

No entanto, deve-se considerar que, além das variáveis incontroláveis do cenário, o sucesso da gestão também depende da definição clara de responsabilidades, responsabilização regular e sistemática. Mudanças, que exigem que os órgãos da administração pública se comprometam a estabelecer mecanismos de contato entre os diferentes atores e esferas políticas.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP; n. 10. 1997.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENAP, 2002.
- BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional.** Brasília: IPEA, 1999.
- BARBOSA, Renata Trasse de Oliveira. **As nuances da reestruturação produtiva na administração pública.** VIII Seminário do Trabalhador e VI Seminário “O trabalhador em debate”. UNESP/USP/STICF/CNTI/UFSC. UNESP – Franca, SP: 2012.
- BARZELAY, Michael. **Breaking Through Bureaucracy.** Berkeley: University of California Press, 1992.

- BENDIX, Reinhard.. Max Weber. Buenos Aires: **Amorrortu**, p. 464. 1979.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. Editora Manole Ltda. Barueri. 2003.
- BOBBIO, Norberto. Política. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As formas de responsabilização na gestão pública**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço público, v. 47, n. 1, pp. 07-40, 2015.
- CHAVES, Débora Almeida. SILVA, Marcos Raimundo Pereira da. **Administração Pública Gerencial: Dificuldades de Implementação nas Organizações Públicas**. Congresso Sul Brasileiro de Administração Pública, Curitiba: 2010.
- CHIAVENATTO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado de direito administrativo**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- DE MELLO, Rafael Munhoz. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- DE PAULA, Ana Paula Paes. **Entre a Administração e a Política: os desafios da gestão pública democrática**. Campinas. São Paulo: 2003.
- DE PAULA, Ana Paula Paes. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, pp. 36-49, 2005.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: na approach to reform**. **International Review of Public Administration**, Vol, 8, Nº 1, pp. 3-10. 2003.

JÚNIOR, I. L. V.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.** DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995.

FIGUEREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 7ª ed. São Paulo, Malheiros, 2004.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração pública.** 11. ed. Brasília: Vestcon, 2003.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB.** 182p. Florianópolis, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial—a persistência da dicotomia entre política e administração.** Revista do Serviço Público, v. 48, n. 1, pp. 42-78, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política.** Senac, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. 42. ed./atual. **até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.** -São Paulo: Malheiros, p. 968. 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política.** Senac, 2001.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho.** Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de Direito Administrativo Moderno.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PRADO, Mauricio Almeida. **O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro.** 2011.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pósconstituente.** Dados, v. 40, n. 3. Rio de Janeiro. 1997.

SECCHI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública.** Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, 43 (2), Mar/Abr: 2009.



SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2015.

SILVA, Carlos Eduardo de Souza. **Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista**. Rev. adm. pública, v. 28, n. 3, pp. 211-228, 1994.

WEBER, M. Economia y sociedad: **esbozo de una sociologia comprensiva**. México: Fondo de Cultura, p. 1237 p. 1984.

## **SOBRE O AUTOR**

### **Ismael Lemes Vieira Júnior**

Bacharel em Administração de Empresas. Bacharel em Direito. Pós Graduado em Docência Universitária, Pós Graduado em Logística Empresarial. Especialista em Gestão de Pessoas. Mestre em Ciências da Educação. Pós-Graduado em Gestão e Orientação Educacional. Contato: ismael.jr@terra.com.br.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3644908087389720>.

#### **Como citar este artigo**

JÚNIOR, Ismael Lemes Vieira. Empreendedorismo na pandemia. **Revista de Administração da Universidade Estadual de Goiás (RAUEG)**. Anápolis, v. 14, n. Fluxo Cont., p. 45-61, 2023. Disponível em: link do artigo. Acesso em: dd mês ano (Ex.: 10 jan. 2024).

Recebido em: 15/10/2021

Aprovado em: 09/01/2024

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

Editor Científico: Dr. Marco Aurélio Pedrosa de Melo